

INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN URBANA

Una hoja de ruta federal para el desarrollo sostenible de nuestras ciudades

INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN URBANA

Una hoja de ruta federal para el desarrollo sostenible de nuestras ciudades

Consejo Federal de Inversiones

Instrumentos para la gestión urbana: una hoja de ruta federal para el desarrollo sostenible de nuestras ciudades. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones, 2026.

400 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-510-288-0

1. Urbanismo . 2. Urbanización. 3. Desarrollo Urbano.

CDD 307.1

ÍNDICE

	Prólogo	13
	Resumen ejecutivo	15
	Introducción: Territorios urbanos, una mirada federal	16
	Equipo de trabajo	21
1	**HECHOS DE LA ARGENTINA URBANA ACTUAL**	**22**
	Sistema urbano jerarquizado: el rol de las ciudades intermedias y la persistencia metropolitana	27
	Ciudades que crecen más en superficie que en población	30
	Un déficit habitacional persistente y territorialmente desigual	37
	Asimetrías regionales y concentración de barrios populares en las ciudades argentinas	43
	El nuevo protagonismo del alquiler	47
	El crédito hipotecario: una aspiración sin resolver	55
	Movilidades fragmentadas que condicionan oportunidades	59
	Vulnerabilidades socioambientales y riesgos urbanos	61
	Financiamiento urbano: un desafío creciente	63
	La ciudad y el acceso al bienestar urbano	67
2	**LA CIUDAD POSIBLE: EJES PARA UNA AGENDA URBANA FEDERAL**	**72**
	Planificación y gestión territorial en clave Interjurisdiccional: el rol de las provincias	76
	La gestión urbana como engranaje sistémico público-privado	78
	Gestión urbana fiscalmente sostenible	81
	De la casa al sistema habitacional	84
	Políticas de alquiler como parte del sistema habitacional	88

3	**INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE GESTIÓN PARA UN DESARROLLO URBANO INCLUSIVO**	**92**
	INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN URBANA	**96**
	Plan Estratégico Territorial	97
	Plan de Ordenamiento Territorial	101
	Normativas de regulación urbana: código urbanístico	106
	Planes sectoriales	112
	Plan Sectorial de Integración Socio Urbana	116
	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO	**123**
	Banco de inmuebles públicos	125
	Movilización de inmuebles ociosos	130
	Adquisición de suelo apto a través de la compra directa y la expropiación	137
	Áreas de desarrollo prioritario y reajuste de tierras	143
	Parcelamiento y edificación obligatorios	148
	Zonificación inclusiva	154
	Plan de suelo urbano	158
	MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN Y FINANCIAMIENTO URBANO	**162**
	Convenios urbanísticos	163
	Consorcios urbanísticos	168
	Cooperativas de vivienda	174
	Fondo de desarrollo urbano	179
	Participación pública de la valorización del suelo	183
	Fideicomisos públicos y público-privados	189
	Banco de materiales	194
	Microcréditos para mejoramientos habitacionales e infraestructura	199

Financiamiento internacional para proyectos de inversión	204
Gestión cooperativa del mantenimiento de inversiones	209
INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE ACCESO AL ALQUILER	**212**
Zonificación inclusiva o convenios urbanísticos orientados al alquiler	213
Incentivos tributarios orientados al alquiler	217
Sistemas de alquileres públicos	220
Créditos para recuperar unidades deterioradas para alquiler	223
Subsidios (transferencias y *vouchers*) para alquiler	226
Cauciones públicas o con apoyo público para alquiler	231
Leasing habitacional	235
Registro de alquiler turístico temporario	238
Regulación asociada al alquiler en usos del suelo	241
INSTRUMENTOS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	**243**
Catastro territorial multipropósito	245
Infraestructura de datos espaciales	250
Observatorios territoriales y observatorios inmobiliarios	254
Plataformas de asistencia a inquilinos y propietarios	259
Presupuesto participativo	263
Mecanismos de participación	265
Comisiones municipales	266
Mesas barriales	269
Consejos de desarrollo urbano y hábitat	272
Audiencias públicas	275
Sistemas de evaluación y monitoreo	279

4	**RADAR FEDERAL URBANO: EXPERIENCIAS Y CASOS DE LA ARGENTINA**	**284**
	Experiencias de planificación urbana	290
	Experiencias de gestión de suelo	318
	Experiencias de promoción y financiamiento	336
	Experiencias de promoción y acceso al alquiler	362
	Experiencias de fortalecimiento institucional	366
	Bibliografía	370


MAERSK



Prólogo

Las ciudades concentran grandes oportunidades y desafíos para el desarrollo de nuestra sociedad. Una amplia mayoría de los argentinos y argentinas vive en ciudades y es ahí donde se expresan muchas de las desigualdades estructurales. Por eso, planificar, financiar y gestionar las ciudades es una cuestión técnica y, a la vez, una decisión política estratégica. Existe una enorme oportunidad, en todas las provincias argentinas, de construir territorios urbanos más integrados, productivos, resilientes y sostenibles, capaces de fortalecer el acceso a derechos y promover un desarrollo más equilibrado.

La política urbana está atravesada por un contexto institucional de gran complejidad. Los gobiernos locales cumplen un rol central en la gestión cotidiana del territorio, pero frecuentemente enfrentan limitaciones técnicas, institucionales y financieras para abordar problemas cuya escala excede lo estrictamente municipal. En ese escenario, las provincias adquieren un papel estratégico como articuladoras de capacidades, políticas e instrumentos.

En este marco, desde el Consejo Federal de Inversiones (CFI) venimos trabajando junto a las provincias argentinas en la Hoja de Ruta hacia un Futuro Federal, una herramienta de planificación estratégica construida para impulsar el desarrollo territorial, fortalecer capacidades y proyectar estrategias de mediano y largo plazo.

Los desafíos y las oportunidades del desarrollo urbano forman parte de esta hoja de ruta para construir una agenda común, colocando en el centro del análisis y la discusión el sistema habitacional, el financiamiento urbano y la articulación entre niveles de gobierno y actores del desarrollo territorial.

Este libro forma parte de ese proceso y se basa en una idea central: no hay desarrollo posible sin planificación, y no hay planificación efectiva sin capacidades estatales ni instrumentos concretos. Por eso, está diseñado como una herramienta de referencia para la acción, que reúne diagnósticos, lineamientos, instrumentos y experiencias orientados a fortalecer la intervención pública y mejorar la toma de decisiones en todos los niveles de gobierno.

En nuestro país, muchas veces encontramos saberes y experiencias valiosas que están dispersas. Este libro, junto con la construcción de la Hoja de Ruta y la Diplomatura en Urbanismo y Planificación Territorial de la Escuela Federal de Desarrollo del CFI, nos permite recopilar, compartir y mejorar la conversación sobre desarrollo urbano a nivel federal. También expresa la certeza esperanzadora de que, en todas las provincias, se está abriendo esta conversación, se generan acuerdos y se construye un horizonte común de acción.

Planificar los territorios urbanos es construir presente y futuro. Ese proceso requiere perspectiva federal, con las provincias como protagonistas para orientar, coordinar e impulsar los procesos de transformación que la Argentina necesita.

Ignacio Lamothe
Secretario General
Consejo Federal de Inversiones

Resumen ejecutivo

El Consejo Federal de Inversiones (CFI) y las provincias argentinas impulsan, desde 2025 y en el marco de la Hoja de Ruta hacia un Futuro Federal[1], una agenda orientada a fortalecer las capacidades de gestión del desarrollo urbano y habitacional.

En un país donde más del 90% de la población vive en ciudades, el modo en que estas se planifican, se gestionan y se financian define las oportunidades de desarrollo de las personas y el futuro del territorio. Las ciudades concentran innovación, empleo y acceso a servicios, pero también expresan desigualdades estructurales vinculadas con el acceso al suelo, a una vivienda adecuada, a la infraestructura y a la movilidad, así como los desafíos crecientes asociados al cambio climático y a la sostenibilidad ambiental.

Tal como plantea la Nueva Agenda Urbana (ONU-Hábitat, 2016a), las ciudades deben ser espacios capaces de garantizar el derecho a una vivienda adecuada, promover la inclusión social y orientar el crecimiento urbano hacia modelos más integrados y resilientes. Este debate cobra hoy una renovada centralidad en la agenda global, donde la vivienda vuelve a ocupar un lugar prioritario en los foros internacionales como uno de los principales desafíos para las próximas décadas. En este contexto, resulta fundamental fortalecer las políticas y los instrumentos que permitan orientar el desarrollo urbano en función del interés colectivo, mejorar la coordinación entre niveles de gobierno y dotar a los territorios de herramientas concretas para gestionar el suelo, planificar infraestructuras, fomentar el acceso a la vivienda, innovar las formas de financiamiento y acompañar procesos de crecimiento urbano más integrados e inclusivos.

La presente publicación busca contribuir con ese objetivo mediante el análisis de las principales dinámicas del sistema urbano argentino, la formulación de

[1] Como organismo de planificación de desarrollo, el CFI impulsa junto a las provincias argentinas la construcción de una Hoja de Ruta hacia un Futuro Federal, una herramienta estratégica para ordenar, priorizar y proyectar el desarrollo del país desde una perspectiva federal, consensuada y territorial. La Hoja de Ruta se estructura en capítulos temáticos que funcionan como nodos estratégicos de planificación. Cada capítulo aborda un tema estructural para el desarrollo, con impacto de mediano y largo plazo y una escala interprovincial o regional, como logística, energía, recursos hídricos, ambiente, urbanismo y vivienda, industrias culturales y creativas, turismo, educación y trabajo, salud, entre otros.

lineamientos para una agenda urbana federal y la exposición de instrumentos urbanísticos, mecanismos de gestión y experiencias territoriales como propuesta de un marco de referencia para fortalecer las capacidades de planificación y gestión de los gobiernos provinciales y locales. Este libro es también una invitación a repensar y aportar a la política urbana del país, para que las ciudades puedan planificarse con anticipación, gestionarse con mejores herramientas y desarrollarse priorizando el bienestar de las personas y el futuro de los territorios.

Introducción: Territorios urbanos, una mirada federal

En la Argentina, la vida urbana se ha convertido en el escenario principal donde transcurre nuestra vida cotidiana y se definen, en gran medida, nuestras oportunidades de desarrollo. Más del 92% de la población vive en ciudades, lo que convierte al país en uno de los territorios más urbanizados del mundo. Este dato, lejos de ser una mera estadística demográfica, revela el modo en que se organiza la vida social, económica y territorial de las provincias argentinas. Las ciudades concentran población, actividades productivas, servicios, infraestructuras y espacios de encuentro, y son el lugar donde se expresan con mayor intensidad tanto las oportunidades como las desigualdades. La vivienda que habitamos, el barrio donde crecemos, los espacios públicos que compartimos y las maneras en que nos movemos para trabajar, estudiar o encontrarnos forman parte de la experiencia urbana de millones de personas. Estos elementos, que pueden parecer invisibles en la rutina diaria, constituyen la médula del desarrollo humano y social. En un país federal como la Argentina, la política urbana se construye en un entramado institucional particularmente complejo. Las competencias vinculadas con el territorio se distribuyen entre el Estado nacional, las provincias y los gobiernos locales, cada uno con responsabilidades, capacidades y recursos distintos. Si bien los gobiernos locales cumplen un rol central en la gestión cotidiana de las ciudades, frecuentemente enfrentan limitaciones institucionales, técnicas o financieras para abordar procesos urbanos cada vez más complejos y cambiantes.

Por su parte, las provincias desempeñan un papel central en la planificación regional y dotación de servicios e infraestructura. Entre ambos niveles de gobierno, resulta fundamental fortalecer los mecanismos de coordinación interjurisdiccional, potenciar las capacidades estatales y crear los instrumentos que permitan concretar las políticas urbanas y territoriales en diferentes escalas de gobierno. Las políticas urbanas requieren, por lo tanto, una mirada integral que articule la planificación territorial, la regulación del mercado de suelo, la provisión de infraestructura, la gestión ambiental, el financiamiento urbano y la participación de actores públicos y privados en un mismo sistema de decisiones con capacidad de transformar el territorio.

Es así que el CFI, junto con las provincias argentinas, promueve una agenda orientada a robustecer las capacidades de gestión del desarrollo urbano y habitacional. Este libro busca aportar a esa agenda de transformación.

A partir del análisis de las principales dinámicas y tendencias que caracterizan el sistema urbano argentino actual, se exponen lineamientos estratégicos para orientar una agenda urbana federal y se sistematizan instrumentos y mecanismos de gestión que puedan contribuir a conducir el desarrollo urbano hacia modelos más inclusivos, integradores y sostenibles. El objetivo es ofrecer un marco conceptual y operativo que facilite la toma de decisiones de los gobiernos subnacionales y fortalezca las capacidades de planificación y gestión urbana en diferentes escalas territoriales.

La Argentina presenta una gran heterogeneidad urbana, con grandes áreas metropolitanas, ciudades intermedias dinámicas, nodos regionales en expansión y una extensa red de localidades pequeñas con roles específicos en sus territorios. Esta publicación aporta herramientas para gestionar esta diversidad, en un escenario donde la planificación asume el desafío de recuperar una visión estratégica de futuro frente a la complejidad de las transformaciones contemporáneas. La capacidad creativa de los gobiernos subnacionales resulta clave para impulsar el desarrollo económico, revertir los déficits estructurales de hábitat e infraestructura, y promover una gestión territorial sostenible. En este sentido, el texto retoma algunas experiencias de gestión que sirven como referencias para nuestra hoja de ruta federal en urbanismo y vivienda.

Este libro está dirigido principalmente a responsables de políticas públicas, equipos técnicos de gobiernos provinciales y locales, organismos que participan en la gestión del desarrollo territorial e instituciones académicas y profesionales vinculados a la planificación territorial y urbana. Busca aportar insumos para actores del sector privado, organizaciones sociales y cualquier persona con interés tanto en los procesos que configuran nuestras ciudades como en las políticas e instrumentos de gestión que pueden contribuir a un desarrollo urbano que integre al conjunto de la sociedad. Con ese propósito, combina análisis conceptual, sistematización de experiencias y herramientas operativas. Su objetivo es servir no solo como material de reflexión estratégica, sino también como guía práctica para quienes participan en la toma de decisiones sobre el territorio.

En el primer capítulo se analizan diez hechos que caracterizan la Argentina urbana contemporánea: el rol de las ciudades intermedias y la persistencia metropolitana, las ciudades que crecen más en superficie que en población, el déficit habitacional persistente y territorialmente desigual, las asimetrías regionales y la concentración de los barrios populares en las ciudades argentinas, las vulnerabilidades socioambientales y los riesgos urbanos, las movilidades fragmentadas, el crédito hipotecario como una aspiración sin resolver, el nuevo protagonismo del alquiler, la debilidad fiscal para el financiamiento urbano, y la ciudad y el acceso al bienestar urbano. Estos hechos permiten comprender las condiciones estructurales que configuran el escenario urbano actual y constituyen el punto de partida para políticas públicas orientadas al bienestar urbano.

El segundo capítulo propone una agenda de acción orientada a construir "la ciudad posible". Allí se plantean cinco lineamientos estratégicos en clave interjurisdiccional para conducir las políticas urbanas y habitacionales, articular la relación entre el Estado y el mercado en la producción de la ciudad, y avanzar hacia una gestión urbana fiscalmente sostenible.

El tercer capítulo se centra en los instrumentos y mecanismos de gestión urbana que permiten traducir los lineamientos estratégicos en acciones concretas. Se sistematizan herramientas de planificación territorial, instrumentos de ges-

tión del suelo, mecanismos de financiamiento urbano, dispositivos de promoción del acceso a la vivienda y herramientas de fortalecimiento institucional.

Finalmente, en el cuarto y último capítulo se presenta un conjunto de experiencias en ciudades argentinas que ilustran cómo estos diferentes instrumentos han sido implementados en contextos territoriales diversos. Estos casos permiten reconocer aprendizajes, identificar desafíos y mostrar que, aun en escenarios complejos, existen iniciativas concretas que aportan a la construcción de ciudades más justas, integradas y sostenibles.

En síntesis, este documento contribuye a repensar una agenda federal que reconozca la diversidad territorial del país, aliente la cooperación entre niveles de gobierno y fortalezca las capacidades institucionales necesarias para impulsar las transformaciones urbanas mediante políticas adaptadas a las particularidades regionales y locales.

Equipo de trabajo

Autores y autoras
Luis Baer
Rocío Rodríguez Tarducci
Nicole Churba
Camila Arregui
Gabriela Tavella
Max Beraud

Coordinación editorial
María Julieta López

Revisión y aportes de contenido
Rodolfo Garay
Federico Frascheri
Santiago Hernán Antognolli
Tomás Guevara

Producción editorial
Andrea Mallimaci
Laura López
María Soledad Díaz
Carla Policella

Corrección de estilo
Mara Sessa

Diseño editorial y edición digital
Micaela Anabel Casagrande


01

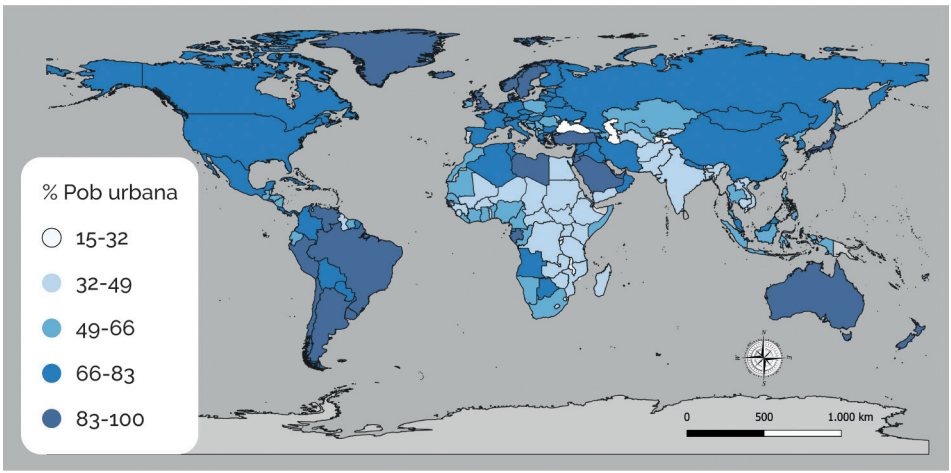


01 CAPÍTULO

HECHOS DE LA ARGENTINA URBANA ACTUAL

En nuestro país, nueve de cada diez personas viven en ciudades, situación que convierte a la Argentina en uno de los países más urbanizados del mundo (92,4%) (mapa 1), muy por encima de la media mundial (58,1%) y de la región latinoamericana (71,5%)[1]. Esta condición no se traduce en un patrón homogéneo de desarrollo urbano; por el contrario, el proceso de urbanización argentino se caracteriza por trayectorias históricas diferenciadas y tensiones estructurales que lo atraviesan en su conjunto. Comprender estas dinámicas resulta indispensable para orientar políticas públicas capaces de responder a los desafíos actuales y futuros, desde una perspectiva federal y situada.

Mapa 1. Población urbana a nivel mundial, en porcentajes (2025)



Fuente: elaboración propia con base en el indicador de Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2025), World Urbanization Prospects.

Las ciudades son parte de un sistema urbano compuesto por redes, jerarquías y relaciones funcionales entre aglomerados de distinta escala y complejidad. En ese marco, la persistencia de grandes áreas metropolitanas convive con el protagonismo creciente de ciudades intermedias, que cumplen un

[1] Datos de enero de 2025 tomados de "World Urbanization Prospects 2025", de Naciones Unidas, que se encuentra disponible en https://population.un.org/wup/. Estimaciones basadas en definiciones nacionales.

rol clave en la articulación regional, la provisión de servicios, la organización de periurbanos productivos y la estructuración de corredores logísticos, turísticos y energéticos. Esta diversidad de configuraciones territoriales implica diferentes respuestas en materia de planificación, gestión y financiamiento.

Las diez secciones que componen este capítulo analizan los principales hechos (figura 1) que permiten caracterizar y entender la Argentina urbana contemporánea. A estos procesos se suman, de manera transversal, vulnerabilidades socioambientales, la degradación de los entornos naturales y la exposición diferencial a riesgos urbanos, que profundizan brechas territoriales.

Figura 1. Diez hechos urbanos que explican la Argentina urbana de hoy



Fuente: elaboración propia.

Sistema urbano jerarquizado: el rol de las ciudades intermedias y la persistencia metropolitana

La Argentina presenta una estructura territorial históricamente sesgada hacia las grandes ciudades, con una fuerte primacía de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)[2]. En la actualidad, seis grandes aglomerados (RMBA, La Plata, Rosario, Córdoba, Mendoza, Tucumán) concentran aproximadamente el 50% de la población del país, junto con los equipamientos, infraestructuras y servicios de mayor complejidad funcional (Ministerio de Obras Públicas de la Nación, 2023).

Este protagonismo de los grandes aglomerados se inscribe en un sistema urbano jerarquizado, que no se define únicamente por el tamaño demográfico, sino también por la complejidad funcional (figura 2). Es decir, además del peso poblacional, las ciudades se diferencian por su capacidad de provisión de servicios, la especialización o diversificación de la matriz productiva, la centralidad de las funciones administrativas, el grado de conectividad con territorios de distintos perfiles y escalas, y tipos de flujos económicos, sociales y de servicios.

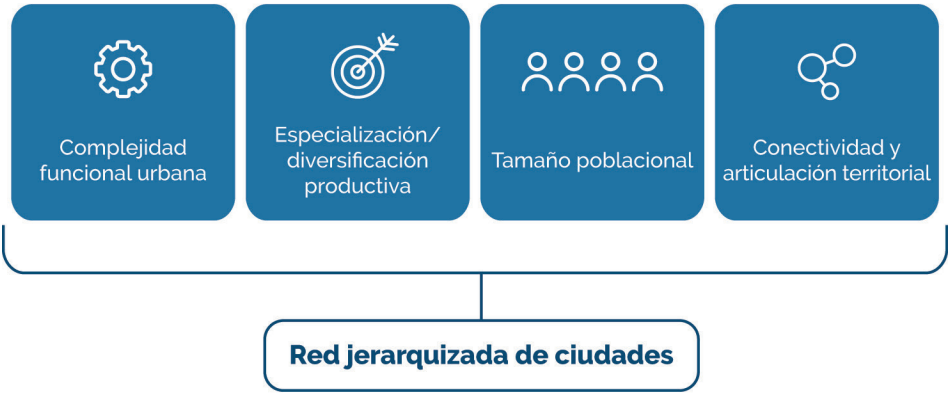
Las ciudades intermedias[3], independientemente de su tamaño poblacional, también cumplen funciones de intermediación territorial y articulación de flujos económicos, sociales y de servicios; estructuran redes urbanas y actúan como nodos estratégicos entre grandes aglomeraciones y ámbitos locales, con lo cual desempeñan un papel clave en la cohesión y el equilibrio territorial (Bellet Sanfeliu y Llop Torné, 2004; Llop *et al*., 2019).

---

[2] La RMBA está conformada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y 40 municipios de la provincia de Buenos Aires que integran la correspondiente mancha urbana.

[3] El concepto de ciudad intermedia sugiere centrar el análisis en los flujos e intercambios entre los diversos nodos en el entramado resultante; tal como lo señalan Bellet Sanfeliu y Llop Torné (2004), no se concibe la dimensión urbana y rural como dinámicas separadas. Se entiende que identificar y jerarquizar los asentamientos urbanos y establecer el criterio de ciudades intermedias son esenciales en el análisis territorial, en la búsqueda de la distribución de equipamientos y servicios acorde con las particularidades y los requerimientos de cada porción territorial en función de un modelo de desarrollo.

Figura 2. Criterios para establecer el sistema de ciudades argentino



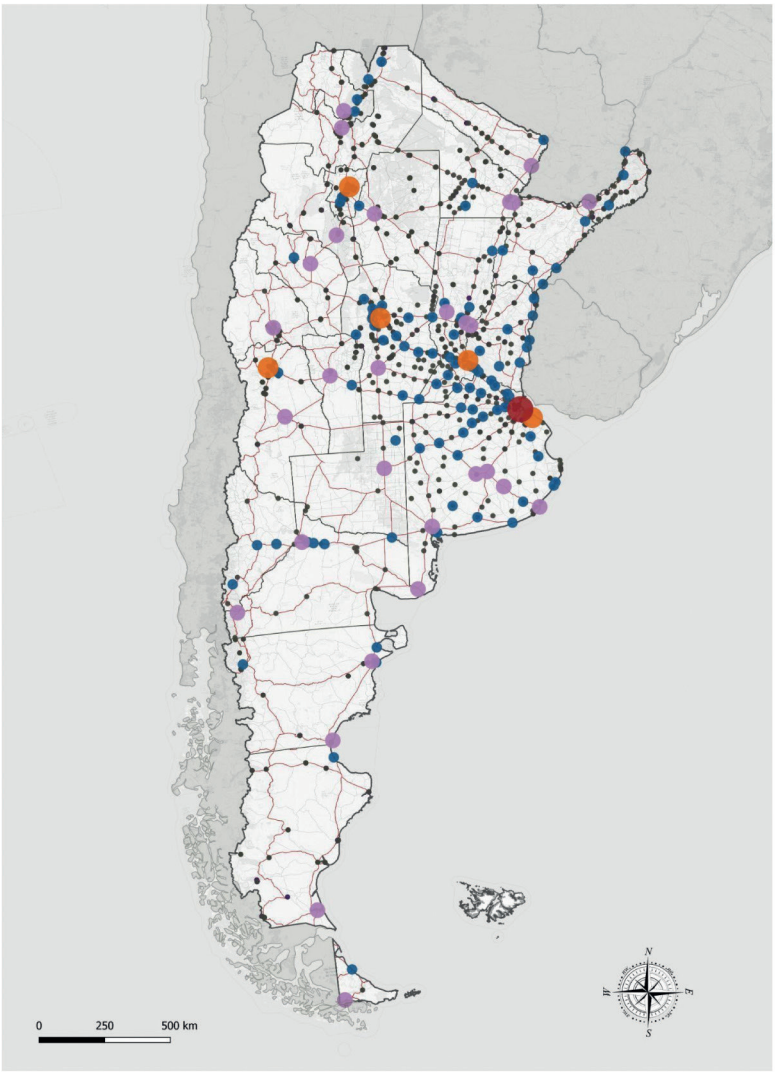
Fuente: elaboración propia.

Pueden distinguirse seis niveles jerárquicos: un nodo internacional (RMBA), cinco nodos nacionales (Córdoba, Rosario, Gran La Plata, Gran Mendoza y Gran Tucumán), 29 nodos regionales, 96 ciudades intermedias de mayor complejidad funcional, 154 de mediana complejidad y más de 200 ciudades intermedias de baja o muy baja complejidad (mapa 2).

De tal modo, existen regiones con un tejido urbano denso y diversificado y otras donde predominan estructuras centralizadas, con menos nodos de alta jerarquía funcional y una constelación de localidades pequeñas dependientes desde el punto de vista funcional. Estas configuraciones del sistema urbano se construyeron[4] históricamente en distintos contextos económicos y modelos productivos. Hoy mantienen una estrecha relación con actividades como la agroindustria, los hidrocarburos, la logística, el turismo o la energía, así como con condiciones ambientales y posiciones estratégicas dentro de las redes de conectividad nacional e internacional.

[4] Para el análisis del sistema de asentamientos se utilizó el indicador de jerarquía urbana, cuya matriz metodológica original fue diseñada y estructurada en el Atlas ID en el marco del Plan Estratégico Territorial (Subsecretaría de Planificación Territorial, 2011). No obstante, los datos numéricos y la matriz de indicadores específicos corresponden a la actualización del bienio 2018/2019 publicada por el Observatorio Federal Urbano (OFU, 2019) y Schweitzer *et al.* (2022).

Mapa 2. Jerarquías de aglomerados según complejidad funcional a nivel nacional (2022)



Fuente: elaboración propia con base en Observatorio Federal Urbano (2019) y Schweitzer *et al.* (2022).

Las regiones[5] Centro y Buenos Aires concentran las redes más densas y diversificadas de las ciudades intermedias y configuran estructuras más robustas y policéntricas que el resto de las regiones. En la región Centro, las ciudades intermedias han ganado terreno como motor del dinamismo poblacional y productivo en articulación con corredores estratégicos. Por su parte, Cuyo se caracteriza por presentar una base urbana dominada por localidades de baja complejidad, mientras que en el NOA se observa un patrón dual, con ciudades intermedias dinámicas vinculadas a actividades industriales, logísticas o turísticas, y otras de menor dinamismo asociadas a economías primarias. En Patagonia Sur predomina un policentrismo fragmentado, con una menor cantidad de polos dinámicos y una extensa red de pequeñas localidades, lo cual plantea desafíos diferenciados de infraestructura, integración y sostenimiento de servicios.

En las últimas décadas, las ciudades intermedias han registrado los mayores ritmos de crecimiento demográfico; sin embargo, las grandes áreas metropolitanas continúan incorporando volúmenes absolutos significativos de población, principalmente en sus periferias, lo que genera presiones sobre el suelo, la infraestructura y los territorios periurbanos productivos.

Ciudades que crecen más en superficie que en población

Al analizar las tendencias de desarrollo urbano de la Argentina actual[6], se evidencia en numerosos casos una notable divergencia entre la expansión de la mancha urbana y la dinámica demográfica. Si bien existen diferencias regionales, el patrón predominante muestra que la superficie urbanizada o loteada

[5] Se reconocen siete regiones argentinas de análisis territorial: Nordeste (NEA), Noroeste (NOA), Cuyo, Centro, Buenos Aires, Patagonia Norte y Patagonia Sur.

[6] El análisis retoma los antecedentes del Programa de Ciudades del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) sobre la expansión de 33 aglomerados (2006, 2010 y 2016) y se complementa con el sistema de monitoreo de Fundación Tejido Urbano, que delimita huella urbana con imágenes de Google Earth (2018, 2023 y 2024) y estima densidades con proyecciones basadas en los censos 2010 y 2022. Para 2024 se registran 6.107 km² urbanizados y un incremento de 307 km² desde 2018, con marcadas diferencias entre ciudades.

tiende a incrementarse a un ritmo superior al del crecimiento poblacional. Se trata de un proceso que puede asociarse a las dinámicas económicas, el funcionamiento de los mercados de suelo, la inversión en obra pública y en las modalidades contemporáneas de producción del espacio urbano.

En cuanto a la incidencia de las actividades económicas, el sistema urbano federal se organiza en torno a matrices productivas regionales que combinan actividades históricas con nuevos impulsos. En el NOA se desarrolla la agroindustria tradicional (azúcar, cítricos, tabaco), la minería y el turismo; el NEA combina agroindustria (yerba mate, té, arroz, algodón), desarrollo forestal, turismo y comercio transfronterizo; Cuyo concentra agroindustria bajo riego (vitivinicultura, olivicultura, fruticultura y horticultura), minería, energía, industria liviana y turismo; la región Centro se estructura sobre la agroindustria, la logística y la industria manufacturera (automotriz, metalmecánica y maquinaria agrícola); en Buenos Aires también se combinan la actividad agroproductiva y una industria diversificada con servicios generales y avanzados, apoyados en la logística portuaria; y la Patagonia se vincula fuertemente con la energía, la pesca, la fruticultura bajo riego, el turismo, la ganadería ovina y actividades industriales localizadas. Estos complejos productivos generan riqueza, dinamizan el empleo, traccionan la población y promueven formas específicas de ocupación del suelo y expansión urbana caracterizadas por el dinamismo de los espacios periurbanos, el desarrollo de corredores logísticos y el crecimiento de enclaves vinculados al sector energético.

En este contexto, se identifican numerosos aglomerados intermedios en los que la superficie urbanizada crece más rápido que la población, lo que sugiere tendencias hacia configuraciones de baja densidad, consumo extensivo de suelo y expansión periurbana (mapa 3).

A modo de ejemplo, en Cuyo se registran, entre 2010 y 2022, incrementos en Villa Aberastain - La Rinconada (128% de expansión urbana frente a 61% de crecimiento poblacional), Villa de Merlo (102% vs. 34%, respectivamente) o La Punta (79% vs. 60%).

En la provincia de Buenos Aires se observan patrones similares, como en Cañuelas (77% de aumento de superficie frente a 25% de crecimiento poblacional) y Brandsen (85% vs. 23%).

En Patagonia Sur también se registran crecimientos significativos de superficie urbana, aun en contextos de fuerte incremento poblacional, como en Lago Puelo (340% de expansión superficial frente a 221% de crecimiento poblacional) y Tolhuin (198% vs. 89%).

En Patagonia Norte también se repite este patrón. En localidades pequeñas e intermedias como Dina Huapi (99% frente a 58%), Centenario (57% vs. 37%), Catriel (42% vs. 33%) y el aglomerado Neuquén-Plottier-Cipolletti (44% vs. 41%). El NEA presenta señales claras de expansión periférica y mayor consumo de suelo por habitante. Se destacan casos como Ituzaingó (54% de expansión superficial frente a 32% de crecimiento poblacional), Puerto Iguazú (60% vs. 31%), Tres Isletas (98% vs. 25%) y Santo Tomé (55% vs. 22%).

En el NOA, dentro del conjunto relevado, se identifican numerosos casos donde la mancha urbana crece por encima del ritmo demográfico; por ejemplo, en Juan Bautista Alberdi (51% frente a 41%), Termas de Río Hondo (36% vs. 28%), Añatuya (29% vs. 25%) o Rosario de Lerma (33% vs. 24%). En esta región se registran, no obstante, algunos casos de crecimiento poblacional que superan la expansión física de las ciudades, por lo que las brechas tienden a ser menores que en otras regiones.

Finalmente, en la región Centro el patrón se expresa con particular intensidad en ciudades donde la expansión urbana supera ampliamente el cambio poblacional, como Concepción del Uruguay (67% de crecimiento de superficie frente a 9,76% de crecimiento poblacional), Casilda (40% vs. 5%) o Bell Ville (28% vs. 9%).

Mapa 3. Evolución comparada de ciudades intermedias con mayores brechas de variación de superficie / crecimiento poblacional, por región (2010-2022)

Cuyo

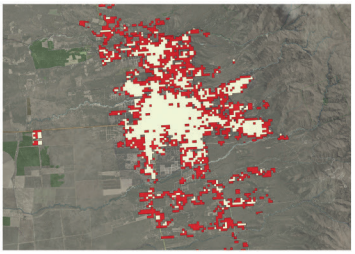
Villa Aberastain - La Rinconada

↑ 128% *Var - Superficie* 61% *Var - Población*



Villa de Merlo

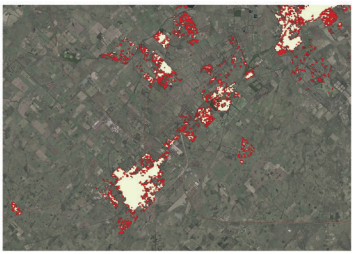
↑ 102% *Var - Superficie* 34% *Var - Población*



Buenos Aires

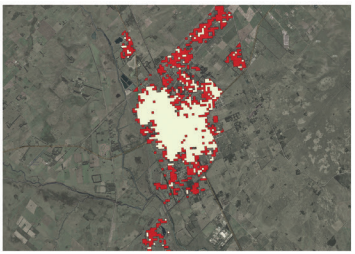
Cañuelas

↑ 77% *Var - Superficie* 25% *Var - Población*



Coronel Brandsen

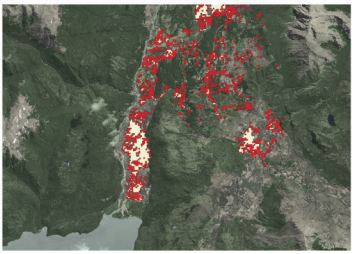
↑ 85% *Var - Superficie* 23% *Var - Población*



Patagonia Sur

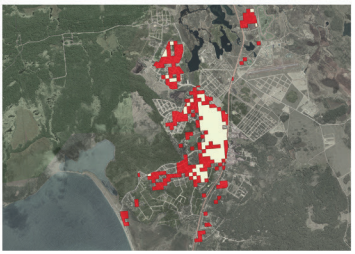
Lago Puelo

↑ 340% *Var - Superficie* 221% *Var - Población*



Tolhuin

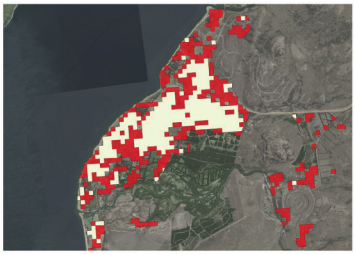
↑ 198% *Var - Superficie* 89% *Var - Población*



Patagonia Norte

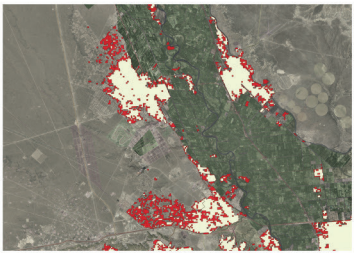
Dina Huapi

↑ 99% *Var - Superficie* 58% *Var - Población*



Centenario

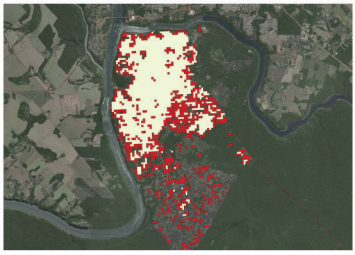
↑ 57% *Var - Superficie* 37% *Var - Población*



Nordeste

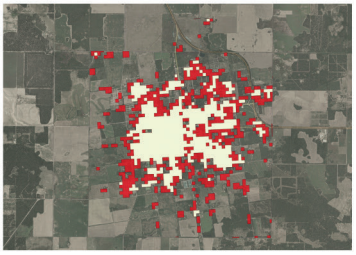
Puerto Iguazú

↑ 60% *Var - Superficie* 31% *Var - Población*



Tres Isletas

↑ 98% *Var - Superficie* 25% *Var - Población*



Noroeste

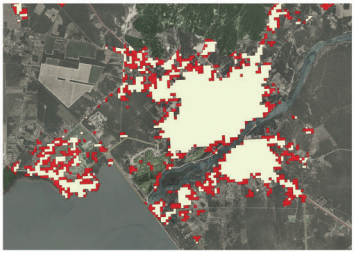
Juan Bautista Alberdi

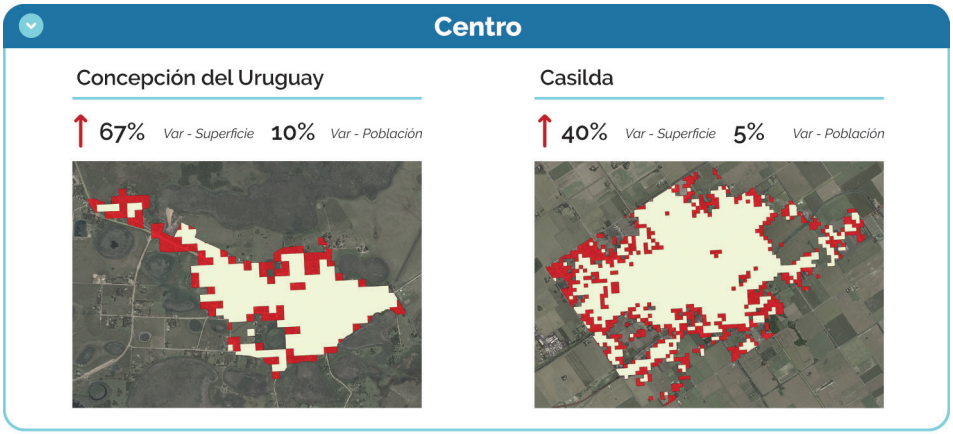
↑ 51% *Var - Superficie* 41% *Var - Población*



Termas de Río Hondo

↑ 98% *Var - Superficie* 25% *Var - Población*





Nota: la superficie de color amarillo corresponde a la mancha urbana de 2010; la de color rojo, a la de 2022.

Fuente: elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Cuando la expansión del suelo urbanizado crece más rápido que la población, aumentan los costos de infraestructura y servicios, las distancias de viaje y la dependencia del automóvil, y se incrementa la presión sobre suelos productivos y ambientales. Además, encarece el suelo y dificulta el acceso a una vivienda bien localizada, favoreciendo procesos de segregación residencial. La urbanización dispersa y de baja densidad también vuelve menos eficiente la provisión de servicios, el transporte público, el uso de la energía y, en algunos casos, la logística empresarial (figura 3).

Figura 3. Efectos indeseados del crecimiento expansivo de las ciudades



Dificultades para la provisión y el mantenimiento de servicios e infraestructura

Restricciones para el financiamiento de la expansión de redes de servicios y equipamientos urbanos. Aumento de costos de mantenimiento de la infraestructura y provisión de servicios públicos (agua, cloaca, energía, residuos, limpieza).



Dependencia del transporte privado y desigualdad en el acceso a la movilidad urbana

Imposibilidad de extensión de la cobertura de transporte público, prolongación de distancias de viaje que aumentan la dependencia del transporte privado y desigualdad en el acceso a la movilidad urbana.



Presión sobre suelos de valor productivo y de interés ambiental

Expansión de la urbanización y los loteos sobre el periurbano productivo y el suelo de fragilidad ambiental. Disminución de la actividad agroproductiva, deterioro de servicios ecosistémicos y aumento de la exposición al riesgo ambiental (inundaciones, incendios y derrumbes).



Restricciones de acceso a un hábitat digno y segregación residencial

Tendencia al alza de precios del suelo que compromete el acceso formal a una vivienda segura y bien localizada. Fomento de la segregación residencial y fragmentación territorial.



Ineficiencia energética y aumento de costos operativos de las empresas

Crecimiento urbano disperso, de baja densidad y discontinuo que dificulta el uso eficiente de la energía y encarece los costos logísticos vinculados a la distribución de insumos y bienes.

Fuente: elaboración propia.

Los patrones actuales de urbanización demandan esfuerzos institucionales de planificación y gestión territorial priorizando la promoción de ciudades más compactas y la contención de la expansión urbana como iniciativas de base para contribuir a revertir los déficits y las brechas estructurales de infraestructura y servicios públicos. Al mismo tiempo, el suelo ocioso y la infraestructura subutilizada representan tanto un problema como una oportunidad para responder a la creciente demanda de suelo urbanizado y bien localizado para el desarrollo de usos productivos, habitacionales, ambientales y la construcción de equipamiento comunitario.

Estos desafíos se intensifican en territorios con restricciones ambientales y de crecimiento poblacional acelerado que se ve impulsado por el dinamismo del turismo y de ciertas actividades productivas y energéticas. Tal situación refuerza, asimismo, la necesidad de implementar instrumentos de planificación, gestión de suelo y financiamiento que anticipen escenarios de crecimiento no deseados, promuevan usos del suelo complementarios, orienten el desarrollo de la huella urbana y optimicen el uso de la urbanización existente.

Un déficit habitacional persistente y territorialmente desigual

El abordaje histórico del déficit habitacional en la Argentina se ha centrado en la cuantificación de carencias mediante la diferenciación entre el déficit cuantitativo y el déficit cualitativo[7]. Si bien esta distinción es fundamental para el diseño de políticas habitacionales —en tanto orienta la inversión entre la producción de vivienda nueva y la mejora o ampliación de las viviendas existentes—, resulta insuficiente para comprender la complejidad de la problemática del hábitat.

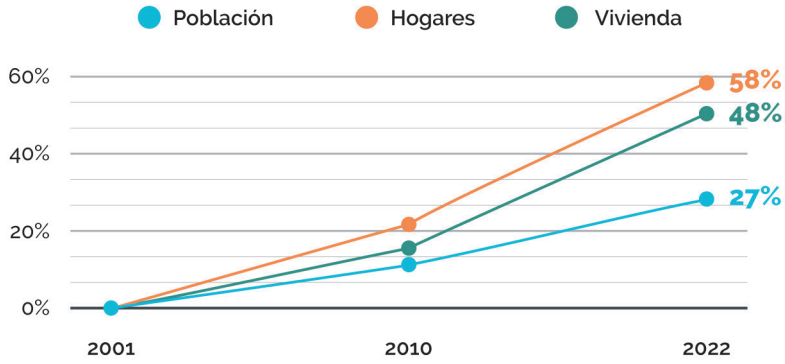
La vivienda no se limita al alojamiento y la privacidad (Yujnovsky, 1984). La medición tradicional suele omitir la dimensión urbana, incluso cuando incorpora variables de infraestructura básica como el acceso al agua, saneamiento o energía, y tiende a tratarlas como carencias propias de la vivienda y no como componentes de un sistema territorial. Al procesar estas ausencias de forma particular, se diluye la escala barrial y la perspectiva de cobertura de redes enteras, lo que conduce a un análisis restringido a las condiciones edilicias e internas de la vivienda, que invisibiliza los procesos de exclusión urbana, la falta de equipamiento comunitario y las deficiencias de conectividad que atraviesa el territorio.

[7] Mientras el déficit cuantitativo se refiere a la insuficiencia del *stock* de vivienda en relación con la demanda habitacional, el déficit cualitativo se asocia a condiciones inadecuadas de habitabilidad en viviendas consideradas recuperables.

El déficit habitacional no puede reducirse a una dificultad particular o familiar, sino que debe ser comprendido como una cuestión urbana compleja, estrechamente asociada a dinámicas socioterritoriales y económicas. Su abordaje centrado en el hogar tiende a la formulación de iniciativas limitadas y sesgadas. A su vez, la producción de oferta de vivienda pública estandarizada a la que la demanda debe adecuarse exige un cambio de paradigma. Las políticas de vivienda dirigidas al mejoramiento del parque existente y a la regularización dominial son de carácter necesarias.

En las últimas dos décadas[8], el país experimentó un crecimiento de la población del 27%, mientras que la cantidad de hogares lo hizo a un ritmo del 58%. Esta tendencia demográfica pone de manifiesto la sostenida disminución del tamaño medio de los hogares durante el siglo XXI. Por su parte, la cantidad de viviendas censadas registró un incremento acumulado del 48% en el mismo período, un ritmo considerablemente superior al de la población, aunque inferior al de la conformación de nuevos hogares. Este aumento del parque habitacional se aceleró entre 2010 y 2022, hecho que contribuyó a la reducción del déficit cuantitativo en el período considerado (gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución intercensal de población, hogares y vivienda a nivel nacional (2001-2022)



Fuente: elaboración propia con base en Redatam, INDEC.

[8] Para este estudio se han analizado los datos de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas de 2001, 2010 y 2022 realizados por el INDEC.

En cuanto a la evolución del déficit cuantitativo compuesto se observan dos comportamientos diferenciales (cuadro 1)[9]. Entre 2001 y 2010, este déficit experimentó un ligero aumento porcentual (del 9,6% al 11,05% de los hogares); mientras que en el período 2010-2022 se redujo a la mitad, alcanzando un 5,1% en 2022, lo que equivale a poco más de 810.000 hogares.

Cuadro 1. Variación intercensal del déficit cuantitativo a nivel nacional (2001, 2010 y 2022)

				2001-2010		2010-2022		2001-2022	
	2001	2010	2022	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Hogares	10.075.814	12.174.065	15.932.302	2.098.861	20,80%	3.760.627	30,90%	5.856.488	58,12%
Total viviendas habitadas	9.712.661	11.317.507	15.699.016	1.604.846	16,52%	4.381.509	38,71%	5.986.355	61,63%
Déficit habitacional cuantitativo simple	363.153	854.168	233.286	491.015	135,21%	-620.882	-72,69%	-129.867	-35,76%
Viviendas aceptables habitadas	9.108.142	10.826.659	15.120.399	1.718.517	18,87%	4.293.740	39,66%	6.012.257	66,01%
Viviendas irrecuperables habitadas	604.519	490.848	578.617	-113.671	-18,80%	87.769	17,88%	-25.902	-4,28%
Déficit habitacional cuantitativo compuesto	967.672	1.345.016	811.903	377.344	39,00%	-533.113	-39,64%	-155.769	-16,10%
Porcentaje de hogares con déficit cuantitativo	9,60%	11,05%	5,10%						

Fuente: elaboración propia con base en Redatam, INDEC.

[9] Dentro del déficit cuantitativo se consideran el cuantitativo simple, definido como la diferencia entre el total de hogares y el total de viviendas particulares habitadas, y el cuantitativo compuesto, el cual incorpora a este cálculo la noción de viviendas irrecuperables habitadas. En este análisis se adopta el déficit cuantitativo compuesto, dado que al incluir las condiciones materiales de las viviendas ocupadas contribuye a construir un universo más representativo de la problemática habitacional.

El déficit cualitativo también mostró una disminución sostenida en términos relativos a lo largo de las dos décadas, pasando del 26% de los hogares en 2001 al 19% en 2022. No obstante, la cantidad absoluta de hogares en esta condición aumentó de 2,6 millones a más de 3 millones, principalmente por la falta de servicios básicos y el hacinamiento crítico, lo que pone en evidencia que las mejoras del parque habitacional existente fueron más limitadas que su crecimiento en términos cuantitativos (cuadro 2).

Cuadro 2. Variación intercensal del déficit cualitativo a nivel nacional (2001, 2010 y 2022)

				2001-2010		2010-2022		2001-2022	
	2001	2010	2022	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Hogares	10.075.814	12.171.675	15.932.302	2.095.861	20,80%	3.760.627	30,90%	5.856.488	58,12%
Hogares en viviendas aceptables sin servicios	945.258	1.039.713	1.298.589	94.455	9,99%	258.876	24,90%	353.331	37,38%
Hogares en viviendas aceptables con hacinamiento	125.238	179.496	197.131	54.258	43,32%	17.635	9,82%	71.893	57,41%
Hogares en casas tipo B	1.573.462	1.579.127	1.602.758	5.665	0,36%	23.631	1,50%	29.296	1,86%
Hogares duplicados	-18.097	-20.698	-24.703						
Hogares con déficit habitacional cualitativo	2.625.861	2.777.638	3.073.775	151.777	5,78%	296.137	10,66%	447.914	17,06%
Porcentaje del déficit cualitativo	26,06%	22,82%	19,29%						

Nota: las casas tipo B son aquellas que cumplen al menos una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra, no tienen provisión de agua por cañeria dentro de la vivienda o no disponen de baño con descarga de agua. Los hogares duplicados se refieren a un error de registro, en el que un mismo hogar –o sus miembros– aparece copiado dos o más veces en las bases de datos censales.

Fuente: elaboración propia con base en Redatam, INDEC.

En síntesis, el déficit habitacional total a nivel nacional registró una disminución significativa en términos relativos, y el componente cuantitativo fue el que mayor incidencia ha tenido en esta baja (cuadro 3).

Cuadro 3. Variación intercensal del déficit total a nivel nacional (2001, 2010 y 2022)

				2001-2010		2010-2022		2001-2022	
	2001	2010	2022	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Hogares	10.075.814	12.171.675	15.932.302	2.095.861	20,80%	3.760.627	30,90%	5.856.488	58,12%
Total déficit habitacional	3.593.533	4.122.654	3.888.678	529.121	14,72%	-236.976	-5,75%	292.145	8,13%
Porcentaje de hogares con déficit habitacional	35,7%	33,9%	24,4%						

Fuente: elaboración propia con base en Redatam, INDEC.

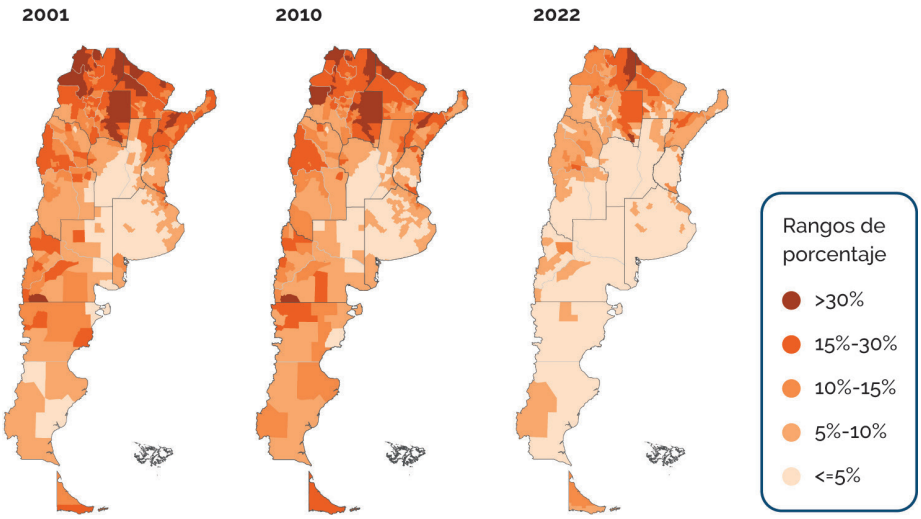
La dinámica general de mejora del déficit habitacional debe ser interpretada en relación con su distribución territorial. En 2022, los niveles más elevados se registraron en las regiones del NOA y el NEA, donde la incidencia supera el 30% de los hogares (mapa 4). En ambas regiones, el déficit cuantitativo se ubicó en torno al 8%, mientras que el cualitativo alcanzó valores comprendidos entre el 23% y el 29%, lo que muestra la persistencia en las dificultades de acceso a los servicios básicos. No obstante, estas regiones exhibieron las reducciones más significativas en términos porcentuales a lo largo del período analizado.

En el extremo opuesto, las regiones Patagonia Norte y Patagonia Sur presentaron los valores más bajos del país, con un déficit habitacional total cercano al 14% (mapa 4). En estas regiones, el componente cuantitativo alcanzó al 3,7% y 5,2% de los hogares, mientras que el cualitativo al 11,4% y 8,3%, respectivamente. Por su parte, las regiones de Buenos Aires, Centro y Cuyo exhibieron un comportamiento intermedio, con una incidencia que oscila entre el 16% y el 23% de los hogares con déficit habitacional. Sin embargo, al interior de estas regiones se observan disparidades territoriales en cuanto al déficit cualitativo.

La evolución de estos indicadores refleja la persistencia de asimetrías regionales en la problemática habitacional argentina, así como la primacía del componente cualitativo en la configuración del déficit habitacional actual que alcanza a uno de cada cinco hogares del país. Asimismo, cerca del 40% de este déficit se explica por falta de cobertura y conexiones domiciliarias

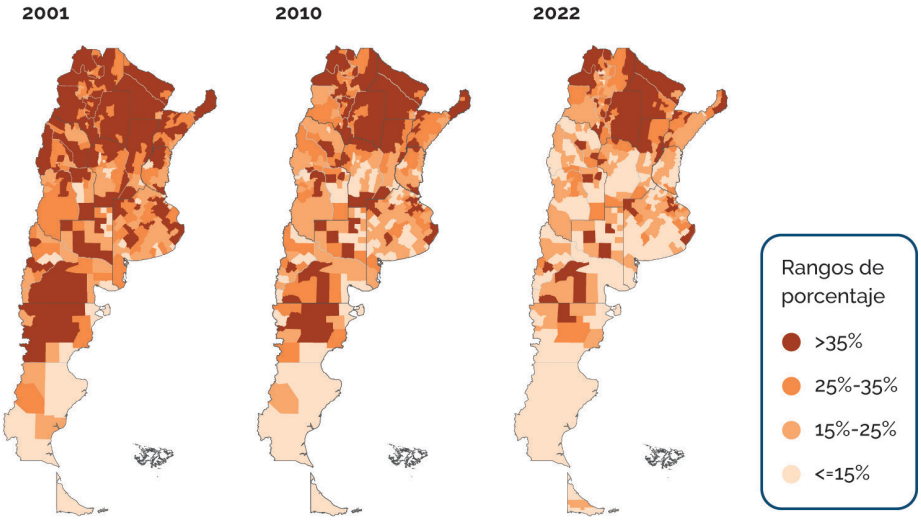
a la red de agua y saneamiento, lo que subraya la necesidad de priorizar el desarrollo de la infraestructura vinculada a estos servicios urbanos.

Mapa 4. Evolución del déficit habitacional cuantitativo por departamento (2001, 2010 y 2022)



Fuente: elaboración propia con base en Redatam, INDEC.

Mapa 5. Evolución del déficit habitacional cualitativo por departamento (2001, 2010 y 2022)



Fuente: elaboración propia con base en Redatam, INDEC.

Asimetrías regionales y concentración de barrios populares en las ciudades argentinas

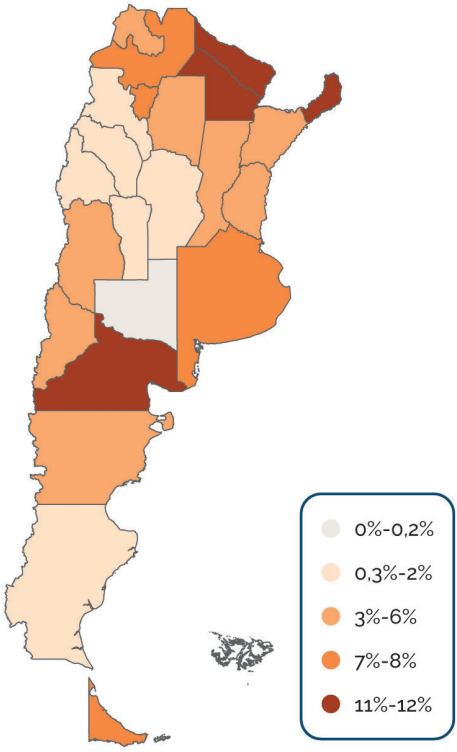
El fenómeno de los barrios populares constituye una expresión de las desigualdades urbanas y los límites del acceso formal al suelo y la vivienda en la Argentina. Este proceso, lejos de ser un hecho aislado, se inscribe en las dinámicas de urbanización desigual propias de América Latina y el Caribe, donde más de 93 millones de personas, el 19% de la población urbana, habita en asentamientos precarios[10].

Según el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP, 2023), aproximadamente uno de cada diez habitantes del país reside en un barrio popular (11,4% de la población). Esta realidad presenta una distribución heterogénea a lo largo del territorio nacional, con diferencias significativas en la incidencia de los barrios populares entre las distintas jurisdicciones. En algunas regiones, la proporción de población residente en estos barrios se aproxima a dos de cada diez habitantes. Esta diversidad territorial también se refleja en el parque habitacional, donde la participación de viviendas localizadas en barrios populares presenta variaciones relevantes entre las distintas áreas del país (mapa 6).

Al analizar la distribución regional de los barrios populares, se observa que la región Buenos Aires concentra más de la mitad de las familias que residen en estos barrios a nivel nacional (54,1%, 669.296 familias). En cuanto a la cantidad de barrios registrados, le siguen el NEA y NOA, mientras que los barrios de la región Centro se destacan por contar con la densidad poblacional más alta del país, en su conjunto, después de Buenos Aires. La región patagónica en su conjunto y la región de Cuyo tienen una presencia territorial minoritaria, al representar el 10,81% y el 5,63% de la superficie total de barrios, respectivamente.

[10] Estimaciones del Banco Mundial (2022) con base en ONU-Hábitat (2024).
[11] Se estimó la población que reside en barrios populares en función de la cantidad de familias registradas en el RENABAP (2023) y el total poblacional por provincia según INDEC (2022).

Mapa 6. Porcentaje de viviendas en barrios populares respecto del total de viviendas por provincia (2022 y 2023)



La Pampa
Viviendas totales - **164.268**
Viviendas en barrios populares - **372**
% viviendas en barrios populares - **0,2%**

La Rioja
Viviendas totales - **148.070**
Viviendas en barrios populares - **2.247**
% viviendas en Barrios Populares - **2%**

San Juan
Viviendas totales - **263.402**
Viviendas en barrios populares - **5.047**
% viviendas en barrios populares - **2%**

Santa Cruz
Viviendas totales - **134.840**
Viviendas en barrios populares - **2.601**
% viviendas en barrios populares - **2%**

San Luis
Viviendas totales - **204.364**
Viviendas en barrios populares - **4.038**
% viviendas en barrios populares - **2%**

Córdoba
Viviendas totales - **1.614.694**
Viviendas en barrios populares - **33.644**
% viviendas en barrios populares - **2%**

Catamarca
Viviendas totales - **156.168**
Viviendas en barrios populares - **3.571**
% viviendas en barrios populares - **2%**

Mendoza
Viviendas totales - **701.357**
Viviendas en barrios populares - **23.996**
% viviendas en barrios populares - **3%**

Chubut
Viviendas totales - **240.945**
Viviendas en barrios populares - **9.686**
% viviendas en barrios populares - **4%**

Buenos Aires
Viviendas totales - **6.745.665**
Viviendas en barrios populares - **535.133**
% viviendas en barrios populares - **8%**

Tierra del Fuego
Viviendas totales - **69.757**
Viviendas en barrios populares - **5.585**
% viviendas en barrios populares - **8%**

Río Negro
Viviendas totales - **307.730**
Viviendas en barrios populares - **32.922**
% viviendas en barrios populares - **11%**

Entre Ríos
Viviendas totales - **557.956**
Viviendas en barrios populares - **23.869**
% viviendas en barrios populares - **4%**

Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Viviendas totales - **1.614.354**
Viviendas en barrios populares - **73.195**
% viviendas en barrios populares - **5%**

Neuquén
Viviendas totales - **283.756**
Viviendas en barrios populares - **13.458**
% viviendas en barrios populares - **5%**

Santiago del Estero
Viviendas totales - **345.428**
Viviendas en barrios populares - **19.033**
% viviendas en barrios populares - **6%**

Santa Fe
Viviendas totales - **1.450.807**
Viviendas en barrios populares - **84.306**
% viviendas en barrios populares - **6%**

Jujuy
Viviendas totales - **266.244**
Viviendas en barrios populares - **17.208**
% viviendas en barrios populares - **6%**

Corrientes
Viviendas totales - **408.470**
Viviendas en barrios populares - **26.465**
% viviendas en barrios populares - **6%**

Salta
Viviendas totales - **457.992**
Viviendas en barrios populares - **35.714**
% viviendas en barrios populares - **8%**

Tucumán
Viviendas totales - **552.986**
Viviendas en barrios populares - **43.608**
% viviendas en barrios populares - **8%**

Misiones
Viviendas totales - **464.102**
Viviendas en barrios populares - **52.995**
% viviendas en barrios populares - **11%**

Formosa
Viviendas totales - **218.558**
Viviendas en barrios populares - **25.393**
% viviendas en barrios populares - **12%**

Chaco
Viviendas totales - **411.116**
Viviendas en barrios populares - **50.711**
% viviendas en barrios populares - **12%**

Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2022) y RENABAP (2023).

En cuanto a la cantidad de familias que viven en barrios populares, se destacan las regiones NEA (171.221 familias), Centro (156.091 familias) y NOA (131.143 familias), luego de Buenos Aires (669.296 familias). En contraste, las regiones de Patagonia Norte, Cuyo y Patagonia Sur registran los niveles de población más bajos en barrios populares, al agrupar el 4,2% (51.461 familias), el 3,1% (38.913 familias) y el 1,6% (19.670 familias) de las familias relevadas en cada caso. El cuadro 4 sintetiza estos indicadores por región.

Cuadro 4. Síntesis de la concentración de los barrios populares por región (2022 y 2023)

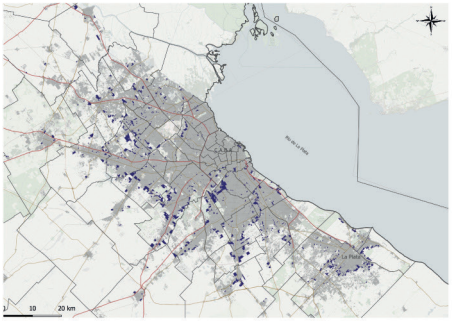
Región	Cantidad de barrios populares	Cantidad de familias aproximada	Cantidad de viviendas aproximada	Densidad (hab./km²)	Superficie (km²)	Sup./total país
NOA	1.072	131.143	119.134	5.800	90	13,2%
NEA	1.238	171.221	155.564	4.642	148	21,6%
Cuyo	507	38.913	35.328	4.042	39	5,6%
Centro	1.018	156.091	141.819	8.574	73	10,6%
Patagonia Sur	153	19.670	17.872	3.084	26	3,7%
Patagonia Norte	365	51.461	46.752	4.251	48	7,1%
Buenos Aires	2.114	669.296	608.328	10.260	261	38,1%
Total país	6.467	1.237.795	1.124.797	5.807	685	100%

Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo Nacional (2022) y RENABAP (2023).

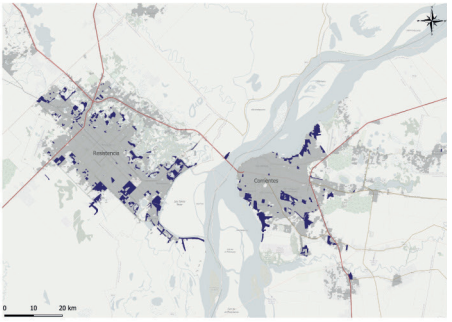
Si bien el análisis regional identifica tendencias generales y asimetrías federales, al interior de cada región y provincia conviven realidades territoriales heterogéneas. Esta configuración evidencia que la localización de estos barrios está estrechamente ligada a la jerarquía urbana y la proximidad a los grandes centros económicos.

La RMBA concentra casi una cuarta parte de los barrios populares de la Argentina (24,1%, 1.557 barrios) (mapa 7); allí reside cerca de la mitad de las familias (46,4%, es decir, 573.772 familias). Sin embargo, este patrón no es exclusivo de la RMBA, sino que se replica en los principales centros urbanos del país en función de la centralidad y escala de cada nodo. En el NEA, se destaca el eje Corrientes-Resistencia con 301 barrios y 45.840 familias (mapa 8); en la región Centro, el Área Metropolitana de Rosario (mapa 9) y Gran Córdoba consolidan núcleos de alta densidad con 60.096 y 25.667 familias respectivamente. Esta tendencia se manifiesta también en Cuyo, con el Área Metropolitana de Mendoza (202 barrios y 15.282 familias) (mapa 10); en el NOA, con el aglomerado del Gran San Miguel de Tucumán (198 barrios y 36.335 familias) (mapa 11); y en la Patagonia, el eje Neuquén-Cipolletti-Allen registra 164 barrios y 24.110 familias (mapa 12).

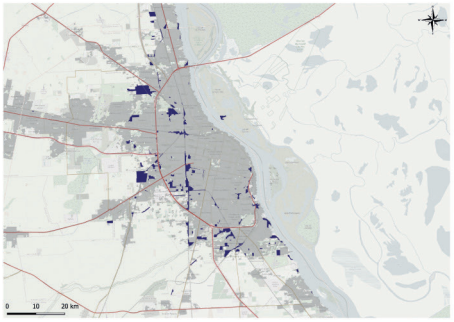
Mapa 7. Localización de los 1.557 barrios populares de RMBA (2023)



Mapa 8. Localización de los 301 barrios populares de Corrientes-Resistencia (2023)



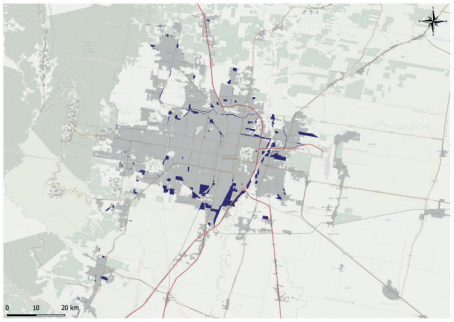
Mapa 9. Localización de los 212 barrios populares del Área Metropolitana de Rosario (2023)



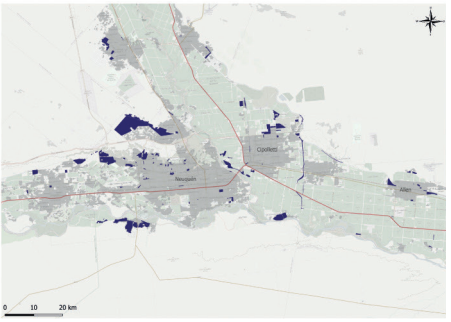
Mapa 10. Localización de los 202 barrios populares del Área Metropolitana de Mendoza (2023)



Mapa 11. Localización de los 198 barrios populares del aglomerado Gran San Miguel de Tucumán (2023)



Mapa 12. Localización de los 164 barrios populares del eje Neuquén-Cipolletti-Allen (2023)



Fuente: elaboración propia con base en datos de RENABAP (2023).

El acceso a los servicios básicos es una de las dimensiones centrales para comprender las condiciones de las familias que habitan en barrios populares. Según los indicadores del Observatorio de Barrios Populares, la situación nacional se distribuye del siguiente modo:

- **Energía eléctrica:** el 56,75% de los barrios cuenta con una conexión irregular a la red eléctrica y solo el 33,8% dispone de una conexión formal a red con medidor domiciliario con factura[12].
- **Agua corriente:** el 56,63% de los barrios posee una conexión irregular a la red de agua y solo el 8,43% posee conexión formal a la red de agua con factura.
- **Cloacas:** el 65,92% de los barrios posee desagüe solo a pozo negro/ciego u hoyo y solo el 2,58% cuenta con conexión formal a la red cloacal.
- **Gas:** únicamente el 1% dispone de conexión formal a la red de gas.

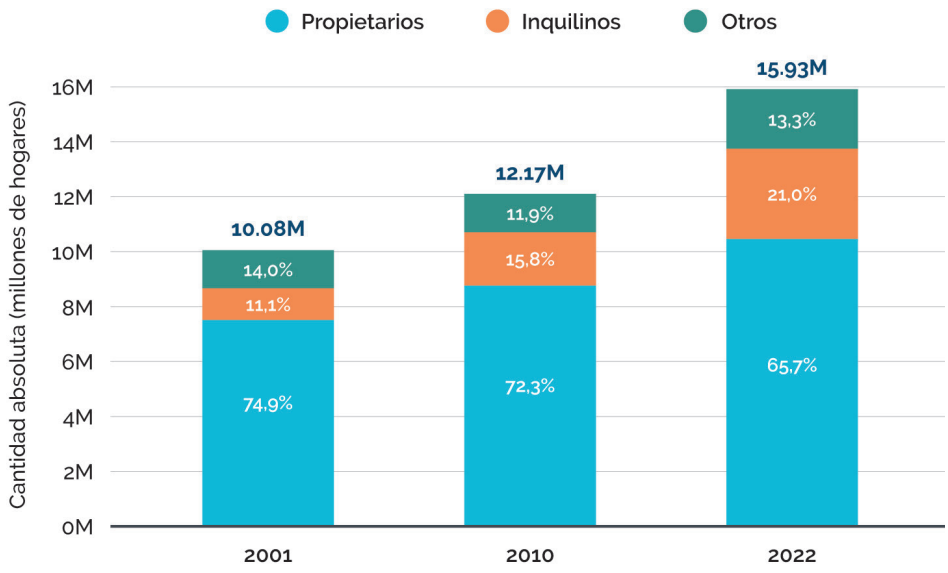
En cuanto al saneamiento, se presenta una situación crítica en la mayoría de los barrios populares. La conexión formal a la red cloacal se concentra principalmente en CABA seguida por San Luis, Tierra del Fuego, Buenos Aires, Entre Ríos y Neuquén. En las provincias restantes, la modalidad predominante es el desagüe a pozo negro y el uso de cámara séptica. Estos datos evidencian la persistencia de un déficit estructural en saneamiento básico.

El nuevo protagonismo del alquiler

La centralidad actual del alquiler en la Argentina se manifiesta a partir de las transformaciones registradas en la estructura y dinámica de los hogares durante las últimas dos décadas. Después de un largo período de sostenido aumento de la tasa de hogares propietarios —desde 1947 hasta su máximo en 2001—, se registra una marcada reducción de casi diez puntos porcentuales, al pasar del 74,9% al 65,7% en 2022 (gráfico 2). Los hogares inquilinos incrementaron su participación y prácticamente duplicaron su peso relativo sobre el total de los hogares, al pasar del 11,1% al 21%.

[12] Modo óptimo y seguro de conexión. Servicio operado y mantenido por la prestadora de cada provincia.

Gráfico 2. Variación intercensal de la proporción de hogares inquilinos y propietarios respecto del total de hogares, a nivel nacional (2001, 2010 y 2022)



Fuente: elaboración propia con base en Redatam, INDEC.

En la Argentina, las políticas habitacionales han priorizado históricamente el acceso a la propiedad como eje central de la intervención estatal y relegado el alquiler a un rol secundario, entendido siempre como alternativa transitoria y no como forma de acceso habitacional permanente[13]. No obstante, existieron diferentes prácticas de regulación estatal del mercado de alquiler de viviendas que incluyeron desde el congelamiento de precios hasta la suspensión de desalojos. Los sucesivos ciclos de regulación y liberalización a lo largo de los últimos cien años evidencian las dificultades de este enfoque para garantizar un acceso amplio y sostenible a la vivienda en alquiler[14].

[13] Cabe destacar que este sesgo a favor de la vivienda en propiedad no constituye un rasgo exclusivo de la Argentina, sino que se observa de manera extendida en los países de la región. Distintas publicaciones de organismos internacionales, como ONU-Hábitat (2011) y Blanco, Fretes Cibils y Muñoz (2014), dan cuenta de ello. Allí se señalan también las limitaciones de estos enfoques viviendistas, tanto en términos de alcance como por la carga fiscal y administrativa que implica su implementación.

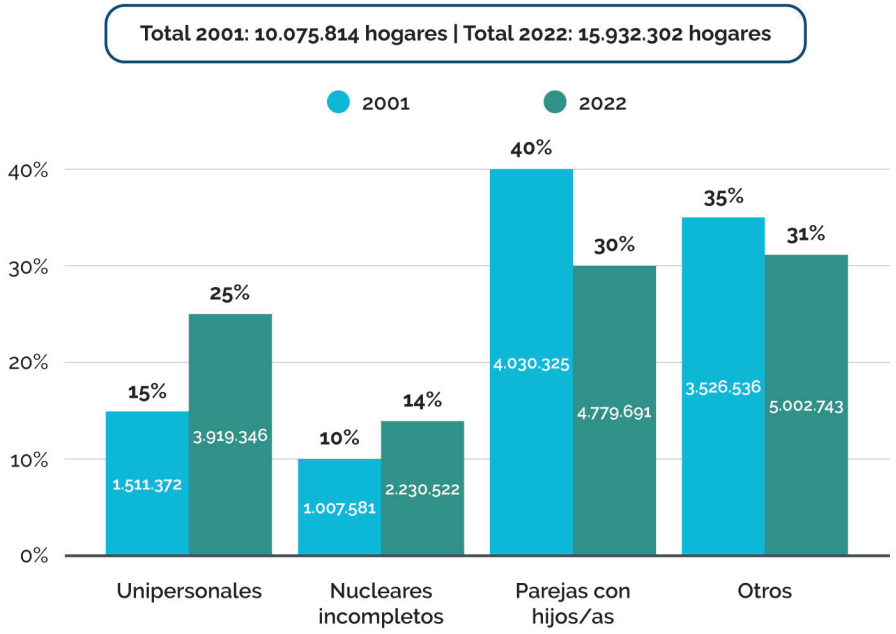
[14] Muñoz (2022) y Araujo (2024) recogen en sus trabajos los distintos momentos de estos procesos, donde se suceden momentos de mayor o menor rigor en el ejercicio de control por parte del Estado y también instancias concretas de desregulación.

Adicionalmente, esta transformación debe analizarse en relación con los cambios entre los tipos de hogar. En 2001, los hogares unipersonales representaron el 15%, mientras que en 2022 alcanzaron el 24,6% del total. También creció la proporción de hogares nucleares incompletos que pasaron del 10% al 14%. En paralelo, los hogares de parejas con hijos/as disminuyeron su peso, al pasar del 40% al 30% de los hogares. En ese sentido, se destaca que los hogares unipersonales[15] presentan los mayores niveles de inquilinización entre los distintos tipos de hogar, al alcanzar el 30,7% en 2022, frente al 16,4% registrado en 2001. Es decir, el tipo de hogar que más creció es también el más inquilinizado. De persistir esta tendencia, se consolidaría una demanda habitacional con mayor proporción de hogares de menor tamaño y mayor propensión al alquiler.

Sin embargo, resulta también relevante describir el incremento de la proporción de hogares inquilinos entre las familias (gráfico 3). En 2022, cerca del 17% de los hogares nucleares completos y el 20% de los hogares nucleares incompletos con hijos/as residían en viviendas alquiladas. Se trata de un dato clave en la medida en que la expansión del alquiler entre los hogares familiares podría indicar una mayor incidencia del alquiler entre futuros adultos. De acuerdo con una encuesta de Sentimientos Públicos (2023), la mitad de las personas inquilinas eran hijas de inquilinos. Es decir que los hogares que se desprenden de hogares inquilinos tienden a ser, a su vez, inquilinos, lo que revela una lógica de reproducción intergeneracional de esta modalidad de acceso residencial.

[15] Entre los 5,8 millones de nuevos hogares creados entre 2001 y 2022, los unipersonales habrían representado el 41%.

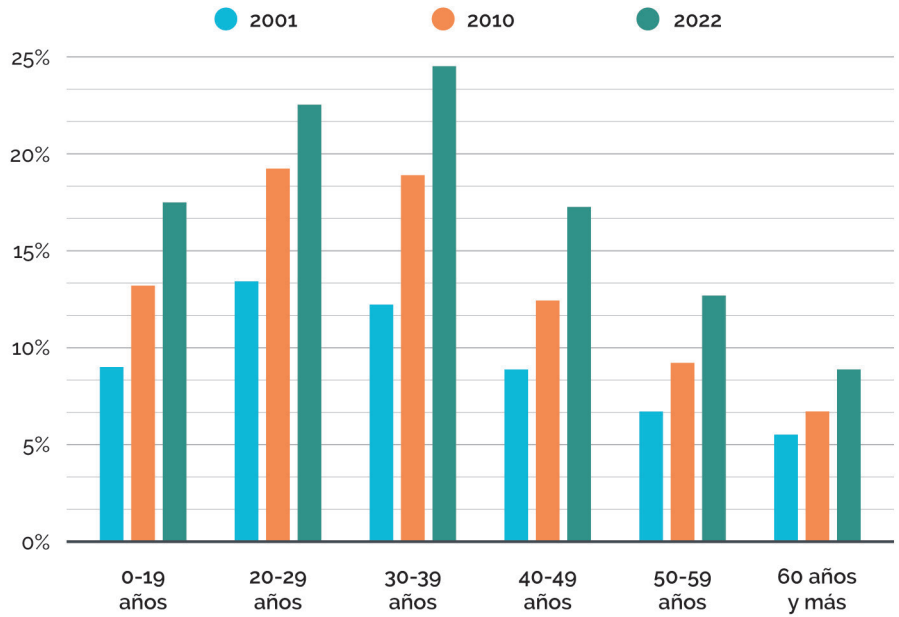
Gráfico 3. Evolución de la estructura de hogares inquilinos (2001 y 2022)



Fuente: elaboración propia con base en Redatam, INDEC.

La proporción de inquilinos/as creció en todas las franjas etarias (gráfico 4). Históricamente, el alquiler estuvo asociado principalmente a las etapas iniciales de la vida adulta y del ciclo del hogar, lo que se reflejaba en una mayor incidencia entre las y los adultos jóvenes (Felice, 2018). Sin embargo, entre 2001 y 2022 se observa un cambio relevante: el grupo de 30 a 39 años pasó a ser el más inquilinizado (24,4%). Este desplazamiento da cuenta de una prolongación en el tiempo de la condición inquilina, con la posibilidad de que el alquiler se consolide como una forma permanente de acceso a la vivienda, incluso en etapas más avanzadas del ciclo de vida. Asimismo, el incremento —aún incipiente— de la proporción de inquilinos/as mayores de 60 años anticipa la expansión del fenómeno de la vejez inquilina en el largo plazo.

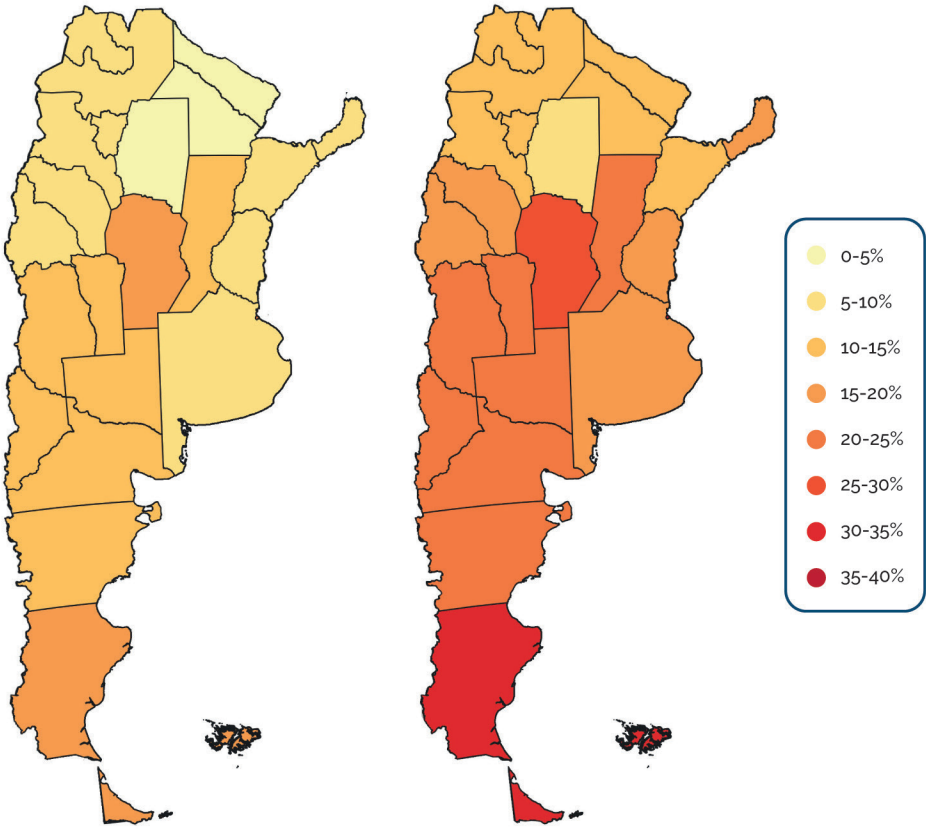
Gráfico 4. Variación intercensal de la proporción de hogares inquilinos según franja de edad, a nivel nacional (2001, 2010 y 2022)



Fuente: elaboración propia con base en Redatam, INDEC.

Desde una perspectiva territorial, la inquilinización se expandió en todo el país, aunque lo hizo de manera desigual. Su intensidad fue mayor en la región Centro y en las provincias patagónicas, y sensiblemente menor en gran parte del NOA y NEA. En 2022, las jurisdicciones con mayor proporción de hogares inquilinos fueron CABA, Tierra del Fuego, Santa Cruz, Córdoba y Neuquén, seguidas por Chubut y Río Negro (mapa 13).

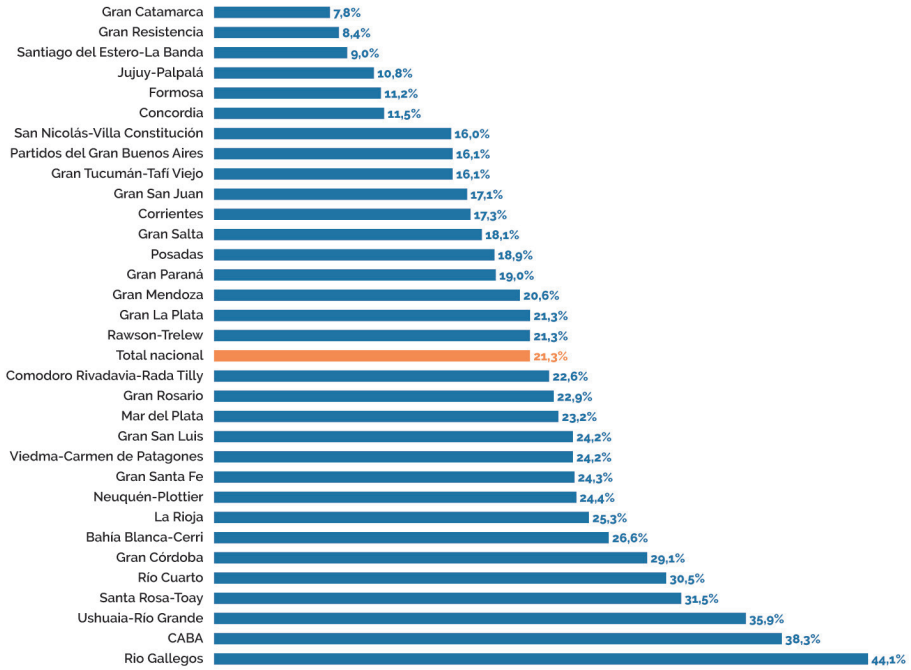
Mapa 13. Variación de la proporción de hogares inquilinos por provincia (2001 y 2022)



Fuente: elaboración propia con base en Redatam, INDEC.

Los aglomerados urbanos aparecen como ámbitos en los cuales se intensifican las tendencias generales, especialmente donde el turismo, la minería y la energía operan como actividades de atracción poblacional. En estos contextos, las migraciones incrementan la demanda de vivienda en alquiler, mientras que el turismo, a través del alquiler temporario, cubre parte de la oferta habitacional. Las actividades vinculadas a la minería e hidrocarburos suelen generar expectativas de rentabilidad descalzadas de los ingresos de la población local. En conjunto, estos factores tienden a tensionar los mercados de alquileres, aunque con matices según las particularidades de cada territorio (gráfico 5).

Gráfico 5. Comparativa de la proporción de inquilinos sobre el total de hogares a nivel de los aglomerados urbanos (primer trimestre de 2025)



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

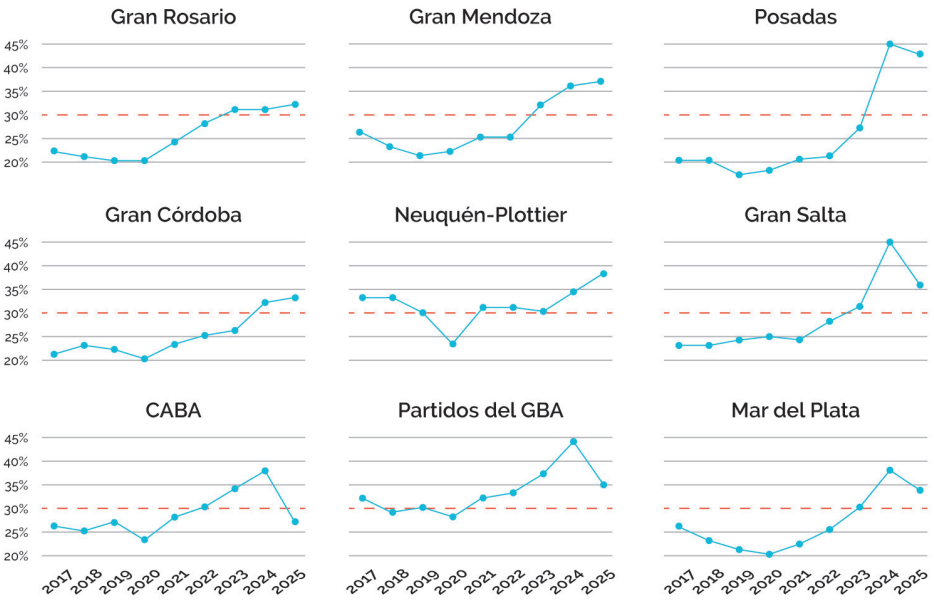
Más allá del lugar de residencia, poder alquilar una vivienda supone dificultades significativas para los/as inquilinos/as. Si bien existen barreras de ingreso relativamente homogéneas —como la exigencia de garantías propietarias y la demostración de ingresos—, en la práctica se dispone de escasa información sistematizada sobre los contratos firmados y los montos efectivamente pactados que permita conocer en detalle las condiciones de acceso al alquiler.

Aunque no existen datos oficiales que midan la asequibilidad del alquiler[16], la relación entre los ingresos de los inquilinos/as y los valores de publica-

[16] La nueva centralidad del alquiler requiere el desarrollo de sistemas de monitoreo que releven datos y construyan información de manera homogénea y comparable sobre valores, contratos y actores del mercado de alquileres. Estos sistemas deben evitar la dependencia exclusiva de fuentes privadas e incorporar abordajes cualitativos y cuantitativos como insumos fundamentales para la medición, el seguimiento y la mejora continua de las políticas de alquiler.

ción permite una aproximación. Considerando que un alquiler no debería superar el 30% de los ingresos de un hogar[17], se observa que a lo largo de los últimos años la mayoría de los aglomerados urbanos superó esta incidencia (gráfico 6), hecho que ha restringido tanto el ingreso como la permanencia en el mercado de alquiler.

Gráfico 6. Evolución de la proporción del ingreso familiar destinado al alquiler, para dos ambientes, a nivel de los aglomerados urbanos (primer trimestre de 2025)



Fuente: elaboración propia con base en Reporte Inmobiliario (2025), Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IDECBA)[18].

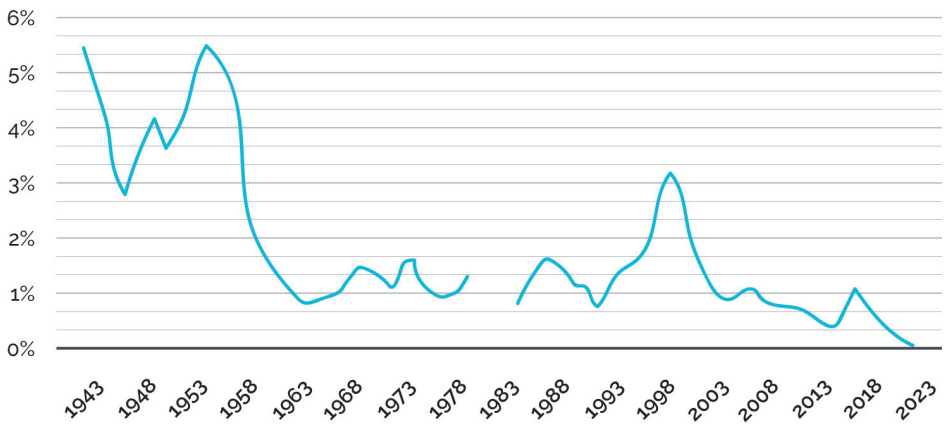
[17] Existe un consenso internacional respecto al 30% como umbral de asequibilidad para la vivienda. Por ejemplo, en ONU-Hábitat (2019) se define la asequibilidad como un componente central del derecho a la vivienda adecuada, donde se señala que los gastos en vivienda no deben comprometer otras necesidades básicas del hogar, y además se retoma como referencia internacional el hecho de que no superen el 30% del ingreso. En la Argentina, se encuentra la misma referencia en CIPPEC (2023), donde se utiliza la relación ingreso-alquiler como variable clave para evaluar la asequibilidad del alquiler en el país y también se consideran los estándares internacionales que sitúan el umbral de esfuerzo habitacional en torno al 30% del ingreso. También esta referencia de asequibilidad es utilizada en CEEU (2022).

[18] Debe tenerse en cuenta que el dato correspondiente a CABA se desarrolló con una metodología distinta al resto y, por lo tanto, no es comparable. El informe de Reporte Inmobiliario (2025) releva un número homogéneo de casos para cada localidad-barrio en función de su densidad edificada en el casco céntrico o en la zona reconocible como de mayor presencia de edificios residenciales en propiedad horizontal —la investigación se lleva adelante bajo la figura de *mystery shopper*—. Por su parte, los datos de IDECBA (s.f.) muestran la evolución del precio de los alquileres de las unidades de 1 a 3 ambientes (usados y a estrenar) en CABA. Para el relevamiento se utiliza información del portal Argenprop correspondiente a los valores promedio de oferta publicados.

El crédito hipotecario: una aspiración sin resolver[19]

En la Argentina, el crédito hipotecario nunca logró consolidarse como una política estructural y sostenida en el tiempo de acceso a la vivienda, sino que se desarrolló a través de ciclos breves de expansión seguidos por prolongados períodos de retracción. A lo largo del último siglo pueden identificarse al menos tres grandes olas de crecimiento del crédito hipotecario: la más relevante, entre 1947 y 1955, asociada a la centralización de los créditos en el Banco Hipotecario; otra durante la convertibilidad de los años noventa; y una más reciente y de menor magnitud, entre 2016 y 2018, con la introducción de la unidad de valor adquisitivo (UVA) (gráfico 7).

Gráfico 7. Evolución del crédito hipotecario para la vivienda, *stock* como porcentaje del PIB, a nivel nacional (1943-2023)



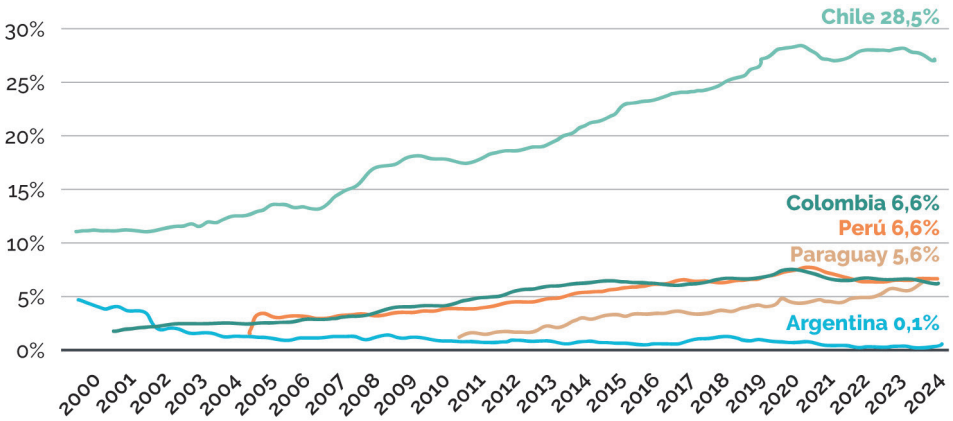
Fuente: elaborado por Federico González Rouco con base en INDEC, BCRA y organismos provinciales.

En 2023, en términos de comparación regional y con alrededor del 0,1% del producto interno bruto (PIB) en créditos hipotecarios, la Argentina se encontraba muy por debajo de países como Brasil (9,8%), México (10,8%) o Chile (28,5%) (Fundación Tejido Urbano, 2025).

[19] Este apartado está basado en González Rouco (2025).

Si se analiza la trayectoria del crédito en comparación con el resto de los países de la región durante los últimos 25 años, se observa, además, su baja incidencia en relación con el PIB, aun durante los picos más elevados (gráfico 8).

Gráfico 8. Evolución comparada, *stock* de crédito hipotecario, como porcentaje del PIB, en la Argentina y otros países (2000-2024)



Fuente: elaborado por Federico González Rouco con base en institutos nacionales de estadísticas y bancos centrales.

El crédito hipotecario en la Argentina se ha caracterizado por su tamaño reducido en relación con el total de la economía y por una concentración geográfica y en determinados grupos de beneficiarios, particularmente adultos relativamente jóvenes que trabajan en relación de dependencia.

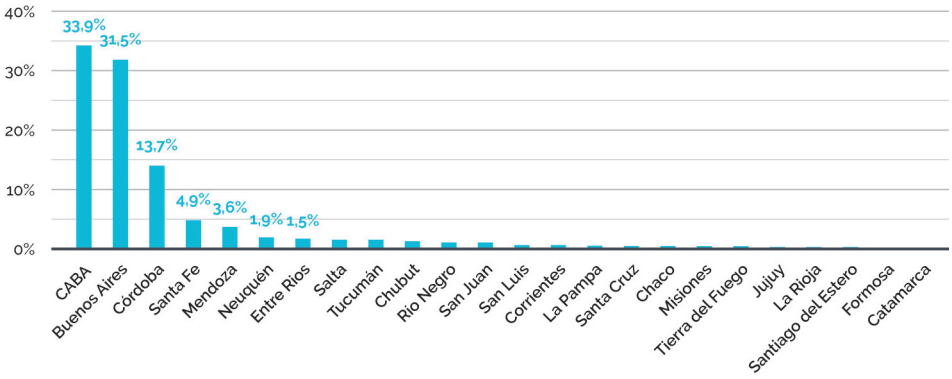
El contexto referido anteriormente en el apartado de alquileres da cuenta de la caída de los hogares propietarios, es decir, la menor incidencia de esta forma de acceso a la vivienda y, como contraparte, el crecimiento de la proporción de los alquileres. Sin crédito hipotecario —o frente a la existencia de una oferta de créditos hipotecarios con altas barreras de ingreso— se reducen las posibilidades de acceso a la vivienda en propiedad, en caso de no pertenecer a segmentos de altos ingresos o beneficiarse de alguna herencia. En ese sentido, gran parte de la demanda de vivienda tiende a migrar hacia el mercado de alquileres.

Entre los principales factores que limitan la ampliación del crédito hipotecario se encuentran los efectos de la inestabilidad macroeconómica —expresada en inflación persistente, episodios de volatilidad cambiaria y *defaults*—, las falencias de una arquitectura institucional capaz de mitigar dichas condiciones y de brindar protección a los contratos, a los deudores y a los acreedores en el largo plazo, así como la necesidad de desarrollar mecanismos que permitan escalar la oferta de crédito y articularla de manera más efectiva con la oferta de vivienda. La experiencia reciente es ilustrativa.

La introducción de la UVA en 2016 marcó un punto de inflexión. Entre 2017 y 2018 se otorgaron más de 115.000 créditos, con picos mensuales superiores a 10.000 hipotecas, y el *stock* se triplicó hasta alcanzar el 1,1% del PIB. La implementación de políticas como el congelamiento de las cuotas, sumadas al debate sobre la utilización de la UVA, habría fomentado un escenario de incertidumbre y desalentado la oferta de nuevos créditos. Si bien esta experiencia demostró el potencial de implementación de las unidades indexadas, la caída del salario real y, en consiguiente, de la capacidad de pago marcaron los límites de la herramienta.

En 2024-2025 se asistió a un repunte del crédito hipotecario, nuevamente en UVA. La baja de la inflación frente al pico de 2023 y el conocimiento previo del instrumento habrían favorecido esta recuperación. Entre julio de 2024 y septiembre de 2025 se otorgaron 44.000 créditos por aproximadamente 3.300 millones de dólares, frente a apenas 420 millones de dólares desembolsados en los 54 meses previos. Las tasas iniciales oscilaron entre el 3% y el 6% en bancos públicos y entre el 5% y el 8% en privados, pero luego se incrementaron de forma significativa. Seis provincias explicaron el 90% de los nuevos créditos, encabezadas por CABA (34%), provincia de Buenos Aires (31%) y Córdoba (14%), seguidas por Santa Fe, Mendoza y Neuquén en mucha menor proporción (gráfico 9).

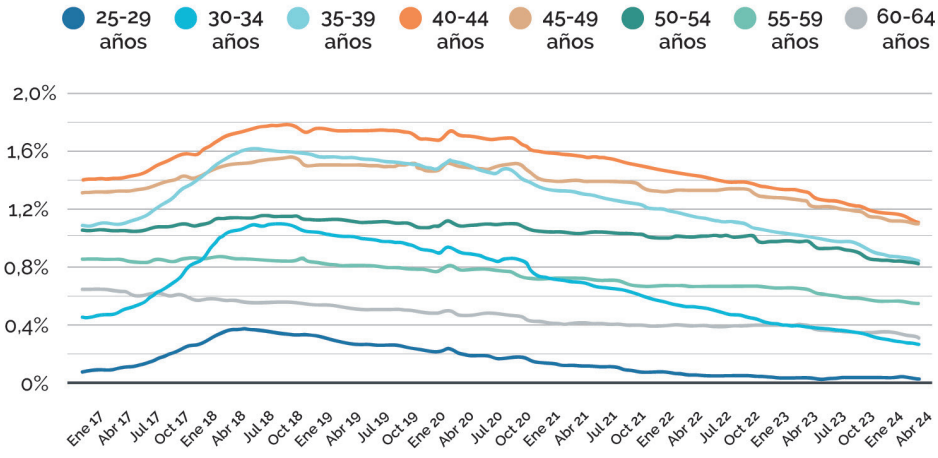
Gráfico 9. Distribución de los nuevos deudores según su localización, como porcentaje del total, por provincia (2024)



Fuente: elaborado por Federico González Rouco con base en datos publicados por BCRA.

Dos tercios de los nuevos deudores tenían entre 30 y 44 años, y alrededor del 85% contaba con cuenta sueldo, lo que evidencia una alta selectividad por formalidad laboral. Estos aspectos ponen en evidencia algunas restricciones estructurales en torno a la demanda realmente atendida por el crédito hipotecario, respecto de su distribución geográfica, rango etario e inserción laboral (gráfico 10).

Gráfico 10. Evolución de la proporción de adultos con crédito hipotecario, como porcentaje del rango etario, a nivel nacional (enero de 2017 - abril de 2024)



Fuente: elaborado por Federico González Rouco con base en datos publicados por BCRA.

En el escenario de incremento de las tasas de interés podría arriesgarse que la restricción está en la falta de fondeo de largo plazo. La restricción vinculante sería la liquidez de largo plazo y la ausencia de un canal estable para reciclar carteras (securitización / bonos cubiertos) que permitan escalar y darle mayor profundidad al mercado. Sin un mercado secundario activo, los bancos dependen de depósitos de corto plazo y deben racionar volumen vía tasas.

El desafío estratégico es transformar el crédito no en un episodio aislado sino en una infraestructura financiera permanente. Para ello, resulta indispensable articular crédito hipotecario, mercado de capitales y producción de vivienda. En síntesis, el crédito hipotecario en la Argentina no encuentra su techo por falta de aspiración o de demanda social, sino por la ausencia de reglas estables, de fondeo de largo plazo y por la escasa articulación con la oferta. Consolidar la unidad indexada con amortiguadores explícitos, desplegar seguros hipotecarios, desarrollar un mercado secundario y financiar producción nueva son pasos indispensables para que la vivienda en propiedad deje de ser una excepción y vuelva a integrarse como una opción viable dentro del ciclo de vida de los hogares.

Movilidades fragmentadas que condicionan oportunidades

La movilidad constituye una dimensión clave para comprender las desigualdades urbanas. Inciden en ella factores como la localización de la vivienda y de las actividades de las personas o la infraestructura de transporte, pero también el nivel de ingresos de los hogares, que define las alternativas de transporte disponibles, los tiempos de viaje posibles y la calidad del acceso a las oportunidades que ofrece la ciudad. La evidencia muestra que los hogares de menores ingresos realizan viajes más largos, menos eficientes y hacia destinos peor conectados, con un uso predominante del transporte público y de los modos no motorizados, y con un crecimiento sostenido de la moto como estrategia individual frente a la escasez o baja calidad de la oferta existente del transporte público (PTUBA, 2010; PTUMA, 2013).

Estas dinámicas no son homogéneas. La complejidad de las grandes áreas metropolitanas difiere sustancialmente de la de los grandes aglomerados, y más aún de la de las ciudades intermedias y pequeñas. Sin embargo, en todos los casos se observa una relación estructural entre forma urbana, crecimiento, usos del suelo, oferta de transporte y acceso a oportunidades. Por tal motivo, las políticas urbanas y de movilidad deben estar estrechamente asociadas.

Las tendencias de desarrollo territorial mencionadas anteriormente tienen un correlato en la evolución y el aumento sostenido de la tasa de motorización (Müller *et al.*, 2017; Vasconcellos, 2015). Entre 2013 y 2019 el parque vehicular aumentó 17% y alcanzó un total de 24.619.796 vehículos registrados, es decir, uno de cada dos habitantes tiene movilidad propia (Ministerio de Transporte de la Nación, 2023). Se destaca a su vez el crecimiento de las motos. Según los registros de patentamientos (INDEC, 2025c), entre 2018 y 2020 las motos aumentaron más del 80%.

Esta evolución da cuenta de un cambio en la composición del parque vehicular, donde las motos fueron ganando terreno como modo de acceso a la movilidad, especialmente en contextos de restricción económica, encarecimiento del automóvil y mayores dificultades de acceso al sistema de transporte público de calidad. Es decir, la moto es una solución individual de movilidad frente a territorios urbanos más extensos, fragmentados y con oferta de transporte público insuficiente.

A pesar de estas tendencias, el transporte público continúa siendo un componente central de la movilidad urbana en la Argentina, aunque con niveles de participación modal muy variables entre ciudades. En los grandes aglomerados urbanos, los modos masivos y no motorizados alcanzan, en algunos casos, entre el 40% y el 45% de los viajes diarios; mientras que en ciudades intermedias y turísticas su participación desciende de manera significativa. Allí donde la cobertura, la frecuencia y la calidad del transporte público resultan insuficientes, se profundizan las desigualdades de acceso y se refuerza la dependencia del transporte individual motorizado (cuadro 7).

Cuadro 7. Patrón modal según tipo de ciudad, a nivel urbano y localidades (2023)

Tipo de ciudad	Cantidad de aglomerados urbanos	Población	Movilidad activa	Automóvil (incluye taxi)	Moto	Transporte colectivo
AMBA	1	16.8 millones	16%	29%	2%	54%
Grandes ciudades	8	Más de 500.000	15%	45%	8%	32%
Ciudades intermedias	69	De 50.000 a 5000.000	26%	45%	18%	11%
Localidades pequeñas	877	Menos de 50.000	52%	21%	27%	0

Fuente: Ministerio de Transporte de la Nación (2023).

Desde el punto de vista ambiental, la persistente centralidad del automóvil refuerza un modelo de movilidad intensivo en consumo energético, emisiones de gases de efecto invernadero, ocupación de espacio urbano y generación de externalidades negativas como congestión, ruido y deterioro de la calidad del aire. La movilidad no es solo un problema de transporte, es una condición estructural para el acceso a oportunidades y la calidad de vida en las ciudades argentinas. Su abordaje requiere integrar políticas territoriales, habitacionales, de transporte y espacio público con una mirada federal que reconozca las desigualdades territoriales y sociales del país.

Vulnerabilidades socioambientales y riesgos urbanos

El diagnóstico que sustenta el Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2025-2029 (SINAGIR, 2025) muestra con claridad que la Argentina enfrenta un escenario de riesgos múltiples, crecientes y territorialmente diferenciados, donde los impactos no dependen solo de las amenazas naturales o de origen antrópico, sino fundamentalmente de las condiciones de vulnerabilidad de la población en relación a la ocupación del territorio, los patrones de urbanización, las desigualdades sociales y las capacidades institucionales.

Entre los eventos naturales de mayor frecuencia e impacto se encuentran las inundaciones, sequías, tormentas severas y olas de calor que explican la mayor parte de las pérdidas económicas y sociales. Estas amenazas afectan de manera reiterada a las regiones NEA, NOA, Centro y RMBA, y exponen especialmente a áreas urbanas con drenajes insuficientes, expansión sobre zonas inundables y alta concentración poblacional.

Según el Banco Mundial (2016: 8), el 60% de los desastres en la Argentina se explica por las inundaciones que representaron el 95% de las pérdidas económicas y poblaciones afectadas. Entre 1980 y 2020, las inundaciones fueron el riesgo natural más frecuente. Eventos recientes, como las lluvias en marzo de 2025 en Bahía Blanca —más de 300 mm de precipitación en pocas horas y temperaturas superiores a 40 °C—, provocaron decenas de muertes y pérdidas materiales masivas (SINAGIR, 2025).

Pero las inundaciones cuentan solo una parte de la historia. Las olas de calor han batido récords en el Centro y Norte argentino, con períodos prolongados de temperaturas extremas que superan los 40 °C, lo que extiende el estrés térmico sobre comunidades, infraestructuras y sistemas productivos. En paralelo, sequías más severas han alimentado incendios de gran magnitud, como los de 2024 y 2025, que consumieron millones de hectáreas en Córdoba, NEA y Patagonia.

Resulta necesario entender y actuar sobre las causas que generan la exposición al riesgo ambiental: el patrón de ocupación del suelo (densidades inadecuadas, impermeabilización del suelo y asentamientos en áreas de riesgo, tales como cotas críticas de inundación, laderas escarpadas y franjas costeras bajas), la ausencia de infraestructura en áreas urbanas segregadas (falta de drenajes pluviales, recolección de residuos, alcantarillado y cortinas forestales), la degradación de servicios ecosistémicos (destrucción de humedales que disminuyen la absorción del agua y falta de vegetación que genera "islas de calor") y ciertas debilidades en la gestión del riesgo (falta de coordinación institucional entre áreas y organismos competentes, asignación insuficiente de recursos, visión de corto plazo y ausencia de datos actualizados).

En este marco, la reducción del riesgo requiere consolidarse como una política pública transversal y territorialmente situada, articulada con la adaptación al cambio climático y los instrumentos de planificación y gestión urbana. En términos operativos, resulta prioritario fortalecer las capacidades institucionales y la coordinación interjurisdiccional, en línea con las prioridades del Plan Nacional (SINAGIR, 2025): comprender el riesgo de desastres, consolidar la gobernanza de la gestión del riesgo, invertir de manera sostenida en su reducción para fortalecer la resiliencia y mejorar la preparación para responder eficazmente y "reconstruir mejor" en las etapas de recuperación, rehabilitación y reconstrucción.

En esta dirección, se vuelve central sostener sistemas robustos de información, monitoreo y alerta temprana; orientar la inversión pública con la incorporación de criterios explícitos de riesgo y equidad territorial; y adecuar los marcos normativos e instrumentos de ordenamiento para evitar nuevas ocupaciones en áreas de alta peligrosidad y reducir vulnerabilidades en los tejidos urbanos ya consolidados. En síntesis, una gestión integral del riesgo efectiva requiere articular conocimiento técnico, planificación, regulación e inversión sostenida, priorizando los territorios y grupos sociales con mayor exposición y menor capacidad de respuesta, con el objetivo de disminuir las pérdidas humanas, económicas y ambientales frente a eventos extremos cada vez más frecuentes e intensos.

Financiamiento urbano: un desafío creciente

El ordenamiento jurídico argentino establece un sistema de gobierno representativo, republicano y federal. Este diseño reconoce dos niveles de gobierno fundamentales: el nivel federal y el nivel de las provincias, las cuales gozan de autonomía y en su mayoría preexisten a la conformación de la federación. A partir de la reforma constitucional de 1994, se incorporó explícitamente un tercer nivel de gobierno, el municipal, cuya autonomía fue consagrada en el artículo 123 de la nueva Constitución Nacional. En este marco normativo institucional, las provincias conservan la facultad de fijar sus propios regímenes municipales (art. 5 de la Constitución Nacional), lo que da lugar a heterogenei-

dades institucionales entre jurisdicciones según el grado de autonomía efectivamente reconocido a los municipios.

La distribución de los recursos públicos entre los distintos niveles de gobierno constituye una dimensión central del esquema federal argentino. De acuerdo con IARAF (2025), más del 80% de la recaudación tributaria se origina en tributos administrados por el nivel nacional. Si en lugar de analizar el nivel en el que se recauda se observa la distribución efectiva de los recursos disponibles para el gasto, de acuerdo con las reglas de la coparticipación federal y los distintos regímenes de coparticipación provincial, el 33,7% de lo recaudado es percibido por las provincias y CABA, mientras que el 12,5% de los recursos corresponde a los municipios (IARAF, 2025). Esta distribución debe ser analizada considerando los mecanismos de transferencias y asignaciones existentes entre los distintos niveles de gobierno.

En este marco, las competencias vinculadas al planeamiento, la regulación de usos del suelo y la gestión del territorio son ejercidas por los gobiernos locales, aunque con superposiciones y complementariedades con el nivel provincial y nacional en áreas como infraestructura de servicios básicos, transporte, tributación inmobiliaria y gestión de residuos. Las obras de infraestructura y equipamiento de carácter regional deben ser mayormente afrontadas por los niveles provincial y nacional (Zingoni, 2015). Esta asignación de funciones, combinada con las características de la distribución de recursos entre niveles de gobierno, plantea desafíos para el financiamiento de las responsabilidades asumidas por los gobiernos locales, particularmente frente a las demandas derivadas de los procesos de urbanización (Ardanaz, Muñoz y Slack, 2022).

Las fuentes de ingresos propios de los municipios presentan diferentes alcances según los marcos normativos de cada provincia y se componen, principalmente, de tasas, derechos y contribuciones. En la práctica, se sustentan en buena medida de las tasas retributivas de servicios municipales, entre las que se destacan la Tasa de Servicios Generales (TSG), la Tasa de Inspección, Seguridad e Higiene (TISH) y la Tasa de Contribución al Mantenimiento de la Red Vial, con variaciones en su denominación según la jurisdicción. Estas tasas deben mantener una relación con la contraprestación del servicio brin-

dado y guardar proporcionalidad con el costo de las prestaciones. Existen algunas provincias que han descentralizado el impuesto inmobiliario a los municipios con el objetivo de mejorar la eficiencia recaudatoria, tales como Chaco, Chubut, Corrientes, Formosa, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Sin embargo, el peso en la recaudación vinculado a este tributo continúa siendo bajo respecto de otros, como Ingresos Brutos, que en 2019 representó el 75% de la recaudación de las provincias, frente al 8% del impuesto inmobiliario (Radics *et al.*, 2022).

El impuesto a la propiedad es considerado un tributo apropiado para su implementación a nivel local, pero se encuentra subutilizado en los países en desarrollo. Esto contrasta con la situación en los países desarrollados, donde representa aproximadamente un tercio de la recaudación (Ardanaz, Muñoz y Slack, 2022). En Argentina, al igual que en otros países de la región, los impuestos patrimoniales presentan una participación relativamente reducida dentro de la estructura de ingresos subnacionales, lo que ha dado lugar a distintos análisis sobre su potencial como fuente de financiamiento (Radics *et al.*, 2022).

Como resultado de esta configuración, los municipios tienen a su cargo un conjunto amplio de funciones asociadas al proceso de urbanización, mientras que su estructura de financiamiento combina recursos propios y transferencias provenientes de otros niveles de gobierno que suelen representar más de la mitad de los recursos municipales[20]. Esta estructura puede dar lugar a desequilibrios verticales entre las responsabilidades de gasto y los recursos directamente administrados por los gobiernos locales (Ebel y Yilmaz, 2002; Herrera, 2020). Otro rasgo recurrente de la baja *performance* recaudatoria es la elevada morosidad. Estudios realizados en el contexto argentino muestran que la tasa de cobrabilidad promedio de la TSG alcanza el 65%, mientras que en el caso de la TISH asciende al 79% (López Accotto y Macchioli, 2015), evidenciando la importancia de fortalecer los mecanismos

[20] La vulnerabilidad fiscal constituye un rasgo estructural del sector subnacional en América Latina y el Caribe, y no es una característica exclusiva de la Argentina. En la región, esta situación se manifiesta en una marcada dependencia de las transferencias intergubernamentales, que alcanzan en promedio el 56% de los ingresos subnacionales (Radics *et al.*, 2022).

de administración y recaudación de los recursos locales.

La descentralización debería traducirse en una mayor capacidad de participación e influencia de las personas en las decisiones que afectan a su comunidad, lo cual puede derivar en mejoras identificables en la asignación de los recursos públicos. Instrumentos como las elecciones, los referéndums locales y el presupuesto participativo tienden a fortalecer este vínculo y contribuyen a la transparencia gubernamental (Ebel y Yilmaz, 2002; Farvacque-Vitkovic y Kopanyi, 2014). Finalmente, la conciencia y la transparencia respecto de la estructura de costos de los servicios públicos constituyen un elemento central para que los gobiernos locales puedan prestarlos de manera eficiente. La ausencia de sistemas de contabilidad de costos complica la fijación de tarifas adecuadas y limita la posibilidad de que los servicios se financien mediante tarifas y cargos que reflejen los beneficios y el costo marginal; hacerlo de esta manera promovería un uso más eficiente por parte de la ciudadanía. Asimismo, los gobiernos locales enfrentan dificultades para planificar los costos del ciclo de vida de los activos —adquisición, operación, mantenimiento y disposición— a largo plazo. Es una práctica recurrente que se prioricen los gastos operativos, como los salarios, por sobre la asignación de recursos para el mantenimiento y la reparación de los activos existentes, lo que reduce su vida útil y compromete la sostenibilidad financiera (Kaganova y Kopanyi, 2014).

La relación entre los ingresos provenientes de las tasas y los costos efectivos de prestación constituye, en este sentido, un aspecto relevante de la gestión financiera local. La disponibilidad de información sobre los costos directos e indirectos de los servicios permite mejorar su planificación y establecer criterios más adecuados para la determinación de las tasas. Asimismo, la literatura especializada plantea distintas alternativas respecto de la base imponible de los tributos sobre la propiedad, entre ellas aquellas basadas sobre el suelo y no sobre las mejoras, como mecanismo orientado a reducir determinadas distorsiones y favorecer un uso más eficiente del suelo urbano (Zingoni, 2015).

La ciudad y el acceso al bienestar urbano

Como cierre del capítulo, interesa destacar que los procesos analizados son determinantes del nivel de bienestar que se vive cotidianamente en las ciudades argentinas. La calidad de vida urbana no puede ser entendida como una cualidad abstracta del espacio urbano ni como el resultado del esfuerzo individual de las personas y los hogares. Por el contrario, se configura a partir de condiciones asociadas a atributos urbanísticos concretos: acceso a vivienda adecuada y bien localizada, provisión de infraestructura básica (agua potable, saneamiento, energía), disponibilidad de servicios de salud y educación, sistemas de movilidad que reduzcan tiempos y costos, espacios públicos y áreas verdes de calidad, acceso a bienes culturales y entornos ambientales seguros.

En términos analíticos, la cuestión central no es únicamente la existencia física de estos bienes, sino su accesibilidad efectiva en condiciones razonables de tiempo, costo y distancia. En este sentido, la accesibilidad constituye un componente estructurante del bienestar urbano y un determinante clave de las oportunidades individuales y colectivas (CAF, 2017).

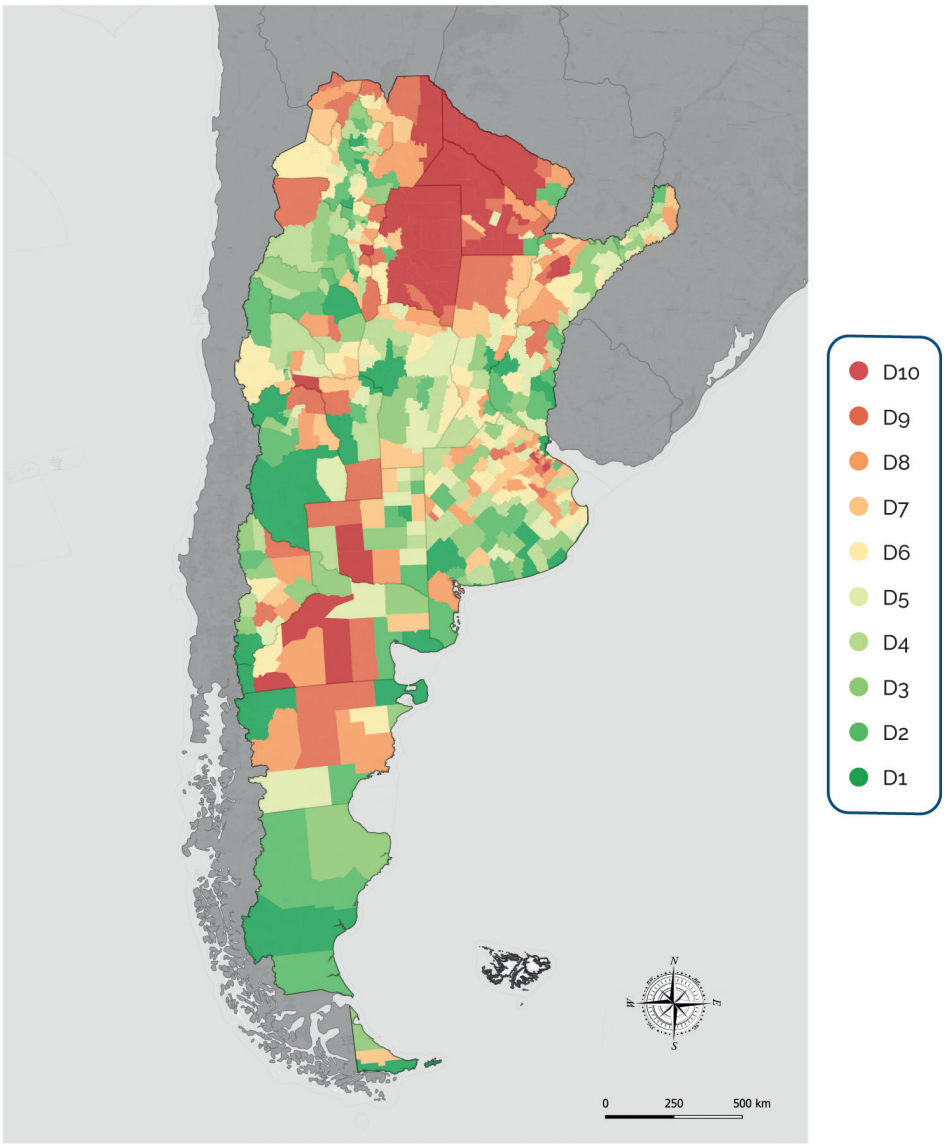
En el caso argentino, los patrones históricos de urbanización evidencian una distribución territorial desigual de estos atributos. El Índice de Calidad de Vida (ICV) elaborado por Velázquez, Tisnés y Celemín (2025)[21] permite observar, con base censal de largo plazo —de 1869 a 2022—, una mejora general del bienestar junto con la persistencia de brechas territoriales estructurales. El análisis de la evolución muestra un patrón centro-periferia consolidado, con mayores niveles relativos en el corredor pampeano-metropolitano y rezagos persistentes en el Norte Grande.

[21] El ICV está compuesto por dos grandes grupos de indicadores: socioeconómicos —vinculados con salud, educación y vivienda— y ambientales —relacionados con las condiciones contextuales que pueden impactar sobre el bienestar de las personas, como la contaminación o la inundabilidad—. Los datos tienen origen en el censo, las estadísticas vitales y los relevamientos de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Véase https://icv.conicet.gov.ar/.

El gradiente norte-sur y la concentración de altos valores en grandes aglomerados como CABA, Rosario o Córdoba expresan la acumulación diferencial de infraestructura, servicios y oportunidades a lo largo del tiempo. En contraposición, en los departamentos del norte de Santiago del Estero, Chaco, Formosa y parte de Misiones, se observan los niveles más bajos del índice. Por su parte, las provincias del oeste andino (Catamarca, La Rioja y San Juan) evidencian una situación intermedia, con contrastes internos entre áreas urbanas más favorecidas y zonas rurales más desfavorecidas. La Patagonia mantiene una posición ventajosa con valores relativamente altos, aunque muestra fuertes disparidades internas entre las áreas urbanas y las zonas de baja densidad poblacional.

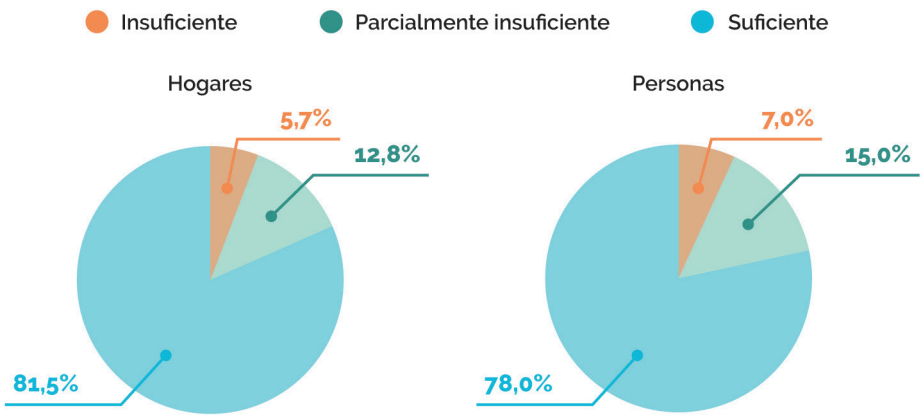
Mientras que el ICV (mapa 14) aporta una lectura estructural e histórica, la información coyuntural de la EPH permite dimensionar las condiciones materiales actuales. Los datos del primer semestre de 2025 muestran que persiste un núcleo significativo de viviendas con materiales insuficientes. El porcentaje es incluso mayor entre las personas, lo que sugiere situaciones de hacinamiento y acumulación de déficits (gráfico 11).

Mapa 14. Índice de Calidad de Vida a nivel departamental en deciles (2022)



Fuente: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y CONICET (2025).

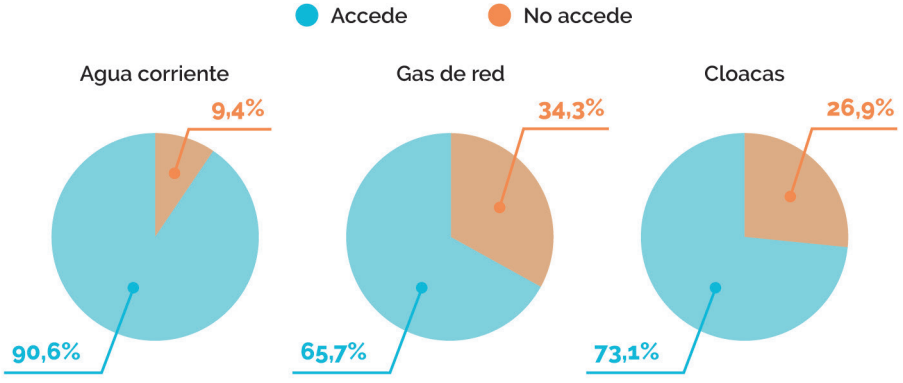
Gráfico 11. Hogares y personas según calidad de los materiales de la vivienda, medido en porcentajes, para el total de 31 aglomerados urbanos (primer semestre de 2025)



Fuente: INDEC (2025).

Si bien el acceso al agua presenta una cobertura amplia, las brechas en el acceso al gas natural y saneamiento siguen siendo significativas (gráfico 12). En términos de bienestar urbano, estas diferencias evidencian que la habitabilidad no se distribuye de manera homogénea; por el contrario, la infraestructura de servicios básicos continúa siendo un factor estructurante de desigualdad en la Argentina urbana actual (INDEC, 2025a).

Gráfico 12. Hogares según acceso a redes públicas de agua corriente, gas y cloacas, medido en porcentajes, para el total de 31 aglomerados urbanos (primer semestre de 2025)



Fuente: INDEC (2025).

Las brechas que evidencian el ICV, las condiciones materiales de la vivienda y el acceso desigual a los servicios muestran que, para millones de personas, el lugar donde se vive condiciona las oportunidades de desarrollo colectivo e individual, por ejemplo, en relación al acceso a la educación, el trabajo, la salud y, en definitiva, a las posibilidades de proyectar un futuro. Este diagnóstico no tiene como fin describir las desigualdades, sino identificar sus patrones territoriales, los mecanismos que las reproducen y los ámbitos institucionales desde los cuales pueden ser abordadas; comprender dónde y cómo se producen es una condición necesaria para construir una sociedad más justa e inclusiva.

En este sentido, este primer capítulo permitió caracterizar los rasgos principales de la Argentina urbana contemporánea. Los hallazgos refuerzan un principio rector de primera importancia: el bienestar urbano puede y debe ser abordado mediante políticas públicas orientadas, sostenidas y también evaluables. Es por ello que los hechos urbanos recién tratados se proponen como una base diagnóstica para priorizar, focalizar e intentar sinergizar las intervenciones estatales tendientes a impulsar un desarrollo urbano inclusivo y sostenible. Sobre esta base, el capítulo 2 desplaza el foco desde la caracterización hacia lo propositivo, con la finalidad de alcanzar la "ciudad posible" considerando los asuntos pendientes, los nuevos desafíos, las restricciones presupuestarias y las capacidades actuales y potenciales de gestión.


02



02 CAPÍTULO

LA CIUDAD POSIBLE: EJES PARA UNA AGENDA URBANA FEDERAL

En este capítulo se introducen los cinco lineamientos, con sus ejes estratégicos (figura 1), que responden a los desafíos que deben afrontar los diferentes niveles, áreas y organismos de gobierno para alcanzar un desarrollo urbano justo y sostenible. Sin pretender ser exhaustivos ni taxativos, estos lineamientos se proponen como aportes para una agenda federal necesaria de planificación y gestión urbana, orientada a revertir tanto los problemas urgentes como las tensiones estructurales que atraviesan nuestros territorios y ciudades y condicionan el bienestar urbano y la calidad de vida de la población.

Figura 1. Lineamientos de planificación y gestión urbana

Situación actual	Ejes estratégicos de intervención	Resultados esperados
Planificación y gestión territorial en clave interjurisdiccional: el rol de las provincias		
Escasa o débil coordinación entre provincias y municipios Capacidades estatales desiguales Falta de monitoreo y evaluación	→ **Eje 1.** Articular políticas para orientar el desarrollo urbano y territorial con base en criterios comunes, en coordinación con los gobiernos locales. → **Eje 2.** Fortalecer las capacidades estatales de los gobiernos provinciales y locales para impulsar políticas territoriales eficaces, en evaluación continua y sostenibilidad en el tiempo.	Agendas compartidas Políticas sostenidas en el tiempo Provincias como articuladoras estratégicas
La gestión urbana como engranaje sistémico público-privado		
Desconocimiento del funcionamiento de los mercados de suelo Ausencias de políticas que orienten al mercado inmobiliario al desarrollo urbano y habitacional inclusivo Bajo impacto redistributivo	→ **Eje 1.** Conducir al desarrollo urbano inclusivo mediante acuerdos de gobierno multinivel para la coordinación de políticas productivas, fiscales y de suelo. → **Eje 2.** Implementar instrumentos que orienten el esfuerzo de los actores del mercado al financiamiento urbano y habitacional inclusivo.	Gestión urbana integrada y eficiente Desarrollo urbano inclusivo mediante la coordinación de políticas habitacionales, tributarias y de suelo Mayor equidad urbana
Gestión urbana fiscalmente sostenible		
Vulnerabilidad fiscal, especialmente de los gobiernos locales Toma de decisiones basadas en evidencia e información actualizada Ineficiente asignación de recursos	→ **Eje 1.** Desarrollar herramientas de gestión basadas en la integración de datos espaciales, que articulen la dimensión física, jurídica y tributaria del territorio. → **Eje 2.** Evaluar de manera continua las intervenciones territoriales mediante indicadores que permitan monitorear su impacto y calibrar sus aspectos técnicos y estratégicos.	Sistema territorial más integrado y eficiente Mejor asignación de recursos Gestión territorial adaptativa a escenarios cambiantes

De la casa al sistema habitacional		
Enfoque "viviendista" desarticulado de los procesos de urbanización Desconocimiento de las diferentes dimensiones del problema habitacional Tenencias limitadas e inseguras	→ **Eje 1.** Garantizar el derecho al acceso a la vivienda a través de soluciones diversas y complementarias, adecuadas a las necesidades de los distintos hogares y en articulación con los servicios y equipamientos urbanos. → **Eje 2.** Promover la integración sociourbana, nuevas formas de tenencia segura y el reconocimiento del rol estratégico del alquiler a través de instrumentos que articulen la participación de diversos actores.	Sistema habitacional inclusivo e integrado al entorno urbano Reducción de segregación sociourbana Respuesta adecuada a la diversidad de hogares
Políticas de alquiler como parte central del sistema		
Desconocimiento de las ventajas del alquiler como forma de acceso a la vivienda Vulnerabilidad de los hogares inquilinos Escasez de oferta en el mercado formal de alquileres	→ **Eje 1.** Desarrollar políticas que amplíen la oferta de vivienda en alquiler mediante incentivos económicos y urbanísticos. → **Eje 2.** Mejorar las condiciones de la asequibilidad de la vivienda en alquiler a través de iniciativas que reduzcan las barreras de acceso.	Ampliación de la oferta de vivienda en alquiler Estabilidad y seguridad habitacional

Fuente: elaboración propia.

Planificación y gestión territorial en clave interjurisdiccional: el rol de las provincias

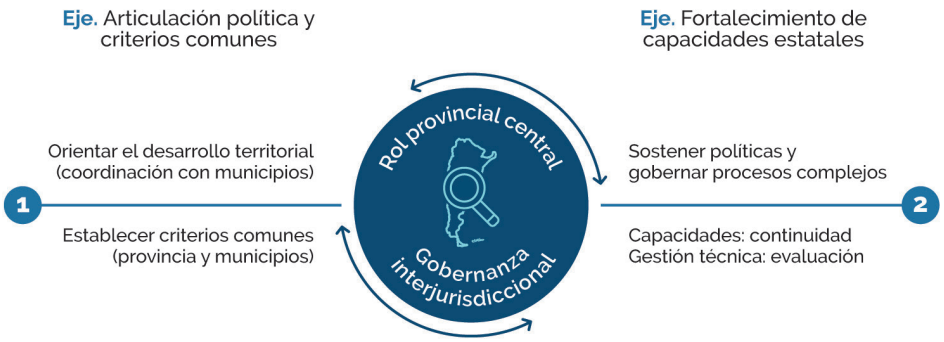
En un país federal como la Argentina, la planificación territorial exige una coordinación interjurisdiccional activa para integrar y fortalecer las políticas de los gobiernos locales en la materia (figura 2). Las provincias tienen una posición clave como instancias de coordinación de políticas y actores con capacidad para orientar procesos territoriales complejos hacia objetivos de equilibrio, equidad y sostenibilidad. En el marco de este lineamiento, se proponen dos ejes estratégicos:

- **Articular políticas para orientar el desarrollo territorial estableciendo criterios comunes en coordinación con los gobiernos locales.** Los niveles de gobierno provinciales resultan decisivos para gobernar procesos territoriales que desbordan las capacidades municipales (Reese, 2011; Brenner, 2019). Este rol implica traducir marcos regulatorios en agendas territoriales operativas, articular políticas sectoriales e inversio-

nes públicas, y asistir técnica y políticamente a los gobiernos locales. En este sentido, la planificación territorial requiere de conducción interjurisdiccional capaz de alinear objetivos, instrumentos e inversiones, donde la regulación de los mercados de suelo constituye una agenda estratégica para revertir los problemas estructurales que afectan nuestras ciudades. Los mercados de suelo tienden a reforzar procesos de segregación y exclusión, y debilitan así la capacidad redistributiva de la política urbana (Smolka, 2013). Por ello, orientar el desarrollo territorial exige voluntad política y capacidades estatales sólidas para que los instrumentos de planificación y gestión del suelo urbano resulten eficaces y logren su cometido; también garantizar continuidad institucional y desarrollar mecanismos de seguimiento y evaluación, especialmente en contextos de alta rotación política (Reese, 2018; CEPAL, 2022).

- **Fortalecer las capacidades estatales de los gobiernos provinciales y locales para impulsar políticas territoriales eficaces en evaluación continua y sostenidas en el tiempo.** Este eje estratégico supone, en primer lugar, la consolidación de equipos técnicos con condiciones de trabajo que favorezcan la acumulación de conocimiento y experiencia, en lo posible, con perfiles interdisciplinarios. En segundo lugar, se requiere avanzar hacia sistemas de información territorial multifinalitarios e integrados (Erba y Piumetto, 2013), producidos y compartidos entre diversos organismos de gobierno que funcionen como soporte para la toma de decisiones, el monitoreo de procesos y la evaluación de resultados. Desde esta perspectiva, el desafío central para quienes conducen y diseñan políticas territoriales no reside únicamente en actualizar o producir mejores diagnósticos y propuestas de planificación, sino en fortalecer y amplificar las capacidades estatales que supone la gestión del desarrollo urbano y territorial, de acuerdo con el interés general y sobre la base de un desarrollo justo y sostenible.

Figura 2. Planificación y gestión territorial a partir de la articulación política y el fortalecimiento de las capacidades estatales



Fuente: elaboración propia.

El desafío central para quienes diseñan e implementan las políticas urbanas y territoriales consiste en fortalecer las capacidades estatales mediante la formación contínua, la coordinación institucional con diversos actores, la planificación de la inversión pública, la articulación público-privada y la gestión de conflictos territoriales. Las provincias, por su posición estratégica en el sistema federal, se encuentran en condiciones de liderar este proceso y convertir la planificación urbana y territorial en una herramienta efectiva de conducción del desarrollo, orientada a la inclusión social, la integración territorial y la sostenibilidad ambiental y del financiamiento urbano.

La gestión urbana como engranaje sistémico público-privado

Gestionar el espacio urbano supone comprender cómo se generan, distribuyen y apropian los excedentes de valor. En economías locales y regionales caracterizadas por una marcada especialización productiva —vinculada, por ejemplo, al agronegocio, la minería, la explotación de hidrocarburos y el turismo—, estos procesos provocan un encarecimiento generalizado de los bienes y servicios urbanos que afecta a las mayorías. El mayor dinamismo relativo que adquieren estas actividades promueve la conformación de mercados productivos, de trabajo y del suelo segmentados y generan flujos de exce-

dente de valor que, ante sistemas financieros de escaso desarrollo o inestables, encuentran en el desarrollo inmobiliario una oportunidad de inversión y acumulación. Los efectos inmediatos de este proceso se traducen, en el contexto actual de ausencia o debilidad de regulación, en aumentos persistentes de los precios del suelo y la desigualdad urbana en relación con la calidad de vida y el acceso a una vivienda con servicios e infraestructura urbana.

La inversión en obra pública, los cambios de usos del suelo y la tributación inmobiliaria operan de manera directa sobre esta dinámica, específicamente en los mecanismos de generación, distribución y apropiación de la renta del suelo urbano. Tal como señala Harvey (2007), la ciudad funciona como un espacio privilegiado de fijación de capital y permite canalizar excedentes que no encuentran colocación inmediata en la esfera productiva, sino más bien en los mercados de suelo urbano.

En economías como la argentina, atravesadas por una fuerte volatilidad macroeconómica con elevada inflación y recurrencia devaluatoria, el suelo urbano y la vivienda se consolidan como reservas de valor y activos de inversión, hecho que promueve la financiarización del hábitat (Rolnik, 2014), el desacople entre la inversión inmobiliaria y la demanda habitacional, y el aumento de la brecha entre el precio de los inmuebles y el ingreso de los hogares. La inversión inmobiliaria tiene atributos financieros específicos que la vuelven especialmente atractiva como destino de excedentes. El suelo y la vivienda operan como reserva de valor, ofrecen cobertura frente a la pérdida del poder adquisitivo, permiten una dolarización de los ahorros y presentan menor volatilidad respecto de otros activos financieros. Asimismo, posibilitan la generación de rentas periódicas mediante alquileres y cuentan con alta protección jurídica y material, lo que refuerza su percepción como activo seguro. Estas características explican por qué una porción significativa del ahorro privado tiende a canalizarse hacia "el ladrillo". Es decir, se invierte en el mercado inmobiliario para quienes ya tienen vivienda en propiedad y la demandan como segunda residencia o activo de inversión, lo cual contribuye al desarrollo del sector, pero también al alza de precios del suelo y de su distancia respecto del poder adquisitivo de las familias. En este contexto, las ciudades enfrentan un desafío que se expresa en dos ejes propositivos (figura 3):

- **Conducir el desarrollo urbano inclusivo mediante acuerdos de gobierno multinivel para la coordinación de políticas productivas, tributarias y de suelo.** La gestión urbana requiere esquemas de gobierno multinivel capaces de integrar las visiones públicas y privadas, y de articular las políticas territoriales con las políticas productivas, fiscales y de suelo urbano. La asimetría entre responsabilidades y capacidades de gestión demanda mayores esfuerzos para la intervención eficaz sobre los mercados de suelo urbano; superarla exige avanzar hacia la coordinación y gestión de políticas urbanas entre diferentes actores de gobierno. En este marco, la construcción de un modelo deseado de territorio debe concebirse como la expresión espacial de un proyecto político consensuado y no solo como un instrumento técnico. Su concreción depende de la coordinación de políticas territoriales y sectoriales articuladas, así como de la capacidad institucional de sostenerlas en el tiempo.

- **Implementar instrumentos que orienten el esfuerzo de los actores del mercado al financiamiento del desarrollo urbano y habitacional inclusivo.** La gobernanza multinivel debe complementarse con la implementación efectiva de instrumentos que permitan recuperar y redistribuir la valorización del suelo que se genera mediante la inversión en infraestructura urbana y cambios en los usos del suelo que atraen los excedentes de valor en determinadas porciones de la ciudad. La participación de la valorización del suelo, la contribución por mejoras, los convenios urbanísticos y los bancos de inmuebles públicos son, entre otros instrumentos de financiamiento y promoción del desarrollo urbano, imprescindibles para compatibilizar los intereses públicos y privados. Resulta fundamental orientar la inversión privada hacia proyectos que promuevan la inclusión urbana y habitacional. Los incentivos y penalidades inherentes al sistema de regulación urbanística y de los mercados de suelo deben ser transparentes, previsibles, sostenidos en el tiempo y articulados a mecanismos de contralor para orientar de manera eficaz las decisiones de localización e inversión.

Figura 3. Gestión urbana y sus engranajes sistémicos para ciudades inclusivas



Fuente: elaboración propia.

Promover sinergias entre actores públicos y privados para producir ciudades inclusivas. La producción de la ciudad se orienta con reglas, incentivos y esquemas de inversión en infraestructura y servicios urbanos.

Gestión urbana fiscalmente sostenible

Habiendo establecido en la sección anterior el escenario de debilidad fiscal que enfrentan los gobiernos locales, es necesario enfocarse en la generación de ingresos propios y la diversificación de las fuentes de financiamiento de los gobiernos subnacionales, particularmente en el nivel local. Una jurisdicción con una base sólida de ingresos posee mayor autonomía para establecer prioridades, responder a las demandas de su territorio y fortalecer el vínculo entre la política y la ciudadanía. En este contexto, la estabilidad de los ingresos provenientes de la tributación inmobiliaria resulta primordial dada su naturaleza anticíclica y predecible, condición que contrasta con otros tributos locales, tales como la Tasa de Seguridad e Higiene, los derechos de

construcción y los derechos de publicidad y propaganda que son más sensibles a las variaciones de la actividad económica[1].

Además de la convicción política, el avance hacia la autonomía financiera depende de una adecuada infraestructura informacional. La administración tributaria moderna requiere de un catastro actualizado, valuaciones fiscales justas y vinculadas con la realidad del mercado inmobiliario y sistemas eficientes de recaudación y gasto que garanticen la equidad. En este marco, se proponen dos ejes estratégicos complementarios (figura 4):

- **Desarrollar herramientas de gestión basadas en la integración de datos espaciales que articulen la dimensión física, jurídica y tributaria del territorio.** La sistematización de datos territoriales es una condición estructural para la gestión de políticas urbanas eficaces. La coexistencia de catastros, registros de la propiedad de competencia provincial y sistemas de valuación y administración tributaria con diseños y capacidades heterogéneas genera un escenario propenso a la fragmentación. El objetivo es integrar estos datos mediante interoperabilidad, identificadores unificados, reglas de actualización cruzada y procesos coordinados, lo que asegura la consistencia y actualización permanente de las dimensiones física (soporte natural, redes de infraestructura, edificaciones, morfología urbana y superficie parcelaria), jurídica (situación dominial, usos del suelo) y tributaria (bases imponibles, alícuotas, valuación fiscal y de mercado, determinación de alícuotas) del territorio. La experiencia comparada muestra que la modernización sectorial o áreas específicas del Estado, aun cuando incorpora tecnologías digitales y mejoras procedimentales, enfrenta límites estructurales cuando no se acompaña de una visión sistémica (Bennett, Wallace y Williamson, 2012; Banco Mundial, 2013). La actualización y confiabili-

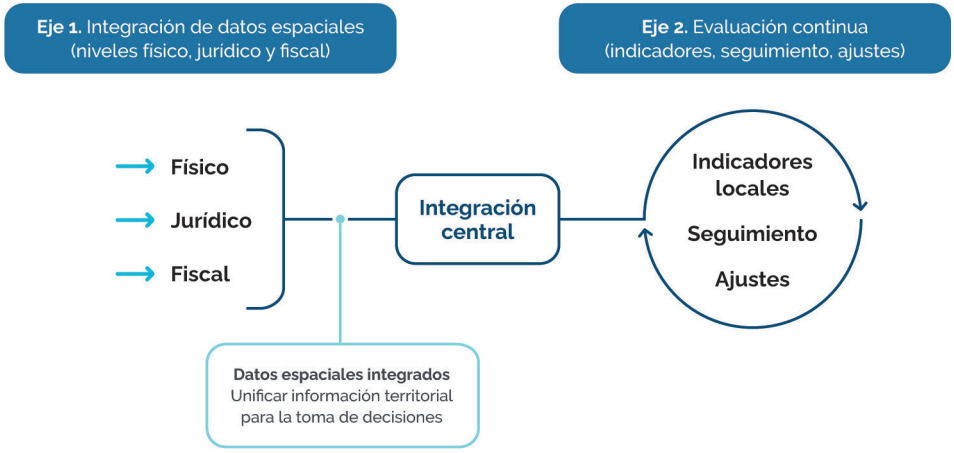
[1] De acuerdo con datos de la OCDE (2025), dentro de la estructura tributaria de los países miembros, los impuestos sobre la propiedad representaron el 5,1% de la recaudación total en 2023. A pesar de su bajo porcentaje en el producto interno bruto general, este tributo es la columna vertebral de las finanzas subnacionales y representa más del 90% de los ingresos tributarios locales en países como Irlanda, Israel, Grecia, Eslovenia y el Reino Unido. En América Latina, la recaudación por impuestos se mantiene estancada debido, fundamentalmente, a la desactualización de los catastros y de la valuación fiscal de las propiedades.

dad del catastro, así como la solidez de la administración de la tributación inmobiliaria, constituyen factores determinantes del desempeño fiscal local. En el contexto latinoamericano —y especialmente en países federales— diversos estudios[2] evidenciaron una subutilización estructural de la tributación inmobiliaria asociada a debilidades en los sistemas de valuación, en la gestión de la información territorial y en las capacidades administrativas de los niveles subnacionales. En este sentido, el valor estratégico de los datos territoriales no reside únicamente en su disponibilidad o en su publicación, sino en su capacidad para integrarse funcionalmente a los procesos decisionales del Estado (UN-GGIM, 2020; Banco Mundial, 2021).

- **Evaluar de manera continua las intervenciones territoriales mediante indicadores que permitan monitorear su impacto y calibrar sus aspectos técnicos y estratégicos**. El segundo eje se vincula con el enfoque de las políticas basadas en evidencia. Desde esta perspectiva, la modificación de la normativa urbanística y la política tributaria debe ser monitoreada para evaluar los impactos reales y mitigar sus efectos no deseados, por ejemplo, el encarecimiento del suelo y el desplazamiento de población en situación de vulnerabilidad. La conformación de plataformas y observatorios locales de precios del suelo traduce este monitoreo en un proceso de aprendizaje institucional y mejora continua. Por ejemplo, la creación de observatorios inmobiliarios es clave para la definición de políticas urbanas y tributarias, tales como la inversión en infraestructura de servicios y equipamientos, la aplicación de contribuciones por mejoras o valorización, y las estrategias de movilización de inmuebles ociosos. La definición de indicadores locales que midan desde la informalidad urbana hasta la eficiencia de la inversión pública resulta esencial. Esto no solo promueve la transparencia ante la ciudadanía, también guía la sostenibilidad y contribuye al uso óptimo de los activos públicos.

[2] Véase, para el caso mexicano, Ibarra Salazar y Sotres Cervantes (2009) y, para el caso argentino, Piffano (2013).

Figura 4. La relevancia de la integración de datos espaciales



Fuente: elaboración propia.

Sin una gestión coordinada, integrada y actualizada de datos espaciales y tributarios se debilita la implementación de un modelo de financiamiento urbano sostenible.

De la casa al sistema habitacional

La concepción tradicional de la política habitacional en la Argentina y América Latina se ha centrado históricamente en la construcción de vivienda desde un enfoque "viviendista", que tendió a reducir la complejidad del problema habitacional a la construcción y entrega de unidades físicas e ignoró, por lo general, el entorno urbano y la integración social. Los resultados de estas prácticas evidencian un agotamiento del enfoque cuantitativo tradicional.

Existe consenso acerca de que la construcción de viviendas con fondos públicos orientadas a la propiedad individual y en localizaciones periféricas contribuyó a la expansión urbana, desencadenó procesos de segregación socioespacial y propinó altos costos para las finanzas públicas. Además, las limitaciones propias de este enfoque incluyen una perspectiva acotada sobre

los barrios populares, los cuales requieren del desarrollo de procesos de integración sociourbana progresivos y participativos. En ocasiones, esta mirada ha tendido a relegar a un segundo plano el déficit cualitativo, particularmente la falta de servicios de infraestructura básica y el hacinamiento crítico, dimensiones centrales para el abordaje de la integración sociourbana de los barrios populares. Por último, se ha desestimado el diseño de programas habitacionales referidos a otras formas de acceso a la vivienda, como el alquiler u otros mecanismos que garanticen la seguridad de la tenencia.

La vivienda, desde un enfoque integral, representa un conjunto amplio de servicios determinados por la localización, el acceso a infraestructura y servicios urbanos, las redes de apoyo social y la cercanía a oportunidades de empleo. La vivienda es esencial para el bienestar comunitario, particularmente en lo que respecta a la salud, la educación y los resultados de aprendizaje de niños, niñas y adolescentes. Desde el punto de vista económico, constituye un importante motor de crecimiento: crea empleo, genera riqueza y dinamiza industrias. Para la mayoría de los hogares, representa su mayor inversión financiera y una fuente de estabilidad. Una vivienda digna fortalece la identidad, el sentido de pertenencia y la participación social, y empodera a las personas para contribuir a la vida cultural, social y política de sus comunidades. Además, la construcción de viviendas sostenibles y resilientes es fundamental para la mitigación y adaptación al cambio climático. Los beneficios de una vivienda adecuada son especialmente significativos para los grupos de bajos ingresos y en situación de vulnerabilidad que viven en condiciones habitacionales inadecuadas (WUF13, 2026).

Bajo esta premisa, se propone un sistema urbano-habitacional definido por dos lineamientos complementarios: por un lado, la implementación de políticas habitacionales adecuadas a los distintos niveles de ingreso y necesidades de los hogares y, por el otro, la diversificación de instrumentos de gestión y tenencia (figura 5).

- **Garantizar el acceso a la vivienda a través de soluciones complementarias, adecuadas a las diferentes necesidades y en articulación con los servicios y equipamientos urbanos.** Este eje propone que las solu-

ciones habitacionales no pueden concebirse bajo una fórmula universal, sino que deben implementarse diferentes esquemas de acuerdo con la composición y las necesidades de los hogares. Esta visión asume el derecho a la vivienda como proceso y como parte de un entramado urbano más amplio, que necesita de la implementación articulada de políticas preventivas capaces de evitar la segregación sociourbana, y políticas de suelo que incluyan instrumentos variados, debidamente coordinados con políticas orientadas a la oferta y demanda de alquileres. Adicionalmente, la concepción de la vivienda desde una visión sistémica implica comprender la totalidad de su ciclo de vida, que abarca el diseño, la construcción y su mantenimiento. Desde esta perspectiva, la ciudad podría optimizar los flujos de energía y materiales para reducir las externalidades ambientales negativas. En este marco, resulta vital promover procesos participativos y de cogestión con mano de obra local, así como la utilización de materiales de proximidad y de bajas emisiones, teniendo en cuenta los desplazamientos de los insumos, la minimización de residuos y la priorización de materia prima proveniente del reciclaje. A su vez, la extensión de la vida útil del parque edilicio puede impulsarse mediante instrumentos de planificación que fomenten el reciclaje y la rehabilitación del *stock* existente.

- **Promover la integración sociourbana, nuevas formas de tenencia segura y el reconocimiento del rol estratégico del alquiler a través de instrumentos que articulen al sector público, privado y las organizaciones de la sociedad civil.** Los gobiernos locales deben conocer el funcionamiento de los mercados de suelo para mejorar las condiciones de acceso a un hábitat digno en suelo bien localizado y evitar la concentración de la propiedad y los procesos de especulación con el suelo urbano. En este sentido, la movilización de inmuebles ociosos o subutilizados suponen una oportunidad para la aplicación de instrumentos como la zonificación inclusiva[3], el derecho de superficie, la

[3] Este instrumento es capaz de aplicarse como impulso a proyectos privados para que incorporen oferta de vivienda asequible. De esta manera, se amplian las oportunidades de acceso a localizaciones bien servidas sin depender exclusivamente de recursos públicos.

edificación obligatoria, la conformación de bancos públicos de inmuebles, o bien para expandir la oferta inmobiliaria y reducir precios. La complementariedad de estas estrategias favorece un desarrollo urbano más inclusivo y las oportunidades de acceso formal a la vivienda. La segregación socioespacial y el acceso desigual a la calidad urbana son consecuencia del funcionamiento desregulado de los mercados de suelo, que tienden a desplazar a los hogares de menores ingresos hacia zonas carentes de infraestructura de servicios, a periferias desconectadas y, en los casos más extremos, a áreas de riesgo ambiental. En el caso de los barrios populares, las políticas deben optar por el mejoramiento habitacional y la reurbanización integral de los barrios existentes y reconocer que el capital social y las redes comunitarias constituyen activos fundamentales que pueden verse debilitados en casos de desplazamientos forzados. En este escenario, la exploración de formas de tenencia no tradicionales resulta clave. La seguridad en la tenencia puede instrumentarse adecuadamente, no solo a través de la escritura traslativa de dominio[4], sino de otros instrumentos como el derecho de superficie que permite disociar la propiedad del suelo de la edificación, y así reducir costos de acceso y evitar procesos futuros de especulación. La propiedad colectiva, las cooperativas de ayuda mutua y otros esquemas asociativos fortalecen la autonomía comunitaria y el control social del territorio.

La discusión respecto del acceso a la vivienda exige superar abordajes dicotómicos que oponen intervención estatal y mercado. La experiencia demuestra que estas miradas son insuficientes y que deben desarrollarse modelos híbridos de gestión asociada para alinear intereses privados con objetivos públicos.

[4] De acuerdo con el Censo 2022, alrededor del 62,3% de los hogares propietarios dispone de escritura. En contraste, el 37,68% presenta formas de acreditación dominial incompletas (boleto de compraventa, otra documentación o ausencia total de respaldo), lo que refleja que el reto de la seguridad en la tenencia es un fenómeno extendido.

Figura 5. Soluciones diversas y participación multiactoral como factores esenciales del pasaje de la casa al sistema habitacional



Fuente: elaboración propia.

Pasar de soluciones aisladas a un sistema integral de hábitat.

Políticas de alquiler como parte del sistema habitacional

A lo largo de las últimas décadas el alquiler ha cobrado centralidad como modalidad de acceso residencial en la Argentina. Sin embargo, casi no ha ocupado lugar en las políticas urbanas y habitacionales formuladas desde las provincias y los gobiernos locales. En este lineamiento se plantean las políticas de alquiler como parte del sistema habitacional en dos sentidos complementarios: por un lado, en la necesidad de ampliar la oferta de vivienda en alquiler y, por el otro, en reducir los obstáculos que encuentran actualmente los hogares inquilinos para acceder al mercado formal de alquileres (figura 6):

- **Desarrollar políticas que amplíen la oferta de vivienda en alquiler mediante incentivos económicos y urbanísticos.** Ubicar el alquiler como parte del sistema habitacional requiere un cambio de enfoque respecto

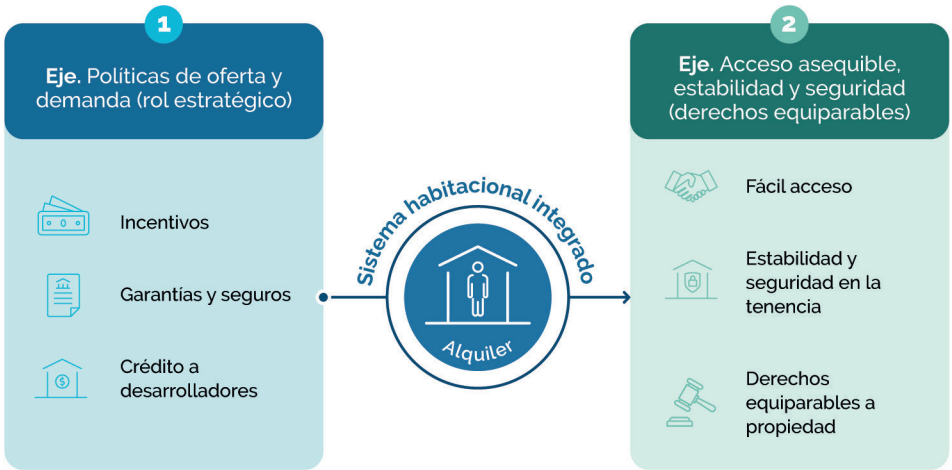
de su significado y función en el marco de las políticas habitacionales. El alquiler ofrece ventajas relevantes en términos de movilidad residencial y laboral, y permite el acceso a localizaciones favorables que resultan inaccesibles mediante otras formas de tenencia, con impactos positivos tanto en las trayectorias residenciales de los hogares como en el funcionamiento de los sistemas urbanos. En este sentido, Glaeser (2011) señala que el alquiler se asocia a facilidades de desplazamiento hacia áreas con mayores oportunidades de empleo y donde se concentran los beneficios de la aglomeración urbana. A diferencia de la vivienda en propiedad, el alquiler no requiere endeudamiento hipotecario y no expone a los hogares al riesgo patrimonial asociado al incumplimiento de un crédito. Sin embargo, esta forma de tenencia supone para los hogares mayores niveles de vulnerabilidad frente a crisis macroeconómicas, pérdida de ingresos o dinámicas de mercado expulsivas. Por ello, la centralidad del alquiler exige políticas públicas activas orientadas a expandir la oferta y sobre todo que sea asequible; por ejemplo, que su costo no supere, en términos generales, el 30% de los ingresos de los hogares. En este marco, se destaca la importancia de ampliar la oferta privada de alquileres, particularmente en países en desarrollo (ONU-Hábitat, 2011). El Banco Mundial advierte que el elevado costo del suelo en las áreas centrales limita el acceso a la propiedad y empuja a los hogares hacia localizaciones periféricas, aun cuando ello implique mayor tiempo y distancia de traslado. En este contexto, el desarrollo de una oferta diversa de vivienda en alquiler en áreas centrales y bien localizadas puede contribuir a reducir los costos de permanencia en los centros urbanos y atenuar los procesos de expansión periférica asociados a la búsqueda de la vivienda propia. Las políticas que tienden a aumentar la oferta de vivienda en alquiler comprenden un universo amplio de intervenciones, que van desde estrategias acotadas hasta regulaciones y actuaciones de alcance más amplio. De esta manera, actúan sobre el *stock* de vivienda disponible y sobre la producción de nueva oferta de alquileres pública y privada, en determinadas condiciones. En este marco, se destaca la conveniencia de integrar instrumentos de gestión de suelo y de desarrollo público-privado. Asimismo, la regulación de usos —en particular del alquiler turístico temporario— constituye una herramienta relevante para asegu-

rar la disponibilidad de viviendas para el alquiler permanente. En conjunto, estas estrategias permiten incrementar la oferta de alquiler, resguardar una porción del parque habitacional bajo criterios de asequibilidad y protegerlo frente a dinámicas que reducen su disponibilidad.

- **Mejorar las condiciones de la asequibilidad de la vivienda en alquiler a través de iniciativas que reduzcan las barreras de acceso.** Las políticas habitacionales tradicionales —como la construcción de vivienda pública, el desarrollo de lotes con servicios y la promoción del crédito hipotecario— comparten un objetivo en común: transformar a la población beneficiaria en propietaria. Desarrollar políticas orientadas a los inquilinos/as supone, en este sentido, un cambio de perspectiva, al reconocer el alquiler como una modalidad de acceso a la vivienda que requiere instrumentos específicos. Para avanzar en esa dirección, resulta necesario contar con información sistemática sobre el mercado y las condiciones de acceso a la vivienda en alquiler que permita conocer la diversidad de situaciones del universo inquilino. Si bien existen datos sociodemográficos provenientes de los censos nacionales y de la Encuesta Permanente de Hogares, prácticamente no hay información pública y de acceso libre sobre la composición de la demanda de alquiler a escala nacional, los valores locativos, la concentración de la propiedad y el perfil de los propietarios. En consecuencia, los gobiernos locales suelen recurrir a portales inmobiliarios o informes privados, con los riesgos que ello implica en cuanto al sesgo y falta de transparencia metodológica. Contar con información fiable y actualizada permite intervenir sobre los problemas concretos y definir acciones que abarquen no solo las políticas de oferta, sino también las políticas de demanda tendientes a mejorar la asequibilidad de la vivienda en alquiler. Las políticas de demanda se orientan a resolver los problemas concretos de los inquilinos y pueden implementarse desde distintos niveles de gobierno. El acceso al alquiler se encuentra condicionado por diversas barreras de entrada relacionadas con la exigencia de garantías propietarias, depósitos en garantía y comisiones inmobiliarias que limitan, entre otras cuestiones, la capacidad de numerosas familias para la formalización de contratos. Estas restricciones afectan espe-

cialmente a jóvenes, familias migrantes y trabajadores/as con trayectorias laborales inestables que suelen verse excluidos del mercado formal y empujados a recurrir a soluciones informales o precarias. Instrumentos como los fondos de garantía estatales, las cauciones gratuitas o subsidiadas, subsidios o créditos blandos para cubrir gastos de ingreso, exención de costos administrativos y, en algunos casos, subsidios temporales o permanentes para el pago del alquiler, pueden contribuir a sortear algunas "barreras de entrada". No obstante, estas políticas no modifican los desequilibrios estructurales del mercado, por lo que su impacto resulta acotado cuando no se articulan con las políticas de oferta recién comentadas.

Figura 6. Políticas de oferta y demanda de alquiler



Fuente: elaboración propia.

El alquiler es una forma de acceso a la vivienda, no solo una situación transitoria.


03


CENTROLUX
ESTACIONAMIENTO

03 CAPÍTULO

INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE GESTIÓN PARA UN DESARROLLO URBANO INCLUSIVO

Este capítulo ofrece un conjunto de instrumentos y mecanismos de gestión que tienen por objetivo conducir el desarrollo de nuestras ciudades de manera más integrada, inclusiva y sostenible. Al establecer reglas claras en la distribución de los costos y beneficios del desarrollo urbano, fortalecer la transparencia mediante sistemas de información confiables y mejorar las capacidades de gobierno, estos instrumentos tienden a redefinir la relación entre Estado, mercado y sociedad y recomponer la legitimidad política necesaria para su aplicación.

Con sustento en los marcos jurídicos vigentes, las capacidades institucionales existentes y los recursos financieros disponibles, el conjunto de herramientas normativas, regulatorias y operativas que se desarrollan a continuación permiten optimizar los usos del suelo, compatibilizar intereses públicos y privados, innovar en el financiamiento de la infraestructura urbana, mejorar las condiciones habitacionales y de acceso formal a una vivienda digna, así como fortalecer las capacidades de gobierno.

La aplicación de los instrumentos exige una estrategia integral, dado que, implementados de manera aislada, tienden a ser ineficaces e incluso pueden generar efectos no deseados. Su mayor efectividad se verifica cuando se aplican bajo una visión articulada y programática en el marco de un modelo territorial deseado. Desde esta perspectiva, se proponen cinco grupos de instrumentos y mecanismos de gestión (figura 1).

Figura 1. Instrumentos y mecanismos de gestión urbana



Fuente: elaboración propia.

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN URBANA

La planificación urbana es una herramienta de gobierno para la transformación y el desarrollo de las ciudades. Se caracteriza por su carácter técnico y político en interacción con diversas escalas, actores, saberes y objetivos de gestión. Su concreción necesita de acuerdos entre instituciones públicas y actores de la sociedad civil, la articulación de las políticas sectoriales y la integración de un conjunto de instrumentos que permiten orientar el desarrollo urbano, regular el uso del suelo y coordinar la acción pública en contextos cambiantes y de complejidad. Desde este enfoque de gestión, los instrumentos de planificación urbana de este capítulo definen la visión futura, marcan el rumbo, traducen los objetivos en normas y abordan problemáticas específicas.

En primer lugar, se presentan los instrumentos que establecen el modelo de desarrollo territorial a partir de la definición de principios, lineamientos y propuestas que orientan las políticas públicas, las inversiones y las regulaciones. En la Argentina, estos instrumentos asumen distintas formas según la escala y el alcance de la planificación: el Plan Estratégico Territorial (PET) formula una agenda de políticas, programas y proyectos para conducir el desarrollo territorial a mediano y largo plazo; el Plan Base organiza los fundamentos del modelo territorial como punto de partida para instrumentos más específicos; el Plan de Desarrollo Metropolitano Intermunicipal aborda dinámicas que desbordan los límites municipales mediante propuestas que requieren una coordinación interjurisdiccional; y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) define el modelo de ocupación y uso del suelo, estableciendo los objetivos y lineamientos que estructuran el territorio. De estos planes, a continuación se desarrollan el PET y el POT por ser los que con mayor integralidad definen el modelo de desarrollo territorial: el PET desde la conducción estratégica, con la priorización de políticas e inversiones, y el POT desde la orientación y regulación del uso del suelo.

En segundo lugar, se describen los códigos urbanísticos como instrumento necesario para la regulación de usos del suelo según el modelo territorial deseado. En tercer lugar, se caracterizan los planes sectoriales con sus objetivos, estrategias y acciones para el desarrollo de un sector específico.

En correspondencia, en esta sección se desarrollarán los siguientes instrumentos:

- **Plan Estratégico Territorial**
- **Plan de Ordenamiento Territorial**
- **Normativas de regulación urbana: código urbanístico**
- **Planes sectoriales**
- **Plan Sectorial de Integración Socio Urbana**

Plan Estratégico Territorial

El PET constituye un instrumento marco de planificación que define el modelo territorial deseado de acuerdo con una visión compartida de mediano y largo plazo. Establece directrices, criterios, objetivos e inversiones estratégicas, lo cual conforma un marco de referencia para las intervenciones públicas y las decisiones del sector privado. Asimismo, organiza una agenda de políticas, programas y proyectos prioritarios para orientar la coordinación institucional y las inversiones hacia el desarrollo territorial. Puede formularse en diversas escalas e incluso atiende dinámicas y problemáticas que exceden los límites político-administrativos a nivel local.

01 OBJETIVOS

» Contar con un modelo territorial deseado y acordado entre diferentes actores.
» Orientar las acciones de gobierno y las inversiones de obras públicas y privadas hacia el modelo deseado de ciudad o región.

02 ESCALA

» Local: se corresponde con el ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.
» Regional, metropolitano o intermunicipal: en territorios integrados a nivel espacial y funcional, pueden ser áreas, redes, corredores y cuencas.
» Provincial.
» Nacional.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

- Sistematización de información territorial y capacidad técnica que posibilite seguimiento y actualización periódica.
- Participación y concertación interinstitucional como condiciones de legitimidad y sostenibilidad: mesas sectoriales, talleres territoriales y acuerdos interáreas contribuyen a alinear diagnósticos y construir un acuerdo político que respalde la implementación del plan.
- Continuidad institucional para la priorización de políticas públicas, la determinación presupuestaria, la búsqueda de fuentes de financiamiento y la definición de cronogramas que trasciendan los ciclos electorales.

04 ¿QUÉ HABILITA?

- **Reconocer desafíos y oportunidades:** permite caracterizar las dinámicas territoriales e identificar desafíos y problemáticas estructurales.
- **Compartir un horizonte de desarrollo:** permite establecer ejes estratégicos y orientar la acción pública hacia un modelo territorial deseado, habilitando a la ciudadanía a conocer el rumbo territorial.
- **Priorizar inversiones:** permite identificar proyectos estructurantes y orientar recursos públicos y privados.
- **Coordinar políticas:** permite articular planes, programas y actuaciones de distintas áreas bajo una visión territorial común.
- **Alinear instrumentos y recursos:** permite vincular la planificación, la gestión y las asignaciones presupuestarias con las prioridades definidas por el plan.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- Estructura y dinámica territorial.
- Infraestructuras de servicios.
- Sistemas ambientales.
- Desarrollo social, económico y productivo.
- Movilidad y equipamientos.
- Inclusión habitacional.
- Mecanismos institucionales y formas de gestión pública.

06 PROCESO

- Preparación del proceso, delimitación territorial e identificación de actores.
- Elaboración participativa del diagnóstico territorial integrado.
- Construcción y evaluación de escenarios tendenciales y alternativos.
- Definición de la visión estratégica y del modelo territorial deseado.
- Formulación y priorización de estrategias, programas y proyectos (instancias participativas).
- Definición de responsables, plazos, recursos, financiamiento e indicadores.
- Articulación del plan con la normativa, los presupuestos y los planes sectoriales.
- Implementación, monitoreo, evaluación y actualización periódica.

07 ACTORES

- **Gobierno responsable (nacional, provincial o local):** conduce políticamente, aprueba el plan y garantiza la articulación multinivel, el marco institucional, la asistencia técnica y el cofinanciamiento.
- **Áreas técnicas sectoriales:** aportan información y articulan políticas, programas y proyectos.
- **Sector privado y actores productivos:** brindan información, identifican necesidades, formulan contribuciones y participan en la validación y el seguimiento.
- **Universidades y centros de conocimiento:** formulan aportes y participan en la validación y el seguimiento.
- **Organizaciones sociales y ciudadanía:** participan de instancias colaborativas, de concertación y validación.

08 IMPACTOS DESEADOS

- Reducción de asimetrías socioeconómicas territoriales.
- Fortalecimiento de la conectividad regional y multimodal.
- Integración entre infraestructura, producción y ordenamiento territorial.
- Preservación de corredores ecológicos y suelos estratégicos.
- Fortalecimiento de la articulación interjurisdiccional.
- Reducción de conflictos estructurales en relación con los usos del suelo.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

- Grado de avance de los proyectos estratégicos.
- Porcentaje de proyectos iniciados y finalizados.
- Cumplimiento del cronograma de ejecución.
- Nivel de ejecución presupuestaria.
- Cantidad de proyectos en ejecución por eje estratégico.
- Cantidad de convenios o acuerdos interinstitucionales.
- Grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos.
- Nivel de alineación entre las inversiones públicas y los lineamientos del PET.
- Incorporación de los lineamientos del PET en políticas y programas sectoriales.
- Continuidad de la implementación entre distintos períodos de gestión.
- Nivel de participación de actores públicos, privados y sociales.
- Actualización del plan a partir de los procesos de evaluación.

En la Argentina existen experiencias diversas. A nivel nacional, el PET se diseñó para articular y orientar la inversión pública y privada con el fin de promover un desarrollo territorial equilibrado y sostenible. Funcionó como un marco estratégico con objetivos de desarrollo socioeconómico, ambiental y urbano, tanto para el país como para las provincias y los gobiernos locales. Se trató de un proceso continuo, de permanente actualización en 2008, 2011 y 2018, que sentó las bases para la jerarquización y articulación de la política urbana, habitacional y territorial del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat creado en 2019. De escala local, el Plan Estratégico Rosario 2030[1] (PER 1998/2008) se consolidó como referencia para la planificación de infraestructura, movilidad y desarrollo urbano, articulando una visión estratégica con proyectos concretos.

Los casos son variados y muestran que el valor del PET radica en la capacidad de convertirse en un marco compartido, operativo y sostenible que involucra iniciativas públicas en el tiempo, reduce la fragmentación sectorial y fortalece la gobernabilidad territorial. No obstante, también ha evidenciado algunas

[1] Como continuación de los PER 1998 y PER 2008, el Plan Estratégico Rosario 2030 amplió la visión hacia una escala metropolitana, articulándose con el Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM), creado en 2010. Constituye un ejemplo de plan estratégico municipal con objetivos y proyectos y una planificación de infraestructura y movilidad.

debilidades, como el bajo nivel de operatividad, con documentos extensos y propuestas carentes de priorización y estrategias de implementación, así como falta de seguimiento y evaluación.

El impacto de un PET aumenta cuando se define una cartera de proyectos estratégicos con prioridades, responsables, plazos y fuentes de financiamiento, y cuando se establece un sistema de monitoreo con indicadores de ejecución en articulación con el conjunto de instrumentos y mecanismos de gestión urbana.

Plan de Ordenamiento Territorial

El POT es el instrumento rector que orienta la ocupación y el uso del suelo conjugando objetivos urbanos, ambientales, económicos y sociales. Define el modelo territorial deseado —o lo articula al formulado en el PET—; establece criterios para el crecimiento, la densificación, la protección y la reconversión; delimita áreas de expansión, consolidación, preservación y riesgo; y fija pautas para el desarrollo de infraestructura, el manejo de la movilidad y la gestión del suelo.

Funciona como marco de referencia para la normativa urbana y la programación de inversiones, reduce la discrecionalidad y orienta la acción pública con criterios de equidad y sostenibilidad. La formulación de un POT requiere definir con precisión su alcance institucional y territorial —por lo general, local—, así como su encuadre legal, mediante una revisión integral del marco normativo vigente para asegurar coherencia jurídica y claridad de competencias.

01 OBJETIVOS

- Orientar el desarrollo urbano mediante la conformación de criterios y pautas para los usos del suelo.
- Dar previsibilidad a inversiones públicas y privadas.
- Identificar conflictos por usos incompatibles del suelo.
- Proteger áreas ambientales, productivas, patrimoniales y de riesgo.
- Definir áreas prioritarias para la consolidación urbana.
- Contener procesos de expansión urbana.
- Mejorar el acceso al suelo urbano.
- Vincular directrices, estrategias y normativas con el modelo territorial concertado.

02 ESCALA

- Local: se corresponde con el ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna. Es la escala más frecuente y operativa.
- Microlocal: áreas específicas mediante planes parciales, sectores o distritos especiales.
- Intermunicipal o metropolitana: en casos de conurbación o vínculo funcional, el POT local se articula con planes estratégicos metropolitanos o regionales.
- Provincial.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

- Equipo técnico mínimo y coordinación interáreas. Las áreas de planeamiento, obras públicas, vivienda, producción y ambiente son clave en la elaboración técnica (diagnóstico, propuesta, normativa y cartografía), coordinación y actualización. Las áreas sectoriales deben integrarse en la sistematización de información a través de un catastro multifinalitario y en la aplicación del POT en la gestión cotidiana.
- Información territorial (cartografía, catastro, usos, servicios, riesgo).
- Normativa y cartografía oficial claras y aplicables.
- Capacidad de supervisión y monitoreo.
- Recursos y asistencia técnica para implementación y actualización.
- Validación provincial (si corresponde).

04 ¿QUÉ HABILITA?

- **Regular usos y ocupación del suelo:** permite definir normas de uso y ocupación del suelo por áreas (residencial, productivo, mixto, centralidades, protección, etc.).
- **Condicionar nuevas urbanizaciones:** promueve vincular el crecimiento urbano con la disponibilidad de infraestructura, servicios y condiciones de aptitud territorial.
- **Orientar densificación:** contribuye a concentrar nuevos desarrollos en corredores, centralidades y áreas con capacidad.
- **Proteger áreas estratégicas:** favorece la restricción de la urbanización en zonas de reserva, agroproductivas, de riesgo hídrico o alto valor ambiental.
- **Priorizar inversiones públicas:** genera condiciones para orientar obras e infraestructura de acuerdo con el modelo territorial y no solo por demanda coyuntural.
- **Articular proyectos y regulación:** ofrece un marco para vincular proyectos con normas e instrumentos específicos.
- **Orientar la gestión del suelo:** hace posible aplicar instrumentos para la promoción de los usos según modelo territorial deseado.
- **Conducir el desarrollo:** viabiliza inversiones privadas con mayor previsibilidad (qué se puede hacer, dónde y bajo qué condiciones).
- **Optimizar capacidades de gestión:** genera condiciones para mejorar la coordinación entre áreas municipales (obras, hábitat, ambiente, catastro, transporte, planeamiento).
- **Integrar información:** facilita establecer un catastro territorial multifinalitario que articule entre los sistemas de información y gestión de las diferentes áreas.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- Suelo: usos, áreas, aptitudes y restricciones.
- Infraestructura y servicios urbanos.
- Desarrollo y ocupación urbana.
- Áreas de transformación, consolidación y protección.
- Ambiente y riesgo.
- Inversión y financiamiento urbano.

06 PROCESO

- Formulación del diagnóstico territorial, los escenarios prospectivos y el modelo territorial deseado.
- Definición de propuestas e instrumentos para la implementación del modelo territorial.
- Elaboración de la normativa y cartografía de usos, indicadores, restricciones y zonificación.
- Validación político-técnica y aprobación legislativa del instrumento.
- Adecuación de los procedimientos de gestión para su implementación.
- Monitoreo de resultados mediante indicadores.
- Evaluación y actualización periódica del plan.

07 ACTORES

- **Gobierno provincial:** establece el marco normativo y los lineamientos, coordina y valida el instrumento según sus competencias provinciales. Asimismo brinda apoyo técnico y financiero.
- **Gobierno local:** conduce la formulación y define prioridades, implementación y fiscalización.
- **Concejo Deliberante:** debate, introduce ajustes y aprueba el marco normativo.
- **Actores privados:** aportan información y participan en definiciones y acuerdos.
- **Sociedad civil, universidades, colegios y organizaciones:** aportan conocimiento, participan en instancias de consulta y contribuyen al seguimiento y a la legitimidad del instrumento.

08 IMPACTOS DESEADOS

- Orientación del crecimiento urbano hacia áreas aptas, servidas o priorizadas.
- Mayor coherencia entre uso del suelo y dotación de infraestructura, servicios y movilidad.
- Control de la expansión urbana fuera de áreas habilitadas.
- Impulso a procesos de densificación y consolidación de centralidades.
- Mejor localización de inversiones públicas y privadas.
- Reducción de conflictos e incompatibilidades en relación con los usos del suelo.
- Protección de áreas de riesgo, ambientales o de valor estratégico.
- Mayor previsibilidad normativa para permisos, subdivisiones y habilitaciones.
- Continuidad del ordenamiento territorial frente a cambios de gestión.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

- Variación de la superficie urbanizada/incorporada dentro y fuera de las áreas previstas por el POT.
- Grado de densificación y consolidación del tejido urbano.
- Localización de nuevas urbanizaciones en áreas aptas o con servicios.
- Acceso de la población a infraestructura, equipamientos y servicios.
- Protección de áreas ambientales, productivas y de riesgo.
- Cumplimiento de la normativa urbanística.
- Ejecución de proyectos y programas previstos en el POT.

La implementación de los POT en la Argentina ha tenido distintos resultados dependiendo, fundamentalmente, de la capacidad de gestión de los gobiernos locales y la asistencia de los gobiernos provinciales. Varias provincias y gobiernos locales avanzaron en la formulación de sus POT. No obstante, persisten la urbanización y la presión inmobiliaria sobre los periurbanos productivos, el uso de excepciones para la aprobación de proyectos específicos que entran en tensión con la integralidad de los planes y la escasez de instrumentos de gestión del suelo, como los vinculados con la movilización de inmuebles ociosos y la participación pública en la valorización del suelo.

Los POT presentan dificultades de implementación cuando son excesivamente complejos, desconocen los procesos territoriales multiescalares y no se ajustan a las capacidades institucionales de los gobiernos locales, lo que deriva en excepciones recurrentes, pérdida de previsibilidad y desuso de la

norma como instrumento de gestión. Los diagnósticos robustos con escasa operatividad o débil articulación con las condiciones de gestión local cotidiana, la asignación de usos del suelo desconociendo la dotación de infraestructura y la economía urbana, la falta de monitoreo e indicadores de seguimiento, y la desactualización de los catastros e instrumentos de gestión del suelo son las principales limitaciones que suelen presentar los POT para la concreción de las propuestas de desarrollo territorial. Para fortalecer su efectividad, el diagnóstico del POT debe traducirse en lineamientos y propuestas consensuadas que puedan implementarse de acuerdo con los recursos, la estructura operativa y demás capacidades estatales locales. También es clave definir actuaciones prioritarias con plazos, financiamiento y coordinación entre áreas y niveles de gobierno.

Por último, los POT se articulan con los planes y programas sectoriales y aportan una visión territorial de conjunto que permite coordinar intervenciones, definir prioridades y evitar decisiones aisladas o contradictorias. Bajo este marco integrador, las áreas sectoriales pueden operativizar sus proyectos específicos de manera coherente con el modelo territorial. A su vez, estos planes fortalecen el ordenamiento local mediante diagnósticos especializados y carteras de inversión que facilitan la ejecución de las políticas públicas. Esta sinergia es fundamental para que los objetivos sectoriales se complementen con una visión integral del territorio.

Normativas de regulación urbana: código urbanístico

En la Argentina, la zonificación ha sido históricamente el principal instrumento de los gobiernos locales para regular los usos del suelo. Sin embargo, para la legislación de usos del suelo se ha recurrido frecuentemente a la sanción de ordenanzas de excepción modificando las zonificaciones originales, generando superposiciones de normas de uso y, en ocasiones, abandonando la visión integral del territorio, además de perder transparencia y legitimidad ante la sociedad civil.

Uno de los desafíos actuales reside en elaborar códigos urbanísticos que funcionen como sistemas normativos integrales capaces de articular los usos e indicadores de ocupación del suelo con una mirada intersectorial, que doten de previsibilidad y flexibilidad al desarrollo urbano. Bajo esta concepción, se pueden integrar los instrumentos de gestión y financiamiento necesarios para alcanzar la concreción de usos que se propone y evitar que funcionen como un documento estático o testimonial. Por tal motivo, los códigos también deben incluir un régimen sancionatorio eficaz que no se limite a lo punitivo, sino que incorpore lo restaurativo —prioridad en remediación del daño antes que en la recaudación— y lo disuasorio —penalización en relación con el beneficio obtenido por la acción ilegal—, con multas variables y criterios de proporcionalidad.

En cuanto a las problemáticas urbanas actuales y emergentes, se debe evitar una separación estricta de usos del suelo y fomentar la mixtura, la proximidad de servicios y equipamientos, y la disminución de los tiempos de traslado para desalentar el uso del automóvil particular. Asimismo, se debe considerar el vínculo entre las edificaciones de dominio privado y los espacios públicos e integrar criterios de cuidado del paisaje urbano, incorporando herramientas de mitigación y prevención ante el cambio climático —principalmente gestión hídrica e "islas de calor"— y políticas habitacionales que tengan como premisa la asequibilidad y accesibilidad universal. Por último, para evitar la discrecionalidad y orientar las iniciativas en un marco de flexibilidad, las herramientas del código deben supeditarse a las directrices de los POT o PET y los correspondientes modelos de ciudad deseados.

El código urbanístico regula el uso y la ocupación del suelo, orientando el desarrollo urbano a escala local. Establece normas, parámetros de edificación y procedimientos que determinan qué, dónde, con qué intensidad y bajo qué condiciones pueden desarrollarse los distintos usos del suelo. Constituye la traducción normativa del modelo territorial definido en los PET o POT y establece los parámetros para el desarrollo de usos y actividades, la subdivisión de parcelas y la configuración del tejido urbano. Estos indicadores permiten regular la capacidad constructiva y la relación entre espacio construido y espacio libre, e influyen directamente en los requerimientos de infraestructura, las condiciones ambientales y la configuración del pai-

saje urbano. Asimismo, regula retiros obligatorios, dimensiones mínimas de parcela y condiciones de subdivisión. Contiene un apartado instrumental, así como un régimen sancionatorio y de control, para promover los usos del suelo que propone.

01 OBJETIVOS

- Regular el uso, la ocupación y la subdivisión del suelo.
- Establecer zonificaciones, morfologías y densidades.
- Garantizar un desarrollo urbano articulado a una visión o un modelo territorial deseado.
- Evitar conflictos entre usos y actividades incompatibles.
- Proteger áreas ambientales y patrimoniales.
- Promover mixtura de usos (vivienda, comercio o servicios en centralidades).
- Orientar la densificación hacia sectores con infraestructura disponible o proyectada.
- Establecer normas claras que reduzcan la discrecionalidad administrativa.
- Brindar seguridad jurídica a usuarios residenciales y comerciales, propietarios, desarrolladores e inversores.

02 ESCALA

- Local: se corresponde con el ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

- Diagnóstico ajustado a las capacidades reales y potenciales del gobierno local.
- Soporte técnico basado en información territorial diversa y actualizada.
- Articulación con el sistema de planificación (PET, POT, código de edificación, planes sectoriales e instrumentos de gestión, entre otros componentes).
- Flexibilidad y legitimidad política construida a partir de mecanismos de participación.

04 ¿QUÉ HABILITA?

- **Delimitar y clasificar el territorio:** permite identificar usos del suelo y áreas aptas para urbanizar.
- **Establecer cargas y obligaciones urbanísticas:** ofrece un marco para legislar cesiones por cargas urbanísticas (vialidades, espacios públicos, superficies para equipamientos y bancos de tierra).
- **Regular el desarrollo del suelo:** orienta y establece usos, densidades, morfologías, capacidades constructivas y condiciones de subdivisión.
- **Conducir el desarrollo urbano:** favorece procesos de renovación, densificación, completamiento y expansión bajo criterios específicos y ajustados al modelo territorial deseado.
- **Articular la regulación urbanística y del sistema construido:** ofrece un marco regulatorio para integrar el código de edificación.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- **Suelo:** usos, ocupación, subdivisión y edificabilidad.
- **Dominio privado:** legislación de usos del suelo y actividades urbanas, derechos de desarrollo y condiciones para su ejercicio.
- **Dominio público:** cesiones obligatorias y restricciones al dominio privado.
- **Tejido urbano:** morfología, densidad y configuración edilicia.

06 PROCESO

- Revisión técnica para establecer la división del suelo en distritos o zonas según normativas provinciales, locales y el modelo territorial deseado.
- Elaboración de parámetros de uso, ocupación, subdivisión y edificabilidad.
- Desarrollo de instancias de participación ciudadana (consejos consultivos, consejos de planificación y audiencia pública).
- Aprobación en Concejo Deliberante (tratamiento en comisiones y procedimiento de doble lectura en algunas jurisdicciones).
- Promulgación y publicación de ordenanza en el Boletín Oficial.
- Decreto de convalidación provincial en algunas provincias.
- Adecuación de estructura y procedimientos administrativos si correspondiere.

07 ACTORES

- **Gobierno local:** conduce política e institucionalmente el proceso; define los criterios regulatorios y coordina la elaboración, reglamentación, implementación, fiscalización y actualización del código. Participa principalmente en las áreas de planeamiento, obras particulares, catastro, ambiente, hacienda y asesoría legal.
- **Concejo Deliberante:** debate y aprueba la normativa urbanística y sus modificaciones.
- **Cámaras de construcción y desarrolladores inmobiliarios:** aportan información sobre las dinámicas constructivas e inmobiliarias y participan en las instancias de consulta.
- **Colegios profesionales:** aportan conocimiento técnico y experiencia sobre la aplicación de la normativa, formulan observaciones y propuestas y colaboran en su interpretación y difusión.
- **Organizaciones vecinales, sociales y ambientales:** aportan conocimiento territorial; expresan necesidades, conflictos e impactos urbanos y participan en la discusión, seguimiento y control social de la normativa.
- **Ciudadanía:** participa mediante consultas, consejos, talleres y audiencias públicas; formula observaciones y propuestas y contribuye a la legitimidad del proceso.
- **Gobierno provincial:** brinda asistencia técnico-financiera y, cuando corresponde, interviene en la convalidación y aprobación del instrumento.

08 IMPACTOS DESEADOS

- Ordenamiento del uso y la ocupación del suelo.
- Consolidación y control del crecimiento urbano.
- Mayor previsibilidad en el desarrollo urbano.
- Reducción de conflictos entre usos del suelo.
- Protección de áreas ambientales, patrimoniales y de riesgo.
- Optimización de la infraestructura y los servicios urbanos.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

- Cumplimiento de la normativa urbanística.
- Cantidad de permisos de obra y habilitaciones otorgados conforme al código.
- Cantidad de excepciones urbanísticas aprobadas.
- Variación de los usos del suelo y del grado de ocupación urbana.
- Variación de la densidad edilicia y poblacional.
- Superficie incorporada al desarrollo urbano conforme a la zonificación.
- Cantidad de infracciones o incumplimientos detectados.
- Frecuencia de actualización del código urbanístico.

La eficacia del código urbanístico, en tanto norma que legisla los usos del suelo, depende de su capacidad operativa y adaptativa a las volatilidades de los procesos territoriales, sin necesidad de realizar una reforma integral o permanentes actualizaciones. Estas demandas se instrumentan por medio de normativas particulares que, supeditadas a las directrices del PET o POT, facilitan la gestión de eventuales conflictos de usos del suelo, las zonas deficitarias de infraestructura y espacios públicos, el control de la expansión urbana, el manejo del patrimonio, la definición de áreas de desarrollo prioritario y las zonificaciones inclusivas.

En el cuadro 1 se comparan algunos aspectos a tener en cuenta en la implementación de los tres instrumentos hasta ahora desarrollados.

Cuadro 1. Consideraciones de los instrumentos de planificación urbana

	Instrumentos asociados	Riesgos y debilidades frecuentes	Claves para la implementación efectiva
Plan Estratégico Territorial	› Lineamientos estratégicos. › Cartera de proyectos. › Acuerdos interinstitucionales. › Presupuestos plurianuales.	› Exceso de diagnóstico y baja priorización. › Falta de responsables y financiamiento. › Ausencia de monitoreo y gestión del suelo. › Escasa actualización.	› Cartera priorizada + responsables + plazos y financiamiento. › Indicadores de ejecución / resultados. › Articulación con POT y normativa urbana. › Coordinación interáreas e interjurisdiccional. › Revisiones periódicas.
Plan de Ordenamiento Territorial	› Código urbano. › Ordenanzas. › Instrumentos de gestión del suelo. › Planificación de infraestructura. › Catastro.	› Complejidad normativa. › Proliferación de excepciones. › Débil articulación con gestión municipal. › Desconexión con infraestructura. › Desactualización cartográfica. › Escasa incorporación de criterios ambientales y de gestión del riesgo. › Falta de monitoreo.	› Acuerdos claros y aplicables. › Coherencia con capacidades administrativas. › Integración con programas de obras. › Alineación con instrumentos fiscales y de suelo. › Actualización geográfica.
Códigos urbanísticos	› Código de edificación, ordenanzas de uso, subdivisión y urbanización. › Catastro y cartografía actualizada. › Permisos de obra, habilitaciones y factibilidades.	› Rigidez o desactualización normativa. › Excepciones y discrecionalidad. › Desarticulación con PET/POT e infraestructura. › Control y monitoreo débiles.	› Coherencia con PET/POT. › Información técnica y cartográfica actualizada. › Normas claras, operativas y revisables. › Articulación interáreas y control efectivo.

Fuente: elaboración propia.

Planes sectoriales

Los planes sectoriales establecen programas territoriales dentro de un área o temática específica y realizan intervenciones concretas. Mientras los planes generales establecen el marco estructural del desarrollo urbano, los sectoriales orientan la asignación de recursos y la ejecución de proyectos en áreas específicas como movilidad, vivienda, ambiente o espacio público. Al enfocarse en un sector determinado, permiten profundizar el diagnóstico, coordinar actores públicos y privados y definir mecanismos de implementación claros. Pueden implementarse en diversas escalas del territorio y tienden a fortalecer la transparencia de la planificación mediante indicadores de seguimiento y evaluación.

01 OBJETIVOS

» Coordinar la acción pública y privada en un sector o área de la actividad pública determinada, garantizando la coherencia del modelo territorial y las prioridades de desarrollo.

02 ESCALA

» Local: se corresponde con el ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.
» Regional, metropolitano o intermunicipal: en territorios integrados a nivel espacial y funcional; pueden ser áreas, redes, corredores y cuencas.
» Provincial.
» Nacional.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

» Articulación intergubernamental.
» Gestión participativa.

04 ¿QUÉ HABILITA?

» **Construir un diagnóstico sectorial:** permite conocer la situación territorial e identificar la problemática en profundidad.
» **Articular actores:** genera el marco para trabajar articuladamente con actores del sector en cuestión.
» **Coordinar políticas e intervenciones:** permite vincular el plan sectorial con planes marco y con otras políticas sectoriales.
» **Optimizar capacidades de gestión:** contribuye a alinear otros instrumentos de planificación, gestión y asignaciones presupuestarias.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- Infraestructura y servicios.
- Regulación y estándares.
- Operación y mantenimiento.
- Gestión institucional.
- Instrumentos económicos y financieros.
- Actividades urbanas y usos del suelo.

06 PROCESO

- Definición del alcance sectorial, territorial y temporal.
- Elaboración de diagnóstico con participación comunitaria.
- Definición de cartera de proyectos.
- Diseño del modelo de gestión con esquema de operación y mantenimiento.
- Gestión de factibilidades técnicas y habilitaciones de servicios.
- Evaluación de impacto.

07 ACTORES

- **Gobierno responsable (nacional, provincial o local):** conduce políticamente, aprueba el plan y garantiza la articulación multinivel, el marco institucional, la asistencia técnica y el cofinanciamiento.
- **Áreas técnicas sectoriales:** aportan información y articulan políticas, programas y proyectos.
- **Sector privado y actores productivos:** brindan información, identifican necesidades, formulan contribuciones y participan en la validación y el seguimiento.
- **Universidades y centros de conocimiento:** formulan aportes y participan en la validación y el seguimiento.
- **Organizaciones sociales y ciudadanía:** participan de instancias colaborativas, de concertación y validación.

08 IMPACTOS DESEADOS

- Mejoras en las condiciones de base en los sectores intervenidos.
- Mayores niveles de cobertura y calidad de infraestructura, equipamientos o servicios.
- Fortalecimiento de la articulación entre políticas sectoriales y territoriales.
- Mayor eficiencia en la asignación de recursos públicos.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

- Grado de cumplimiento de los objetivos y metas del plan.
- Nivel de ejecución presupuestaria y de los proyectos.
- Cobertura de la población o del territorio beneficiado.
- Cumplimiento del cronograma de implementación.
- Evolución de indicadores específicos del sector (acceso a vivienda, agua segura, movilidad, espacios verdes o gestión del riesgo, según el plan).
- Nivel de articulación con otros instrumentos de planificación.

Los planes sectoriales suelen enfocarse en diversas dimensiones que, en su conjunto, permiten focalizar en ámbitos u objetivos clave del modelo territorial. Abarcan desde la dimensión ambiental, centrada en la gestión de cuencas, riesgos y humedales, hasta la dimensión de infraestructura e integración sociourbana, que busca garantizar condiciones básicas de hábitat, servicios y equipamiento. Asimismo, incluyen la dimensión de movilidad y logística, orientada a organizar los flujos de personas y bienes, y la dimensión económico-productiva, encargada de alinear la regulación del suelo con la promoción de actividades comerciales, de servicios y agroproductivas, entre otras. Por su alcance y centralidad en la agenda urbana argentina, la integración sociourbana merece un desarrollo específico. A continuación, se presentan los componentes clave de un Plan Sectorial de Integración Socio Urbana (PISU)[2] y se mencionan aspectos relevantes de otros planes sectoriales.

[2] Pese a que el término "sociourbano" debe escribirse, según norma editorial, todo junto, suele encontrarse escrito separado y sin guion en nombres de programas o planes oficiales, como sucede con el instrumento aquí referido. Por esta razón, en este libro se conservarán ambas variantes —separado y en mayúsculas cuando se hace referencia a una iniciativa pública, y todo junto y en minúsculas para las demás acepciones.

Plan Sectorial de Integración Socio Urbana

Los planes de integración sociourbana se orientan a revertir inequidades estructurales en el acceso al suelo, la vivienda y los servicios urbanos. A través de intervenciones integrales, progresivas y participativas —que combinan infraestructura, regularización dominial, mejora del espacio público y fortalecimiento comunitario—, se busca garantizar derechos básicos, mejorar condiciones materiales de vida y reconocer la pertenencia urbana de estos sectores.

El marco general se dispone en la Ley Nº 27.453 de Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana, que declara de interés público la integración sociourbana de los barrios populares identificados en el Registro Nacional de Barrios Populares y establece la suspensión de desalojos hasta 2032. Asimismo, el Certificado de Vivienda Familiar constituye un instrumento para acreditar la posesión.

01 OBJETIVOS

» Garantizar el acceso al hábitat adecuado, aumentando la accesibilidad a servicios, equipamientos y seguridad en la tenencia, e integrando estos territorios a las dinámicas urbanas y metropolitanas.

02 ESCALA

» Local: se corresponde con el ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.
» Barrial o por sector urbano.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

» Articulación intergubernamental para gestionar adecuaciones normativas, factibilidades y mantenimiento y, en algunos contextos, coordinación metropolitana (redes, movilidad, cuencas y dinámicas de suelo).
» Gestión participativa.
» Seguridad en la tenencia a través de una estrategia de regularización dominial.

04 ¿QUÉ HABILITA?

» **Construir cartera de proyectos:** permite desarrollar intervenciones progresivamente.
» **Reducir riesgos socioambientales:** favorece el mejoramiento de las condiciones ambientales y la reducción de riesgos.
» **Fortalecer la organización comunitaria:** permite incorporar a organizaciones y habitantes en la gestión y sostenibilidad de las intervenciones.
» **Incorporar enfoques transversales:** da un marco para implementar políticas con enfoque de género, cuidados y adaptación climática.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

» **Suelo y tenencia:** regularización dominial, mensura, incorporación catastral y adecuación de trazados.
» **Redes y servicios básicos:** agua potable, cloacas, drenaje pluvial, energía y alumbrado, gas, conexiones intradomiciliarias y gestión de residuos sólidos urbanos.
» **Estructura barrial y espacio público:** calles, veredas y accesos; movilidad interna y conectividad con transporte público; espacios verdes y recreativos; equipamientos comunitarios. Cobran relevancia los espacios culturales, deportivos y de cuidado para la socialización y recreación, tanto de jóvenes como de adultos mayores. Asimismo, la inversión en seguridad, centros de prevención de la violencia de género y en la iluminación del espacio público.
» **Dimensión socioambiental:** reducción de exposición a inundaciones y anegamientos, infraestructura verde y azul, planes de gestión ambiental y mitigación de impactos.

06 PROCESO

- Identificación y delimitación del polígono de intervención.
- Diagnóstico integral urbano, social y ambiental con participación comunitaria. Análisis de factores de riesgo ambiental (inundaciones, basurales y contaminación de cuerpos de agua, entre otros) y diseño de sistemas de drenaje adecuados, incorporando soluciones basadas en la naturaleza.
- Elaboración del proyecto ejecutivo completo (planos, cómputo, presupuesto, cronograma).
- Definición del modelo de gestión y mantenimiento futuro; formulación de un plan de gestión socioambiental.
- Gestión de factibilidades técnicas y habilitaciones de servicios.
- Ejecución de las obras a la par de la estrategia integral de regularización dominial.
- Evaluación de impacto.

07 ACTORES

- **Gobierno local o entes interjurisdiccionales (en contextos metropolitanos):** coordinan la ejecución de las intervenciones y la gestión territorial del programa.
- **Gobierno provincial:** aporta el marco normativo y el catastro y brinda asistencia técnico-financiera.
- **Gobierno nacional:** articula programas y aporta asistencia técnica y financiamiento.
- **Empresas prestatarias de servicios.**
- **Organizaciones sociales y comunitarias:** aportan conocimiento territorial y acompañan la implementación y sostenibilidad de las intervenciones.
- **Mesas barriales y dispositivos participativos:** canalizan demandas y propuestas y participan en la definición y el seguimiento de las intervenciones.
- **Equipos técnicos interdisciplinarios:** elaboran diagnósticos y proyectos y acompañan la ejecución, la evaluación y el seguimiento.

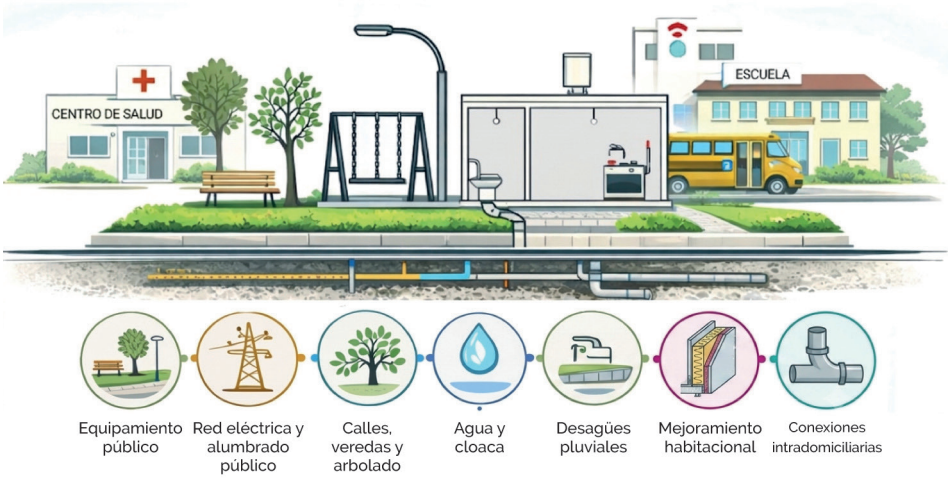
08 IMPACTOS DESEADOS

- Seguridad en la tenencia de los hogares.
- Barrio incorporado al catastro con mensura y trazado regularizado.
- Acceso a servicios de agua potable y saneamiento, de calidad y condiciones equivalentes al resto de la ciudad.
- Acceso a energía segura para calefacción, cocción y agua caliente.
- Mejora de la conectividad interna y reducción de los tiempos de acceso a equipamientos y transporte.
- Reducción de la exposición a riesgos hídricos y ambientales.
- Generación y recuperación de espacios públicos de calidad con apropiación comunitaria.
- Acceso a servicios de cuidado, salud y prevención de violencia de género.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

- Cantidad de hogares del barrio con instrumentos de seguridad de la tenencia.
- Cantidad de parcelas del barrio incorporadas al catastro.
- Porcentaje de cobertura de agua y saneamiento, porcentaje de conexiones intradomiciliarias habilitadas, indicadores de calidad del servicio (tales como presión o continuidad).
- Porcentaje de cobertura de energía domiciliaria, porcentaje de conexiones formalizadas con la prestataria.
- Superficie vial mejorada; variación en tiempos de acceso a transporte, escuelas y centros de salud.
- Metros cuadrados de espacio público recuperado o creado, cantidad y tipo de equipamientos construidos, nivel de uso y apropiación comunitaria.
- Porcentaje de reducción de población expuesta a inundaciones, superficie con drenaje mejorado y porcentaje de hogares con recolección regular de residuos.
- Participación sostenida en instancias comunitarias, indicadores de percepción de seguridad y pertenencia, cobertura de servicios de cuidado y dispositivos de prevención de violencia de género.

Figura 2. Dimensiones de intervención de los programas de integración sociourbana



Nota: El enfoque integral de los procesos de integración sociourbana no se limita a la mejora o construcción de viviendas particulares sino también a intervenciones progresivas que abarcan diferentes servicios y equipamientos urbanos.

Fuente: elaboración propia.

Otros planes sectoriales clave son aquellos orientados a la resiliencia y gestión de riesgos, como así también al manejo de riberas, humedales y áreas naturales. El objetivo es reducir situaciones de exposición o vulnerabilidad frente a amenazas naturales o antrópicas, anticipar impactos, fortalecer la capacidad de respuesta y recuperación, al mismo tiempo que busca disminuir emisiones de gases de efecto invernadero (mitigación) y preparar al poder público y la sociedad civil para impactos presentes o esperables (adaptación).

En la Argentina se registran experiencias de planificación climática en tres escalas complementarias. En el nivel nacional, el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático —en el marco de la Ley N° 27.520— establece un marco de orientación estratégica y alineamiento con compromisos internacionales, ordenando prioridades, criterios y líneas de acción sectoriales en articulación con el Consejo Federal de Medio Ambiente. En el nivel provincial, los denominados Planes de Respuesta traducen ese marco a condiciones territoriales específicas e integran diagnósticos de vulnerabilidad y riesgo, medidas de adaptación (gestión hídrica, olas de calor, sequías e incendios, salud,

infraestructura crítica) y acciones de mitigación (energía, transporte, residuos, eficiencia y soluciones basadas en la naturaleza), junto con esquemas de gobernanza, responsables e indicadores de seguimiento. En el nivel local, los Planes de Acción Climática (CABA 2050, Rosario 2030, Mendoza, entre otros) operativizan la agenda en clave urbana y articulan inventarios de emisiones, metas y una cartera priorizada de proyectos e instrumentos de gestión, con mecanismos de monitoreo y actualización.

Cabe destacar también el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo, el Plan de Gestión Integral del Comité de Cuenca del Río Reconquista, el Plan Urbano Ambiental de Posadas —que incorpora criterios de gestión ambiental y territorial— y los planes de manejo con soporte normativo para humedales y áreas naturales protegidas, como el de Bahía Samborombón y el de la Reserva de Biósfera Delta del Paraná.

Al interior de las áreas urbanas consolidadas, la implementación de los planes de revitalización o regeneración urbana permite revertir procesos de deterioro físico, funcional, ambiental y socioeconómico. Mediante la combinación de proyectos, incentivos y regulaciones, estos planes sectoriales buscan recuperar la vitalidad urbana, fortalecer la economía local y mejorar la calidad del espacio público. Se enfoca en la ciudad construida y actúa generalmente sobre centros históricos, corredores comerciales tradicionales, frentes costeros, áreas industriales obsoletas o barrios con pérdida de población y actividad.

Entre las experiencias recientes, destaca el Plan de Transformación del Área Céntrica de la Ciudad de Buenos Aires, orientado a reconvertir el Microcentro en un barrio de usos mixtos con un fuerte énfasis residencial. En esta línea, otra reconversión de centralidad urbana está sucediendo en Córdoba, donde su Plan de Recuperación del Área Central se ha apoyado en la figura de los Polígonos de Actuación Concertada para fomentar la peatonalización y puesta en valor patrimonial. Asimismo, en la ciudad de Neuquén se han consolidado estrategias de distritos de servicios e innovación diseñadas para reconvertir antiguos enclaves industriales y logísticos e integrarlos a la nueva matriz productiva y urbana de la capital provincial.

La viabilidad y eficacia de estos planes de revitalización se potencian al integrarse con instrumentos de gestión del suelo y al ejecutarse de manera coordinada entre el sector público y el privado. En este sentido, la figura del consorcio urbanístico adquiere un rol protagónico como mecanismo de gestión asociada y facilita asimismo la articulación de herramientas vinculadas a la recuperación pública de la valorización del suelo, la delimitación de áreas de desarrollo prioritario y el reajuste de tierras. Además de promover un reparto equitativo de cargas y beneficios entre los actores intervinientes, los esquemas de asociación público-privada tienen el potencial de vincularse con programas de vivienda asequible o sistemas de alquileres públicos —por ejemplo, orientados a la población joven—, lo cual favorece la mixtura social e inclusión sociourbana.

En el ámbito urbano y metropolitano la implementación de planes de movilidad sostenible es central para organizar las políticas, regulaciones y proyectos relacionados con el desplazamiento de personas y bienes. A diferencia de los enfoques tradicionales centrados en la circulación vehicular, un plan sostenible de movilidad adopta una perspectiva sistémica orientada a garantizar la accesibilidad a los lugares de trabajo, consumo, recreación y equipamientos educativos y de salud, integrando el transporte público, la movilidad activa, la logística, la seguridad vial y la gestión de la demanda. De este modo, la eficacia de la movilidad se vincula estrechamente con el sistema de instrumentos urbanísticos, ya que depende de alinear los patrones de desplazamiento con la estructura urbana, la localización de actividades, la existencia y generación de centralidades, la cobertura de espacios públicos, y las normas que regulan los usos del suelo. En contextos metropolitanos, esta articulación requiere además acuerdos interjurisdiccionales y coordinación técnica para asegurar la continuidad física, operativa y tarifaria del sistema.

En la Argentina pueden reconocerse experiencias de planificación de movilidad con enfoque integral en distintas escalas. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), el Plan de Movilidad Sustentable opera como marco de acción para orientar la política pública de movilidad con foco en accesibilidad, equidad y sostenibilidad, y está articulado con compromisos climáticos y con el Plan Urbano Ambiental. En la Municipalidad de Neuquén, el Plan Integral de

Movilidad Urbana Sustentable (Decreto Nº 1.069/16), desde un enfoque de movilidad segura, fortalece dispositivos como el Observatorio de Movilidad y Seguridad Vial. En una escala regional, el Gran Mendoza impulsa el Plan Integral de Movilidad 2030 como marco metropolitano para el diagnóstico y el rediseño del sistema —incluida la red de transporte—, con lógica de coordinación interjurisdiccional. Finalmente, a nivel provincial, San Juan desarrolla el Plan de Movilidad Sostenible, el cual propone una transición hacia una movilidad multimodal, que incorpora agendas de electromovilidad y micromovilidad, a la vez que prioriza objetivos de caminabilidad, accesibilidad, seguridad vial, calidad ambiental y equidad.

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO

El suelo urbanizado es un bien estratégico, necesario para el desarrollo de las actividades y la vida urbana, pero sumamente escaso. A diferencia de otros bienes, no puede producirse ni trasladarse; su valor es resultado de decisiones públicas de zonificación, inversiones en infraestructura y acumulación histórica de servicios, equipamientos y accesibilidad construidos por la comunidad. Sin embargo, la valorización del suelo tiende a apropiarse de manera privada y diferencial, concentrándose en quienes poseen suelo bien localizado y excluyendo a quienes no pueden acceder a él. La retención especulativa, la débil regulación de los mercados inmobiliarios y la ausencia de políticas anticipatorias convierten al suelo en un recurso cuya renta y posesión se encuentran desigualmente distribuidas.

Esta dinámica explica las crecientes restricciones de acceso formal a una vivienda digna, el aumento de la segregación residencial y las grandes dificultades que tiene el Estado para concretar políticas públicas cada vez más necesarias, tales como las habitacionales y de construcción de infraestructura. A la vez, establece el fundamento central de los instrumentos de gestión del suelo: si el valor del suelo urbano es en su mayor parte producto de decisiones y esfuerzos colectivos, su apropiación privada sin contraprestación constituye una transferencia regresiva donde el Estado tiene no solo la potestad sino la obligación de regular. La función social de la propiedad —consagrada en la

Constitución Nacional y en varias legislaciones provinciales— y el principio de reparto equitativo de costos y beneficios de los procesos territoriales proveen el marco jurídico para esa intervención. Los instrumentos de gestión del suelo son su expresión operativa: mecanismos que permiten orientar el desarrollo urbano, recuperar parte de la valorización generada colectivamente y garantizar suelo bien localizado para quienes el mercado excluye.

La gestión del suelo no puede concebirse como una respuesta de emergencia a la urgencia habitacional. Históricamente, la mayoría de las jurisdicciones subnacionales han recurrido de manera reactiva a mecanismos onerosos de adquisición —compra directa y expropiación—, activados cuando políticas nacionales demandaban suelo inmediato y el Estado debía responder sin anticipación ni estrategia. Esta lógica genera sobrecostos y deja al Estado negociando en las peores condiciones, cuando la urgencia ya convalidó la especulación y el precio incorporó las expectativas de valorización que genera la propia demanda pública. La gestión eficaz del suelo es, por el contrario, una función continua y anticipatoria, una regulación permanente sobre los mercados antes de que se generen los procesos de valorización inmobiliaria, expansión informal y exclusión sociourbana.

Los instrumentos que se desarrollan a continuación se orientan a una gestión integradora del suelo urbano en lo que refiere a movilización, adquisición y manejo estratégico de inmuebles públicos, y a iniciativas que promueven la inclusión sociourbana. Por su parte, la participación pública de la valorización del suelo se tratará en el marco de los instrumentos de promoción y financiamiento del suelo urbano. En concreto, en esta sección se desarrollarán los siguientes instrumentos:

- ***Banco de inmuebles públicos***
- ***Movilización de inmuebles ociosos***
- ***Adquisición de suelo apto a través de la compra directa y la expropiación***
- ***Áreas de desarrollo prioritario y reajuste de tierras***
- ***Parcelamiento y edificación obligatorios***
- ***Zonificación inclusiva***
- ***Plan de suelo urbano***

Banco de inmuebles públicos

El banco de inmuebles públicos es un instrumento estratégico de política territorial orientado a conformar y administrar reservas de suelo e inmuebles de dominio privado estatal con fines de desarrollo urbano, habitacional, productivo y ambiental. Además, permiten regular los mercados de suelo y contribuir al financiamiento de infraestructura urbana. Incluye y a la vez excede la noción tradicional de "banco de tierras": el banco de inmuebles públicos no se restringe al suelo como soporte físico, sino que abarca también edificaciones existentes y mejoras incorporadas, lo cual aumenta su capacidad de actuación.

Esta ampliación resulta relevante cuando el Estado proyecta constituir parques públicos de vivienda en alquiler o asequible, donde la gestión de inmuebles construidos adquiere centralidad como herramienta de política urbana. No incluye bienes de dominio público —como espacios verdes o reservas ambientales— que, por su naturaleza jurídica, no pueden enajenarse ni incorporarse al mercado sin un proceso formal de desafectación. Esta delimitación jurídica resulta clave para evitar confusiones y asegurar coherencia normativa.

01 OBJETIVOS

- Fortalecer la capacidad estatal para disponer de suelo y edificaciones para diferentes usos.
- Regular los mercados de suelo urbano.
- Mejorar las condiciones de financiamiento urbano.

02 ESCALA

- Local: se corresponde con el ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.
- Provincial.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

- Puede estructurarse como agencia de desarrollo, empresa estatal, ente autárquico o dirección administrativa.
- Capacidad operativa real para adquirir, gestionar y disponer de inmuebles de acuerdo con la dinámica del mercado y los objetivos del modelo urbano. Diferenciar sus funciones de las del Catastro, cuya misión es el registro físico, jurídico y económico de los inmuebles; mientras el Catastro registra, el banco de inmuebles públicos interviene activamente, regula y moviliza suelo, por lo que ambos instrumentos deben articularse sin superponer competencias.
- Marco normativo que habilite su creación y funcionamiento.
- Inventario y relevamiento de inmuebles públicos.
- Información catastral y dominial actualizada.
- Regularización jurídica de los inmuebles.
- Sistema de información geográfica (SIG) y base de datos georreferenciada.
- Coordinación con diferentes áreas de gobierno, especialmente Catastro, Tributación, Obras Públicas, Vivienda y Registro.
- Criterios de identificación, clasificación y priorización de inmuebles.
- Capacidad técnica y administrativa para su gestión.
- Mecanismos de actualización permanente de la información.
- Transparencia y acceso público a la información, cuando corresponda.

04 ¿QUÉ HABILITA?

- **Disponer de inmuebles:** garantiza la disponibilidad de inmuebles aptos para la concreción de políticas sectoriales y territoriales.
- **Reducir adquisiciones de emergencia:** contribuye a reducir la dependencia de adquisiciones urgentes que presionan sobre los recursos dinerarios estatales.
- **Financiar infraestructura urbana:** contribuye a la generación de fondos para financiar obra pública para el desarrollo urbano y habitacional.
- **Promover el acceso equitativo:** permite contener alzas de precios del suelo y asegurar condiciones más equitativas de acceso formal a la vivienda.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- Inmuebles de dominio privado estatal.
- Suelo e inmuebles incorporables al patrimonio público.
- Inmuebles públicos ociosos, subutilizados o estratégicos.
- Reservas inmobiliarias destinadas a políticas urbanas, habitacionales, productivas y de infraestructura.

Incorporación: puede realizarse mediante compra directa o expropiación, así como a través de herramientas que no presionan sobre el erario público, tales como prescripción administrativa, denuncia de herencias vacantes, permutas, donaciones, cesiones derivadas de convenios urbanísticos, pago en especie de obligaciones fiscales, participación en la valorización, daciones en pago o incorporación de remanentes de obras públicas. En áreas estratégicas pueden establecerse derechos de preferencia por plazos determinados para asegurar que el Estado tenga prioridad en la adquisición. Esta diversidad de mecanismos permite reducir costos y ampliar el *stock* sin depender exclusivamente del mercado.

Disposición: puede adoptar múltiples modalidades según el destino previsto: proyectos urbanos públicos, urbanizaciones integrales con infraestructura y equipamientos, cesiones con o sin cargo a cooperativas u organizaciones sociales, comercialización o subasta para financiar infraestructura, o incorporación al mercado con fines regulatorios. Asimismo, puede destinarse a programas de alquiler público, ya sea mediante construcción de nuevas viviendas o adecuación de edificios existentes, lo que requiere dispositivos de gestión específicos para administración, mantenimiento y asignación transparente.

06 PROCESO

- Creación del banco de inmuebles públicos a través de ordenanza municipal o ley provincial. La norma debe designar la autoridad de aplicación y las reglamentaciones relacionadas con la incorporación y administración de inmuebles bajo su competencia.
- Identificación y registro de inmuebles estatales de dominio privado y susceptibles de movilizarse dada su condición de ociosidad (desuso, subutilizado, con edificación derruida o paralizada), con signos evidentes de abandono y acrecidos fiscales.
- En cuanto a la disposición de inmuebles, se sugiere que el banco de inmuebles públicos se base en el registro de demanda habitacional; si no existe se sugiere crearlo para ofrecer transparencia en la administración de los bienes.
- Los inmuebles no aptos para uso habitacional pueden destinarse a otros usos bajo administración propia o a través de concesiones y alquileres.
- En caso de ser conveniente, se puede proceder a la venta directa o subasta pública.
- Los ingresos dinerarios provenientes de la administración de inmuebles pueden destinarse a un fondo de desarrollo urbano para asegurar la intangibilidad y el destino asignado a estos recursos.

07 ACTORES

Depende de la definición de la autoridad de aplicación y la coordinación institucional que se lleve a cabo con los organismos y áreas de gobierno competentes para sustanciar la adquisición de inmuebles, así como su destino para usos y políticas específicas. Generalmente los principales actores involucrados son:

- **Gobierno local:** actúa como autoridad de aplicación y administra la incorporación, gestión y disposición de los inmuebles.
- **Registro de la Propiedad Inmueble:** verifica e inscribe la situación dominial y las transferencias correspondientes.
- **Administración tributaria local o provincial:** aporta información tributaria y participa en la identificación y regularización de inmuebles.

» **Escribanía General de Gobierno:** interviene en los procedimientos jurídicos y escriturarios necesarios para incorporar los inmuebles al patrimonio público.

» **Catastro territorial provincial:** aporta información parcelaria, física y valuatoria y actualiza los registros catastrales.

08 IMPACTOS DESEADOS

» Disponibilidad de suelo apto para la concreción de programas habitacionales.
» Concreción de usos del suelo que el funcionamiento desregulado del mercado impide.
» Regulación de precios del suelo.
» Generación de recursos para el financiamiento urbano.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

» Cantidad y tipo de inmuebles bajo dominio privado del Estado.
» Cantidad de inmuebles con localización favorable para afectación a programas habitacionales.
» Cantidad de inmuebles con situación dominial regularizada.
» Recursos dinerarios y en especie (inmuebles e infraestructura) generados mediante la gestión del banco.

El banco de inmuebles públicos puede estar integrado o implementar un plan de suelo urbano[3]. Un aspecto estratégico del banco es la posibilidad de habilitar usos temporales o provisorios en inmuebles cuya utilización definitiva se proyecta a largo plazo. Estos usos transitorios —productivos, culturales o comunitarios— permiten reducir pasivos económicos y evitar el deterioro de los inmuebles o la ocupación informal que comprometa el destino futuro. Para ello se requieren pautas claras y mecanismos transparentes de asignación que garanticen coherencia estratégica y legitimidad institucional. Para que sea operativo precisa de la articulación de diversos instrumentos y modalidades de adquisición, por ejemplo, los vinculados a la movilización de inmuebles ociosos,

[3] Véase el apartado "Plan de suelo urbano" más adelante.

el recupero de la valorización inmobiliaria, las cesiones por cargas urbanísticas, las donaciones, las daciones en pago y la expropiación, entre otros.

Existen numerosos ejemplos de bancos de inmuebles públicos a nivel local, ya que es uno de los instrumentos de gestión del suelo más extendidos. En relevamientos nacionales previos, el Consejo Federal de Inversiones relevó más de 100 casos creados en gobiernos locales. Entre algunas experiencias de bancos de tierras se puede mencionar: el municipio de Moreno en Buenos Aires —a partir de la Ordenanza Nº 3.738/94 promovió la conformación de reservas de tierras fiscales—, el Banco Municipal de Tierras de Gualeguaychú (Ordenanza Nº 10.065/96), el Banco de Tierras Municipal de San Carlos de Bariloche (Ordenanza Nº 1.594/06) y el Banco de Tierras del municipio de Alberti en Buenos Aires (Ordenanza Nº 2.166/16). También hay antecedentes a nivel nacional, como el Banco Social de Tierras creado por Decreto Nº 835/2004 (Programa Arraigo).

Movilización de inmuebles ociosos

La movilización de inmuebles ociosos comprende una serie de iniciativas orientadas a revertir situaciones de vacancia, desuso o subutilización de inmuebles localizados en áreas urbanas, periurbanas o rurales. Su fundamento se vincula con la garantía de derechos económicos, sociales y culturales, en particular el derecho a un hábitat digno, que presupone disponibilidad de suelo bien localizado, con infraestructura y servicios. Paradójicamente, una porción significativa de este suelo permanece improductiva o vacante en las ciudades, ya sea por retención especulativa, conflictos dominiales, falta de recursos de los propietarios o ausencia de incentivos adecuados. Esta ociosidad genera impactos negativos en la estructura urbana, multiplica los costos de infraestructura, favorece la expansión dispersa, contrae la oferta en el mercado inmobiliario, presiona al alza de precios y restringe el acceso a la vivienda. El mantenimiento de suelo ocioso impide la localización efectiva de usos y actividades urbanas, afecta el funcionamiento general de la ciudad, dificulta la concreción de políticas habitacionales y el cumplimiento de los usos del suelo establecidos en los

planes de desarrollo territorial. En particular, los denominados "vacíos urbanos", aun cuando cuentan con redes de servicios y cercanía al transporte público, permanecen improductivos. Estos originan un aumento de los costos de provisión y mantenimiento de infraestructura, provocan problemas de accesibilidad y movilidad, y contribuyen al incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero. A su vez, estas dinámicas restringen el acceso a un hábitat digno, ya que la retención de inmuebles en áreas urbanizadas reduce la oferta efectiva en el mercado inmobiliario formal y presiona al alza los precios del suelo, de la vivienda y los alquileres. Los inmuebles vacantes o abandonados, al generar entornos insalubres, inseguros y degradados, deterioran la calidad de vida del vecindario y actúan como un factor adicional de expansión urbana, lo que favorece patrones de crecimiento discontinuo y extensivo.

Por consiguiente, se entiende por movilización de suelo ocioso al conjunto de acciones destinadas a lograr que inmuebles subutilizados, desocupados o inactivos pasen a cumplir un rol funcional para la ciudad y su desarrollo, ya sea mediante su incorporación al mercado, su urbanización, su edificación, su reutilización o su afectación a los usos previstos por la planificación territorial. La estrategia a implementar dependerá de la situación dominial del inmueble.

01 OBJETIVOS

- Revertir situaciones de ociosidad del suelo (vacante, improductivo o subutilizado).
- Desalentar la especulación inmobiliaria.
- Resolver estados de incertidumbre dominial.
- Ampliar la oferta efectiva de suelo en áreas consolidadas y contribuir así a la densificación y al completamiento del tejido urbano.
- Resolver pasivos urbanos.
- Asistir al funcionamiento de los bancos de inmuebles públicos y a la concreción de políticas habitacionales, productivas, ambientales o de provisión de equipamiento urbano.
- Contribuir a la expansión de la oferta inmobiliaria y, por lo tanto, a la regulación de los precios del suelo urbano.
- Generar recursos fiscales para mejorar las condiciones de financiamiento urbano, en particular, para reducir la desigualdad sociourbana.

02 ESCALA

» Local: se corresponde con el ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.

La movilización del suelo ocioso interpela a múltiples áreas y organismos del Estado, en particular a los gobiernos locales que suelen destinar recursos significativos para mitigar los efectos negativos de los inmuebles vacantes o abandonados y contar con competencias para instrumentar las estrategias de movilización.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

» Concertación entre diversos organismos provinciales y de los gobiernos locales, articulando instrumentos jurídicos, fiscales y urbanísticos bajo una estrategia común.
» Son múltiples y variadas las herramientas para movilizar inmuebles ociosos, pero requieren de una gestión mancomunada con diferentes estamentos (Poder Judicial), niveles de gobierno (escribanías de gobierno y áreas de gestión patrimonial provincial), así como articular esfuerzos e innovar institucionalmente.

04 ¿QUÉ HABILITA?

» **Fortalecer el patrimonio inmobiliario público:** favorece el manejo de los bancos de inmuebles públicos y mejora las condiciones de manejo del patrimonio inmobiliario fiscal.
» **Mejorar la aplicación de políticas públicas:** contribuye a generar condiciones favorables para la concreción de diversos usos del suelo y políticas públicas.
» **Movilizar inmuebles:** garantiza la liberación de inmuebles retenidos por causas especulativas o inmovilizados por situaciones de incertidumbre dominial.
» **Promover el completamiento y la consolidación urbana:** permite activar vacíos e inmuebles subutilizados en áreas con infraestructura y servicios.
» **Impulsar el desarrollo:** favorece oportunidades de negocio para el desarrollo inmobiliario.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

» Lotes baldíos.
» Inmuebles edificados en desuso.
» Obras paralizadas o abandonadas.
» Inmuebles subutilizados respecto de su potencial urbanístico.
» Inmuebles en situación de incertidumbre dominial.

Los instrumentos de movilización de inmuebles ociosos incluye a los lotes baldíos, pero también a los inmuebles edificados en desuso, con obra paralizada o subaprovechados respecto del potencial permitido por la normativa. En cuanto a los inmuebles ociosos por causas especulativas, la obligatoriedad de venta o desarrollo, en complemento con el castigo tributario, suelen ser las iniciativas con mayor éxito. En lo que respecta a inmuebles en situación de "incertidumbre dominial", la problemática presenta un componente objetivo (el inmueble en estado de abandono o subutilización que incumple obligaciones legales) y un componente subjetivo (el titular dominial o responsable que omite ejercer las cargas inherentes a la propiedad, como mantenimiento y pago de tributos). Estas situaciones de ociosidad exigen respuestas diferenciadas y articuladas.

06 PROCESO

Existen dos grandes procesos que se desencadenan tras la identificación de inmuebles ociosos:

» El primero surge cuando el titular o responsable del inmueble se ha identificado. Si el inmueble presenta deudas tributarias, se procede a las acciones y sanciones referidas a la regularización fiscal; si el inmueble se encuentra en área céntrica, suelo estratégico y bien servido se procede con las correspondientes acciones o sanciones urbanísticas. En caso de persistencia de la ociosidad se seleccionan el o los instrumentos convenientes para su movilización. La alícuota progresiva sobre terrenos baldíos resulta el instrumento tributario específico más efectivo.
» El segundo proceso inicia ante la imposibilidad de identificar al titular o responsable del inmueble mediante las denuncias de herencias o acciones declarativas de vacancia para dar certeza efectiva sobre el abandono y solicitar el cuidado del bien ante el juzgado. Si el titular o responsable comparece, se procede con las acciones o sanciones tributarias y urbanísticas que correspondan. En caso contrario se incorpora el bien al banco de inmuebles públicos o se incurre en su venta o subasta pública.

07 ACTORES

» **Gobierno local:** es el actor protagónico, dada la proximidad territorial con los inmuebles en estado de ociosidad. Involucra las áreas de catastro, obras particulares, hábitat, planificación y rentas.

» **Gobierno provincial: (Escribanía General de Gobierno y gestión patrimonial)** interviene en los procedimientos de gestión patrimonial, escrituración y regularización dominial.

» **Colegios profesionales y ámbitos académicos especializados:** contribuyen mediante asistencia y conocimiento técnico especializado.

» **Poder Judicial:** de corresponder, interviene en acciones declarativas de vacancia y denuncia de herencias vacantes.

08 IMPACTOS DESEADOS

» Ampliación de la oferta inmobiliaria.
» Activación o mejora del funcionamiento de los bancos de inmuebles públicos.
» Concreción efectiva de usos del suelo de acuerdo a modelo territorial deseado.
» Erradicación de situaciones de insalubridad e inseguridad urbana.
» Mayor aprovechamiento de la infraestructura de servicios existente.
» Mejora de las condiciones de financiamiento urbano.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

» Registro de inmuebles según situación de ociosidad y nivel de consolidación urbana.
» Cantidad de inmuebles ociosos movilizados al mercado.
» Cantidad de inmuebles ociosos adquiridos por el Estado o ingresados al banco de inmuebles públicos.
» Nivel de completamiento urbano (parcelas urbanas no edificadas sobre el total de parcelas urbanas).

Es importante avanzar hacia una gestión urbana que tenga como prioridad la movilización de inmuebles ociosos mediante una batería articulada de instrumentos, acciones y procedimientos. La necesidad de movilizar inmue-

bles ociosos se ve reforzada por la diversidad de causas que explican estas situaciones, que combinan prácticas especulativas, ausencia de incentivos adecuados, debilidades en los regímenes sancionatorios y persistentes problemas de regularización dominial. El suelo vacante (baldíos) representa el 23,4% del total de la superficie de lotes en las zonas urbanas del país y, según el Censo 2022, las viviendas vacías representan el 10% en el ámbito urbano nacional y el 24% en el ámbito rural.

En este marco, existen instrumentos de gestión urbana capaces de desalentar la especulación inmobiliaria, resolver conflictos dominiales y revertir estados de desuso de inmuebles bien localizados. No obstante, resulta fundamental reconocer que cada situación de ociosidad requiere estrategias específicas, orientadas a expandir la oferta en los mercados formales, fortalecer los bancos de inmuebles públicos y revertir los efectos negativos que el suelo ocioso genera sobre el acceso habitacional, la consolidación urbana, el financiamiento local y la salubridad ambiental.

Los instrumentos que contribuyen a la movilización son:

- **Acciones declarativas de vacancia y procedimientos vinculados al abandono calificado.** Conforme al Código Civil y Comercial, el Estado es el único legitimado para denunciar que un inmueble carece de dueño y es el que inicia los procedimientos administrativos y judiciales para despejar la incertidumbre dominial. Si el titular no comparece o no manifiesta voluntad de conservar la propiedad, se puede incorporar el bien al dominio privado estatal. Este mecanismo permite recuperar inmuebles abandonados que representan riesgo ambiental o una oportunidad para concretar políticas habitacionales y productivas.

- **Denuncia de herencias vacantes, prevista en la normativa civil y en leyes provinciales específicas.** Cuando una persona fallece y no existen herederos legítimos ni testamentarios, o bien los que había han renunciado a la herencia, el patrimonio puede declararse vacante y pasar al dominio privado del Estado provincial, que puede destinarlo a fines de interés público o subastarlo para financiar políticas educativas o urbanas. Los gobiernos

locales, por su proximidad territorial, cumplen un rol clave en la detección y promoción de estas denuncias, aunque su utilización ha sido históricamente limitada por desconocimiento o falta de coordinación institucional.

- **Prescripción administrativa.** Faculta al Estado a incorporar bajo su dominio inmuebles que posee de manera pública, pacífica e ininterrumpida. Este instrumento es utilizado mayormente por municipios para integrar a su patrimonio inmuebles presuntamente abandonados. Para ello deben demostrar hechos posesorios y, transcurridos 20 años, realizar las acciones pertinentes (prueba documental, mensura y dictamen administrativo, entre otros) para prescribir el inmueble a su nombre ante la Escribanía de Gobierno provincial u organismo afín. Complementariamente, se utiliza la prescripción administrativa para regularizar viviendas ocupadas por familias de bajos recursos. El procedimiento se basa en la cesión de derechos posesorios al municipio, su inscripción ante Escribanía de Gobierno u organismo equivalente, y la posterior transferencia del dominio a los ocupantes.

- **Acciones tributarias.** Constituyen un eje central de movilización de inmuebles ociosos. El impuesto inmobiliario y las tasas municipales pueden diseñarse con criterios progresivos que penalicen la retención especulativa y la subutilización de la propiedad inmueble. Sin embargo, su eficacia depende de la actualización de valuaciones fiscales y el conocimiento real del mercado de suelo. Las bases imponibles rezagadas respecto de los valores de mercado debilitan la capacidad recaudatoria y la función regulatoria del tributo. La tributación diferencial y progresiva en el tiempo sobre terrenos baldíos, no edificados o con construcciones derruidas/paralizadas desalienta el uso ocioso de la propiedad y promueve el completamiento parcelario y la consolidación urbana.

- **Acciones vinculadas con la salubridad e higiene ambiental.** Inmuebles con basurales, malezas, edificaciones en ruina o pasivos ambientales generan externalidades negativas que habilitan intimaciones, intervenciones de oficio y aplicación de multas. Estas actuaciones no solo protegen el interés colectivo, sino también la identificación de titulares y recuperación

de las deudas, que facilitan procesos posteriores de regularización o subasta por juicios de apremio.

- **Acciones de regularización dominial.** La informalidad en la tenencia limita derechos y perpetúa desigualdades. Instrumentos como la prescripción administrativa o regímenes especiales de regularización han permitido transferir el dominio a ocupantes de viviendas únicas y permanentes. Asimismo, la declaración de utilidad pública y sujeción a expropiación en barrios populares, en el marco de regímenes nacionales de integración sociourbana, busca consolidar la seguridad en la tenencia y mejorar condiciones habitacionales. No obstante, la transferencia efectiva del dominio sigue siendo un desafío operativo.

Adquisición de suelo apto a través de la compra directa y la expropiación

La disponibilidad de tierra bien localizada, con infraestructura, servicios y situación dominial regular es condición indispensable para la concreción de numerosas políticas habitacionales, ambientales, productivas y sectoriales. Los mecanismos predominantes de adquisición han sido la compra directa y la expropiación. La compra directa suele percibirse como el procedimiento más rápido y menos conflictivo, pero también puede representar graves perjuicios para el Estado.

La expropiación, prevista en el artículo 17 de la Constitución Nacional, y replicada en las constituciones provinciales, habilita al Estado a adquirir bienes privados por causa de utilidad pública mediante el pago de indemnización. Ambas iniciativas presionan sobre el erario público.

01 OBJETIVOS

» Adquirir suelo apto para la concreción de políticas habitacionales (desarrollos urbanísticos, lotes con servicios), productivas (parques industriales y polos logísticos) y ambientales (superficies absorbentes, reservorios hídricos, corredores de biodiversidad) y desarrollo de espacios y equipamientos públicos (plazas, parques y establecimientos educativos, de salud, administrativos y culturales).
» Arbitrar los medios e instrumentos para el pago del inmueble a precio corriente (o justiprecio) y no del precio constante (o de expectativa).

02 ESCALA

» Local: se corresponde con el ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.
» Provincial.
» Nacional.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

» Ambos mecanismos deben integrarse a una estrategia más amplia de política de suelo.
» La expropiación puede articularse con obligaciones de parcelamiento o edificación establecidas en la normativa urbanística.
» Ante incumplimientos persistentes, el Estado puede aplicar gravámenes progresivos y, en última instancia, declarar la utilidad pública. Esta secuencia introduce gradualidad y refuerza el principio de equidad en la distribución de cargas y beneficios del proceso de urbanización.
» El "anuncio de proyecto", figura del derecho urbanístico de Colombia (Ley Nº 388/97 y Decreto Nº 2.729/12), que tiene la función de congelar el precio corriente de los inmuebles afectados por las expectativas de valorización que generan la compra directa y la expropiación, podría ser una referencia para instrumentar este tipo de intervenciones públicas en el país.

04 ¿QUÉ HABILITA?

La compra directa y la expropiación no deben concebirse como actos aislados, sino como modalidades de adquisición onerosa que tienden a provocar procesos especulativos en los mercados de suelo. Por este motivo deben complementarse con instrumentos que desalienten la especulación inmobiliaria y faciliten el pago de justiprecios. Uno de ellos es el "anuncio de proyecto", el cual determina que el precio a pagar por el Estado en los procesos de adquisición de inmuebles debe ser el valor de mercado antes del anuncio de la obra o proyecto que justifica la utilidad pública inherente a la expropiación o compra directa. Otras iniciativas que contribuyen al desaliento de los procesos especulativos inherentes a estas modalidades de adquisición de suelo son el derecho de preferencia, el recupero público de la valorización del suelo y una debida programación presupuestaria. La previsión financiera resulta indispensable para evitar que la falta de recursos frustre operaciones estratégicas o genere litigios posteriores. Por su parte, la transparencia en los criterios de selección y valuación fortalece la legitimidad institucional y reduce riesgos de discrecionalidad. Así, este instrumento posibilita:

- **Incorporar inmuebles al patrimonio estatal:** permite adquirir suelo necesario para vivienda, infraestructura, equipamientos, espacio público y otras intervenciones de interés general.
- **Garantizar suelo para proyectos públicos:** permite concretar intervenciones aun cuando no exista acuerdo voluntario con el propietario, mediante la expropiación por causa de utilidad pública.
- **Conformar reservas estratégicas:** permite anticipar la adquisición de suelo en áreas requeridas para futuras políticas o proyectos.
- **Articular mecanismos de control de valorización:** permite complementar la adquisición con herramientas que reduzcan los efectos especulativos generados por el propio anuncio o ejecución de una intervención pública.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- Lotes e inmuebles necesarios para obras o proyectos públicos.
- Fracciones de suelo estratégicas.
- Inmuebles ociosos o subutilizados de interés público.
- Suelo requerido para políticas urbanas, habitacionales, de infraestructura y equipamientos.

La expropiación expresa la función social de la propiedad y la subordinación del uso individual al interés colectivo (principio reforzado en la reforma constitucional de 1994 y la incorporación de tratados internacionales de derechos humanos). En términos territoriales, la expropiación permite intervenir sobre lotes ociosos, fracciones estratégicas o inmuebles necesarios para proyectos urbanos integrales; de esta manera, garantiza la concreción de objetivos públicos cuando no existe acuerdo voluntario. De igual modo, la compra directa suele sustanciarse cuando hay conocimiento de particulares dispuestos a desprenderse de los inmuebles bajo su dominio, así como un principio de acuerdo respecto al precio de compra.

06 PROCESO

- **Identificación del inmueble a adquirir:** verificación de su localización, aptitud urbanística, situación dominial y tributaria.
- **Evaluación técnica y jurídica:** análisis de las condiciones del inmueble y definición de la modalidad de adquisición más adecuada.
- **Tasación del inmueble:** valuación realizada por los organismos competentes para establecer el precio corriente o justiprecio.
- **Definición de la modalidad de adquisición:** en cualquier caso se deben determinar eventuales deudas fiscales y multas acumuladas, además del justiprecio.
- **Declaración de utilidad pública (en caso de expropiación):** sanción de la ley correspondiente por parte del Poder Legislativo que autoriza la expropiación.
- **Previsión presupuestaria:** asignación de los recursos necesarios para concretar la adquisición.
- **Acuerdo o instancia judicial:** en caso de desacuerdo sobre el monto indemnizatorio, interviene el Poder Judicial para fijar el valor definitivo.
- **Formalización e inscripción:** escrituración, inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble y adecuaciones catastrales correspondientes.

07 ACTORES

» **Poder Legislativo (nacional o provincial):** declara la utilidad pública y sanciona la ley de expropiación.

» **Poder Ejecutivo:** implementa y gestiona el proceso de adquisición del suelo.

» **Organismos de tasación (Tribunal de Tasaciones de la Nación u organismos provinciales):** determinan el valor del inmueble y el monto de la indemnización.

» **Áreas de administración financiera del Estado (Contaduría General, Tesorería):** aseguran la disponibilidad y ejecución de los recursos para la adquisición.

» **Escribanía de Gobierno:** formaliza la escritura traslativa de dominio.

» **Registro de la Propiedad Inmueble:** inscribe el cambio de titularidad a favor del Estado y registra eventuales anotaciones de litis.

» **Direcciones de Catastro:** realizan la delimitación física del inmueble, mensuras y subdivisiones cuando corresponda.

» **Poder Judicial:** interviene en caso de litigio para fijar el monto indemnizatorio definitivo en los procesos expropiatorios.

08 IMPACTOS DESEADOS

» Adquisición de inmuebles a un precio desprovisto de expectativas de valorización causadas por el propio anuncio de obra o proyecto que fundamenta la adquisición pública del inmueble en cuestión, ya sea a través de la expropiación o compra directa.

» Desaliento de especulación en procesos de adquisición de inmuebles a través de la expropiación o compra directa.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

- Nivel de precios de inmuebles adquiridos a través de la compra directa o expropiación.
- Superficie total de suelo adquirido por mecanismo (compra directa o expropiación).
- Tiempo promedio de tramitación.
- Destino efectivo del suelo adquirido.

Cuando los propietarios toman conocimiento de la necesidad pública de adquisición de tierra, aumentan las expectativas de valorización del inmueble por encima del valor de mercado. En situaciones de urgencia para la concreción de políticas públicas que demandan la adquisición de suelo, el Estado avanza en la compra directa y puede convalidar sobreprecios para evitar demoras, lo cual compromete el erario público y la eficiencia en el manejo de las finanzas. Además, las negociaciones bilaterales pueden derivar en percepciones de discrecionalidad, particularmente cuando no se establecen procedimientos transparentes y criterios objetivos de valuación.

De igual modo, la expropiación presenta complejidades operativas y financieras. La determinación del justiprecio constituye uno de los principales focos de conflicto. La declaración de utilidad pública del bien que se expropia genera expectativas de valorización, produce un aumento de las pretensiones indemnizatorias y motiva, en numerosos casos, la judicialización. Los procesos judiciales prolongados retrasan los proyectos y elevan los costos por intereses y nuevas tasaciones. Además, cualquier deficiencia formal en el procedimiento (falta de notificaciones, errores en actas previas, ausencia de imputación presupuestaria) puede derivar en nulidades o reclamos de retrocesión. En ese contexto, el "anuncio de proyecto" es un acto administrativo que "congela" el precio del suelo antes de que se generen tales expectativas, por lo tanto, se trata de una medida fundamental para complementar iniciativas como la compra directa de suelo y la expropiación, instrumentos de recupero de la valorización inmobiliaria, e instrumentos urbanísticos y de financiamiento.

Como ejemplo de este tipo de mecanismo, la Ley Nº 388/97 de Colombia establece que del avalúo de adquisición deben descontarse los incrementos de valor generados por el propio anuncio del programa, proyecto u obra de utilidad pública (parágrafo 1 del artículo 61). Sin embargo, transcurrieron 15 años desde la sanción de la ley hasta su efectiva reglamentación mediante el Decreto Nº 2.729/12, lo que pone en evidencia la dificultad que suele existir para avanzar en la aplicación de instrumentos de gestión del suelo, en este caso específico, de control de precios en procesos de adquisición de inmuebles por motivos de utilidad pública. Su replicabilidad requiere un marco normativo que autorice explícitamente ese descuento y capacidad técnica para establecer valores de referencia previos al anuncio del programa o proyecto público. Esto implica que el Estado no puede desconocer los valores del suelo que existen antes de la operación o proyecto en el ámbito territorial que legisla, gestiona y desarrolla.

Áreas de desarrollo prioritario y reajuste de tierras

La zonificación es una de las herramientas más extendidas del ordenamiento territorial, en tanto delimita sectores relativamente homogéneos en cuanto a usos e intensidades de aprovechamiento del suelo. Pero la delimitación de áreas no se reduce a los parámetros de usos del suelo, sino también a la definición de prioridades territoriales para orientar el desarrollo urbano hacia objetivos estratégicos. En este marco, las áreas de desarrollo prioritario (ADP) combinan inversión pública e incentivos tributarios y urbanísticos para atraer capital privado y orientar el desarrollo urbano según el proyecto o modelo deseado. Con frecuencia, la estructura parcelaria de las ADP resulta un impedimento para avanzar con este propósito.

Por este motivo, se pueden articular con el reajuste de tierras, que consiste en el englobamiento de las parcelas originales en un polígono de actuación específico para la posterior subdivisión del predio resultante en una estructura parcelaria ajustada al diseño urbano proyectado.

01 OBJETIVOS

» Fomentar la inversión pública y privada en sectores estratégicos de la ciudad (vacantes, subutilizados o en estado de obsolescencia urbana) y promover su renovación, densificación o refuncionalización conforme al planeamiento vigente.
» Habilitar suelo urbano servido en contextos de fragmentación parcelaria, mejorar la estructura física del tejido urbano y asegurar que los incrementos de valor derivados de la urbanización contribuyan al financiamiento de bienes públicos para evitar su apropiación exclusiva por parte de actores privados.

02 ESCALA

» Local: se corresponde con el ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.

La zonificación y la regulación parcelaria constituyen competencias locales, sin perjuicio de marcos normativos provinciales que habiliten y regulen el instrumento.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

» Requiere un marco normativo claro, generalmente vinculado con planes urbanos o planes parciales.
» Se precisa capacidad técnica para elaborar proyectos integrales, calcular valorizaciones y administrar edificabilidades transferibles.
» Resulta esencial la concertación con los propietarios y la definición transparente de reglas de reparto, mecanismos de compensación y umbrales de adhesión.

04 ¿QUÉ HABILITA?

» **Promover un desarrollo urbano eficiente:** permite concentrar esfuerzos de planificación, inversión y gestión, desincentivar la expansión dispersa y favorecer modelos urbanos más compactos y eficientes.
» **Reconfigurar la estructura parcelaria:** posibilita la generación de parcelas con dimensiones y localización compatibles con la normativa urbanística, la provisión de infraestructura vial y de servicios, la creación de espacios públicos y la integración funcional del área intervenida al conjunto urbano.
» **Distribuir cargas y beneficios:** procura garantizar que los propietarios reciban parcelas o unidades inmobiliarias cuyo valor económico sea equivalente o superior al original, incentivando beneficios y favoreciendo el desarrollo urbano conveniente del área intervenida.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

» Actúa sobre áreas o polígonos de actuación definidos por el planeamiento urbano y se articula con instrumentos de recuperación y gestión de la valorización del suelo generada por cambios en los parámetros de uso e inversiones de obra pública.
» En contextos de propiedad fragmentada, el reajuste parcelario permite participar de la valorización del suelo resultante en especie (por ejemplo, cesiones de suelo) e integrar la financiación al propio diseño del proyecto urbano.

06 PROCESO

» Delimitar el polígono de actuación en estado de deterioro, obsolescencia urbana, altos niveles de ociosidad o del área que precisa un tratamiento normativo y catastral específico.

En el caso de las ADP:

» Realizar un diagnóstico exhaustivo del área designada como prioritaria (figura 3).
» Elaborar el proyecto o *master plan* con sus detalles, recursos, actores y hoja de ruta para su concreción.
» Determinar el modelo de gestión que defina la participación de los actores, las unidades y etapas de actuación, la entidad a cargo de la gestión del proyecto, la figura de asociación pública y privada, y el financiamiento.
» Sancionar la normativa que designa el área como prioritaria y establecer las características y los términos del proyecto.
» Monitorear los avances de obra que pueden estar a cargo de un consejo de supervisión integrado por el vecindario y los actores involucrados sobre la base de las metas y plazos definidos.

En el caso del reajuste de tierras:

» Luego de definir el polígono, es fundamental identificar a los propietarios involucrados para avanzar con el acuerdo u obligación de participación en la operatoria.
» Formular el proyecto urbanístico con aprovechamiento óptimo y conveniente de distribución y superficies de usos del suelo.
» Tasar los inmuebles involucrados para determinar los beneficios a obtener por la concreción del proyecto.
» Designar la entidad administradora encargada de gestionar el proyecto y la receptora de las cesiones de derechos de los inmuebles involucrados mientras transcurra la operatoria.

07 ACTORES

- **Gobierno local:** es la autoridad de planeamiento y gestión.
- **Titulares registrales de las parcelas involucradas:** aportan los inmuebles involucrados y participan en los acuerdos y mecanismos de redistribución
- **Organismos provinciales o metropolitanos:** tienen la competencia sectorial. Cumplen el rol de organizador, regulador y garante del proceso, al coordinar la concertación con los propietarios y supervisar la redistribución de cargas y beneficios.
- **Ente u organismo de gestión:** eventualmente se designa para la administración y gestión del proyecto.

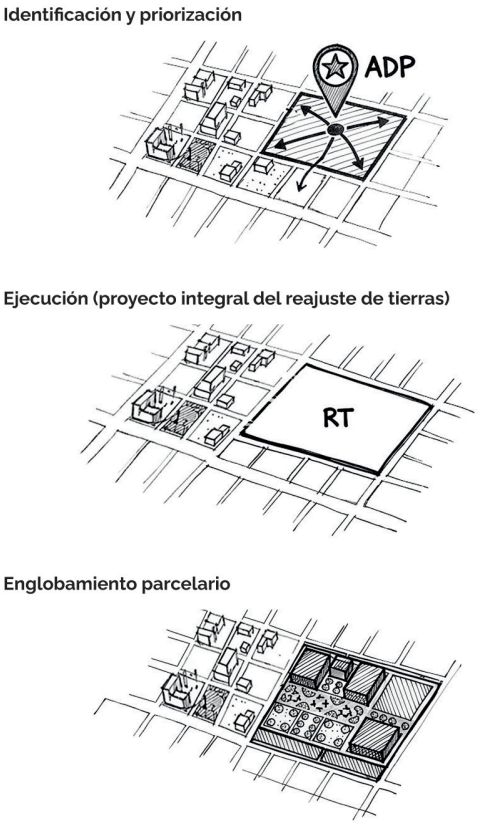
08 IMPACTOS DESEADOS

- Configuración conveniente del tejido urbano, ya que corrige los parcelamientos ineficientes, mejora la conectividad y cobertura de espacios públicos, y revierte los estados de obsolescencia urbana.
- Provisión de infraestructura sin depender exclusivamente de recursos fiscales generales; promueve la inversión privada y se apoya en la participación pública de la valorización del suelo.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

- Superficie afectada a la reconfiguración parcelaria.
- Suelo generado para equipamientos y espacio público.
- Densidad poblacional y usos del suelo deseables en relación con los servicios e infraestructura urbana (capacidad de carga).
- Variación del valor del suelo antes y después de la intervención.
- Grado de autofinanciamiento.
- Niveles de adhesión de los propietarios.

Figura 3. Proceso de implementación de las áreas de desarrollo prioritario y el reajuste de tierras



Fuente: elaboración propia.

Las ADP pueden articularse con transferencias de capacidades constructivas y trasladar potencial edificatorio desde áreas emisoras hacia áreas prioritarias. También se articula con el reajuste de tierras o de parcelas, instrumento orientado a reorganizar integralmente la estructura parcelaria de un área determinada para viabilizar procesos de transformación urbana de manera coordinada y equitativa.

El reajuste de tierras se basa en principios de cooperación público-privada y participación pública de la valorización del suelo, aunque puede combinarse con instrumentos compulsivos ante negativas persistentes. Su implementa-

ción es secuencial y multidisciplinaria: delimitación del ámbito, elaboración del proyecto integral, concertación con propietarios, ejecución de obras, redistribución parcelaria e inscripción registral.

En términos financieros, el instrumento se apoya principalmente en la valorización generada por la propia operación urbanística. El financiamiento proviene de la recuperación en especie de parte de la valorización de suelo, lo que reduce la necesidad de subsidios generales y evita transferencias regresivas. El Estado puede intervenir con aportes complementarios en estudios técnicos, financiamiento puente o proyectos con objetivos redistributivos explícitos.

En América Latina, el reajuste de parcelas presenta grados diversos de institucionalización. Por ejemplo, en Colombia, la Ley Nº 388/97 incorporó instrumentos de gestión del suelo que habilitan el reajuste en el marco de planes parciales que operan a partir de la adhesión del 51% de los propietarios, para que el plan parcial sea obligatorio para todos, con múltiples experiencias orientadas a financiar infraestructura y recuperar valorización del suelo. En México, se han desarrollado experiencias de reagrupamiento parcelario en áreas metropolitanas como Guadalajara, evidenciando su potencial y sus desafíos de coordinación.

En la Argentina, si bien no existe un marco nacional homogéneo, pueden identificarse avances provinciales. En la provincia de Buenos Aires, el instrumento fue actualizado mediante la Ley Nº 14.449/12 de Acceso Justo al Hábitat y posee un enfoque basado en la función social de la propiedad y el derecho a la ciudad, orientado a garantizar producción de suelo urbanizado, provisión de infraestructura e inclusión social.

Parcelamiento y edificación obligatorios

El parcelamiento y edificación obligatorios (PEO) es un instrumento de movilización de inmuebles ociosos que promueve el uso eficiente del suelo urbano. Su declaratoria exige a los propietarios de inmuebles urbanos baldíos, o con edifi-

caciones derruidas o paralizadas, la obligación de subdividir o construir en sus predios dentro de plazos determinados. Ante el incumplimiento de la obligación se implementan una secuencia graduada de medidas, tales como los gravámenes progresivos y, en última instancia, la expropiación. En términos prácticos, el PEO es una iniciativa que puede activarse dentro de una estrategia más amplia de movilización, promueve la ampliación de la oferta de suelo y vivienda, y contribuye a los procesos de completamiento, consolidación y renovación urbana.

01 OBJETIVOS

» Promover un uso eficiente de la infraestructura urbana y evitar que el suelo permanezca ocioso en áreas con servicios.
» Potenciar la intensificación y renovación de sectores urbanos, al fomentar la ocupación e intensificación residencial de áreas consolidadas y al promover procesos de reconversión de áreas industriales deterioradas. Induce a un completamiento del tejido para evitar la presencia de vacíos y mitigar la expansión urbana extensiva.
» Transformar conductas rentísticas en conductas inversionistas y desalentar la retención especulativa de tierras a la espera de una mayor valorización.

02 ESCALA

» Local: se corresponde con el ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.

Específicamente en áreas que ya cuentan con servicios básicos de infraestructura (áreas urbanas consolidadas o en proceso de consolidación) donde existen "vacíos" o edificaciones abandonadas que representen una externalidad negativa para la comunidad.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

» **Ordenanza municipal:** que reglamente el procedimiento y defina criterios para predios baldíos o con edificaciones derruidas o paralizadas.
» **Registro de inmuebles:** un inventario actualizado de las parcelas baldías y edificios en estado de abandono.
» **Monitoreo técnico:** es fundamental la gestión local continua y articulación entre áreas gubernamentales para constatar el estado de los predios, la situación jurídica y su valuación, y asegurar que las nuevas edificaciones o parcelamientos se promuevan con base en la planificación urbana proyectada.

04 ¿QUÉ HABILITA?

- **Urbanizar y densificar:** obliga a incorporar nuevas viviendas o lotes al mercado en zonas centrales o con servicios urbanos subutilizados.
- **Captar recursos municipales:** habilita el cobro de un gravamen especial progresivo en caso de incumplimiento.
- **Asociar actores:** permite la formación de consorcios urbanísticos para que los propietarios de los inmuebles afectados puedan cumplir con la obligación en asociación con el gobierno local o privados.
- **Recuperar suelo:** habilita la expropiación del inmueble tras cinco años de incumplimiento del gravamen progresivo.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- **Suelo y tejido:** moviliza parcelas ociosas y estructuras abandonadas.
- **Derechos constructivos:** en los plazos de ejecución establecidos, se alienta el desarrollo de nuevas edificaciones.
- **Cargas tributarias:** determina un gravamen progresivo y compensaciones.
- **Infraestructura:** optimiza la capacidad de las redes de servicios ya existentes (agua, cloacas, energía) y evita la expansión urbana.

06 PROCESO

- Declaración mediante ordenanza de los inmuebles sujetos a parcelamiento o edificación obligatorios, incluidos la reglamentación de condiciones, los plazos y los valores progresivos del gravamen en casos de incumplimiento.
- Se realiza la notificación fehaciente a los propietarios y la inscripción de la afectación en la matrícula del folio real del inmueble.
- El propietario inicia las obras de subdivisión o construcción, en función de los plazos indicados en la notificación. La obligación de edificar se debe ajustar a los códigos de construcción de cada municipio.
- Por incumplimiento, se aplica un gravamen especial progresivo sobre el inmueble, cuya alícuota se incrementa en el tiempo.
- De persistir el incumplimiento, el inmueble es declarado de utilidad pública y sujeto a expropiación.

07 ACTORES

» **Gobierno local (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo):** declara la obligación mediante ordenanza, notifica a los propietarios, otorga permisos de subdivisión y construcción, monitorea el progreso de las obras y aplica sanciones o inicia la expropiación.

» **Propietarios:** deben presentar y ejecutar proyectos de obra o subdivisión.

» **Registro de la Propiedad Inmueble:** inscribe la afectación del inmueble al régimen del PEO para dar publicidad y oponibilidad ante terceros.

» **Legislatura provincial:** interviene mediante la sanción de la ley de expropiación específica para los inmuebles declarados de utilidad pública por el municipio tras el agotamiento de los plazos del PEO.

08 IMPACTOS DESEADOS

» Incremento de la oferta de suelo.
» Reducción de la especulación.
» Mejora del entorno urbano.
» Mayor recaudación local.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

» Número de permisos de construcción iniciados en predios afectados.
» Cantidad de lotes subdivididos.
» Metros cuadrados edificados.
» Monto recaudado por el gravamen progresivo.

El PEO se potencia al combinarse con otros instrumentos:

- **Consorcios urbanísticos o reajuste de tierras.** Para implementar acuerdos entre el propietario y el gobierno local que impliquen, por ejemplo, un cambio en los indicadores —mayor densidad o capacidad constructiva— enmarcados en un plan urbano particularizado.
- **Zonificaciones inclusivas.** Para destinar los predios movilizados a programas habitacionales o nuevas urbanizaciones.

- **Bancos de inmuebles públicos.** Para administrar los inmuebles que ingresen al patrimonio local por expropiación, compensación, contribución o dación en pago.

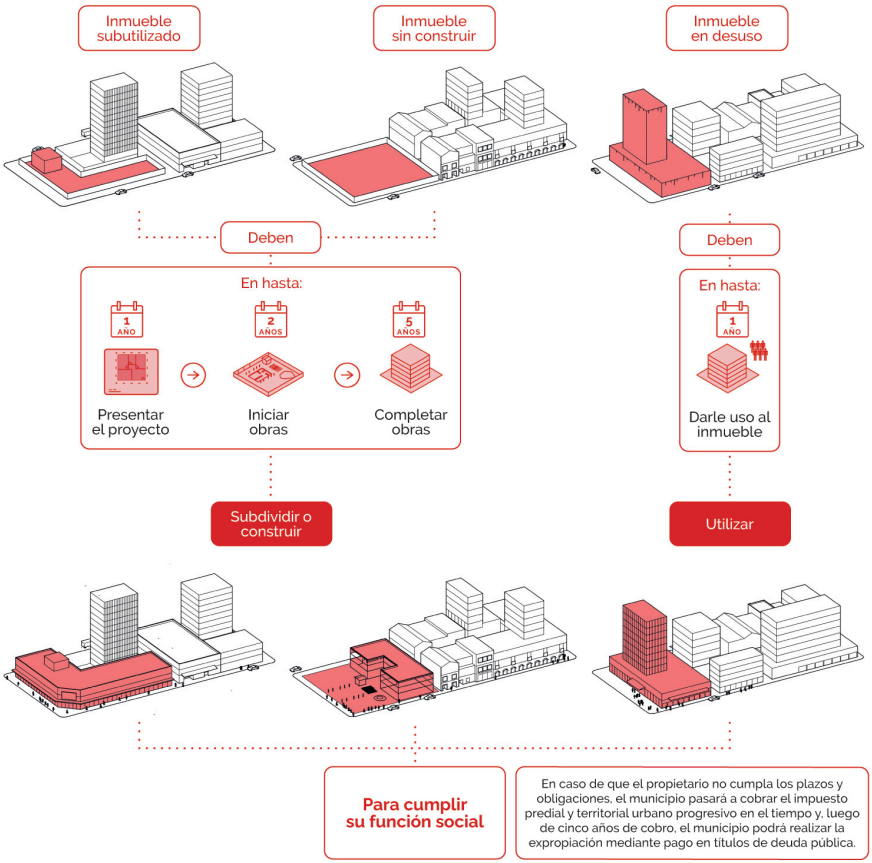
A su vez, los POT, códigos urbanísticos o una ordenanza específica pueden establecer un procedimiento para declarar un edificio como inhabitable por su deterioro, en casos de peligro de derrumbe o clausura por ruina. Mientras el POT y el código de ordenamiento urbano establecen los indicadores para cada zona, el PEO constituye un instrumento operativo que implica un rol activo del gobierno local en la aplicación de dichos indicadores en un plazo determinado. No es posible cumplir con la "edificación obligatoria" si no se enmarcan en las normas de morfología y tejido que el código fijó para las parcelas afectadas.

El PEO se encuentra regulado en la provincia de Buenos Aires por el Decreto-Ley Nº 8.912/77 (artículos 84-92), facultades que la Ley Nº 14.449/12 de Acceso Justo al Hábitat reforzó al inscribirlas en el principio de la función social de la propiedad. No obstante, la escasez de casos de implementación efectiva evidencia la dificultad de los gobiernos locales para sostener el ciclo de gestión que demanda el instrumento, desde una fiscalización catastral precisa, el monitoreo de plazos de obra hasta la capacidad de aplicar sanciones tributarias progresivas. Pese a estas limitaciones, se constata la disposición de declaración de PEO e incorporación de criterios en normativas recientes, como el Código de Ordenamiento Urbano de General Arenales (2025) y el Código de Zonificación de San Miguel (2020). Asimismo, algunos municipios de la provincia de Buenos Aires han comenzado a integrar este instrumento dentro de programas integrales de gestión del suelo. Por ejemplo, Pinamar lo incorporó en su Programa Municipal de Inmuebles (Ordenanza Nº 6.360/2022) y Rivadavia ha avanzado en la identificación de vacíos urbanos bajo criterios de movilización de suelo en su normativa de banco de tierras. Sin embargo, se advierte que por el momento el PEO funciona más como un marco de negociación con los propietarios que como un procedimiento de aplicación.

En el contexto latinoamericano, cabe destacar la aplicación del instrumento en Bogotá (Colombia), donde si no se cumple con la construcción de las obras

en el plazo previsto —de 2 a 3 años—, el inmueble deriva en la enajenación forzosa mediante subasta pública, en lugar de aplicar un gravamen progresivo como en el caso bonaerense. En Brasil, el instrumento equivalente es el Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) (figura 4), aplicado en São Paulo a través de su Plan Director Estratégico (Ley Municipal Nº 16.050/2014), el cual integra el PEUC con otros mecanismos, como la Outorga Onerosa do Direito de Construir[4].

Figura 4. Inmuebles sujetos a PEUC, Plan Director de São Paulo (2014)



Fuente: Prefeitura de São Paulo (2015).

[4] Una traducción posible de ambos instrumentos es el Parcelamiento, Edificación y Utilización Obligatoria y el Otorgamiento Oneroso del Derecho de Construcción.

Zonificación inclusiva

La zonificación inclusiva constituye una modalidad específica de regulación urbanística orientada a promover el acceso a un hábitat digno y asequible en áreas estratégicas o bien servidas de la ciudad. Se inscribe dentro del sistema general de zonificación, pero introduce una finalidad redistributiva explícita: no solo regula usos e intensidades constructivas, sino que condiciona el ejercicio del derecho a edificar al cumplimiento de objetivos de integración sociourbana o inclusión habitacional.

De este modo, articula la dinámica del mercado inmobiliario con políticas públicas de vivienda para reducir la segregación residencial, contribuir a la regularización urbanística y dominial, y ampliar el acceso a localizaciones centrales con adecuada infraestructura y equipamiento. Puede implementarse en áreas vacantes u ocupadas.

01 OBJETIVOS

» Garantizar que sectores de menores ingresos accedan a áreas consolidadas de la ciudad mediante la incorporación obligatoria o incentivada de unidades de vivienda asequible o alquiler protegido.
» Promover la mixtura social y funcional, fortalecer la cohesión urbana y evitar la consolidación de enclaves homogéneos que profundicen desigualdades territoriales.

02 ESCALA

» Local: se corresponde con el ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.

Puede apoyarse en marcos provinciales o nacionales que regulen vivienda protegida, políticas de alquiler social o diferentes tipos de subsidios.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

- Combinación de instrumentos de planificación urbana con incentivos normativos, fiscales y de gestión que promuevan el acceso al suelo urbanizado y la vivienda a precio asequible.
- En caso de áreas ocupadas, se precisa de la adecuación de parámetros de usos del suelo específicos que faciliten la regularización urbanística y dominial.
- Es indispensable contar con parámetros objetivos para la determinación de beneficios edificatorios.
- Seguimiento para garantizar que las unidades protegidas mantengan su destino social en el tiempo.

04 ¿QUÉ HABILITA?

- **Incorporar vivienda asequible:** garantiza que un porcentaje de las unidades construidas en determinados proyectos (residenciales, comerciales o mixtos) se destine a vivienda asequible o alquiler protegido. A cambio, los desarrolladores pueden acceder a beneficios normativos tales como mayor potencial edificatorio (incrementos de altura o FOT), flexibilización de parámetros urbanísticos o aprobación de normas especiales en procesos de rezonificación que incrementan el valor del suelo. De esta forma, el instrumento recupera parte de la valorización generada por decisiones públicas para financiar la inclusión habitacional sin depender exclusivamente de recursos presupuestarios directos.
- **Regularizar áreas ocupadas:** permite formalizar parte de la ocupación y producción informal de suelo mediante normas específicas de uso para contribuir al proceso de regularización urbana y titulación de los inmuebles afectados.
- **Reducir la gentrificación:** genera un marco que reduce el reemplazo poblacional de sectores de menores ingresos en procesos de renovación urbana que incrementan los precios del suelo.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- Suelo urbano bien localizado, generalmente en zonas centrales, corredores de alta accesibilidad o áreas objeto de renovación urbana, donde los cambios normativos generan beneficios económicos significativos.
- Puede aplicarse en grandes desarrollos o distritos especiales, así como incorporar indicadores específicos que reconozcan y regulen procesos de hábitat popular preexistentes en predios ocupados y adecuar parámetros urbanísticos para facilitar su consolidación e integración.

06 PROCESO

- Delimitación del polígono de actuación, que se define como apto para una zonificación inclusiva (integración sociourbana, promoción de la vivienda social, etc.).
- Elaboración de un diagnóstico urbanístico y socioeconómico que fundamente la delimitación.
- Elaboración del proyecto o *master plan* que detalle proyecto, objetivos, recursos, actores y hoja de ruta para su concreción.
- Establecimiento de los criterios de inclusión: porcentajes o cupos de vivienda social, indicadores y parámetros urbanísticos especiales, premios o incentivos, etc.
- Determinación del modelo de gestión que defina la participación de los actores, las unidades y etapas de actuación, la entidad a cargo de la gestión del proyecto, la figura de asociación pública y privada, y el financiamiento.
- Sanción de la normativa que designa el área como zonificación inclusiva.
- Monitoreo y seguimiento del cumplimiento de los objetivos.

07 ACTORES

- **Gobierno local:** es la autoridad de planeamiento y fiscalización.
- **Desarrolladores inmobiliarios:** aportan conocimiento, ejecutan los proyectos y cumplen las obligaciones de vivienda asequible o las contraprestaciones previstas.
- **Beneficiarios:** acceden a las viviendas protegidas o a los inmuebles regularizados mediante los mecanismos establecidos.
- **Organismos públicos de vivienda:** son responsables de la administración, adjudicación y monitoreo de las unidades asequibles.

08 IMPACTOS DESEADOS

- Integración sociourbana al facilitar los procesos de regularización urbanística y dominial.
- Inclusión y mixtura sociourbana al incorporar vivienda asequible en nuevos desarrollos inmobiliarios.
- Desalentar procesos de segregación residencial y reemplazo poblacional (gentrificación) en áreas de renovación urbana.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

- Cantidad de proyectos alcanzados por la zonificación inclusiva.
- Número de viviendas asequibles aprobadas, iniciadas y terminadas.
- Relación entre viviendas comprometidas y viviendas efectivamente disponibles para programas habitacionales.
- Cantidad de viviendas y hogares beneficiados por la regularización urbanística y dominial.
- Tiempo promedio entre la aprobación del proyecto y la disponibilidad efectiva de viviendas inclusivas.

Una variante frecuente es permitir que el desarrollador sustituya la obligación de construir unidades protegidas mediante el pago de una compensación económica destinada a un fondo específico, como un fondo de desarrollo urbano —véase el desarrollo de este instrumento más adelante—. Si bien esta modalidad puede generar recursos financieros, presenta riesgos: al monetizar la obligación, se habilita que el proyecto permanezca socialmente homogéneo y refuerce la exclusión en zonas centrales. Esta práctica puede desvirtuar el espíritu del instrumento, cuyo propósito es la integración física y social dentro del mismo tejido urbano. En consecuencia, el diseño normativo debe equilibrar flexibilidad e integración efectiva y evitar que la compensación económica se convierta en la regla y no en la excepción.

Las políticas de inclusión obligatoria de vivienda asequible cuentan con antecedentes en ciudades de los Estados Unidos, donde los programas de *inclusionary zoning* han sido aplicados en municipios como Nueva York y San Francisco, vinculando incentivos urbanísticos —por ejemplo, aumento de edi-

ficabilidad— con la correspondiente provisión de unidades inmobiliarias protegidas. En América Latina, experiencias de referencia pueden encontrarse en Brasil, con la figura de las Zonas Especiales de Interés Social, en particular en ciudades como Recife, San Pablo y Belo Horizonte. En la Argentina, su implementación es incipiente; no obstante, algunas ordenanzas locales han comenzado a incorporar criterios de integración sociourbana vinculados con grandes desarrollos y procesos de rezonificación.

Plan de suelo urbano

Se trata de un instrumento de política pública que organiza, prioriza y secuencia la intervención estatal sobre el suelo urbano y urbanizable. Su especificidad radica en integrar en un marco estratégico único las distintas etapas del ciclo de producción de suelo —registro de la demanda habitacional, adquisición, movilización, adjudicación, urbanización y disposición— articulando instrumentos, actores y recursos en función del modelo urbano-territorial vigente. Más que un listado de herramientas, constituye un arreglo institucional que permite pasar de una gestión reactiva, orientada a resolver déficits consolidados, a una gestión anticipatoria, programada y articulada con los objetivos de desarrollo urbano.

01 OBJETIVOS

- Organizar la intervención pública sobre el mercado de suelo y garantizar disponibilidad oportuna de suelo urbanizado para vivienda, equipamientos, infraestructura y actividades productivas, en coherencia con el modelo territorial adoptado y la demanda habitacional registrada.
- Reducir la discrecionalidad, anticipar procesos de valorización inmobiliaria y evitar las urbanizaciones informales.

02 ESCALA

- Local: se corresponde con el ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.

Existen experiencias a nivel provincial y nacional.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

- Diagnóstico territorial y registro de demanda habitacional actualizados.
- Sistemas de información catastral y de mercado.
- Capacidad técnica para programar financieramente las intervenciones.
- Marco normativo que habilite la aplicación coordinada de instrumentos de gestión de suelo.
- Establecer criterios de priorización, reglas de intervención y dispositivos de monitoreo que permitan ajustar el plan frente a cambios económicos o inmobiliarios.

04 ¿QUÉ HABILITA?

- **Anticipar la adquisición de suelo:** permite programar la adquisición estratégica de suelo previa especulación.
- **Garantizar la disponibilidad de suelo:** contribuye a desalentar procesos de especulación y valorización del suelo asociada, y promueve la definición de criterios selectivos de movilización del suelo vacante.
- **Ordenar la demanda habitacional:** hace posible establecer sistemas transparentes de registro de la demanda habitacional y de adjudicación.
- **Articular inversiones públicas:** genera condiciones para articular esquemas de financiamiento para urbanizaciones inclusivas y planificadas.
- **Mejorar la producción de suelo urbano:** promueve la conformación de fondos específicos (como fondos de desarrollo urbano) y la coordinación interinstitucional para asegurar coherencia entre inversión en infraestructura y disponibilidad efectiva de suelo.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

Actúa sobre el ciclo completo de registro de la demanda, movilización, adquisición, producción, adjudicación, urbanización y disposición de suelo urbano:

- En la etapa inicial, es importante que los gobiernos locales cuenten con registros de demanda habitacional para institucionalizar los criterios de adjudicación y evitar la discrecionalidad.
- En la movilización, distingue entre suelo estratégicamente reservado, suelo retenido con fines especulativos e inmuebles ociosos por inconvenientes dominiales, graduando incentivos, sanciones y acciones para despejar situaciones de "incertidumbre dominial".
- En la etapa de adquisición, tracciona los instrumentos afines e identifica áreas estratégicas al considerar accesibilidad, servicios, compatibilidad normativa y potencial de integración.
- En la adjudicación, define reglas de acceso y cláusulas de uso.
- En la urbanización, coordina estándares técnicos y fuentes de financiamiento.
- En la disposición, establece modalidades de transferencia que preserven el interés público y permitan recuperar la valorización futura del suelo.

06 PROCESO

- Elaboración de un diagnóstico urbanístico y socioeconómico, objetivos y metas del plan: debe identificar y priorizar el "suelo de oportunidad" susceptible de integrarse.
- Creación del registro de la demanda habitacional: puede requerir sanción de normativa.
- Implementación de una política de identificación, movilización y adquisición de suelo urbano o urbanizable: requiere de articulación con otros instrumentos de gestión de suelo.
- Establecimiento de criterios de adjudicación de las parcelas de suelo urbano: sorteo, puntaje, mixtos, etc.
- Ejecución de las obras de urbanización: movimientos de suelo, apertura de calles, construcción de pluviales, redes de agua, electricidad y demás redes de servicios.
- Disposición de las parcelas de suelo urbano generadas.
- Monitoreo y seguimiento de la demanda habitacional y de la ejecución de soluciones.

07 ACTORES

» **Gobierno local:** actúa como autoridad de aplicación y coordina las distintas etapas de producción y gestión del suelo.

» **Organismos provinciales o nacionales con competencia sectorial:** aportan asistencia técnica, financiamiento y articulación con programas de suelo, hábitat e infraestructura.

» **Desarrolladores privados:** participan en la urbanización, producción o desarrollo del suelo según la modalidad prevista.

» **Beneficiarios finales:** acceden a los lotes o inmuebles producidos y adjudicados mediante el plan.

08 IMPACTOS DESEADOS

» Generación de suelo apto para el desarrollo de políticas urbanas, habitacionales, productivas y ambientales.
» Regularización y reducción de asentamientos informales.
» Previsibilidad para los actores del mercado y uso eficiente de los recursos públicos destinados a la generación de suelo apto, infraestructura y vivienda.
» Mejora de las condiciones del financiamiento urbano.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

» Cantidad y condición del suelo adquirido y urbanizado.
» Proyectos urbanos, habitacionales, productivos y ambientales concretados en el marco del plan.
» Nivel y evolución de precios del suelo.

El plan de suelo urbano no constituye un documento estático, sino un marco flexible de gestión. Su eficacia depende de la coherencia entre las distintas etapas del ciclo del suelo y de la articulación entre financiamiento, normativa urbanística y objetivos redistributivos. La disposición final del suelo puede incluir cláusulas de reversión, limitaciones a la enajenación temprana o mecanismos de participación pública de la valorización del suelo, y asegurar así que el cierre del ciclo productivo retroalimente financieramente al sistema.

La gobernanza y el monitoreo continuo son rasgos distintivos del instrumento que permiten ajustes oportunos sin perder coherencia estratégica.

En la Argentina, algunas jurisdicciones han incorporado lineamientos de programación del suelo en sus políticas urbanas; entre ellas, la provincia de Buenos Aires, donde la Ley Nº 14.449/12 promueve la articulación entre planificación, gestión del suelo y acceso justo al hábitat, lo que configura antecedentes relevantes para la institucionalización de planes sectoriales de suelo urbano. También se puede mencionar el programa Suelo Urbano de Río Negro. A nivel nacional cabe destacar el Plan Nacional de Suelo Urbano ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat en su gestión de 2019-2023, y el Programa Lote.ar de producción de lotes con servicios en el marco de los programas de la Secretaría de Integración Sociourbana.

MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN Y FINANCIAMIENTO URBANO

Los instrumentos de promoción y financiamiento articulan la acción del Estado con la iniciativa privada y social, permitiendo orientar la producción de la ciudad hacia objetivos de interés público. A través de mecanismos que combinan planificación, gestión del suelo y financiamiento, son capaces de movilizar recursos, recuperar valorizaciones inmobiliarias, financiar infraestructura, integrar vivienda social, promover la mixtura de usos, entre otras acciones. Su implementación fortalece las capacidades estatales para coordinar actores, orientar el crecimiento urbano y garantizar transformaciones territoriales que respondan a una visión estratégica de desarrollo. Estos instrumentos hacen posible intervenir de manera anticipada en la dinámica territorial mediante acuerdos para la distribución de cargas y beneficios derivados del desarrollo urbano.

En este apartado se analizan los siguientes instrumentos:

- **Convenios urbanísticos**
- **Consorcios urbanísticos**
- **Cooperativas de vivienda**
- **Fondo de desarrollo urbano**
- **Participación pública de la valorización del suelo**
- **Fideicomisos públicos y público-privados**
- **Banco de materiales**
- **Microcréditos para mejoramientos habitacionales e infraestructura**
- **Financiamiento internacional para proyectos de inversión**
- **Gestión cooperativa del mantenimiento de inversiones**

Convenios urbanísticos

El convenio urbanístico es un instrumento de gestión basado en la concertación público-privada. Consiste en acuerdos voluntarios entre el Estado local y particulares, o entes gubernamentales o mixtos, para ejecutar proyectos de urbanización o reconversión.

Es uno de los mecanismos de uso más frecuentes en la Argentina para la concreción de proyectos urbanos donde participan simultáneamente los gobiernos locales y actores privados, a partir de establecer las cargas y los beneficios derivados del proyecto, lo que permite equilibrar intereses privados y objetivos públicos de ordenamiento territorial, densificación urbana, provisión de infraestructura y acceso a la vivienda.

01 OBJETIVOS

» Impulsar la transformación de áreas mediante una flexibilidad normativa que permita recuperar recursos y orientarlos hacia el interés público. Este instrumento es capaz de canalizar una operación privada hacia una intervención con impacto colectivo y asegurar así una distribución más equitativa de cargas y beneficios.

» Intervenir en distintos tejidos urbanos. La principal ventaja radica en su capacidad operativa, que permite ajustar la escala de intervención según las necesidades del proyecto y articular a diversos actores públicos, privados y sociales en torno a metas comunes de desarrollo. Esta versatilidad es especialmente relevante para proyectos que combinan usos mixtos, dado que facilita la inclusión de vivienda de interés social en desarrollos de carácter principalmente comercial; de este modo promueve una mayor mixtura social y contribuye a la equidad territorial.

02 ESCALA

» Local: se corresponde con el ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

» Sustento en la planificación territorial: la propuesta no solo debe tener voluntad de adecuación, sino que debe demostrar congruencia técnica y jurídica con las directrices del PET o del POT local. El convenio debe ser una herramienta para ejecutar el plan, no un mecanismo para excepcionar la norma de forma aislada.

» Capacidad técnica de tasación y valuación: implica determinar el valor económico adicional que adquiere una parcela cuando se le otorga, por ejemplo, mayor edificabilidad o un cambio de uso. Un cálculo impreciso o basado en estimaciones preliminares conlleva el riesgo de captar una porción insignificante de la renta generada y desvirtuar el objetivo de sustentabilidad económica del instrumento.

» Sistema de seguimiento y evaluación de impacto efectivo a partir de información territorial actualizada, que verifique el cumplimiento de las contraprestaciones y obligaciones asumidas en los plazos pactados.

04 ¿QUÉ HABILITA?

- **Potencial de articulación:** hace posible asociar al sector público y privado mediante un proyecto concreto.
- **Capacidad redistributiva:** permite redistribuir cargas y beneficios a partir de la valorización generada por el cambio normativo.
- **Financiar sosteniblemente:** genera condiciones para financiar la infraestructura y el equipamiento sin afectar recursos corrientes del Estado.
- **Ordenar el desarrollo territorial:** contribuye a densificar áreas consolidadas y nuevos usos y ajustar parámetros urbanísticos.
- **Optimización del suelo urbano:** ofrece un marco para utilizar áreas vacantes o subutilizadas.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- Usos del suelo.
- Derechos constructivos y capacidad edificatoria.
- Normativa de subdivisión y fraccionamiento.
- Proyectos de urbanización, renovación o reconversión.
- Cargas y contraprestaciones vinculadas con beneficios urbanísticos.

06 PROCESO

- Presentación de iniciativa privada, cuyo interés es modificar condiciones de una parcela. Se solicitan modificaciones a los indicadores urbanísticos.
- Negociación sobre cambios normativos y contraprestaciones.
- Suscripción del convenio entre el municipio y los particulares (personas físicas o jurídicas).
- Aprobación por ordenanza del Concejo Deliberante.

Su validez jurídica requiere ratificación del cuerpo legislativo cuando el convenio modifica normas urbanísticas vigentes. Si, por el contrario, instrumenta actuaciones previstas por la normativa existente, puede tramitarse por vía ejecutiva.

07 ACTORES

- **Gobierno local y áreas gubernamentales involucradas:** intervienen en la negociación, regulación, definición de condiciones y control del cumplimiento.
- **Concejo Deliberante:** debate y ratifica el convenio cuando corresponde.
- **Particulares, desarrolladores o cooperativas de vivienda:** aportan información, son los iniciadores y ejecutores del proyecto.

08 IMPACTOS DESEADOS

- Movilización de inversión privada para el desarrollo urbano, infraestructura y equipamientos de uso público.
- Incorporación de viviendas al sistema de vivienda asequible local, en función de las compensaciones acordadas.
- Incremento de densidad y mixtura de usos.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

- Porcentaje de participación pública de la valorización del suelo; recursos captados por valorización.
- Metros cuadrados o porcentaje de equipamiento y espacio público generados.
- Superficie de áreas verdes por habitante generada.
- Variación del valor del suelo antes y después.
- Cumplimiento de plazos y obligaciones pactadas.

La naturaleza flexible de los convenios urbanísticos conlleva riesgos asociados que exigen una alta capacidad técnica y política del Estado. La complejidad de los proyectos y la multiplicidad de intereses privados generan un escenario de posible captura de la política pública, donde la lógica de rentabilidad privada puede desplazar los objetivos sociales. Para mitigar esto, la implementación precisa de estructuras administrativas sólidas, protocolos de fiscalización rigurosos y mecanismos de seguimiento que garanticen el cumplimiento efectivo de las cargas y beneficios pactados. Dado el tipo de derechos involucrados, estos acuerdos requieren generalmente de la participación tanto de los departamentos ejecutivos como de los órganos deliberantes. La modalidad de

autorización, ya sea *ex ante* o *ex post*, tiene implicancias significativas sobre el margen de maniobra de la autoridad: mientras que la aprobación *ex post* opera bajo una lógica de "a libro cerrado" que limita ajustes posteriores, la autorización *ex ante* posibilita que el cuerpo legislativo intervenga activamente e incorpore modificaciones que mejoren las oportunidades de acceso al suelo urbano.

Desde una perspectiva de políticas públicas, los convenios se presentan como un mecanismo de gestión capaz de promover la expansión urbana con objetivos de sostenibilidad, equidad y consolidación del tejido. No obstante, su éxito depende de la combinación de flexibilidad operativa y control institucional, que garantice que los proyectos respondan a las necesidades de la población y cumplan con las directrices del ordenamiento territorial.

Concebidos en articulación con otros instrumentos de gestión, los convenios trascienden la lógica del acuerdo caso a caso y pueden ampliar su alcance redistributivo. La participación pública en las valorizaciones inmobiliarias permite cuantificar y asegurar el retorno al Estado del plusvalor generado por cambios normativos. En este esquema, los bancos de inmuebles fortalecen la capacidad municipal de decidir desde una posición activa y evitan la dependencia exclusiva de la iniciativa privada; los fideicomisos urbanos aportan transparencia y previsibilidad en la administración de recursos; los PET brindan el marco orientador; y la zonificación con incentivos establece reglas claras que reducen la discrecionalidad y alinean los proyectos particulares con una visión integral de ciudad.

El instrumento ha tomado formas diversas según el contexto y los objetivos locales. En Córdoba, la Ordenanza N° 12.077/12 regula los convenios urbanísticos sobre fraccionamiento, uso y ocupación del suelo. Su implementación habilitó iniciativas privadas de cambios de uso e incremento de edificabilidad a cambio de contraprestaciones para el desarrollo de infraestructura. Estos acuerdos permitieron al gobierno local captar plusvalías de las decisiones administrativas que otorgan mayores alturas y promover una densificación en corredores estratégicos. La tendencia hacia la extensión y el crecimiento por mosaico subraya la importancia de articular el instrumento con un plan director o marco de planificación territorial.

En Rosario (Santa Fe), los convenios urbanísticos han sido utilizados principalmente como instrumentos de gestión asociados a planes especiales y planes de detalle, especialmente en operaciones de reconversión, como Puerto Norte (Plan Especial 2ª Fase del Centro de Renovación Urbana Raúl Scalabrini Ortiz, Ordenanza Nº 7.892/05) y en áreas productivas como el Parque Empresarial Rosario, el Polígono Industrial y Logístico y la Plataforma Productiva y Logística (ordenanzas Nº 8.474/09, Nº 8.475/09 y Nº 8.482/09, respectivamente). La figura se consolidó mediante convenios urbanísticos productivos, encuadrados en la Ordenanza Nº 10.139/20 (artículo 12).

En Rafaela (Santa Fe), mediante el Decreto Nº 57.042 de enero de 2025, el gobierno local impulsó el Parque Industrial Fasoli, un convenio de tipo productivo encuadrado en el código urbano municipal (Ordenanza Nº 4.170) y la Ley Provincial Nº 11.525 (Parques y Áreas Industriales) que abarca 153 lotes industriales en tres etapas. Entre las cargas pactadas, el desarrollador privado asume la ejecución de infraestructura y la donación de cinco lotes urbanizados al municipio, en un modelo de acuerdo público-privado para suelo productivo en una ciudad de escala intermedia.

Consorcios urbanísticos

El consorcio urbanístico es un mecanismo de gestión para la ejecución conjunta entre el Estado y el sector privado y social de proyectos de urbanización o edificación. A diferencia del convenio, el consorcio implica una coproducción física del espacio, donde generalmente el o los propietarios aportan el suelo, y el gobierno local u otro actor público aportan la ejecución de infraestructura, servicios y la gestión técnica para la subdivisión. El Estado, en uno o varios niveles, y los actores privados constituyen una estructura organizativa específica para planificar, financiar y ejecutar un proyecto urbano.

Mientras el convenio urbanístico se estructura como un acuerdo bilateral con un alcance definido y acotado en el tiempo, el consorcio urbanístico implica una gestión compartida y continua del proceso urbano. En el convenio, el rol del Estado suele concentrarse en la regulación y el control del cumplimiento

de las obligaciones pactadas; en el consorcio, en cambio, el Estado participa de manera activa en la toma de decisiones, la ejecución y, eventualmente, la gestión posterior de infraestructuras o espacios comunes. Este instrumento resulta particularmente apropiado para proyectos de gran escala, con múltiples actores y fuertes impactos territoriales, donde la gestión conjunta y la distribución equitativa de cargas y beneficios son condiciones centrales para la viabilidad de la operación.

Asimismo, es adecuado para la gestión intermunicipal o experiencias de asociativismo municipal. Desde el punto de vista jurídico, el consorcio urbanístico suele adoptar la forma de una persona jurídica específica o de una figura asociativa con autonomía funcional, en la que pueden participar tanto el Estado en sus diferentes niveles como los actores privados involucrados. Esta estructura permite dotar a la actuación urbanística de mayor previsibilidad, transparencia y capacidad operativa, al establecer reglas claras sobre aportes de suelo, financiamiento, ejecución de obras, distribución de beneficios y mecanismos de control.

01 OBJETIVOS

- Movilizar tierras vacantes o subutilizadas sin recurrir a la compra directa o la expropiación.
- Transformar intervenciones fragmentadas en operaciones integrales bajo una estructura de gobernanza compartida, asegurando la planificación, ejecución y, en ciertos casos, la administración posterior del sector.

02 ESCALA

- Local: se corresponde con el ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.
- Regional, metropolitano o intermunicipal: es un instrumento clave para la gestión intermunicipal o metropolitana cuando se trata de infraestructuras regionales o servicios que trascienden los límites jurisdiccionales.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

- Coordinación sostenida entre múltiples actores, transparencia y reglas de distribución de cargas y beneficios entre las partes.
- Capacidad técnica para evaluar la factibilidad en la gestión de suelo y calcular valorización. Se debe tasar el valor del suelo y contrastarlo con el costo de las obras de infraestructura. Con esta evaluación es posible definir con justicia redistributiva el porcentaje de reparto de lotes.
- Sistema de seguimiento y evaluación de impacto efectivo a partir de información territorial actualizada. Esto permite además la detección de vacíos urbanos para proponer consorcios en ellos.

04 ¿QUÉ HABILITA?

- **Gestión intermunicipal:** genera un marco para asociar municipios entre sí.
- **Capacidad de integración:** permite integrar suelo, infraestructura y edificación en una única unidad de actuación.
- **Capacidad redistributiva:** habilita la distribución de cargas y beneficios de manera estructurada.
- **Articulación financiera:** da lugar a gestionar financiamiento conjunto.
- **Agilizar la toma de decisiones:** da lugar a coordinar decisiones técnicas, normativas y financieras.
- **Estabilidad de implementación:** garantiza ejecutar proyectos de gran escala con previsibilidad institucional.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- Suelo urbano o periurbano, generalmente quintas o chacras en el borde urbano.
- Infraestructura y servicios urbanos (agua, luz, apertura de calles) y gestión de subdivisión.
- Derechos urbanísticos: el municipio puede asignar indicadores urbanísticos diferenciales —como los previstos en el Programa de Lotes con Servicios— que permitan un mayor aprovechamiento económico del suelo a cambio de un interés social.

06 PROCESO

- Identificación de predio vacante. Suele ser el gobierno local quien busca a propietarios de tierras vacantes o subutilizadas.
- Diseño del proyecto y negociación del reparto de beneficios. Por ejemplo, 50% de los lotes para los propietarios y 50% para el gobierno local, en función de una valoración técnica que equilibra el valor de la tierra aportada por el privado frente al costo de las obras de infraestructura que realizará el Estado.
- Firma del contrato de consorcio (acuerdo con porcentajes de reparto). En casos de mayor complejidad o escala, se puede adoptar la figura del fideicomiso.
- Ratificación legislativa local. El Concejo Deliberante debe dar legalidad a la transferencia de lotes y a la afectación de recursos públicos para obras en terrenos que aún son privados.
- Ejecución de obras de infraestructura. Generalmente, el Estado asume el rol de ejecutor (ya sea por administración o contratación).
- Adjudicación final de lotes según los porcentajes acordados. Las unidades inmobiliarias municipales pueden incorporarse al banco de inmuebles públicos.

07 ACTORES

- **Gobierno local:** participa en la planificación y gestión del proyecto y ejecuta o coordina las obras de infraestructura.
- **Propietarios privados:** aportan el suelo y participan en la distribución de cargas y beneficios de la actuación.
- **Autoridades provinciales:** establecen o complementan el marco regulatorio cuando corresponde.
- **Entidad fiduciaria:** frecuentemente, el vehículo financiero utilizado para administrar los activos aportados al consorcio es un fideicomiso que cuenta con un fideicomisario.

08 IMPACTOS DESEADOS

- Al priorizar el completamiento de vacíos urbanos y áreas adyacentes con servicios, el consorcio permite mitigar los procesos de expansión dispersa y orientar la oferta de suelo hacia una urbanización planificada y de mayor eficiencia infraestructural.
- Facilita que sectores de ingresos medios y bajos accedan a lotes urbanizados a precios asequibles. El municipio participa de la renta generada por el cambio de uso del suelo y la obra pública, y recibe lotes que pasan al dominio público.
- El incremento de oferta pública de lotes a precios no especulativos tiende a presionar a la baja los valores generales del suelo local. A su vez, la sostenibilidad del modelo dinamiza el banco de tierras e incrementa el *stock* local de inmuebles de manera constante y planificada.
- Se fortalece el rol del gobierno local como operador o promotor urbano público. En caso de consorcios intermunicipales, se puede generar una infraestructura de escala regional y reducir los conflictos interjurisdiccionales.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

- Cantidad de lotes incorporados al banco municipal de inmuebles.
- Cantidad de lotes con servicios generados, nivel de cobertura de infraestructuras básicas y tamaño promedio de las parcelas producidas.
- Cantidad de familias adjudicadas.
- A escala interjurisdiccional, equilibrio en la distribución de las inversiones y beneficios entre municipios.

El consorcio urbanístico se potencia cuando se integra a planes urbanos o metropolitanos que definen prioridades territoriales y evitan intervenciones aisladas. Su éxito operativo depende de la articulación con otras herramientas, tales como fideicomisos —que aportan transparencia financiera y aseguran la ejecución por etapas—, participación en las valorizaciones —que permite financiar las obras mediante el incremento de valor generado por el propio proyecto— y sistemas de monitoreo para sostener la coordinación en el tiempo y medir el cumplimiento de los indicadores.

En la Argentina la experiencia refleja que mientras los convenios son el marco legal más frecuente y versátil para promover la inversión privada en las me-

trópolis, los consorcios se han convertido en una herramienta principalmente asociada a la producción social de suelo en municipios medianos y pequeños de la región bonaerense, como el caso de Daireaux (modelo 50/50), Trenque Lauquen y General Villegas.

A su vez, los municipios tienen la facultad de constituir consorcios públicos, sociedades del Estado o participar en entes con otros municipios para ejecución conjunta de proyectos de urbanización o edificación. Hay experiencias de consorcios intermunicipales que funcionan como gobierno compartido en torno a cuestiones metropolitanas. De modo ilustrativo, se mencionan los casos del ECOM[5] de Rosario, el ECAM[6] de Santa Fe, UNICIPIO[7] en Mendoza, el Ente Intermunicipal/Ente Metropolitano[8] en Córdoba y, aunque focalizados en un servicio urbano específico, los consorcios GIRSU[9] del Gran San Miguel de Tucumán y GIRSU VIRCh-Valdés, creado este último en 2006.

En síntesis, todo consorcio implica un convenio o acuerdo público-privado, pero no todo convenio urbanístico constituye un consorcio. La distinción fundamental radica en que el consorcio requiere obligatoriamente que el reparto de los beneficios se realice en unidades inmobiliarias terminadas en compensación por la inversión. En el cuadro 2 se resumen los rasgos distintivos entre ambos instrumentos.

[5] El Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario (Santa Fe) es una asociación voluntaria de municipios y comunas del Área Metropolitana de Rosario creada para coordinar la agenda y los proyectos metropolitanos a escala regional (ordenamiento, infraestructura, ambiente, movilidad, etc.). Se institucionaliza como ente metropolitano en agosto de 2010 e inicia con 17 localidades.
[6] El Ente de Coordinación del Área Metropolitana de Santa Fe se ha provincializado bajo el marco de la Ley Nº 13.532/16, con foco explícito en ordenamiento territorial, ambiente y reducción de desigualdades, para planificar y gestionar acciones conjuntas entre jurisdicciones. El ECAM declara integrar 25 municipios y comunas.
[7] El Área Metropolitana de Mendoza (UNICIPIO) es un órgano interjurisdiccional creado por Decreto Provincial Nº 177/16, para abordar de forma conjunta problemáticas socioambientales/metropolitanas del Gran Mendoza (Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Lavalle, Maipú, Las Heras y Luján de Cuyo).
[8] El Ente Intermunicipal de Gestión Metropolitana del Gran Córdoba, creado en diciembre de 2022, armó una mesa intermunicipal para planificar y coordinar obras, servicios y la agenda metropolitana en el Gran Córdoba, con adhesiones de varios municipios del área.
[9] El Consorcio Público Metropolitano para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) de Gran San Miguel de Tucumán es un consorcio intermunicipal/metropolitano para la gestión integral de residuos. En documentos locales figura el 24 de septiembre de 2009 como hito de convenio e inicio institucional.

Cuadro 2. Principales diferencias entre convenios y consorcios urbanísticos

Dimensión de análisis	Convenio urbanístico	Consorcio urbanístico
Naturaleza esencial	Acuerdo de gestión normativa. Instrumento para canalizar iniciativas que requieren flexibilidad en la aplicación del plan de ordenamiento municipal.	Ejecución conjunta de un proyecto físico (urbanización o edificación).
Lógica de asociación	El Estado actúa como regulador y perceptor de compensaciones a cambio de otorgar mayores derechos de construcción o cambios de uso.	El Estado actúa como operador urbano público o socio, y se involucra en la producción física del suelo.
Aporte del particular	Generalmente ofrece una contraprestación (dinero, obras o cesión de suelo) por el beneficio normativo obtenido.	Aporta el suelo como capital para el desarrollo del proyecto.
Aporte del Estado	Otorga excepciones o indicadores diferenciales y gestiona el encuadre legal de la propuesta.	Ejecuta la infraestructura, servicios técnicos y, en casos sociales, flexibilidad normativa (por ejemplo, en el Programa de Lotes con Servicios).
Mecanismo de compensación	El privado capitaliza la mayor rentabilidad; el municipio capta una plusvalía para fondos urbanos.	Se basa en el reparto de dividendos físicos: cada parte recibe unidades inmobiliarias (lotes o viviendas) terminadas.
Objetivo transformador	Facilitar la inversión privada en grandes operaciones de renovación o extensión de mercado.	Promover la creación de suelo asequible y movilizar tierras ociosas para el desarrollo urbano y habitacional
Escala típica	Generalmente de gran escala inmobiliaria y mayor impacto territorial.	Suele ser de escala local/barrial, centrada en el completamiento de la trama.

Fuente: elaboración propia.

Cooperativas de vivienda

Las cooperativas de vivienda desarrollan iniciativas autogestionarias, en el marco normativo que las regule, complementándose muchas veces con asistencia técnica o financiera del Estado. Como modalidad asociativa de gestión sin fines de lucro, su finalidad es producir suelo urbanizado y vivienda mediante esquemas de autogestión, ayuda mutua o administración colectiva. Su especificidad radica en combinar el acceso a un hábitat asequible con mecanismos organizativos que redistribuyen riesgos, costos y beneficios, e integrar la lógica comunitaria con instrumentos públicos de planificación y gestión del suelo.

01 OBJETIVOS

» Garantizar suelo urbanizado y vivienda a sectores sin capacidad de acceso individual al mercado mediante esquemas colectivos que, al sumar escala, reduzcan costos, mejoren el poder de negociación frente al mercado inmobiliario y de insumos de la construcción.
» Contribuir a la producción planificada de ciudad, articulando proyectos cooperativos con el modelo urbano-territorial y con políticas públicas de suelo y financiamiento.

02 ESCALA

» Local: se corresponde con el ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.
» Regional, metropolitano o intermunicipal: en territorios integrados a nivel espacial y funcional; pueden ser áreas, redes, corredores y cuencas.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

» Reconocimiento de la personería jurídica (Ley Nº 20.337) y cumplimiento de la normativa urbanística.
» Disponibilidad de suelo apto en condiciones ambientales adecuadas.
» Esquemas de financiamiento (locales, provinciales o nacionales) compatibles con procesos constructivos colectivos o progresivos. Esto incluye el acceso al crédito con tasas preferenciales y sistemas de garantías para colectivos que puede que no califiquen en el sistema bancario tradicional.
» Asistencia técnica interdisciplinaria y equipos de gestión cooperativa con capacidad organizativa para la resolución de conflictos y la administración de recursos.
» Régimen de tenencia: definición del modelo de propiedad (colectiva, individual o derecho de uso/superficie).

04 ¿QUÉ HABILITA?

- **Producir vivienda colectivamente:** permite desarrollar proyectos habitacionales bajo modalidades de propiedad colectiva, uso y goce, propiedad individual con gestión común o sistemas híbridos de tenencia.
- **Articular políticas de suelo y vivienda:** favorece la articulación con instrumentos de gestión de suelo, como bancos de tierras, fondos de desarrollo urbano o programas de participación pública de la valorización del suelo y el acceso a financiamiento público o mixto.
- **Fortalecimiento comunitario:** habilita procesos de autogestión y ayuda mutua en la construcción, reduciendo costos, fortaleciendo la cohesión social y potenciando programas de bancos de insumos o materiales.
- **Flexibilidad operativa:** posibilita la política pública aumentando el impacto de los recursos invertidos y brindando mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a la demanda.
- **Autonomía financiera:** habilita la diversificación de las fuentes de financiamiento al canalizar de forma directa ingresos y ahorros de los hogares involucrados, dando mayor sustentabilidad a los procesos y mayor autonomía a los ciclos político-institucionales.
- **Sostenibilidad patrimonial:** permite rehabilitar edificios existentes bajo esquemas de propiedad colectiva que aseguren el mantenimiento a largo plazo.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- La demanda de suelo urbano o urbanizable, destinado a proyectos habitacionales colectivos, generalmente en áreas definidas por el planeamiento como aptas para densificación, expansión planificada o renovación urbana.
- Interviene tanto en la fase de producción de suelo urbano (mediante adquisición o cesión) como en la etapa de urbanización y edificación.
- En términos económicos, opera reduciendo la intermediación especulativa y capturando economías de escala derivadas de la acción colectiva.
- Regula o modera los procesos de mercantilización de la vivienda y el suelo, en particular cuando se combina con propiedad colectiva y esquemas de uso y goce.

06 PROCESO

- Constitución de la cooperativa como persona jurídica para ser sujeto de derecho ante programas provinciales o municipales, impulsados desde el Instituto de Vivienda o áreas sectoriales en torno al hábitat.
- Asistencia técnica integral para la elaboración del proyecto ejecutivo y acompañamiento legal y social durante todo el proceso.
- Gestión del suelo, adquisición o cesión de tierras. Puede emplearse el derecho de superficie, donde el Estado retiene el dominio y la cooperativa, adquiere la propiedad superficiaria de lo construido, por un plazo de hasta 70 años (conforme el Código Civil y Comercial de la Nación, artículo 2117.
- Diseño participativo, no solo de la planificación del proyecto de las unidades habitacionales sino también de los espacios comunes, que pueden integrar lavaderos, áreas de juego, talleres u otros espacios productivos, entre otras iniciativas a consensuar.
- Estructuración financiera que puede combinar ahorro previo, ayuda mutua, subsidios estatales directos o créditos hipotecarios.
- Ejecución de las obras mediante la autoconstrucción o con contratistas.
- Seguimiento y medición de impacto social y urbano.

07 ACTORES

- **Cooperativas:** sujetos colectivos organizados. Organizan colectivamente a los hogares y participan en la producción, adquisición, gestión o administración de las viviendas.
- **Gobierno local:** autoridad de planeamiento y aprobación de proyectos.
- **Organismos públicos de vivienda:** brindan financiamiento y asistencia técnica.
- **Entidades financieras:** canalizan y administran los recursos crediticios cuando corresponde.
- **Desarrolladores privados:** participan en la ejecución de proyectos cuando se implementan esquemas de desarrollo mixto.

08 IMPACTOS DESEADOS

- Contribuye a ampliar la oferta de vivienda y suelo urbano asequible.
- Fortalece redes comunitarias.
- Promueve modelos urbanos más inclusivos.
- Reduce procesos informales de acceso al suelo.
- Promueve un vehículo de financiación donde canalizar flujos de ahorro e inversión de trabajo y capital.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

- Cantidad de viviendas producidas bajo modalidad cooperativa.
- Costo por unidad en comparación con el mercado y las formas de producción estatal.
- Grado de integración urbana del proyecto.
- Estabilidad en la tenencia y la sostenibilidad financiera de la cooperativa en el tiempo.

Las cooperativas de vivienda funcionan como modelos contracíclicos frente a las retracciones del mercado inmobiliario y permiten sostener la actividad constructiva y el empleo local aun en contextos de crisis. No obstante, se suelen enfrentar a desafíos vinculados con la disponibilidad de financiamiento, dado el desacople estructural entre los costos de producción y los ingresos reales de los hogares que pueden presentarse, lo que puede dificultar su viabilidad y solvencia a lo largo del tiempo en circuitos financieros tradicionales. En desarrollos urbanos mixtos, resulta clave equilibrar la integración con proyectos de mercado y evitar de este modo procesos de segregación interna. Asimismo, la articulación con fondos específicos y políticas de participación en las valorizaciones inmobiliarias puede fortalecer su sostenibilidad financiera y reducir la dependencia de subsidios directos.

En el ámbito regional la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) constituye una experiencia pionera de producción de vivienda cooperativa con financiamiento público, donde la vivienda generada conserva la propiedad colectiva, y que ha sido tomada como modelo en distintos países. En la Argentina, diversas experiencias coope-

rativas se desarrollaron en el marco de programas federales de vivienda y de iniciativas provinciales y municipales. La Ley Nº 341/00 de CABA creó el Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV), que otorga créditos a cooperativas, mutuales y asociaciones civiles sin fines de lucro, delegando en ellas tanto la administración de los recursos como las decisiones del proyecto habitacional; y constituyó un antecedente de referencia para experiencias posteriores en otras jurisdicciones del país. En la provincia de Tierra del Fuego, la reforma de la Ley Provincial Nº 19/18 institucionalizó el Programa de Autogestión de la Vivienda con asignación del 5% del presupuesto del Instituto Provincial de Vivienda y Hábitat (IPVyH), dando lugar a experiencias cooperativas en Ushuaia como "Desde Cero", "ARA Santa Fe" y "Nuestro Techo". A escala municipal, la Cooperativa 14 de Abril en San Martín de los Andes (Neuquén) y el Programa Municipal de Círculo Cerrado de Viviendas de Hasenkamp (Entre Ríos, Ordenanza Nº 189/20), basado en ahorro colectivo con adjudicación rotativa, resultan experiencias relevantes en ciudades intermedias.

A pesar de estos antecedentes, el cooperativismo en la Argentina enfrenta el desafío de escalar su alcance hacia sectores de ingresos medios y de consolidar esquemas que prioricen la propiedad colectiva. En este sentido, la experiencia de Barcelona destaca por el modelo de covivienda en cesión de uso, donde el Estado otorga el derecho de superficie sobre suelo público o inmuebles a rehabilitar. Proyectos como La Borda (obra nueva) o Princesa (reúso de edificio) demuestran la viabilidad de una arquitectura de lo común que, al desplegarse fuera de la lógica especulativa, garantiza el derecho a la vivienda a largo plazo tanto en parcelas vacantes como mediante la recuperación del patrimonio edificado.

Fondo de desarrollo urbano

El fondo de desarrollo urbano constituye una herramienta estratégica orientada a asegurar que los recursos dinerarios provenientes de diferentes instrumentos de gestión, por ejemplo, la participación pública de la valorización del suelo (PPVS), contribuciones por mejoras y gravámenes a inmuebles baldíos u ociosos, se destinen específicamente al financiamien-

to de políticas urbanas y habitacionales. Su lógica central es la afectación específica de recursos y evitar su dilución en el financiamiento corriente del Estado.

01 OBJETIVOS

» Garantizar una fuente estable y previsible de financiamiento para la producción de suelo urbanizado, la provisión de infraestructura básica, la integración sociourbana y la construcción de vivienda social, asegurando que parte de los recursos provenientes de distintos hechos generadores retornen en forma de bienes y servicios colectivos.

02 ESCALA

» Local: se corresponde con el ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.
» Regional, metropolitano o intermunicipal: en territorios integrados a nivel espacial y funcional; pueden ser áreas, redes, corredores y cuencas.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

» Requiere un marco normativo que establezca la afectación específica de recursos, criterios de asignación territorial, reglas de transparencia y mecanismos de control y rendición de cuentas.
» Resulta indispensable definir prioridades de inversión coherentes con el plan urbano vigente y establecer procedimientos que garanticen previsibilidad financiera a mediano y largo plazo.
» Debe contemplar un mecanismo claro para la administración de activos en especie y su eventual monetización.

04 ¿QUÉ HABILITA?

- **Administrar recursos urbanos:** permite la administración de manera ordenada de los ingresos variables y provenientes de distintos hechos generadores e instrumentos.
- **Programar inversiones:** genera condiciones para acumular recursos y utilizarlos de acuerdo con prioridades y plazos definidos.
- **Sostenibilidad patrimonial:** ofrece un marco para la constitución de patrimonios afectados o fideicomisos para proyectos estratégicos.
- **Financiar obras urbanas:** permite destinar recursos directamente a infraestructura, producción de suelo, equipamientos o espacio público.
- **Sostener políticas habitacionales:** establece las bases para la articulación con programas habitacionales.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- Los flujos económicos generados por distintos instrumentos, entre ellos, los vinculados a la recuperación de la valorización inducida por el accionar urbanístico, que organizan su administración y reinversión.
- Puede operar como mecanismo de estabilización frente a la naturaleza cíclica e incierta del mercado inmobiliario, lo que permite transformar ingresos extraordinarios o discontinuos en financiamiento sostenido para políticas estructurales.
- En términos territoriales, permite orientar la asignación de recursos hacia áreas prioritarias definidas por el planeamiento urbano.

06 PROCESO

- Sanción de la normativa que crea el fondo de desarrollo urbano. Como toda afectación presupuestaria, requiere de una sanción legislativa, que debe establecer el origen de los fondos que se afectan, la autoridad de aplicación y los destinos posibles.
- Administración de recursos específicos, provenientes tanto de asignaciones presupuestarias como de mecanismos de captación de ingresos vinculados al desarrollo urbano.
- Monitoreo y seguimiento de la evolución de los recursos afectados y de su ejecución.

07 ACTORES

- **Gobierno local:** actúa como autoridad de aplicación y administración del fondo.
- **Áreas de hacienda y planeamiento:** gestionan los recursos y articulan su asignación con las prioridades territoriales.
- **Órganos de control interno y externo:** auditan la administración, ejecución y destino de los recursos.
- **Entidades fiduciarias:** administran recursos cuando se constituyen con la modalidad de fideicomisos específicos.
- **Contribuyentes y desarrolladores:** generan parte de los recursos que alimentan el fondo mediante los instrumentos previstos.

08 IMPACTOS DESEADOS

- Contribución al fortalecimiento de la sostenibilidad financiera de la política urbana.
- Reducción de la dependencia de transferencias generales.
- Mejora en la aceptación social de los instrumentos de gestión de suelo.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

- Volumen de recursos recuperados y ejecutados.
- Proporción reinvertida en áreas con déficits de infraestructura y generadoras de valorización.
- Grado de continuidad de programas financiados.
- Impacto territorial de las inversiones realizadas (infraestructura ejecutada, suelo producido, viviendas construidas o barrios integrados).

Desde la perspectiva de la hacienda pública, la afectación específica puede tensionar el principio general de no afectación presupuestaria, orientado a preservar flexibilidad fiscal. Sin embargo, en el ámbito de la gestión del suelo urbano, la intangibilidad del fondo y su blindaje institucional cumplen una función estratégica: proteger recursos frente a presiones coyunturales y disputas sectoriales, lo cual asegura la continuidad en políticas cuya maduración excede el ejercicio presupuestario anual. La previsibilidad financiera

resulta condición indispensable para programas de urbanización, integración socioterritorial y producción pública de suelo, cuyos ciclos son necesariamente plurianuales.

Por ejemplo, en Colombia la Ley N° 388/97 consolidó mecanismos de participación pública de la valorización del suelo que, en diversas ciudades, se canalizan a través de fondos específicos para financiar infraestructura y espacio público. En Brasil, el Estatuto da Cidade habilitó instrumentos de recupero de valorización del suelo cuyos recursos pueden afectarse a fondos urbanos municipales. En la Argentina, la Ley N° 14.449 de la provincia de Buenos Aires prevé la creación de fondos específicos para canalizar recursos provenientes de instrumentos de gestión del suelo, que constituyeron un antecedente relevante para la institucionalización de esta herramienta financiera. Existen experiencias en la creación de fondos de desarrollo urbano a nivel local, como en Posadas (Misiones); en San Miguel, Tres de Febrero, Brandsen y Tandil (Buenos Aires); en la ciudad de Córdoba, General Deheza y Juárez Celman (Córdoba).

Participación pública de la valorización del suelo

Bajo la denominación de participación pública de la valorización del suelo (PPVS) se agrupa un conjunto de mecanismos mediante los cuales el Estado puede recuperar total o parcialmente la valorización de los inmuebles generada por el accionar estatal o colectivo, es decir, por causas ajenas al esfuerzo individual de los propietarios. En la literatura especializada y en la formalización normativa, estos instrumentos suelen denominarse participación municipal en la renta diferencial, participación pública en la valorización inmobiliaria, captura de plusvalías urbanas, contribución por valorización inmobiliaria y derecho de desarrollo urbano.

01 OBJETIVOS

» Recuperar y administrar los incrementos de valor del suelo generados por la inversión pública y los cambios en los usos del suelo, y orientar esos recursos al financiamiento de objetivos de interés público.

02 ESCALA

» Local: se corresponde con el ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.

Por lo general, se focaliza en una porción específica del territorio: el área valorizada por el impacto de la obra pública o cambios en el uso y aprovechamiento económico del suelo. La escala suele ser mayor en los grandes proyectos urbanos, que traccionan grandes inversiones de obra pública y aumentos en el aprovechamiento económico del suelo por cambios de usos; también en los sistemas de transporte público y masivo que reducen los tiempos de traslados a escala urbana e incluso metropolitana.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

- Establecer normativa con reglas claras respecto a los hechos generadores que justifican la participación pública en el proceso de valorización.
- Determinar criterios técnicos, objetivos y verificables para medir el incremento de valor generado, mediante la comparación de la situación previa y posterior al hecho generador.
- La PPVS puede realizarse mediante pagos dinerarios, en especie (inmuebles en valores equivalentes) u obras de infraestructura. En el caso del pago dinerario, se sugiere contar con un fondo de desarrollo urbano para garantizar la intangibilidad de los recursos y su debido destino según lo estipule la reglamentación del instrumento, por lo general, a obras de infraestructura, integración sociourbana, política habitacional y mantenimiento del patrimonio. En el caso de pago con inmuebles u obras de infraestructura, deberá ser equivalente al monto dinerario de la porción de la valorización a recuperar.
- Los recursos obtenidos pueden destinarse al área de valorización pero también se sugiere que una parte se destine a las áreas carentes de infraestructura para achicar las brechas de desigualdad que caracterizan a nuestras ciudades.
- Entre las razones que explican el aprovechamiento limitado de los instrumentos de PPVS, se destaca la dificultad técnica para calcular la magnitud de la valorización atribuible al accionar urbanístico. Por tal motivo, resulta importante conocer los precios de mercado para una implementación eficaz del instrumento. Se sugiere descartar los registros de valuación fiscal debido a su recurrente desfase respecto de los valores reales, es decir, de los precios de cierre de las transacciones inmobiliarias.
- Cuando no se cuente con una planta de valores reales de mercado, podrá solicitarse una tasación al órgano competente o conformarse una comisión específica para tal finalidad. No obstante, como estrategia de mediano plazo, se recomienda la creación de un observatorio de valores del suelo que releve, sistematice y actualice de manera continua información sobre operaciones y precios de mercado, permitiendo construir una base objetiva y transparente para la estimación de los valores del suelo y reduciendo la dependencia de los avalúos fiscales como referencia para la implementación de la PPVS.
- El cálculo de la valorización debe efectuarse exclusivamente en relación con el suelo, dado que este internaliza el incremento de valor atribuible a las decisiones públicas y a las acciones colectivas. Por el contrario, el valor incorporado por las construcciones y mejoras responde al esfuerzo inversor de los propietarios, desarrolladores y demás actores privados, por lo que se recomienda excluirlo de la base de cálculo de la PPVS.

04 ¿QUÉ HABILITA?

» **Financiar el desarrollo urbano:** permite transformar valorizaciones inmobiliarias en recursos para infraestructura, vivienda, espacio público y producción de suelo.

» **Capacidad de activación del mercado:** favorece a desalentar la retención vacante de la propiedad (motivada por las expectativas de valorización que genera el accionar del Estado) al promover la expansión de la oferta inmobiliaria y su correspondiente impacto en baja o moderación de precios.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

» La propiedad inmueble valorizada por causas ajenas al esfuerzo de los propietarios.

Existen diferentes mecanismos para recuperar y gestionar la valorización atribuible al accionar urbanístico. La adquisición anticipada de inmuebles, previa a cambios de usos del suelo o anuncio de obra pública, la aplicación de tributos asociados a mayores aprovechamientos económicos del suelo, la imposición de cargas urbanísticas ante usos más intensivos del suelo o la adquisición de lotes ante la autorización de subdivisiones de tierras de superficies de menor tamaño, son las más usuales.

06 PROCESO

- Identificación del hecho generador, conforme la normativa que crea el instrumento: modificación de indicadores, parámetros y usos del suelo, obras públicas, etc. Si no están establecidos, la definición de los hechos generadores debe hacerse por sanción legislativa. Esas normas definen hechos generadores, sujetos obligados, momento y modalidad del pago, entre otros elementos.
- Identificación de los propietarios afectados a la aplicación de la PPVS.
- Cálculo de la valorización del suelo. Hay al menos dos modalidades: por un lado, previo anuncio de proyecto y medición de precios del suelo *ex ante* y *ex post*, a través de alguna metodología; por otro, con establecimiento de porcentajes o índices de participación pública sobre m2 de construcción, sobre m2 de suelo comercializable u otras variables.
- Pago de la valorización del suelo: existen variantes en el momento del pago (cuando se anuncia el proyecto, cuando inicia su ejecución, cuando se emite licencia, cuando se finaliza) y en la modalidad de pago (en suelo urbano o urbanizable, en obras u otros bienes y servicios equivalentes, en efectivo, etc.). En muchos casos la aplicación de la PPVS se hace en el marco de un convenio urbanístico que requiere sanción legislativa.
- Definición del destino de los recursos generados y afectación: muchas veces la norma que sanciona el instrumento tiene algún tipo de afectación específica, por ejemplo, a un fondo de desarrollo urbano.

07 ACTORES

- **Gobierno local:** suele ser la autoridad de aplicación, tener la responsabilidad en la implementación de los instrumentos de PPVS y recibir las correspondientes compensaciones (dinero, tierra o infraestructura). En este nivel de gobierno, las áreas técnicas vinculadas con la planificación urbana suelen definir las áreas de intervención y calcular los coeficientes de aprovechamiento del suelo. Las áreas fiscales y de catastro suelen calcular la valoración del suelo antes y después de la intervención pública y los concejos deliberantes sancionar las correspondientes ordenanzas.

- **Propietarios del suelo:** contribuyen una parte mínima del beneficio obtenido por la valorización del inmueble.

08 IMPACTOS DESEADOS

» Contribución a una distribución más equitativa de las valorizaciones urbanas mediante la recuperación de recursos generados por la acción pública y su reinversión en infraestructura, vivienda, suelo urbanizado y mejora de áreas deficitarias.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

» Tasa de recupero: porcentaje de la valorización generada por inversión pública o cambio normativo que fue efectivamente recuperada por el Estado.
» Destino de los recursos captados: porcentaje orientado a infraestructura, vivienda o espacio público en zonas con déficit.

Existen distintas razones que fundamentan la necesidad de instrumentar mecanismos que permitan al Estado recuperar, al menos parcialmente, la valorización del suelo atribuible al accionar urbanístico:

- **Razones éticas.** Vinculadas con el principio jurídico del enriquecimiento sin causa y con el hecho de que quien se beneficia por acciones ajenas a su esfuerzo debe compensar a la comunidad que lo hizo posible.
- **Razones económicas.** Asociadas a la necesidad de corregir las distorsiones que genera la especulación inmobiliaria sobre el suelo y el desaliento de conductas que promueven la retención vacante de la propiedad.
- **Razones de gestión urbana.** Relacionadas con la oportunidad de financiamiento de obras públicas, la reducción de las brechas de infraestructura y la concreción de usos del suelo.
- **Razones sociales.** Vinculadas con el impacto que genera la moderación de precios del suelo en las condiciones de acceso formal a un hábitat digno. La PPVS ha enfrentado resistencias desde el mercado inmobiliario con la argumentación de que el recupero de la valorización incrementa el precio de los inmuebles y agrava así el acceso formal a la vivienda. Sin embargo, la evidencia indica que su aplicación sostenida en el tiempo tiende a regular los precios del suelo, en la medida en que promueve el aumento de la oferta inmobiliaria, facilita la concreción de usos estratégi-

cos para el desarrollo urbano, contribuye a mejorar la calidad del espacio construido y, en el caso de la aplicación de instrumentos de PPVS por vía tributaria, se traslada el gravamen correspondiente al inicio de la cadena de valor, es decir, a los propietarios.

Existen varios gobiernos locales del país que aplican instrumentos de PPVS. En la provincia de Buenos Aires, a través de la Ordenanza N° 3.443/19 de Derecho para el Desarrollo Urbano y el Hábitat Sustentable, el municipio de Tres de Febrero formaliza el instrumento de PPVS para recuperar parte de la valorización del suelo generada por mayor aprovechamiento constructivo y cambios en los usos del suelo. Complementariamente, crea el Fondo de Desarrollo Urbano y el Hábitat Sustentable para garantizar el destino de los recursos al financiamiento de infraestructura (60%), integración sociourbana (35%) y patrimonio (5%). Importa aclarar que la sanción de estos instrumentos se dio a la par del nuevo Código de Ordenamiento Urbano que modificó el aprovechamiento económico del suelo en diversas zonificaciones del distrito. El caso de Trenque Lauquen también pone en evidencia la importancia de aplicar la PPVS en conjunto con otros instrumentos e iniciativas de gestión urbana.

Fideicomisos públicos y público-privados

En el ordenamiento jurídico argentino, el fideicomiso se encuentra regulado por el Código Civil y Comercial de la Nación (artículos 1666-1707), que lo define como un contrato mediante el cual una o más personas (fiduciantes) transmiten la propiedad fiduciaria de bienes a otra (fiduciario), quien se obliga a ejercerla en beneficio de un tercero (beneficiario) y a transmitirla al cumplimiento de un plazo o condición. Esta regulación general habilita su utilización tanto por sujetos privados como por el Estado, lo que ha permitido su amplia aplicación en políticas de financiamiento urbano, infraestructura y desarrollo inmobiliario. En el campo del urbanismo, el fideicomiso se configura como un instrumento de financiamiento apto para estructurar proyectos complejos, mediante la afectación específica de bienes y recursos a un fin determinado y su separación del patrimonio general de las partes intervinientes.

01 OBJETIVOS

» Financiar, estructurar y gestionar proyectos urbanos de infraestructura o desarrollo inmobiliario mediante la constitución de un patrimonio separado que garantice previsibilidad, estabilidad y reinversión de recursos conforme a fines públicos previamente definidos.Permitir la articulación eficiente entre sector público y privado en operaciones de desarrollo urbano de mediano y largo plazo.

02 ESCALA

Según el organismo estatal que actúa como fiduciante y la escala territorial del proyecto urbano involucrado:

» Local: ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.
» Provincial.
» Nacional.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

» Definición precisa del objeto fiduciario.
» Correcta valuación de los activos aportados.
» Reglas claras de administración y asignación de recursos.
» Compatibilidad con el régimen de administración financiera y control del sector público.
» En esquemas público-privados, resulta indispensable establecer cláusulas de control, reversión y cumplimiento de fines públicos que garanticen la protección del interés general. Asimismo, debe asegurarse coherencia con el planeamiento urbano vigente y los principios de legalidad y razonabilidad propios del derecho administrativo argentino.

04 ¿QUÉ HABILITA?

» **Afectar recursos a un proyecto específico:** permite afectar bienes, derechos, suelo o flujos de ingresos futuros a un patrimonio fiduciario destinado exclusivamente a un proyecto o política urbana específica.
» **Eficiencia financiera:** en su modalidad pública, posibilita ordenar financieramente intervenciones territoriales y asegurar que los recursos generados se reinviertan en el mismo objetivo.
» **Asociar actores públicos y privados:** en su modalidad público-privada, habilita la asociación entre Estado y actores privados sin necesidad de crear nuevas personas jurídicas o recurrir a esquemas concesionales clásicos, compartiendo riesgos y beneficios bajo reglas contractuales claras.
» **Capacidad para la inversión:** permite anticipar inversiones respaldadas en activos o ingresos futuros y mejorar la capacidad de apalancamiento financiero.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

» Bienes y recursos estratégicos vinculados con operaciones urbanas, tales como suelo público, derechos de desarrollo, ingresos provenientes de valorizaciones inmobiliarias o aportes de capital privado.
» En proyectos de renovación urbana, urbanización de suelo o infraestructura asociada a procesos de valorización, el fideicomiso organiza el flujo financiero integral de la operación y vincula etapas de inversión con resultados urbanos y mecanismos de distribución de excedentes conforme a los objetivos del plan que le da origen.

06 PROCESO

- Definición del objeto y la modalidad. Identificación de los activos que se afectarán y definición de la modalidad pública o público-privada.
- Habilitación legal. Sanción del instrumento normativo (ordenanza, ley o decreto según el nivel de gobierno) que autorice la constitución del fideicomiso, la afectación de bienes públicos y, en esquemas público-privados, las reglas de distribución de cargas y beneficios entre las partes.
- Constitución del contrato fiduciario. Suscripción del contrato entre fiduciante y fiduciario, con formalización de las partes, los plazos y el destino de los activos. En la modalidad público-privada, este paso incluye la negociación de las condiciones de participación del socio privado.
- Ejecución, control y cierre. El fiduciario gestiona el flujo financiero por etapas; los órganos públicos de control auditan la ejecución en ambas modalidades (Auditoría General de la Nación, Tribunal de Cuentas). Cumplido el plazo contractual, los activos desarrollados se transfieren al fideicomisario (hogares en la modalidad pública, distribución entre Estado y privado según lo pactado en la pública-privada).

07 ACTORES

- **Organismo estatal fiduciante:** aporta los bienes, derechos o recursos afectados al fideicomiso.
- **Entidad financiera pública o privada:** administra el patrimonio fideicomitido y gestiona los flujos financieros.
- **Desarrolladores o inversores privados:** en el fideicomiso público-privado participan aportando capital, capacidad constructiva y gestión.
- **Órganos de control interno y externo del sector público:** supervisan la administración y el cumplimiento de los fines públicos del fideicomiso.
- **Beneficiarios: hogares adjudicatarios en la modalidad pública;** Estado y socios privados, según lo pactado en la público-privada.

08 IMPACTOS DESEADOS

- Mejora de la previsibilidad financiera de proyectos urbanos que exceden los ciclos presupuestarios anuales.
- Reducción de riesgos de desvío de fondos mediante la separación patrimonial.
- Favorecimiento de la capacidad de apalancamiento en contextos de restricción fiscal.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

- Volumen de inversión movilizada.
- Grado de cumplimiento de los objetivos urbanos definidos.
- Relación entre aportes públicos y privados.
- Nivel de transparencia en la ejecución.
- Impacto territorial de las obras o desarrollos financiados.

El fideicomiso presenta ventajas significativas en términos de flexibilidad operativa y estructuración financiera, pero exige cuidados específicos para evitar desnaturalizar principios del derecho público. La separación patrimonial no debe implicar opacidad ni debilitamiento de controles. En el caso de fideicomisos público-privados, la compatibilización entre la lógica contractual del derecho privado y los objetivos de política urbana requiere cláusulas explícitas que aseguren estándares urbanísticos, destinos del suelo y mecanismos de distribución de resultados acordes con el interés público. Su potencia como instrumento de financiamiento urbano radica en permitir anticipar inversiones y respaldarlas con activos o ingresos futuros; su legitimidad depende de la transparencia, la adecuada rendición de cuentas y la efectiva materialización de beneficios colectivos.

A nivel regional, países como Brasil han desarrollado estructuras fiduciarias y fondos vinculados con operaciones urbanas consorciadas, lo que evidencia el potencial del instrumento para articular financiamiento, gestión y participación pública de la valorización del suelo en proyectos de transformación urbana.
En la Argentina, distintos niveles de gobierno han utilizado fideicomisos para estructurar proyectos de infraestructura y desarrollo urbano, como las experiencias en CABA para la gestión de grandes operaciones urbanas, las de la pro-

vincia de Buenos Aires en proyectos asociados a vivienda e infraestructura. A escala municipal, el caso de Castelli (Buenos Aires) ilustra la modalidad pública, el cual constituye el primer fideicomiso inmobiliario municipal del país (2017). El municipio, como fiduciante, incorpora suelo sin urbanizar al patrimonio fiduciario, que su Agencia Social de Tierras y Vivienda —organismo descentralizado a cargo de la política de suelo y vivienda— administra como fiduciaria.

Banco de materiales

El banco de materiales es un dispositivo de gestión local de carácter redistributivo que funciona como un nodo logístico y administrativo para el acopio, la clasificación y entrega de insumos de construcción. Se trata de una infraestructura de servicios para el hábitat que media entre la oferta de materiales (excedentes de obra, donaciones, compras públicas) y la demanda social de mejora de vivienda, y funciona como un "corralón social".

01 OBJETIVOS

- Mitigar el déficit habitacional cualitativo mediante el suministro de insumos de construcción para mejoras o ampliaciones.
- Reducir la brecha entre los ingresos de hogares vulnerables y el costo de los materiales en el mercado.
- Convertir los excedentes del sector de la construcción en un recurso de política habitacional, reduciendo su impacto ambiental.

02 ESCALA

» Local: se corresponde con el ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.
» Regional, metropolitano o intermunicipal: en territorios integrados a nivel espacial y funcional; pueden ser áreas, redes, corredores y cuencas.
» Provincial.
» Nacional.

En las grandes ciudades el instrumento se consolida principalmente a través de la captación de excedentes del mercado inmobiliario formal. La alta densidad de obras privadas genera un flujo constante de sobrantes y materiales de demolición que justifican la creación de infraestructuras logísticas robustas, tales como grandes centros de acopio y flotas de transporte propias. En este escenario, el banco puede funcionar como un nodo de economía circular, capaz de procesar volúmenes masivos de materiales recuperados y reinsertarlos en políticas de integración sociourbana.

En ciudades pequeñas e intermedias, el foco está en la articulación administrativa y comercial. Debido a que el volumen de excedentes de obra puede ser intermitente, la gestión local suele ser más eficiente mediante la sistematización de una red de proveedores y corralones de proximidad. El municipio actúa como un gestor de acuerdos que garantiza beneficios en la compra y agiliza la entrega de materiales a través de actores locales preexistentes. De este modo, el impacto del programa en localidades de menor tamaño no solo resuelve necesidades habitacionales, sino que fortalece el circuito económico local y aprovecha la cercanía institucional para garantizar una asistencia técnica más personalizada y directa.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

- **Espacio físico:** contar con un depósito o corralón municipal donde recibir, clasificar y mantener los materiales recepcionados.
- **Sanción de ordenanza:** crear el programa con base en los acuerdos con los donantes y las necesidades de demanda relevadas.
- **Inventario y logística:** articular el retiro de los materiales y el transporte con los donantes.
- **Censo de demanda y base de donantes:** para implementar el programa, se debe, por un lado, contar con un relevamiento técnico-social con criterios de priorización de los hogares adjudicatarios y, por el otro, establecer el circuito de recuperación, de acuerdo a convenios con las empresas y proveedores identificados.
- **Entrega asistida:** adjudicación del material junto con asesoramiento técnico mínimo para asegurar su correcta aplicación.
- **Sistema de fiscalización:** registro de donaciones, recepción de materiales e identificación del destino final.

04 ¿QUÉ HABILITA?

- **Articular actores:** vincula el sector privado con la economía social y solidaria, mediante la participación de cooperativas de reciclado.
- **Recuperar materiales:** permite al Estado captar activos físicos que de otro modo serían considerados residuos de construcción y demolición.
- **Financiamiento indirecto:** actúa como un subsidio en especie que optimiza el presupuesto público al reutilizar materiales existentes.
- **Mejorar el sistema construido:** facilita que las familias mejoren sus viviendas de forma gradual y segura.
- **Red de comercios y corralones locales:** actúa como un catalizador del desarrollo económico local al direccionar la demanda hacia proveedores del propio territorio.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- Déficit cualitativo de las viviendas.
- Materiales e insumos para mejoramiento habitacional.
- Excedentes y residuos reutilizables de la construcción.
- Circuitos logísticos de recuperación, acopio y distribución de materiales.
- Acceso de los hogares a insumos para mejoramiento habitacional.

06 PROCESO

- Diagnóstico a partir de la identificación del déficit cualitativo en el territorio y de las fuentes potenciales de materiales (obra privada, obra pública, dependencias municipales, demoliciones).
- Articulación con la oferta mediante convenios con empresas y desarrolladores.
- Definición de la contrapartida (fiscal o regulatoria). En algunos municipios el incentivo puede ser la reducción de costos de disposición final. Como *stock* inicial se puede establecer la incorporación de las propias dependencias municipales como donantes.
- Creación de ordenanza que crea el programa, define incentivos a donantes, requisitos de acceso y designa el área gestora. Decreto reglamentario para la gestión. Se deben prever las gestiones de habilitación del espacio de acopio y logística de retiro y transporte.
- Registro de demanda con criterios de acceso establecidos (hacinamiento, discapacidad, adultos mayores, etc.). La inscripción se valida mediante relevamiento social individual.
- Recepción, clasificación y acondicionamiento de materiales. Asignación y entrega con asistencia técnica mínima. Registro de las donaciones y entregas con seguimiento posterior.
- Monitoreo para verificar que los materiales se usen para el fin declarado. Indicadores de impacto habitacional, ambiental y económico. Reportes periódicos del área gestora.

07 ACTORES

- **Gobierno local:** actúa como autoridad de aplicación, administra la logística, valida la necesidad social y certifica técnicamente los proyectos.

- **Sector privado (empresas constructoras y corralones):** proveedores con descuentos o donantes de excedentes, a cambio de incentivos fiscales o cumplimiento de cargas urbanísticas; empresas de transporte de volquetes y contenedores.

- **Sector cooperativo y sociedad civil:** claves en la logística de retiro, clasificación y recuperación de materiales y en la ejecución de mejoras.

- **Beneficiarios:** hogares con déficit cualitativo que llevan adelante los procesos de autoconstrucción asistida.

08 IMPACTOS DESEADOS

» A nivel habitacional: reducción del déficit cualitativo y disposición de un *stock* de materiales para dar respuesta rápida ante situaciones de emergencia y contingencias climáticas.
» A nivel económico: creación de puestos de trabajo e inclusión social; ahorro en el presupuesto por sustitución de insumos comerciales.
» A nivel ambiental: disminución de los desechos de construcción al evitar su descarte como residuo, extensión de la vida útil de los materiales mediante su acondicionamiento y redistribución, y erradicación de los microbasurales al ofrecer un canal alternativo de disposición.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

» **A nivel habitacional:** número de viviendas con mejoras realizadas a través del programa.
» **A nivel ambiental:** toneladas de residuos de construcción desviadas de la disposición en relleno sanitario.
» **A nivel económico:** valor de mercado de los materiales entregados vs. costo operativo del programa.

El banco de materiales puede dar lugar también a otras iniciativas particulares, como viveros públicos o mobiliarios de plazas. Asimismo, es capaz de complementarse con modelos cooperativos de vivienda y otros instrumentos:

- **Contribución por mejoras:** el banco de materiales puede nutrirse de fondos generados por este tributo.
- **Microcréditos:** el material puede ser el componente físico de una línea de crédito blando.
- **Zonificación inclusiva:** se puede exigir la entrega de materiales al banco de materiales como parte de las cargas por desarrollar proyectos de alta densidad.

Diversos municipios del país han desarrollado experiencias de bancos de materiales o insumos con distintas particularidades. Por ejemplo, el municipio de Rosario (Santa Fe) tiene un banco de materiales en funcionamiento

desde 2022 que se organiza como plataforma de redistribución: empresas y desarrolladores aportan excedentes de obra y materiales de demolición —con beneficios fiscales como contraparte—, y las dependencias municipales contribuyen con bienes sin uso previsto o descartados en renovaciones edilicias. El material se clasifica, acopia y entrega a hogares con déficit cualitativo, previa visita y certificación de un trabajador/a social municipal (Ordenanza N° 10.058/2020). Del lado de la demanda, los hogares acceden mediante inscripción en un registro público y verificación de condiciones habitacionales inadecuadas. El caso convierte el descarte en recurso para la autoconstrucción asistida, tratándolo como bien común.

El instrumento admite variantes según el contexto. En Trelew (Chubut), el Banco Solidario de Materiales y Mobiliario en Desuso funciona desde 2020 y, a diferencia del caso de Rosario, el flujo de materiales proviene de donaciones voluntarias de empresas constructoras, demoledoras, corralones y vecinos/as, sin incentivos fiscales como contraparte. Suma además el equipamiento básico del hogar a la noción de mejoramiento habitacional. La gestión es íntegramente local: evalúa cada caso mediante relevamiento profesional, acondiciona los materiales en depósitos propios y mantiene registro del origen y destino de cada donación, con prohibición explícita de intermediarios en la distribución (Ordenanza N° 13.748/24, artículo 5). El acceso requiere acreditar necesidad mediante relevamiento, tres años de residencia en la ciudad y no haber sido beneficiario de planes habitacionales previos.

Microcréditos para mejoramientos habitacionales e infraestructura

Los microcréditos para mejoramiento habitacional e infraestructura son operatorias de crédito blando con acompañamiento técnico local. Se orientan a hogares en condiciones asociadas al déficit cualitativo, que presentan situaciones tales como techos en mal estado, ausencia de núcleos húmedos completos, hacinamiento, aislamiento térmico insuficiente, instalaciones sanitarias o eléctricas precarias, y carencias de conectividad a redes de servicios básicos. Puede incorporar también medidas de eficiencia energética y energías

renovables, componentes que impactan a largo plazo en el ahorro económico del hogar. La clave está en involucrar a todos los actores de la cadena de valor de la vivienda.

01 OBJETIVOS

- Mitigar el déficit habitacional cualitativo mediante el financiamiento de mejoras en el parque residencial existente.
- Proveer acceso al crédito a hogares que no califican como sujetos de crédito en el sistema bancario, pero que cuentan con capacidades para sostener el de repago.

02 ESCALA

- Local: ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.
- Provincial.
- Nacional.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

- Instrumento normativo que crea el programa y el fondo, define tipologías de mejora elegibles y establece criterios de adjudicación, monto máximo y condiciones de repago (en general a través de cuotas fijas o bien contra avance certificado).
- Administrador del fondo con capacidad de gestión fiduciaria o crediticia: banco público, instituto provincial de vivienda u organización de microcrédito (gubernamental, no gubernamental o mixta) con trayectoria en crédito habitacional.
- Capacidades institucionales: equipo técnico, social y jurídico para el acompañamiento de los aspirantes y la inspección de avances de obra; padrón de proveedores, corralones y profesionales habilitados; articulación con las áreas de catastro y regularización dominial con criterios de elegibilidad; y sistema de registro de microcréditos activos, seguimiento de repagos y reinversión de recuperos.
- Los mejoramientos deben ser acordados con las familias destinatarias, lo cual se formaliza en un documento escrito al inicio del proceso. Al final de la ejecución se solicitan actas de recepción de obra aprobadas por las y los beneficiarios. Los diagnósticos previos permiten la definición de los mejoramientos prioritarios a realizarse en acuerdo con las familias.

04 ¿QUÉ HABILITA?

- **Financiar mejoras habitacionales progresivas:** crédito blando con acompañamiento técnico que asegura la calidad y el destino de los fondos.
- **Sostener un fondo rotatorio:** los recuperos de cada microcrédito financian nuevos ciclos, sosteniendo el instrumento en el tiempo sin requerir inyección presupuestaria permanente.
- **Articular la oferta local:** el padrón de proveedores habilitados canaliza la demanda de obra y materiales hacia corralones, profesionales y cooperativas del territorio.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- Mejora de las condiciones de ventilación y colocación de aberturas.
- Mejora de las condiciones de aislación térmica que incluyan revestimientos e impermeabilización de interiores o exteriores y colocación de pisos.
- Tratamiento de techos con el fin de impermeabilizar y proteger la envolvente de la vivienda.
- Subdivisión o ampliación de ambientes para aislar e independizar al menos un lugar de la vivienda.
- Conexiones intradomiciliarias a servicios básicos, posibles en la medida en que el barrio cuente con la prefactibilidad del servicio por parte de las prestatarias.
- Extensión de redes de gas, agua potable y desagüe cloacal en zonas no servidas, sujeta a factibilidad técnica de las prestatarias.

06 PROCESO

- **Estimación de demanda:** diagnóstico del parque habitacional con foco en deficiencias cualitativas para dimensionar la demanda e identificar las tipologías de mejora más frecuentes.
- **Constitución del fondo y estructura institucional:** definición de la fuente de financiamiento inicial (impuesto al baldío, transferencia de instituto provincial, aporte presupuestario, organismos de cooperación) y del administrador del fondo.
- **Diseño del instrumento:** definición de las tipologías de mejora elegibles y montos máximos; mecanismo de indexación, tasa y plazo; criterios de elegibilidad (ingresos, tenencia); y estructura del desembolso. Se define la modalidad de ejecución: autoconstrucción asistida, en la cual la familia gestiona la contratación de mano de obra y la compra de materiales bajo supervisión técnica, con desembolsos atados al avance verificado de la obra; o la obra formal delegada, mediante empresas o cooperativas constructoras. Ambas modalidades son compatibles de articulación con un banco de materiales, de modo que el microcrédito puede financiar la mano de obra mientras que el banco puede aportar insumos físicos.
- **Articulación con la oferta:** acuerdos para la conformación de padrón de corralones y proveedores habilitados para la compra de materiales y, en el caso de obra delegada en terceros, registro de cooperativas o empresas constructoras.
- **Apertura de inscripción, evaluación y desembolsos:** inscripción al registro público según los criterios establecidos, evaluación socioeconómica y técnica con legajo técnico correspondiente, firma del convenio de microcrédito y primer desembolso para inicio de obras con tramos posteriores en función del avance.
- **Acompañamiento durante la ejecución:** pueden realizarse visitas de seguimiento, ajustes al plan constructivo de corresponder y control de que los insumos adquiridos correspondan al destino acordado.
- **Certificación final y ciclo de recupero:** inspección técnica de cierre que certifica la mejora ejecutada. Inicio del cronograma de repago. Los recuperos reingresan al fondo rotatorio, habilitando nuevos ciclos de financiamiento sin requerir inyección presupuestaria adicional.

07 ACTORES

» **Gobierno local:** actor de proximidad, capaz de centralizar la gestión completa o mediar la articulación con la demanda local, según el esquema.

» **Instituto provincial de vivienda o banco público:** acreditante y administrador del fondo; puede también asumir la autoridad de aplicación directa.

» **Organizaciones de microcrédito (gubernamentales, no gubernamentales o mixtas):** intermediarias territoriales entre el fondo y las familias cuando el esquema lo prevé.

» **Proveedores:** corralones, profesionales y cooperativas.

08 IMPACTOS DESEADOS

» Reducción del déficit habitacional cualitativo en el parque existente.
» Acceso al crédito para hogares excluidos de la banca formal.
» Promoción de una mayor actividad en la cadena local de construcción: obra, materiales y mano de obra con anclaje territorial.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

» Cantidad de microcréditos otorgados.
» Tasa de recupero de la cartera de microcréditos.
» Tiempo promedio de tramitación entre inscripción y primer desembolso.
» Cantidad de proveedores y profesionales locales contratados en obras financiadas por el programa.

A nivel nacional, se han implementado líneas de mejoramiento habitacional con variantes de lógica de crédito blando o asistencia directa que atienden el déficit cualitativo, como el Programa de Integración Socio Urbana (PISU)—financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)—, Mi Pieza, Mejor Hogar Gas y Mejor Hogar Materiales —estos dos últimos se consolidaron como líneas del Procrear—. Entre los programas provinciales, algunos ejemplos que se implementan mediante la autoconstrucción asistida son Arreglo Mi Casa (IPRODHA, Misiones), que incorpora familias en proceso de regularización dominial como

sujetos de crédito, y la Operatoria Emergencia de Habitar Río Negro (IPPV), con acompañamiento técnico a cooperativas locales y planes de repago flexibles. En la modalidad de obra formal delegada, Mejoro Mi Casa (IPV, Mendoza) es uno de los casos más documentados, en el cual el instituto licita a empresas constructoras con módulos tipológicos estandarizados.

A escala municipal, San Antonio Oeste (Río Negro) desarrolló convenios con el Banco Patagonia, el Banco Nación y el Banco del Chubut para ofrecer microcréditos a tasa subsidiada para mejoras habitacionales y extensión de redes cloacales. Los fondos se transfieren directamente a las empresas constructoras adjudicatarias y el gobierno local actúa como certificador técnico del avance de obra, habilitando cada desembolso.

Financiamiento internacional para proyectos de inversión

El financiamiento internacional a través de préstamos de inversión apunta a la creación de infraestructura física y social orientada a la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible. Es el instrumento de endeudamiento a través de organismos multilaterales más utilizado en la Argentina. A diferencia de los préstamos de apoyo presupuestario a políticas —conocidos como *Policy Based Program* en el BID o *Development Policy Financing* (DPF) en el Banco Mundial—, los préstamos de inversión tienen un vínculo directo con un producto físico o servicio medible en un territorio determinado.

01 OBJETIVOS

» En cada préstamo se definen los objetivos, metas y componentes involucrados. En términos generales, busca financiar obras, infraestructura, equipamientos, servicios técnicos y de fortalecimiento institucional de largo plazo para proyectos de desarrollo económico y social.

02 ESCALA

» Provincial.
» Nacional.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

Para organismos subnacionales, la provincia debe cumplir con:

» **Priorización nacional, solvencia económica y cupo de endeudamiento:** cumplir con la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley N° 25.917). El Ministerio de Economía de la Nación debe otorgar el aval (garantía soberana), para lo cual evalúa el impacto de la operación en el endeudamiento público consolidado y la capacidad de repago del ente subnacional. La provincia debe demostrar que puede afrontar el repago sin comprometer su equilibrio presupuestario.

» **Autorización legislativa provincial:** el Poder Ejecutivo provincial debe contar con una ley de autorización de endeudamiento sancionada por la Legislatura local. Dicha norma debe especificar el monto máximo de la operación, el destino de los fondos y la autorización para afectar recursos de la coparticipación federal como contragarantía de la que otorgará la nación. Además, se requiere una resolución ministerial provincial de aprobación específica del modelo de contrato.

» **Contrapartida local:** garantizar un porcentaje del financiamiento (usualmente entre el 15% y el 30%), que puede ser económico o en especie (recursos humanos u obras complementarias financiadas con presupuesto propio).

» **Unidad ejecutora de proyecto:** con capacidad operativa para gestionar procesos de licitación internacionales, con estructura, funciones y responsabilidades definidas en el manual operativo, con especialistas en gestión financiera, adquisiciones, gestión ambiental, gestión social, monitoreo y evaluación, entre otros aspectos, para la implementación y la elaboración de documentos madre, tal como el documento de evaluación del proyecto, el manual operativo y el convenio de préstamo.

» **Apertura de cuenta específica designada de la provincia:** debe ser segregada y en dólares. Se debe demostrar controles internos, procedimientos contables y de auditoría adecuados. La carta de desembolsos emitida por el organismo multilateral establecerá el techo de la cuenta designada, los anticipos y los requisitos de documentación respaldatoria.

» **Gestión de riesgos ambientales y sociales:** estudios previos (por ejemplo, de impacto, de contaminación, estudios de suelos), elaboración de planes de gestión ambiental y social, planes de reasentamiento, así como la conformación de mecanismos de atención de quejas y reclamos.

04 ¿QUÉ HABILITA?

- **Ampliar la capacidad de inversión:** permite ejecutar proyectos y acceder a financiamiento de largo plazo.
- **Reducir costos financieros:** permite acceder a condiciones de financiamiento más favorables que las disponibles en el mercado comercial.
- **Ejecutar proyectos integrales:** permite financiar conjuntamente obras, equipamientos, estudios, asistencia técnica y fortalecimiento institucional.
- **Fortalecer capacidades estatales:** permite incorporar estándares técnicos, ambientales, sociales, financieros y de monitoreo asociados a la gestión de los proyectos.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- Según la operatoria que se plantee, puede actuar sobre el déficit de infraestructura (agua, saneamiento, mejoramiento de barrios y vivienda, movilidad), la gestión ambiental (cuencas hídricas, gestión de residuos) y el desarrollo institucional (modernización de catastros, sistemas de recaudación, planificación y gestión urbana). Asimismo, la gestión de riesgos de desastres se ha vuelto un componente transversal, tanto para la respuesta a emergencias como para la prevención, la reconstrucción resiliente y la reducción del riesgo.

06 PROCESO

El ciclo convencional de un préstamo internacional se puede resumir en los siguientes pasos:

- **Identificación:** el gobierno propone una idea de proyecto, alineada con las prioridades del marco de alianza con el país. El banco y el prestatario analizan conjuntamente objetivos de desarrollo, impactos esperados, riesgos y alternativas. El resultado de esta etapa preliminar es una nota sobre la idea de proyecto y un documento de información del proyecto, de divulgación pública. El equipo del banco prepara una nota de concepto sobre el proyecto, el cual constituye un documento interno que contiene los elementos básicos del proyecto, objetivo, componentes, riesgos y cronograma preliminar para el proceso de aprobación del proyecto.
- **Preparación:** la responsabilidad recae principalmente en el prestatario. Se realizan estudios técnicos, económicos, financieros, ambientales y sociales necesarios para sustentar el proyecto. En esta etapa se elaboran documentos clave como el manual operativo, el marco de gestión ambiental y social, el plan de adquisiciones y el plan de participación de partes interesadas. El organismo brinda asesoramiento y puede apoyar en algunos casos con financiamiento para la preparación.
- **Evaluación:** el banco evalúa la viabilidad técnica, económica, financiera, ambiental y social del proyecto y la capacidad del organismo ejecutor para implementarlo. El resultado es el documento de evaluación del proyecto.
- **Negociación y aprobación:** se acuerdan los términos y las condiciones del préstamo. Se firman distintos convenios: el contrato de préstamo entre el organismo multilateral y el prestatario, que es el instrumento legal principal; y, cuando el ejecutor es un gobierno provincial, municipal u organismo distinto del prestatario, un convenio subsidiario que regula la transferencia de recursos y las responsabilidades de ejecución. Una vez efectivos, inician los desembolsos previstos.
- **Implementación y supervisión:** el prestatario ejecuta el proyecto a través de la unidad ejecutora del proyecto. Esto incluye la contratación de bienes, obras y servicios mediante procesos competitivos conforme los procedimientos de adquisiciones del banco. Se realizan misiones de supervisión técnica y de salvaguardas, así como el seguimiento del avance físico y financiero de los subproyectos. Se presentan informes de progreso semestrales e informes financieros auditados anuales.
- **Cierre y evaluación final:** se prepara el informe final de ejecución y de resultados, que identifica los logros, problemas y las lecciones aprendidas. El banco realiza por su parte la evaluación *ex post* para medir los resultados obtenidos frente a los objetivos y metas originales.

Como parámetro general, el proceso completo desde la identificación al cierre suele extenderse entre ocho y diez años, según el tipo y la complejidad del proyecto. La etapa de preparación previa a la efectividad puede tomar entre uno y tres años.

07 ACTORES

» **Organismos internacionales de crédito:** aportan financiamiento, asistencia técnica y mecanismos de seguimiento de los proyectos.

» **Gobierno nacional:** gestiona los préstamos soberanos y articula la transferencia de recursos hacia las jurisdicciones ejecutoras. Como principio general, la nación suele ser el prestatario del préstamo. En esos casos la transferencia de recursos a provincias o municipios se estructura bajo convenios subsidiarios.

» **Gobierno provincial:** pueden asumir directamente el financiamiento externo cuando cuentan con garantía soberana y cumplen los requisitos institucionales establecidos.

» **Gobierno local:** ejecuta los proyectos financiados y asume las responsabilidades previstas en los convenios o contratos.

08 IMPACTOS DESEADOS

» Contribución a la ampliación y diversificación de los recursos disponibles para ejecutar proyectos estratégicos, fortalecer las capacidades institucionales y reducir brechas territoriales, incorporando criterios de sostenibilidad, eficiencia y transparencia en la inversión pública.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

La matriz de resultados se configura en la etapa de formulación e incluye indicadores originales y objetivos:

» Indicadores de producto *(outputs):* por ejemplo, cantidad de kilómetros de red de gas construidos, número de títulos de propiedad entregados.

» Indicadores de resultado *(outcomes):* por ejemplo, porcentaje de reducción de enfermedades de origen hídrico, disminución en el tiempo de viaje, incremento en la recaudación inmobiliaria local.

» En algunos préstamos, se utiliza un enfoque basado en resultados, con el cual los desembolsos no se ejecutan contra la rendición de cuentas de insumos sino en función de indicadores de desembolso alcanzados: por ejemplo, se desembolsan 10 millones cuando se conecten 5.000 hogares a la red. Este tipo de préstamos incrementa el riesgo de ejecución al organismo subnacional, pero otorga mayor flexibilidad en la gestión financiera interna de los recursos.

Para ejemplificar este instrumento, se pueden mencionar algunos programas específicos:

- **Proyecto de Transformación Urbana del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).** Su objetivo es mejorar las condiciones de vivienda y el acceso a servicios básicos e infraestructura en barrios vulnerables del AMBA, y fortalecer la capacidad institucional para la gestión urbana metropolitana. Se estructuró bajo convenios de préstamo separados con las dos jurisdicciones: CABA y provincia de Buenos Aires.
- **Proyecto de Gestión Integrada de la Cuenca del Río Salado.** Su objetivo es mejorar la protección contra inundaciones y fortalecer la capacidad institucional para el monitoreo y la gestión integrada de recursos hídricos en la cuenca del Salado. El convenio de préstamo (BIRF Nº 8736, aprobado en 2017) se realizó con la jurisdicción ejecutora, es decir, la provincia de Buenos Aires.
- **Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI).** Su objetivo es mejorar la calidad de vida de la población en áreas metropolitanas que involucran a dos o más jurisdicciones territoriales. Ha tenido dos etapas financiadas por el BID (3780/OC-AR y 2499/OC-AR), con la nación como prestataria y unidad ejecutora central, articulando con las provincias y municipios en función de los convenios subsidiarios y de adhesión. Cada provincia debió crear o designar una unidad ejecutora y aprobar el plan de ejecución metropolitano.

Gestión cooperativa del mantenimiento de inversiones

La gestión cooperativa del mantenimiento de inversiones públicas implica la administración, operación y conservación de infraestructura o servicios estatales —como redes de agua, energía, vialidad o equipamiento urbano— mediante organizaciones de la economía social. Este modelo busca mejorar la eficiencia operativa y la sostenibilidad de los bienes públicos a partir de la participación comunitaria, el trabajo asociado y esquemas de gestión económica sin fines de lucro, en marcos de articulación público-privada o público-pública. Este enfo-

que permite vincular políticas de infraestructura con estrategias de economía social y delegar las tareas de mantenimiento urbano —como espacios públicos, redes o programas de vivienda social— a cooperativas locales. Esta modalidad favorece el fortalecimiento de capacidades territoriales, la generación de empleo local y la mejora de la sostenibilidad de las inversiones públicas, particularmente en contextos de vulnerabilidad sociourbana.

01 OBJETIVOS

- Mejorar la eficiencia operativa en el mantenimiento de bienes públicos.
- Fortalecer las capacidades productivas y organizativas a nivel local.
- Generar empleo y promover la inclusión socioeconómica.
- Articular políticas de infraestructura con estrategias de economía social y desarrollo local.

02 ESCALA

- Local: ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.
- Barrial.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

- Marco normativo habilitante.
- Financiamiento estable.
- Capacidades de supervisión técnica.

04 ¿QUÉ HABILITA?

- **Sostener el mantenimiento urbano:** permite garantizar tareas continuas de conservación de infraestructura, equipamientos, vivienda social y espacio público.
- **Generar empleo local:** genera condiciones para vincular las tareas de mantenimiento con la red de organizaciones de la economía popular, social y solidaria.
- **Fortalecer capacidades comunitarias:** permite involucrar organizaciones locales en la gestión y cuidado de bienes de uso colectivo.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- Infraestructura urbana.
- Vivienda social.
- Espacios públicos y equipamientos.

06 PROCESO

- Decisión política y definición del alcance del programa. El municipio o la provincia deben identificar qué tipo de activos serán objeto de mantenimiento (plazas, veredas, redes secundarias, equipamiento comunitario, vivienda social, etc.).
- Establecer la base legal para la contratación de cooperativas, ya sea a través de ordenanzas, decretos o programas específicos.
- Identificación de las cooperativas participantes.
- Fortalecimiento de las capacidades técnicas y organizativas.
- Programación de las tareas de mantenimiento.
- Ejecución y certificación de los trabajos.
- Monitoreo y evaluación de las intervenciones.

07 ACTORES

- **Gobierno local:** define las intervenciones, contrata o articula con las cooperativas y certifica y controla las tareas realizadas.
- **Organismos provinciales:** brindan asistencia, financiamiento o articulación institucional según las competencias involucradas.
- **Cooperativas de trabajo:** ejecutan las tareas de mantenimiento, conservación y mejora de infraestructura y espacios urbanos.
- **Organizaciones sociales:** articulan necesidades territoriales y acompañan la organización e implementación de las intervenciones.

08 IMPACTOS DESEADOS

- Mejoras en el estado de la infraestructura, espacio público y sostenibilidad de las inversiones.
- Fortalecimiento del empleo local y organización comunitaria.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

- Servicios y cantidad de cooperativas involucradas.
- Reducción del deterioro físico: disminución de reclamos vecinales por fallas en infraestructura, mejora en condiciones de uso del espacio público, reducción de vandalismo y deterioro prematuro y aumento en la vida útil de equipamientos urbanos.
- Cantidad de puestos de trabajo generados, proporción de trabajadores provenientes del área intervenida, estabilidad laboral de los cooperativistas, capacitación técnica recibida, formalización laboral y sostenibilidad de las cooperativas en el tiempo.
- Cantidad de intervenciones realizadas por período, tiempo promedio de respuesta ante fallas y superficie intervenida. Estos indicadores permiten evaluar la eficiencia técnica y la capacidad de respuesta.

Actualmente, el Organismo Provincial de Integración Social y Urbana (OPISU) gestiona tanto planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) como la limpieza y el mantenimiento de las inversiones con cooperativas locales, por ejemplo, en el barrio Itatí en Quilmes, el barrio Carlos Gardel en Morón y el barrio Puerta de Hierro en Matanza en la provincia de Buenos Aires.

INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE ACCESO AL ALQUILER

Las condiciones actuales para acceder a la vivienda en el mercado formal de alquileres son desfavorables para numerosas familias. Por tal motivo, se incluyen en esta sección una serie de estrategias tendientes a ampliar las posibilidades de acceso y permanencia en una vivienda en alquiler en condiciones de asequibilidad y estabilidad. Se presentan así instrumentos que actúan

sobre la oferta y la demanda de vivienda en alquiler, así como orientaciones para intervenir sobre fenómenos específicos —por ejemplo, los alquileres temporarios turísticos—, con el objetivo de mitigar sus impactos sobre el mercado permanente. Por lo general, estos instrumentos adquieren eficacia cuando se implementan de manera articulada como parte de una estrategia integral.

Los instrumentos que actúan sobre la oferta son:

- **Zonificación inclusiva o convenios urbanísticos enfocados al alquiler.**
- **Incentivos tributarios orientados al alquiler.**
- **Sistemas de alquileres públicos.**
- **Créditos para recuperar unidades deterioradas para alquiler.**

Por su parte, los orientados a la demanda son:

- **Subsidios (transferencias y vouchers) para alquiler.**
- **Cauciones públicas o con apoyo público para alquiler.**
- **Leasing habitacional.**

Por último, se incorporan herramientas para abordar los alquileres temporarios turísticos:

- **Registro de alquiler turístico temporario.**
- **Regulación asociada al alquiler en usos del suelo.**

Zonificación inclusiva o convenios urbanísticos orientados al alquiler

Se trata de las normas urbanísticas y los convenios que establecen la afectación obligatoria de una proporción de las unidades construidas en nuevos desarrollos para el alquiler. Se articulan con incentivos urbanísticos desde la perspectiva de una contraprestación y pueden incorporarse al parque público o quedar bajo convenios de asequibilidad inscriptos por un plazo determinado o indefinido.

01 OBJETIVOS

- Incrementar la oferta de vivienda formal en alquiler asequible.
- Asegurar que la oferta no se concentre en segmentos de altos ingresos.
- Promover la mixtura social.

02 ESCALA

- Local: ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

- Capacidad técnica para diseñar la norma y luego implementarla.
- Sistema de inscripción y control de los compromisos asumidos respecto del destino y las condiciones de los futuros alquileres, tanto durante la etapa de proyecto como luego de la finalización de la obra. Los compromisos pueden establecerse por un período acotado o de manera indefinida.
- Herramientas de fiscalización y sanción por incumplimiento.

04 ¿QUÉ HABILITA?

- **Incorporar alquiler asequible:** permite afectar un porcentaje de unidades construidas a sistemas de alquiler regulado.
- **Incentivar la producción de alquiler protegido:** da lugar a otorgar mayores derechos constructivos a cambio de compromisos de asequibilidad.
- **Vincular incentivos y contraprestaciones:** favorece la articulación de compromisos claros con incentivos y establecer una adecuada calibración entre incentivos y contraprestaciones.
- **Asegurar la permanencia:** genera compromisos que rigen sobre el destino del inmueble y traslada la obligación al futuro dueño en caso de enajenación.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- Derechos constructivos (bonos de densidad, mayor constructibilidad) y contraprestaciones asociadas.
- Futuros desarrollos inmobiliarios alcanzados por regímenes de zonificación inclusiva.
- Futuro *stock* de unidades construidas que quedan sujetas a regímenes de alquiler regulado.

06 PROCESO

- Elaboración del diagnóstico y definición de las áreas de aplicación.
- Definición de los lineamientos del marco normativo.
- Creación de un sistema de registro, control y fiscalización.
- Definición de los mecanismos de asignación de unidades, administración de los alquileres y seguimiento sostenido, aun luego de finalizadas y habitadas las unidades. Los criterios de asignación de los beneficiarios deben ser transparentes y debidamente consensuados.

07 ACTORES

- **Gobierno local:** áreas de planificación o urbanismo en articulación con área legal y técnica (diseño normativo).
- **Registro de la Propiedad Inmueble:** inscribe las restricciones o afectaciones que recaen sobre las unidades.
- **Área de vivienda:** releva las restricciones, realiza gestión y seguimiento de unidades.
- **Desarrolladores inmobiliarios o inmobiliarias:** participan en la formulación y cumplen las restricciones y obligaciones asociadas.
- **Futuros titulares de los inmuebles:** participan en la formulación y cumplen las restricciones y obligaciones asociadas.

08 IMPACTOS DESEADOS

- Mayor oferta de vivienda formal en alquiler asequible producida por el sector privado.
- Mayor mixtura social en las áreas de aplicación.
- Hogares de ingresos medios y bajos accediendo a alquiler en zonas con buena localización.
- Mayor estabilidad en el acceso a la vivienda a través del alquiler.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

- Áreas de aplicación de zonificaciones inclusivas.
- Cantidad de unidades de alquiler protegido producidas por año a través de desarrollos privados.
- Porcentaje de cumplimiento de obligaciones y permanencia de la asequibilidad en el tiempo.
- Cantidad de hogares alcanzados.
- Efecto sobre la mixtura social en las áreas de aplicación.

En América del Norte y en algunos países de Europa las zonificaciones inclusivas representan instrumentos relevantes para actuar sobre la oferta de alquileres sociales y asequibles. En la Argentina, por ejemplo, este instrumento no registra desarrollos significativos, por lo que resulta pertinente considerar experiencias internacionales.

En este sentido, se destaca el caso de la ciudad de Nueva York, que incorpora en su normativa urbanística las áreas de *Mandatory Inclusionary Housing*, las cuales establecen la obligación de destinar un porcentaje mínimo de las unidades construidas a vivienda asequible, tanto en alquiler como en venta. La normativa también incluye mecanismos de incentivo articulados con criterios de vivienda inclusiva, como la *Universal Affordability Preference*, donde se definen bonos de densidad siempre que una parte de las unidades se destine a alquileres o venta a precios asequibles.

Otro ejemplo es la ciudad de Viena, que introdujo en su código la categoría de "vivienda subvencionada", donde se establece que si una parcela se cla-

sifica como perteneciente a esta categoría, dos tercios de la superficie útil destinada a vivienda deben, por regla general, estar ocupados por viviendas subvencionadas. Este enfoque limita los alquileres y garantiza que se siga construyendo vivienda asequible en toda la ciudad.

Incentivos tributarios orientados al alquiler

El instrumento tributario o fiscal está orientado a movilizar viviendas con destino al alquiler. Supone deducciones impositivas como incentivo tributario, pero también puede articularse con mecanismos adicionales para movilizar inmuebles ociosos y orientar su colocación en el mercado de alquileres. Puede establecer pautas para definir alquileres por debajo de los valores de mercado, una orientación respecto del perfil de los inquilinos, o la combinación de ambos criterios.

01 OBJETIVOS

- Promover nueva oferta de alquileres con un plazo de implementación significativamente más corto que la producción de vivienda nueva.
- Movilizar inmuebles ociosos hacia alquileres asequibles o con criterios de acceso específicos.
- Reorientar unidades del alquiler temporario al alquiler permanente.

02 ESCALA

- Local: ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.
- Provincial.
- Nacional.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

- Contar con los avales necesarios para otorgar exenciones impositivas.
- Contar con capacidad técnica para la implementación del instrumento: relevamiento de la vacancia, verificación de la elegibilidad de inmuebles, gestión o intermediación de los alquileres.
- Implementar un marco contractual simple y seguro que sea atractivo y brinde certidumbre a las partes.
- Al alinearse los distintos niveles jurisdiccionales (por ejemplo, tributación municipal y provincial), aumenta su eficacia.

04 ¿QUÉ HABILITA?

- **Ampliar la oferta de alquileres:** permite movilizar viviendas ociosas hacia el mercado locativo.
- **Incentivar a los propietarios:** permite mejorar la rentabilidad esperada mediante exenciones o beneficios tributarios.
- **Formalizar acuerdos:** genera condiciones para celebrar convenios de cesión o administración con propietarios, con renta estable y condiciones previsibles.
- **Desalentar la vacancia injustificada:** permite implementar esquemas escalonados que combinen incentivo, gestión y eventual penalización por vacancia injustificada.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- El *stock* de vivienda ociosa existente y los niveles de vacancia.
- La oferta total de alquileres, que se incrementa cuantitativamente.
- Las condiciones de acceso.

06 PROCESO

- Definición de los potenciales beneficiarios.
- Determinación de criterios de elegibilidad.
- Definición de las condiciones de acceso.
- Establecimiento de la canasta de incentivos y gravámenes.
- Articulación entre las agencias tributarias y la autoridad de aplicación.
- Aplicación de los beneficios correspondientes.
- Seguimiento y evaluación de los resultados.

07 ACTORES

» **Gobierno local:** diseña, implementa y monitorea.

» **Propietarios:** participan en la formulación e incorporan o mantienen sus unidades en el mercado de alquiler a cambio de los beneficios previstos.

» **Inquilinos:** participan en la formulación y acceden a las viviendas alcanzadas por el programa bajo las condiciones establecidas.

» **Agencias de recaudación tributaria:** aplican, verifican y controlan los beneficios o gravámenes tributarios.

» **Inmobiliarias sociales y organizaciones intermediarias:** articulan a personas propietarias e inquilinas y acompañan la implementación del programa.

08 IMPACTOS DESEADOS

» Ampliación cuantitativa de la oferta de alquileres.
» Movilización de inmuebles ociosos al mercado de alquiler.
» Reconversión de unidades de alquiler temporario hacia el alquiler permanente.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

» Cantidad de unidades movilizadas y contratos de alquiler firmados en el marco del programa.
» Cantidad de hogares beneficiarios durante la vigencia del régimen.
» Monto total de beneficios fiscales otorgados.
» Tiempo promedio de permanencia de las unidades bajo el régimen de incentivo.

Su efecto se amplifica cuando se articula con estrategias que incrementan los incentivos para movilizar inmuebles ociosos. A su vez, su impacto mejora cuando se complementa con instrumentos de crédito o subsidios destinados a la adaptación o recuperación de inmuebles vacantes. A modo de ejemplo, en Morón (provincia de Buenos Aires), mediante las Ordenanzas Nº 20.405/21 y Nº 21.533/22, se establecieron exenciones y condonaciones de la Tasa de Servicios Generales para inmuebles desocupados por más de dos años que

se destinen al alquiler habitacional. El beneficio se incrementa cuando los locatarios pertenecen a grupos prioritarios (personas jubiladas, pensionadas, con discapacidad o veteranas de Malvinas).

Sistemas de alquileres públicos

Se trata de un sistema local/provincial que incorpora, administra y asigna viviendas de alquiler permanente a precio protegido, con reglas claras de acceso y actualización, y que además prioriza a quienes sostienen funciones esenciales y quedan expulsados por la presión turística e inmobiliaria.

01 OBJETIVOS

- Incluir un mercado de alquiler estable y accesible que funcione como ancla frente a la dolarización de expectativas.
- Reducir la expulsión residencial.
- Garantizar cercanía entre vivienda y trabajo.

02 ESCALA

- Local: ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.
- Intermunicipal.

Puede requerir apoyo provincial o nacional para financiamiento y marco de fiscalización.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

- Registro único de postulantes y reglas de elegibilidad.
- Capacidad legal para convenios, administración patrimonial y contratación de operadores.
- Sistema de información territorial (mapas de presión a la demanda habitacional, vacancia, alquiler temporario).
- Presupuesto de arranque y un fondo rotatorio con reglas de reinversión.
- Asegurar la implementación de dispositivos de mantenimiento y administración profesional del parque residencial.

04 ¿QUÉ HABILITA?

- **Conformar un parque público de alquiler:** permite orientar parte de las viviendas de los bancos de inmuebles públicos al alquiler público.
- **Destinar patrimonio público al alquiler:** habilita la incorporación de viviendas al parque público por distintas vías.
- **Regular precios y condiciones:** da lugar a establecer alquileres máximos (por m² o por porcentaje de ingreso) y contratos que duren más de dos años.
- **Definir criterios de adjudicación:** trabajadoras/es esenciales, hogares con niñas/os, hogares con jefatura de mujeres y otros hogares priorizados.
- **Construir fondo rotatorio:** permite reinvertir la renta en mantenimiento y ampliación del parque de vivienda.
- **Combinar gestión mixta:** administración pública más operador social/consorcio/ONG/cooperativas para soporte operativo.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- Vivienda: *stock* existente y nueva.
- Dinero: fondo de alquiler protegido.
- Gestión: adjudicación, control de ingresos, contratos.
- Eventualmente, suelo e inmuebles públicos.

06 PROCESO

- Creación y administración de un registro único de postulantes, inmuebles y contratos.
- Identificación, adquisición, construcción o refacción de viviendas destinadas al sistema.
- Incorporación de unidades al banco de inmuebles públicos o con apoyo público.
- Definición de criterios de asignación y selección de hogares beneficiarios.
- Formalización de contratos de alquiler con condiciones reguladas.
- Gestión administrativa, mantenimiento y seguimiento del parque de viviendas.
- Monitoreo del funcionamiento del sistema y actualización del registro.

07 ACTORES

- **Instituto provincial o área del municipio vinculada a las operatorias de vivienda:** autoridad de aplicación del programa, incorpora unidades y fija reglas.
- **Área de planificación provincial y municipal:** identifica sectores estratégicos y articula suelo con instrumentos de producción.
- **Área de turismo provincial y local:** actúa como organismo de control, cruza información con alquiler temporario y fiscaliza irregularidades.
- **Propietarios:** aportan unidades por convenios o incentivos.
- **Sindicatos u organizaciones sociales:** validan la demanda de trabajadoras/es esenciales y acompañan la adjudicación.
- **Operadores sociales o administradores:** se encargan de la gestión cotidiana, el mantenimiento, la mediación y las cobranzas.

08 IMPACTOS DESEADOS

- Dinamización del mercado de alquiler.
- Contención de la expulsión residencial hacia las periferias e intensificación residencial en áreas centrales.
- Creación de una oferta pública alternativa frente a la presión especulativa del mercado.
- Flujo permanente de ingresos administrado como fondo rotatorio, que contribuye al mantenimiento del *stock* y a su ampliación gradual.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

- Cantidad de viviendas incorporadas y ocupadas.
- Porcentaje de trabajadoras/es esenciales cubiertos, hogares con niñas/os, hogares con jefatura de mujeres y otros hogares priorizados; impacto en el registro de demanda habitacional.
- Diferencial de precio entre alquiler protegido y el mercado.
- Permanencia/estabilidad: duración de contratos, rotación, morosidad.
- Efectos territoriales: reducción de expulsión hacia periferias, tiempos de viaje.

Este instrumento puede complementarse con registros o licencias de alquiler temporario, mecanismos de fiscalización, incentivos fiscales, banco de inmuebles públicos y convenios con empleadores públicos o de tareas esenciales. Por otro lado, el aprovechamiento de recursos federales y provinciales puede resultar estratégico, aunque su aplicación al alquiler debe contemplar limitaciones operativas, contractuales o normativas respecto del destino de las unidades.

Asimismo, la eficiencia de estos sistemas aumenta si se implementa de manera progresiva y articulada con otros instrumentos de oferta y demanda, dado que la generación de *stock* de alquiler público requiere de tiempo.

Para ilustrar con casos concretos, se puede mencionar que ciudades como París, Viena, Lisboa o Nueva York han desarrollado grandes parques de vivienda pública para incidir sobre sus mercados de alquileres y ofrecer alternativas de vivienda por debajo de los valores de mercado. En la última década hay un resurgimiento de este instrumento de promoción de acceso al alquiler con experiencias en México, Chile o España, entre otros países.

En la Argentina, en la provincia de Buenos Aires, mediante la Ordenanza Nº 5.005/23, se creó el Programa Municipal de Vivienda en Alquiler, destinado a garantizar alquileres asequibles para profesionales médicos/as del sistema público de Villa Gesell. Como parte de sus requisitos, establece que el canon no puede superar el 25% de los ingresos del grupo familiar y se fija en módulos fiscales. Los fondos ingresan a la cuenta del Banco de Tierras e Inmuebles Municipal, y la Secretaría de Planeamiento, Hábitat y Vivienda actúa como autoridad de aplicación. El programa se implementa sobre viviendas municipales, incluidas las unidades del proyecto "La Carmencita" (72 viviendas), restituidas al municipio por el Instituto de la Vivienda provincial.

Créditos para recuperar unidades deterioradas para alquiler

Este tipo de instrumento consiste en generar una línea de crédito para refacciones, reparaciones o ampliaciones de viviendas deterioradas que puedan incor-

porarse al mercado de alquiler. Se configura como alternativa al financiamiento tradicional, con condiciones más accesibles. Los montos máximos, el valor del inmueble y los direccionamientos respecto del futuro alquiler permiten no solo incrementar la oferta sino también otorgarle una orientación específica.

01 OBJETIVOS

- Movilizar inmuebles ociosos.
- Incrementar la oferta de alquileres.
- Incidir sobre las condiciones de la oferta.
- Revertir o reducir el deterioro del parque de viviendas.

02 ESCALA

- Local: ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.
- Provincial.
- Nacional.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

- Contar con capacidad técnica para evaluar la elegibilidad.
- Disponer de financiamiento.
- Desarrollar mecanismos de cobrabilidad.
- Implementar plataformas de asistencia para inquilinos y propietarios que participen de estos programas, a fin de facilitar la operatoria.

04 ¿QUÉ HABILITA?

- **Recuperar viviendas deterioradas:** permite financiar refacciones, reparaciones o ampliaciones de unidades existentes.
- **Ampliar la oferta de alquileres:** permite reincorporar al mercado viviendas actualmente ociosas o subutilizadas.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- Incidencia sobre la oferta total de alquileres.
- Incorporación de oferta con condiciones de acceso diferenciales.

06 PROCESO

- Identificación y evaluación técnica de viviendas que puedan incorporarse al mercado de alquiler.
- Definición de condiciones de financiamiento y otorgamiento de créditos.
- Implementación del programa con asistencia a propietarios e inquilinos.
- Formalización de los contratos de alquiler bajo las condiciones del programa.
- Seguimiento y registro de créditos, viviendas incorporadas y hogares beneficiarios.

07 ACTORES

- **Propietarios:** incorporan las viviendas al programa, acceden al financiamiento y las destinan al alquiler bajo las condiciones establecidas.
- **Inquilinos:** acceden a las viviendas incorporadas al programa con condiciones de acceso definidas.
- **Equipos técnicos locales:** evalúan las viviendas, verifican condiciones de elegibilidad y realizan el seguimiento técnico.
- **Entidades financieras públicas o privadas:** otorgan y administran las líneas de crédito en articulación con el sector público.
- **Desarrolladores:** ejecutan las obras de refacción, reparación o ampliación cuando corresponda.
- **Inmobiliarias:** intermedian en la incorporación de las unidades al mercado y en la formalización de los contratos.
- **Gobierno local o provincial:** diseñan e implementan el programa, coordinan actores, brindan asistencia y realizan el control y seguimiento.

08 IMPACTOS DESEADOS

- Incremento de la oferta de alquileres con precios accesibles y para grupos poblacionales prioritarios.
- Recuperación de viviendas deterioradas y promoción del reúso del parque habitacional existente.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

- Cantidad de créditos otorgados y montos.
- Cantidad de unidades movilizadas.
- Cantidad de contratos de alquiler firmados.
- Cantidad de hogares beneficiarios.

Es importante remarcar la importancia de que se contemplen mecanismos que aseguren que las unidades beneficiarias de créditos se destinen a promover el acceso al alquiler —por ejemplo, la presentación del contrato firmado—. Asimismo, el efecto que pueden tener estos créditos se amplifica si se articulan con instrumentos de incentivos fiscales o tributarios.

En la ciudad de Buenos Aires, el programa Refacción + Fácil se orientó tanto a personas inquilinas como a propietarias. El préstamo tiene un tope de 6.500 unidades de vivienda —actualizadas por el índice de la construcción—. El Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) otorga una bonificación del 15% del crédito si la vivienda cuenta con contrato de locación vigente al momento de la inscripción y otra bonificación equivalente si la unidad se alquila dentro de los primeros 24 meses de vigencia del crédito. Sin embargo, no establece condiciones específicas sobre los destinatarios del alquiler.

Subsidios (transferencias y *vouchers*) para alquiler

Este instrumento está orientado a facilitar el acceso y la permanencia en el alquiler de hogares con ingresos insuficientes mediante aportes monetarios públicos que compensen, total o parcialmente, la carga del alquiler. Puede adoptar la forma de transferencia directa al inquilino o de *voucher*/copago, con los cuales el Estado paga una parte del alquiler directamente al propietario y el hogar cubre la diferencia.

01 OBJETIVOS

- Favorecer el acceso al alquiler de hogares que, por nivel de ingresos, no logran acceder al mercado formal o lo hacen en condiciones insostenibles.
- Reducir la carga del alquiler sobre el ingreso del hogar y mejorar la sostenibilidad de la tenencia.
- Ampliar el acceso al mercado de alquileres a sectores que, sin asistencia pública, quedarían excluidos.
- Brindar una respuesta relativamente rápida ante crisis de acceso a la vivienda, especialmente cuando la oferta asequible es insuficiente.

02 ESCALA

- Local: ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.
- Provincial.
- Nacional.

Los programas focalizados o de menor escala suelen ser más viables a nivel local, mientras que los más amplios tienden a ser provinciales debido a la carga fiscal que implican.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

- Definir con claridad criterios de elegibilidad, cupos, prioridades y topes (ingreso, valor máximo de alquiler, características de vivienda, localización), para minimizar arbitrariedades y controversias.
- Contar con capacidad presupuestaria sostenible y mecanismos de actualización de montos y parámetros.
- Desarrollar sistemas de inscripción, verificación y aprobación que equilibren control y eficiencia, para evitar que barreras burocráticas impidan el acceso al subsidio.
- Definir modalidad de pago (al inquilino o directo al propietario) y procedimientos de fiscalización, rendición y actualización periódica de datos.
- Implementar instrumentos de monitoreo del mercado de alquileres para detectar y contrarrestar comportamientos especulativos o traslados del subsidio a precios.

04 ¿QUÉ HABILITA?

- **Facilitar contratos formales:** asiste a personas de bajos ingresos con aportes públicos para viabilizar contratos de alquiler formales.
- **Focalizar la asistencia:** permite definir focalizaciones y cupos por grupos prioritarios y objetivos específicos, y reducir así el costo fiscal de programas amplios.
- **Ordenar la asignación:** genera las condiciones para introducir criterios de elegibilidad (ingresos, composición del hogar, localización, valor del alquiler y características de la vivienda) para ordenar la asignación.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- La demanda de alquiler, al incrementar la capacidad de pago de los hogares y permitir su acceso o permanencia en el mercado.

06 PROCESO

- Definición de parámetros y focalización: establecimiento de los umbrales de ingresos para la elegibilidad y fijación de topes de alquiler.
- Registro y evaluación de solicitantes.
- Verificación de la idoneidad legal y técnica de los inmuebles propuestos, de los contratos, etc.
- Ejecución del esquema de pagos, ya sea mediante transferencia o vía *voucher*/pago directo al propietario.
- Seguimiento y control de mercado: monitoreo periódico de la permanencia de los beneficiarios y análisis de la evolución de precios en las zonas de aplicación.

07 ACTORES

» **Organismos públicos provinciales o locales:** diseñan, financian y gestionan la política de subsidios.

» **Potenciales inquilinos:** solicitan y reciben el subsidio cuando cumplen las condiciones de elegibilidad.

» **Propietarios e intermediarios:** incorporan las viviendas y formalizan los contratos alcanzados por el programa.

» **Unidades territoriales de ejecución:** realizan la inscripción, verificación, aprobación, pago y control de las prestaciones.

08 IMPACTOS DESEADOS

» Contribución a mejorar el acceso, la estabilidad y la asequibilidad del alquiler, reduciendo la sobrecarga económica de los hogares y previniendo situaciones de desalojo, hacinamiento o informalidad habitacional.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

» Cantidad de postulaciones, aprobaciones y rechazos (con sus motivos).
» Cantidad de beneficiarios efectivos y continuidad/permanencia en el programa.
» Monto promedio del subsidio y esfuerzo fiscal total necesario/proyectado.
» Evolución de la carga del alquiler sobre los ingresos de los hogares beneficiarios (antes/después).
» Incidencia sobre formalización de contratos y condiciones de acceso (tiempos de búsqueda, estabilidad de tenencia).
» Indicadores de mercado: evolución de precios en segmentos alcanzados, detección de presiones inflacionarias o traslados a precio del subsidio.

A continuación se enlistan algunas consideraciones particulares de este instrumento:

- Si se diseña con alcance amplio, puede implicar una carga fiscal muy elevada; por ello suele considerarse la focalización en grupos específicos o con objetivos acotados.

- Existe el riesgo de que el aporte público se traslade parcialmente a los propietarios vía aumentos de alquiler, con lo cual se debilita el efecto del instrumento y termina incidiendo también en los no beneficiarios; el monitoreo de mercado resulta clave.
- La transparencia en la asignación es central para sostener la legitimidad; no obstante, los sistemas de verificación demasiado complejos pueden reducir la eficiencia e impedir el acceso a quienes lo necesitan.
- En mercados de alquileres muy competitivos, aun con subsidio los hogares pueden no conseguir vivienda; es así que se puede requerir la articulación con políticas de oferta para asegurar la disponibilidad a precios compatibles.

Las políticas de subsidios se han empleado desde distintos niveles de gobierno en distintos países. En Francia, existen asignaciones de vivienda como subsidios a la demanda de alquiler desde 1948, administradas a través del sistema de asignaciones familiares. Su implementación es descentralizada y el beneficio puede abonarse directamente al inquilino o al propietario/administrador de la vivienda. En los Estados Unidos, el programa "Section 8" —y su evolución hacia el sistema de *housing vouchers*— está basado en un esquema de copago del alquiler al propietario como forma de asistencia habitacional. La gestión se realiza a través de agencias locales de vivienda, que administran el programa, definen criterios de elegibilidad y establecen topes de alquiler según zona. Por su parte, en Chile el Programa de Subsidio de Arriendo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, inicialmente difundido como "Chao Suegra" (2014), opera mediante convocatorias periódicas con cupos para su asignación y un esquema de copago del alquiler como mecanismo de asistencia. Actualmente se busca articular estrategias que integren demanda y oferta, por ejemplo, a través del arriendo a precio justo en el marco del Plan de Emergencia Habitacional.

En la Argentina, los subsidios al alquiler tienen una trayectoria limitada. Pueden mencionarse el caso del Decreto Nº 690/06 y, desde fines de 2025, de la Ley Nº 6.935 de CABA, ambos enmarcados en una lógica de emergencia habitacional y de carácter transitorio. En cambio, en casos internacionales el subsidio al alquiler adquiere una modalidad permanente

de acceso a la vivienda y no necesariamente como una respuesta a situaciones de emergencia.

Cauciones públicas o con apoyo público para alquiler

En este caso, el instrumento se orienta a facilitar el acceso al alquiler formal mediante el otorgamiento de cauciones gratuitas, bonificadas o subsidiadas que reemplazan la garantía propietaria tradicional. Funcionan como un aval que garantiza al propietario la cobrabilidad de alquileres impagos y la cobertura de eventuales daños, a través de una entidad pública o con apoyo estatal.

01 OBJETIVOS

- Reducir las barreras de acceso al mercado formal de alquileres.
- Acompañar procesos de emancipación residencial, especialmente a jóvenes.
- Evitar la expulsión hacia mecanismos de habitación informales o precarios.
- Mejorar las condiciones de funcionamiento del mercado de alquileres.

02 ESCALA

- Local: ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.
- Provincial.
- Nacional.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

- Contar con información actualizada y capacidad de monitoreo del mercado de alquileres para definir topes y criterios de elegibilidad.
- Desarrollar un sistema ágil de evaluación y procesamiento de solicitudes.
- Contar con capacidad de articulación público-privada que comprenda acuerdos con proveedores de cauciones cuando corresponda.
- Implementar mecanismos de seguimiento, ejecución y cobrabilidad de las garantías.
- Prever un fondo de respaldo o esquema financiero que garantice la solvencia del sistema en caso de cauciones públicas directas.
- Generar información para que el instrumento sea conocido y valorado positivamente por inquilinos y propietarios.

04 ¿QUÉ HABILITA?

- **Ampliar el acceso al mercado formal:** permite incorporar hogares que no cuentan con garantías tradicionales.
- **Reducir los costos iniciales:** genera condiciones para disminuir las barreras económicas asociadas al ingreso a un alquiler.
- **Brindar seguridad a los propietarios:** permite cubrir eventuales incumplimientos mediante un respaldo institucional.
- **Ampliar las opciones residenciales:** genera mayor libertad al inquilino para elegir dónde alquilar, pero con ciertos parámetros.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- Barreras de ingreso al mercado formal de alquiler.
- Sistema de garantías y cauciones.
- Costos iniciales de acceso al alquiler.
- Contratos locativos y mecanismos de cobertura ante incumplimientos.
- Mecanismos de resolución de conflictos vinculados con las garantías.

06 PROCESO

- Creación y administración de un registro de propietarios, inquilinos y contratos adheridos al sistema.
- Evaluación de elegibilidad y verificación de condiciones para el otorgamiento de la caución.
- Emisión de garantías por parte de la entidad pública o con respaldo estatal.
- Formalización de los contratos de alquiler con cobertura del sistema de cauciones.
- Gestión administrativa del programa que incluya validación, seguimiento y actualización de registros.
- Intervención ante incumplimientos mediante instancias de mediación, ejecución de la garantía y recuperación de fondos.
- Monitoreo del funcionamiento del sistema y registro de garantías otorgadas, contratos y hogares beneficiarios.

07 ACTORES

- **Entes públicos o privados (con respaldo estatal) emisores de la caución:** evalúan solicitudes, otorgan las garantías y administran su ejecución en caso de incumplimiento.
- **Corredores y agentes inmobiliarios:** intermedian en la formalización de contratos y operan dentro del marco del sistema de cauciones.
- **Área de gobierno articuladora de la política o plataformas públicas de asistencia:** coordinan el programa, administran registros, brindan asistencia a propietarios e inquilinos y realizan el seguimiento del funcionamiento del sistema.
- **Potenciales inquilinos:** solicitan la caución, acreditan condiciones de elegibilidad y celebran contratos de alquiler bajo el sistema.
- **Propietarios:** aceptan la garantía emitida por el sistema de cauciones y celebran contratos de alquiler dentro del programa.

08 IMPACTOS DESEADOS

» Contribución a ampliar el acceso al alquiler formal mediante la reducción de las barreras vinculadas con las garantías, brindando mayor seguridad a personas propietarias e inquilinas y favoreciendo relaciones locativas más estables, accesibles y formalizadas.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

» Cantidad de consultas y solicitudes procesadas.
» Cantidad de garantías otorgadas.
» Nivel de ejecución de garantías.
» Incidencia sobre contratos formalizados.
» Relevamiento de perfiles de beneficiarios.

La articulación de este instrumento con programas de subsidio al alquiler y con otros instrumentos orientados a incentivar la oferta puede mejorar su eficacia. Además, vale indicar que estas cauciones resultan especialmente relevantes en contextos de alta inquilinización o fuerte presencia de población migrante, donde la garantía propietaria constituye una barrera estructural de acceso.

Si bien aún son de alcance reducido, existen referencias internacionales consolidadas. Un ejemplo es el sistema francés Visale, que ha logrado una amplia aceptación y una escala significativa. Se trata de una garantía pública y gratuita para contratos de alquiler, que funciona como sustituto del garante personal o del seguro privado de caución.

En el caso argentino, se puede mencionar el programa Garantía + Fácil, implementado por el IVC en 2021, con subsidio del 70% del costo del seguro de caución y articulado posteriormente con los programas Alquiler + Fácil y Refacción + Fácil. Asimismo, la Oficina de Control Inmobiliario de la Municipalidad de Berazategui, provincia de Buenos Aires, firmó un convenio con una aseguradora para ofrecer seguros de caución con rebajas de hasta el 50%.

Leasing habitacional

Se trata del contrato establecido entre un "dador" y un "tomador" mediante el cual se otorga el derecho de uso de una vivienda a cambio de un canon periódico que incorpora una opción de compra al final del contrato. Se configura como una modalidad intermedia entre el alquiler y la propiedad, permite atender necesidades habitacionales inmediatas y habilita la posibilidad de acceso futuro a la vivienda en propiedad.

01 OBJETIVOS

- Ampliar las modalidades de acceso a la vivienda con esquemas alternativos al crédito hipotecario tradicional.
- Ofrecer opciones a hogares que no califican para crédito o que desean postergar la compra.
- Facilitar trayectorias progresivas hacia la propiedad.

02 ESCALA

- Local: ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.
- Provincial.
- Nacional.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

- Desarrollar marcos contractuales claros e inscripción registral adecuada.
- Reducir costos financieros asociados para mejorar la viabilidad económica del instrumento.
- Diseñar instrumentos complementarios de subsidio o incentivo fiscal que mejoren la asequibilidad.
- Generar condiciones regulatorias que permitan la securitización de carteras de contratos.
- Articular el instrumento con la oferta inmobiliaria disponible.

04 ¿QUÉ HABILITA?

» **Accesibilidad habitacional:** permite acceder al uso inmediato de una vivienda con opción de compra futura.
» **Flexibilidad contractual:** habilita el diseño de contratos que articulen canon, plazo y valor residual.
» **Incorporar incentivos de asequibilidad:** permite complementar el esquema con subsidios o beneficios fiscales.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

» El acceso a la vivienda mediante un esquema contractual alternativo al alquiler tradicional y al crédito hipotecario.

06 PROCESO

» No supone un proceso lineal. Refiere en primer lugar a fortalecer el marco global normativo.
» Una vez dadas las condiciones, promocionar el instrumento entre posibles oferentes y demandantes.
» Eventualmente, desarrollar políticas de articulación a nivel local, como subsidios sobre el canon periódico o sobre el valor de la opción de compra.

07 ACTORES

» **Gobierno local o provincial:** regula el instrumento y puede incorporar incentivos o mecanismos de apoyo (regulación, eventuales incentivos).

» **Entidades financieras públicas o privadas:** financian la operatoria y celebran los contratos de *leasing*.

» **Hogares tomadores:** acceden al uso de la vivienda y pueden ejercer la opción de compra bajo las condiciones pactadas.

» **Desarrolladores y actores del mercado inmobiliario:** producen u ofrecen las unidades destinadas a estas operatorias.

08 IMPACTOS DESEADOS

- Ampliación del acceso a la vivienda en propiedad.
- Mayor estabilidad de tenencia respecto del alquiler, con horizonte temporal de adquisición contractualmente definido.
- Adquisición efectiva de la vivienda para tomadores que completan el contrato y ejercen la opción de compra.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

- Cantidad de contratos de *leasing* celebrados.
- Tasa de ejercicio de la opción de compra.
- Perfil socioeconómico de los hogares alcanzados.
- Nivel de mora y estabilidad contractual.

La viabilidad del instrumento depende de la articulación entre normativa urbanística, diseño del producto inmobiliario y estructura contractual del *leasing*. Si bien la asequibilidad podrá fortalecerse mediante subsidios o incentivos fiscales, también estará condicionada por el costo financiero y el diseño del contrato. Por otro lado, el desarrollo de instrumentos financieros, como la securitización de carteras de contratos, puede contribuir a ampliar la escala y sostenibilidad del sistema.

En Argentina, si bien está previsto en el Código Civil y Comercial de la Nación, el *leasing* habitacional tiene escasa trayectoria. En Chile, el mecanismo de arriendo con promesa de compra se implementa en el marco de la Ley N° 19.281 (1993). Consiste en una Sociedad Inmobiliaria de Leasing Habitacional que adquiere la vivienda y la arrienda al interesado, quien la habita desde el inicio del contrato pagando una cuota mensual y se transfiere la propiedad al finalizar el plazo pactado. El diseño original de la ley contemplaba Administradoras de Fondos para la Vivienda (AFV) como gestoras del sistema; no obstante, actualmente el sistema funciona a través de bancos, mutuarias y sociedades inmobiliarias de *leasing* filiales de grupos bancarios. La Ley N° 21.748 de 2025 flexibilizó además el marco original, extendiendo el *leasing* habitacional a viviendas usadas, en construcción y económicas.

Registro de alquiler turístico temporario

Es el mecanismo municipal que crea un registro de unidades destinadas a alquiler turístico temporario y exige al operador solicitar una licencia de funcionamiento ante el ente responsable.

01 OBJETIVOS

- Contar con un listado oficial de unidades que operan en el mercado temporario.
- Establecer condiciones mínimas de seguridad e higiene de las unidades.
- Determinar un canal de fiscalización.

02 ESCALA

- Local: ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna
- Provincial

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

- Relevamiento, administración del registro, control territorial e inspección.
- Habilitación comercial y licencias, incluyendo la definición de los períodos habilitados (temporada alta, baja o todo el año).
- Régimen de inspecciones y sanciones.
- Articulación con el código urbano u ordenanza específica si se vincula con zonas: por ejemplo, para habilitar el alquiler temporario solo en determinadas áreas, o establecer un porcentaje máximo de unidades habilitadas por edificio o por polígono de un barrio.

04 ¿QUÉ HABILITA?

- **Garantizar habitabilidad:** permite exigir requisitos mínimos de seguridad, higiene y funcionamiento.
- **Habilitar licencias:** otorga autorizaciones por inmueble y por períodos determinados.
- **Sancionar incumplimientos:** contribuye a aplicar multas, restricciones o penalidades por falta de registro o licencia.
- **Incentivar la regularización:** establece beneficios para quienes incorporen sus inmuebles al régimen formal.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- Inmuebles ofrecidos como alquiler temporario.
- El circuito de habilitación local.

06 PROCESO

- Creación y administración de un registro de unidades destinadas a alquiler turístico temporario.
- Verificación de condiciones de habilitación y cumplimiento de requisitos establecidos por la normativa.
- Otorgamiento de licencias de funcionamiento por plazo determinado y registro por inmueble.
- Publicación y validación del número de registro en las ofertas de alquiler temporario.
- Fiscalización del cumplimiento de la normativa mediante inspecciones, cruces de información y recepción de denuncias.
- Aplicación de sanciones, suspensión o revocación de licencias en caso de incumplimiento.
- Monitoreo del funcionamiento del sistema y actualización del registro de unidades, licencias e infracciones.

07 ACTORES

» **Agentes locales de control:** fiscalizan el cumplimiento de la normativa, administran el registro, realizan inspecciones y aplican sanciones.

» **Propietarios/operadores:** inscriben las unidades en el registro, solicitan la licencia y operan los inmuebles conforme a las condiciones establecidas.

» **Plataformas digitales de alquiler temporario:** publican únicamente unidades registradas cuando corresponda y colaboran con la verificación de información.

08 IMPACTOS DESEADOS

» Contribución a la formalización y regulación del alquiler turístico temporario, mejorando la fiscalización, la seguridad y la convivencia urbana, y reduciendo sus efectos negativos sobre la oferta y la asequibilidad del alquiler residencial permanente.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

» **Nivel de registro:** cantidad de unidades registradas / estimación total; evolución temporal.
» **Cobertura de licencias:** licencias otorgadas, renovaciones, vencimientos.
» **Cumplimiento:** cantidad de inspecciones; infracciones detectadas; sanciones aplicadas.
» **Impacto económico:** recaudación por licencias e infracciones (montos acumulados y evolución temporal).

Entre los ejemplos de implementación se encuentran:

- Régimen para el Registro de Propiedades de Alquileres Temporarios Turísticos en CABA (Ley Nº 6.255/19).
- Registro de alquiler turístico temporario de casas y departamentos en San Martín de los Andes en la provincia de Neuquén (Ordenanza Nº 13.393/21 modificada por la Ordenanza Nº 13.708/22).
- Reglamentación de alojamientos temporarios turísticos en Villa La Angostura en Neuquén (Decreto Nº 399/22).

Regulación asociada al alquiler en usos del suelo

Se trata de un conjunto de reglas urbanísticas que define en qué zonas pueden operar los alquileres temporarios y bajo qué límites —por zona, manzana o edificio—, al incorporar restricciones o condiciones en desarrollos residenciales futuros. Estas reglas pueden integrarse al código urbanístico o ser inscriptas mediante una ordenanza específica.

01 OBJETIVOS

» Ordenar territorialmente los alquileres temporarios.
» Establecer umbrales/reglas de localización.

02 ESCALA

» Local: ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

» Capacidad técnica para modificaciones normativas y para proyectar futuros impactos urbanos tanto de los alquileres temporarios como de las regulaciones propuestas.

04 ¿QUÉ HABILITA?

» **Ordenar el desarrollo urbano:** define zonas habilitadas y límites de licencias por zona/manzana/edificio. Asimismo, limita la ubicación de alquileres temporarios turísticos en desarrollos residenciales futuros (permite solo en zonas comerciales/centrales, según el criterio adoptado).
» **Regula alquileres temporarios:** establece un porcentaje de alquiler temporario respecto del permanente y restringe la proliferación de unidades destinadas al alquiler temporario turístico para potenciar su destino al alquiler permanente.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- Localización del alquiler temporario.
- Zonificación y usos del suelo.
- Concentración de unidades de alquiler temporario por zona, manzana o edificio.
- Nuevos desarrollos residenciales.
- Relación entre alquiler temporario y vivienda de alquiler permanente.

06 PROCESO

- Elaboración de diagnóstico territorial sobre la localización del alquiler temporario respecto del permanente, que identifique áreas saturadas, en riesgo o de baja incidencia.
- Definición de criterios claros de localización y umbrales cuantitativos, e incorporar el alquiler temporario como uso específico dentro del marco normativo.
- Implementación de sistema de licencias con cupo, vinculado con un registro georreferenciado por inmueble, con reglas transparentes de otorgamiento y trazabilidad.
- Definición de esquema de fiscalización y régimen sancionatorio progresivo, articulado con canales de denuncia y mecanismos de coordinación con plataformas.

07 ACTORES

- **Gobierno local (área de planificación):** define la regulación urbanística y establece zonas habilitadas y condiciones para la localización de alquileres temporarios.
- **Área de control local:** fiscaliza el cumplimiento de la normativa, administra registros, tramita denuncias y aplica sanciones.
- **Desarrolladores urbanos:** ajustan los proyectos a las condiciones normativas sobre usos y restricciones asociadas al alquiler temporario.
- **Inmobiliarias:** adecúan la comercialización y administración de unidades a las condiciones establecidas por la normativa.

08 IMPACTOS DESEADOS

» Contribución al ordenamiento territorial de las distintas modalidades de alquiler, preservando la función residencial, reduciendo conflictos de uso y evitando que la expansión de actividades temporarias o turísticas afecte la disponibilidad y la asequibilidad de la vivienda permanente.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

» Indicadores de concentración territorial (por zona/manzana/edificio).
» Cantidad de licencias por zona vs. límite permitido.
» Denuncias recibidas, inspecciones y regularizaciones/sanciones.

En la Argentina, la regulación del alquiler turístico temporario se instrumenta mayoritariamente mediante ordenanzas de registro o leyes de actividad comercial. En contraste, diversas ciudades globales han elevado esta regulación a la jerarquía de norma urbanística. En ese sentido, Barcelona regula la actividad a través de un Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos, instrumento orientado a ordenar y controlar la implantación de alojamientos turísticos en la ciudad. Este delimita cuatro zonas con regulación específica, definidas según la distribución de alojamientos, la relación entre plazas ofrecidas y población residente, las condiciones de coexistencia entre usos, la incidencia sobre el espacio público, la presencia de puntos de interés turístico y las características morfológicas de cada tejido urbano.

INSTRUMENTOS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Los instrumentos de fortalecimiento institucional contribuyen a la mejora de las capacidades de gobierno para la concreción efectiva de políticas públicas. En esta última sección se pondrá el foco en el uso de infraestructuras de información territorial producidas y compartidas por diferentes sistemas, instituciones y usuarios; así como en la implementación de mecanismos de participación y evaluación democrática de las políticas urbanas y territoriales.

De este modo, en primer lugar se desarrollan las siguientes herramientas de la administración territorial basadas en sistemas de información:

- **Catastro territorial multipropósito (CTM).**
- **Infraestructura de datos espaciales (IDE).**
- **Observatorios territoriales (OT) y observatorios inmobiliarios (OI).**
- **Plataformas de asistencia a inquilinos y propietarios.**

El CTM es un instrumento de carácter técnico y normativo que organiza y formaliza la información parcelaria bajo marcos legales e institucionales que le otorgan validez administrativa y fiscal. Asimismo, produce, sistematiza y oficializa la información parcelaria y actúa como núcleo de referencia para la planificación, la tributación y la regulación del suelo.

Las IDE, por su parte, funcionan como el soporte tecnológico e institucional que permite estructurar, estandarizar y distribuir esa información; convierte el catastro en una infraestructura pública interoperable, evita su sesgo y permite que áreas como planeamiento, obras públicas o ambiente operen sobre una misma base oficial. En esta relación, el CTM es el generador estructurado de datos territoriales y la IDE, el entorno que garantiza su circulación y estandarización. A su vez, los OT y OI utilizan el CTM y las IDE como insumos clave. Los OT actúan sobre el análisis y el seguimiento de las dinámicas territoriales en secuencias temporales y generan indicadores y monitoreos periódicos que permiten responder a procesos de transformación urbana y territorial.

En el caso de los OI, contribuyen a retroalimentar el CTM, al reducir la brecha entre valuaciones fiscales y valores reales y habilitar instrumentos como la participación pública de la valorización del suelo, el banco de inmuebles públicos o las contribuciones por mejoras. Por su parte, los OT integran información multidimensional para evaluar impactos de política urbana, actualizan códigos, alimentan planes de ordenamiento territorial y fortalecen así las decisiones. Por su parte, las plataformas de asistencia a inquilinos y propietarios traducen la información territorial en servicios concretos vinculados con el mercado del alquiler, difunden información sobre el mercado locativo, orientan sobre derechos y obligaciones, y proveen herramientas de apoyo como

modelos contractuales o estimadores de costos. En conjunto, estos instrumentos configuran un sistema articulado de producción, circulación y análisis de información que impulsa la toma de decisiones públicas y mejora la capacidad de gestión integral del territorio.

En segundo lugar se describen mecanismos de democratización de la gestión pública, aprendizaje institucional y mejora continua de las políticas públicas:

- **Presupuesto participativo.**
- **Mecanismos de participación.**
- **Audiencias públicas.**
- **Sistemas de monitoreo y evaluación.**

Catastro territorial multipropósito

El CTM constituye un sistema integrado de información que articula las dimensiones física, jurídica, económica, social y fiscal del territorio bajo una arquitectura geoespacial interoperable. Se diferencia, de este modo, del catastro tradicional enfocado en la actualización de las características físicas y tributarias de las parcelas.

El CTM permite que diferentes áreas del Estado trabajen sobre una misma base oficial y actualizada. Su estructura se organiza en torno a la parcela como identificador común, lo que posibilita vincular datos sobre titularidad, valuación, uso del suelo, edificación, servicios y variables socioeconómicas y ambientales que facilitan una visión integral de la estructura y evolución del territorio.

01 OBJETIVOS

- Transformar el catastro en una herramienta estratégica de planificación y gestión territorial.
- Contribuir a la equidad tributaria.
- Otorgar seguridad jurídica sobre la propiedad al integrar catastro y registro.
- Proveer información precisa sobre múltiples dimensiones del territorio para su planificación y gestión.

02 ESCALA

- Provincial.

Es de diseño y administración provincial y, en algunos casos, local. Se concibe como una infraestructura pública que debe ser utilizada y alimentada por los municipios y supervisada bajo estándares nacionales.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

- Un marco normativo e institucional que garantice la interoperabilidad.
- Definición de la autoridad de aplicación (organismo rector con competencia técnica y capacidad presupuestaria).
- Integración del catastro, el Registro de la Propiedad y la tributación inmobiliaria, entre otras áreas.
- Formación de recursos humanos y técnicos.
- Sostenibilidad financiera y operativa aunque los ingresos que genera el CTM supera con creces los necesarios para su funcionamiento.

04 ¿QUÉ HABILITA?

- **Gestión eficiente:** permite optimizar la gestión pública a través de decisiones intersectoriales basadas en evidencia.
- **Mejorar la planificación:** genera las bases para planificar la expansión urbana y la provisión de servicios con datos precisos de uso del suelo y edificación.
- **Fortalecer la gestión tributaria:** garantiza la valuación de la base imponible y amplía la base tributaria.
- **Brindar seguridad jurídica:** contribuye a reducir conflictos territoriales al fortalecer la certeza jurídica e incentivar inversiones públicas y privadas.
- **Anticipar riesgos territoriales:** favorece a mejorar la planificación preventiva mediante la integración de información sobre riesgo y vulnerabilidad.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- La parcela catastral, al integrar información de las dimensiones mencionadas.
- Se sustenta en estándares internacionales de modelación de datos, principios de interoperabilidad e IDE, lo cual facilita el intercambio entre organismos y niveles de gobierno.
- La IDE es la infraestructura pública esencial que permite que ciertos datos del CTM se publiquen y se crucen con los procesos decisionales del Estado. Los observatorios del mercado inmobiliario también pueden aportar información fundamental al sistema catastral.

06 PROCESO

- Evaluación del estado de la información catastral y otros registros territoriales y definición de estándares técnicos y marcos jurídicos necesarios para la integración de datos.
- Conformación de arquitectura de datos interoperables basada en estándares internacionales.
- Implementación de métodos directos (relevamientos de campo y mensura) e indirectos (imágenes satelitales, administración de registros, *big data*).
- Construcción de plataformas de almacenamiento, procesamiento y visualización que permitan acceso y uso a múltiples actores.
- Formación de capacidades técnicas de actores públicos y privados y aplicación de marcos regulatorios para actualización, uso y protección de datos.
- Monitoreo de resultados con indicadores definidos y ajuste de procesos de mejora de calidad, utilidad y aplicabilidad.

07 ACTORES

- **Gobiernos provinciales y locales:** coordinan la implementación y utilizan la información catastral para la planificación y gestión territorial.
- **Direcciones provinciales de catastro:** producen, administran y actualizan la información física, económica y parcelaria.
- **Registro de la Propiedad Inmueble:** aporta y actualiza la información jurídica de los inmuebles.
- **Administraciones tributarias provinciales:** utilizan y aportan información valuatoria y fiscal.
- **Organismo federal de valuaciones de inmuebles:** articula criterios y metodologías de valuación inmobiliaria.
- **Observatorios del mercado inmobiliario:** producen y aportan información sobre precios, valores y dinámicas del mercado inmobiliario.

08 IMPACTOS DESEADOS

- Suministro de datos precisos de uso del suelo, edificación y dominio de la propiedad que permiten planificar infraestructura, servicios públicos y expansión urbana de manera coordinada y sostenible.
- Mejora en la valuación del suelo y la determinación adecuada de la base imponible de la tributación inmobiliaria, lo cual reduce distorsiones y mejora la regulación de usos y la recaudación para el financiamiento urbano.
- Integración con otros sistemas, nodos y servidores de datos: a nivel provincial, con el Registro de la Propiedad, oficinas de catastro, agencias de recaudación y autoridades del agua; y a nivel nacional, con el Instituto Nacional de Estadística y Censos, el Instituto Geográfico Nacional, Vialidad Nacional y la Comisión Nacional de Actividades Espaciales.
- Facilitación del diseño e implementación de políticas territoriales inclusivas.
- Mejora en la planificación de medidas preventivas ante desastres y la gestión eficiente de recursos.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

- Cantidad de parcelas con información física, normativa, dominial, social, ambiental y económica integrada.
- Algunos indicadores de importancia para la integración al CTM: Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), cobertura y acceso a servicios, equipamientos y espacios públicos; índice de formalización de la tenencia (ratio de predios formalizados); variables de género y grupos étnicos en registros.
- Índice de actualización de datos catastrales (frecuencia de actualizaciones).
- Nivel de interoperabilidad entre sistemas (medido por cumplimiento de normas ISO y estándares de IDE).
- Variación en la recaudación de la tributación inmobiliaria (contribuciones específicas, impuesto inmobiliario y tasa de servicios urbanos).
- Incidencia de políticas públicas que utilizan datos catastrales multipropósito, tiempo medio para trámites inmobiliarios basados en información catastral, nivel de coordinación interinstitucional medido por acuerdos y protocolos de intercambio.

Existen experiencias destacadas en distintas localidades del país. Córdoba es considerada una provincia pionera por su transición hacia un CTM avanzado, que integra catastro, registro y rentas, aplica algoritmos de valuación masiva automatizada con técnicas de aprendizaje automático y publica información abierta a través de Mapas Córdoba[10]. Villa Allende[11] logró integrar procesos catastrales y tributarios sobre una base cartográfica única y fortalece así la sostenibilidad financiera local.

Por su parte, en la provincia de Buenos Aires la plataforma Carto Arba permite integrar información catastral y dominial a nivel parcela con diferentes dimensiones ambientales y territoriales; esto mejoró la capacidad de gestión en municipios como Las Flores y Tandil, que desarrollaron recientemente nodos locales interoperables con la infraestructura provincial.

[10] Véase https://www.mapascordoba.gob.ar/#/mapas.
[11] Véase https://www.villaallende.gov.ar/.

Infraestructura de datos espaciales

La IDE es un conjunto organizado de políticas, estándares, tecnologías, datos, recursos humanos y acuerdos institucionales que permiten producir, gestionar, compartir, acceder e integrar información geoespacial de manera interoperable y estandarizada. Bajo este enfoque técnico-institucional, una IDE funciona como un marco estructurante para que múltiples actores generen y utilicen información espacial bajo reglas comunes, lo que garantiza calidad, disponibilidad, trazabilidad y reutilización de los datos. La interoperabilidad y los estándares constituyen la base estructural de toda IDE, ya que permiten que distintos sistemas, instituciones y usuarios intercambien y utilicen información geoespacial de forma consistente y sin requerir transformaciones complejas (Zucchino, Derguy y Torrusio, 2025). En este sentido, la IDE puede incluir información del CTM, pero lo excede al constituir un marco institucional-tecnológico. Asimismo, el CTM tiene una finalidad técnico-jurídica específica.

01 OBJETIVOS

- Facilitar el acceso, la interoperabilidad, el intercambio y el uso eficiente de información geoespacial confiable y estandarizada para apoyar la toma de decisiones públicas, privadas y científicas basadas en evidencia territorial.
- Organizar el sistema de producción, gestión, integración y difusión de datos espaciales mediante la implementación de estándares técnicos, acuerdos institucionales y plataformas tecnológicas comunes, orientadas a garantizar la consistencia, la disponibilidad y el aprovechamiento efectivo de la información.

02 ESCALA

- Local: ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.
- Provincial.
- Regional.
- Nacional.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

» Marco institucional y político: designación del organismo coordinador y el esquema de gestión.
» Inventario y normalización de datos: cartografía base, capas temáticas, sistema de referencia, estructura de metadatos.
» Producción y mantenimiento de datos: protocolo de actualización de datos.
» Integración con catastro provincial, áreas de obras públicas y de planeamiento.
» Interoperabilidad y articulación con otras IDE provinciales y, a escala nacional, con Infraestructura de Datos Espaciales de la República Argentina (IDERA).

04 ¿QUÉ HABILITA?

» **Mejorar los diagnósticos territoriales:** permite realizar diagnósticos precisos, monitoreo de políticas y transparencia informativa.
» **Integrar datos territoriales:** permite articular información producida por distintos organismos bajo estándares comunes.
» **Gestionar eficiente:** permite reducir relevamientos redundantes, inconsistencias y costos de producción de información.
» **Monitorear políticas públicas:** permite seguir territorialmente intervenciones, indicadores y transformaciones.
» **Transparentar información territorial:** permite ampliar el acceso público a datos oficiales y facilitar su reutilización.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

» Datos (cartografía base, catastro, imágenes satelitales, capas temáticas).
» Normas y estándares (metadatos, formatos, interoperabilidad).
» Tecnología: geoportales, servidores SIG e Interfaces de Programación de Aplicaciones (API).
» Gobernanza (acuerdos institucionales, políticas de datos).

Las IDE funcionan como infraestructura base para:
» Observatorios territoriales.
» Sistemas de monitoreo y evaluación.
» Monitoreo de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) territoriales.

06 PROCESO

- Diagnóstico e inventario de datos y capacidades disponibles.
- Formalización del marco institucional.
- Definición del modelo de gobernanza.
- Implementación de la base de datos y plataforma tecnológica.
- Desarrollo del visor y los servicios de información geoespacial.
- Publicación progresiva de capas prioritarias.
- Integración con los sistemas catastrales y administrativos.
- Consolidación de mecanismos de interoperabilidad y actualización.

07 ACTORES

- **Gobiernos locales:** producen, integran, publican y utilizan información geoespacial para la gestión territorial.
- **Gobiernos provinciales:** establecen marcos de coordinación y articulan información entre organismos y jurisdicciones.
- **Organismos estadísticos:** aportan datos oficiales y criterios para su integración territorial.
- **Universidades e Institutos técnicos:** producen información especializada y colaboran en el desarrollo de estándares y herramientas.

08 IMPACTOS DESEADOS

- Mejora en la coordinación entre áreas.
- Decisiones administrativas basadas en evidencia geoespacial.
- Integración efectiva con catastro y sistemas tributarios.
- Incremento en eficiencia recaudatoria.
- Reducción de costos por estudios cartográficos externos.
- Optimización en localización de inversiones públicas.
- Identificación de suelo vacante u ocioso.
- Mejora en planificación de infraestructura.
- Detección de informalidad o conflictos de uso del suelo.
- Priorización territorial basada en indicadores espaciales.
- Disponibilidad de datos abiertos para ciudadanía y sector privado.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

- **Gestión institucional:** reducción de duplicación de relevamientos, número de convenios interinstitucionales activos, nivel de interoperabilidad con IDE provincial.
- **Sostenibilidad:** presupuesto asignado anual, recursos humanos especializados (perfiles SIG), existencia de normativa formal (ordenanza/decreto).
- **Producción y cobertura:** número de capas geográficas publicadas, porcentaje del territorio con cartografía actualizada, porcentaje de *datasets* con metadatos normalizados.

Existen experiencias destacadas en distintas jurisdicciones del país en materia de IDE. A nivel nacional, se encuentra IDERA[12], que constituye el marco federal de articulación interjurisdiccional e integra organismos nacionales, provincias y municipios bajo estándares comunes de datos, interoperabilidad y calidad. Consolida así un modelo de gobernanza distribuida que evita duplicaciones, promueve las publicaciones de servicios geoespaciales abiertos y fortalece la toma de decisiones públicas basadas en información oficial.

A nivel provincial, la Infraestructura de Datos Espaciales de la Provincia de Córdoba (IDECOR)[13] representa uno de los casos más estructurados y operativos, al articular catastro, registros administrativos y cartografía temática en una plataforma unificada que respalda la gestión tributaria, el ordenamiento territorial y la planificación estratégica, con lo cual funciona como referencia subnacional en la implementación del enfoque de catastro multipropósito. A escala municipal, el Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR)[14] de Moreno ha fortalecido la capacidad local de gestión del suelo mediante la producción y administración de información georreferenciada y la interoperabilidad con la red nacional, bajo un modelo de catastro multipropósito que integra dimensiones físicas, jurídicas, económicas y territoriales para intervenir en el mercado de suelo, ordenar el crecimiento urbano y sustentar decisiones de planificación.

[12] Véase https://www.idera.gob.ar/
[13] Véase https://www.idecor.gob.ar/
[14] Véase http://ide.moreno.gob.ar/

Observatorios territoriales y observatorios inmobiliarios

Los OT funcionan como espacios de articulación entre actores públicos, privados, académicos y sociales y conforman redes sociotécnicas que favorecen procesos de aprendizaje colectivo y propician la construcción de consensos orientados a la formulación e implementación de políticas públicas para el desarrollo territorial. A diferencia de otros observatorios temáticos —por ejemplo, aquellos enfocados al monitoreo de variables específicas (precios, empleo o pobreza), como el Observatorio PyME o el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina—, los OT abordan las transformaciones del territorio desde una perspectiva multidimensional, necesariamente interdisciplinaria e interinstitucional. Se conciben como dispositivos sociotécnicos que buscan analizar la complejidad y las dinámicas de transformación de los territorios mediante la producción, gestión y circulación de información y conocimiento. Su propósito es aportar insumos que permitan organizar y dirigir procesos de acción colectiva asociados a la gestión del territorio. En este marco, un observatorio funciona como una herramienta de investigación, gestión y difusión que se sustenta en la construcción de sistemas estructurados de indicadores y en su monitoreo a lo largo del tiempo. Este enfoque permite identificar tendencias, evaluar procesos territoriales y contribuir a la priorización y formulación de políticas públicas de gestión territorial (Gudiño, 2011; Ledesma, 2018).

Por su parte, los OI constituyen herramientas de información orientadas a relevar y sistematizar datos sobre precios y características de los bienes inmuebles en áreas geográficas específicas. La información generada por estos dispositivos representa un insumo estratégico para el Estado, ya que permite la implementación y evaluación de políticas públicas, en particular aquellas vinculadas con el acceso al hábitat, la planificación urbana y la equidad territorial (Dioguardi *et al*., 2022).

01 OBJETIVOS

- Recopilar información.
- Monitorear en el tiempo ciertos indicadores para evidenciar su comportamiento.
- Proveer evidencia para diseño, monitoreo y evaluación de políticas urbanas.
- Analizar dinámicas de valorización del suelo y sus efectos territoriales.

02 ESCALA

- Local: ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna; gestión del suelo, planeamiento urbano.
- Barrial (diagnóstico y monitoreo de intervenciones).
- Regional, metropolitano o intermunicipal: en territorios integrados a nivel espacial y funcional; pueden ser áreas, redes, corredores y cuencas.
- Provincial (tributación inmobiliaria, planificación territorial).
- Nacional (sistemas estadísticos y políticas de vivienda).

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

- Los OT requieren metodologías de construcción participativa que promuevan el diálogo, la negociación, la socialización del conocimiento y la generación de mecanismos colectivos de decisión, para contribuir a la construcción de gobernanza territorial en contextos caracterizados por la diversidad de actores e intereses.
- Los OI requieren un marco institucional que garantice continuidad operativa, acuerdos interinstitucionales para el intercambio de datos, estándares metodológicos para la recolección y procesamiento de la información, infraestructura tecnológica adecuada (incluyendo bases de datos georreferenciadas y SIG), equipos técnicos interdisciplinarios y protocolos de validación y control de calidad de datos.

04 ¿QUÉ HABILITA?

- **Monitorear dinámicas territoriales:** permite analizar cambios en el territorio y detectar tendencias a lo largo del tiempo.
- **Diseñar políticas basadas en evidencia:** permite transformar datos territoriales e inmobiliarios en información para la toma de decisiones.
- **Gestión del suelo:** permite aportar información para la participación pública de la valorización del suelo (PPVS), bancos de inmuebles y otras herramientas.
- **Transparencia del mercado inmobiliario:** permite reducir asimetrías de información entre el Estado y los distintos actores del mercado.
- **Anticipar dinámicas especulativas:** habilita a estimar alerta temprana sobre dinámicas especulativas o de exclusión territorial.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- Los OT actúan sobre el análisis y seguimiento de las complejidades y de los procesos de transformación que atraviesan los territorios, a partir de la producción, sistematización y gestión de información y conocimiento a lo largo del tiempo. En este marco, intervienen como dispositivos que permiten comprender las dinámicas territoriales y aportar insumos para la organización y orientación de la acción colectiva, lo que posibilita identificar problemáticas, reconocer tendencias y contribuir a la priorización de políticas públicas de gestión territorial.
- Los OI actúan principalmente sobre el análisis de valores de suelo urbano, periurbano y, en algunos casos, rural; precios de oferta y, cuando la información está disponible, los precios efectivos de cierre de operaciones; las características físicas y funcionales de los inmuebles, tales como tipología, superficie, estado constructivo y disponibilidad de servicios; las variables de localización y accesibilidad; y las dinámicas del mercado, incluyendo rotación, niveles de demanda y tendencias temporales.

06 PROCESO

- Decisión institucional y marco normativo con definiciones de alcance.
- Diseño metodológico, definiendo objeto de aplicación, unidad de análisis, indicadores y periodicidad.
- Construcción de la base de datos.
- Producción de resultados.
- Articulación con las políticas públicas. Los OT alimentan:
  - Actualizaciones del código urbanístico.
  - Programas de suelo y vivienda.
  - Instrumentos de participación pública de valorización del suelo.
  - Banco de inmuebles públicos.
  - Planificación de infraestructura.
- Evaluación y ajuste: crear un sistema dinámico.

07 ACTORES

- **Gobierno local, provincial y nacional:** institucionalizan el observatorio, aportan información y utilizan sus resultados para formular y evaluar políticas públicas.
- **Agencias catastrales y tributarias:** aportan información parcelaria, valuatoria y fiscal.
- **Organismos de hábitat y desarrollo urbano:** aportan información sectorial y utilizan los resultados para diseñar políticas de suelo y vivienda.
- **Universidades y organismo técnicos:** participan en la investigación, análisis, formación y producción de información.
- **Cámaras de la construcción, desarrolladores e inmobiliarias:** aportan información y conocimiento sobre el funcionamiento del mercado.
- **Organizaciones territoriales:** aportan conocimiento situado y contribuyen a identificar problemáticas y dinámicas locales.

08 IMPACTOS DESEADOS

» En los OT:

- Mejora en la calidad de la toma de decisiones públicas.
- Fortalecimiento de la gobernanza territorial y la generación de capacidades institucionales y sociales para la gestión del desarrollo.
- Disponibilidad de información territorial integrada y la construcción de diagnósticos compartidos entre actores.
- Mejora en la coordinación interinstitucional, el fortalecimiento de procesos participativos y la incorporación de enfoques prospectivos en la planificación territorial.
- Mayor coherencia entre políticas sectoriales y territoriales, y la anticipación de conflictos o problemáticas emergentes.
- Medición de resultados territoriales como mejoras en acceso a servicios, reducción de brechas territoriales o avances en sostenibilidad ambiental, aunque estos dependen de múltiples factores externos.

» En los OI:

- Mejora en la transparencia del mercado inmobiliario.
- Reducción de asimetrías de información.
- Fortalecimiento de las capacidades estatales para diseñar políticas de suelo, vivienda y financiamiento urbano.
- Disponibilidad sistemática de información sobre valores del suelo y de inmuebles.
- Posibilidad de cuantificar procesos de valorización asociados a inversiones públicas.
- Fortalecimiento de instrumentos fiscales y de participación pública de la valorización del suelo.
- Mejora en la planificación urbana basada en evidencia.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

» En los OI se miden precio, cantidad, localización y dinámica del suelo y la vivienda, y generar así evidencia para planificación urbana, actualización catastral, políticas de acceso al hábitat y diseño de instrumentos fiscales o de gestión del suelo.

» Los OT miden el seguimiento de las transformaciones del territorio y sus efectos. Por ejemplo: expansión de la mancha urbana (ha/año); cambios de uso de suelo; densidad (hab./ha, viviendas/ha); suelo vacante / baldío intraurbano; compacidad vs. dispersión; déficit habitacional; régimen de tenencia; informalidad; población, crecimiento y estructura; NBI; cobertura y acceso a salud, educación y transporte; conectividad y accesibilidad.

En cuanto a experiencias pioneras se destaca la provincia de Córdoba con el Observatorio del Mercado Inmobiliario (OMI)[15], que funciona desde 2017 y se articula con la IDE provincial, el cual recopila y sistematiza datos sobre remates, tasaciones y ofertas de venta y alquiler de inmuebles urbanos y rurales, y opera como una plataforma web georreferenciada que permite analizar las evoluciones temporales del mercado, la distribución espacial de la oferta y la dinámica de precios; de este modo, se posiciona como un insumo técnico clave para estudios sectoriales y planificación territorial. La provincia de Mendoza, por su parte, posee el Observatorio de Valores Inmobiliarios de la Administración Tributaria[16], que actúa como un instrumento fiscal orientado a relevar información de mercado y producir indicadores territoriales que reduzcan la brecha entre valuaciones fiscales y valores reales, y fortalezcan la equidad y consistencia del sistema tributario provincial. De forma similar, en la provincia de Buenos Aires se encuentra el Observatorio de Valores de Suelo[17] de la Agencia de Recaudación, el cual analiza y genera series de precios y realiza informes de mercado que respaldan la actualización de la base imponible inmobiliaria.

Plataformas de asistencia a inquilinos y propietarios

Refieren a un tipo de dispositivo institucional —físico, digital o combinado— de alcance incremental según el grado en que se articule con instrumentos concretos de promoción de acceso al alquiler. Puede relevar información sobre el mercado de alquileres, brindar asesoramiento a inquilinos y propietarios e intermediar o gestionar el acceso a instrumentos de incentivo a la oferta o de asistencia a la demanda. En este sentido, también puede cumplir funciones vinculadas con procesos de inscripción y asignación de beneficios, así como —en el caso de sistemas públicos de alquiler— la adjudicación de viviendas. Además, puede adoptar la forma de oficina presencial, sitio web, aplicación o esquema mixto, según la escala y las capacidades jurisdiccionales.

[15] Véase https://www.idecor.gob.ar/omi/
[16] Véase https://atm.mendoza.gov.ar/datos-de-interes/observatorio-de-valores/
[17] Véase https://observatoriosuelo.gba.gob.ar/

01 OBJETIVOS

- Fortalecer la capacidad de acompañamiento estatal en el vínculo locativo.
- Reducir asimetrías de información entre inquilinos y propietarios.
- Facilitar el acceso a instrumentos y políticas públicas vinculadas con el alquiler.
- Generar información sistematizada sobre el mercado de alquileres.

02 ESCALA

- Local: ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

- Infraestructura física o digital acorde a la escala del instrumento.
- Información y diagnóstico actualizado del mercado local de alquileres.
- Capacidad operativa y recursos humanos capacitados.
- Canales de difusión y comunicación que le den visibilidad a los servicios ofrecidos.
- Articulación institucional con otras áreas del gobierno local, provincial o nacional, según corresponda.

04 ¿QUÉ HABILITA?

- **Orientar a inquilinos y propietarios:** permite difundir información y datos sobre el mercado de alquileres; brindar acceso a información sobre derechos, obligaciones, requisitos formales, costos iniciales y marco normativo vigente; y provee herramientas de apoyo (modelos contractuales, estimadores de ajustes y costos asociados).
- **Articular propietarios e inquilinos:** facilitar la articulación entre propietarios e inquilinos y ofrece servicios asociados al alquiler, como certificaciones de firmas o tramitación de acceso a seguros o cauciones subsidiadas.
- **Gestionar políticas de alquiler:** permite servir de canal para la aplicación y el seguimiento de políticas públicas relacionadas con la oferta y la demanda de alquileres (gestión de cauciones públicas, créditos o subsidios). En caso de implementarse sistemas de alquiler público, participa en el diseño y la ejecución de mecanismos de inscripción, selección y asignación de viviendas.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- La información y transparencia del mercado de alquileres.
- La intermediación y gestión de eventuales conflictos.
- La difusión de instrumentos públicos vinculados con el alquiler.
- La implementación operativa de políticas públicas asociadas al alquiler.

06 PROCESO

- Diseño institucional y operativo de la plataforma.
- Definición de los mecanismos de acceso presencial, digital o mixto.
- Definir los tipos de servicios que brindará la plataforma.
- Definir los procedimientos de atención, registro y seguimiento de las consultas.
- Establecer los mecanismos de articulación con otras áreas de gobierno y otros actores.

07 ACTORES

- **Gobierno local:** diseña, administra y coordina los servicios ofrecidos por la plataforma.
- **Inquilinos y propietarios:** utilizan los servicios, realizan consultas y gestionan los instrumentos disponibles.
- **Administradores y corredores inmobiliarios:** aportan información y articulan trámites y servicios vinculados con el mercado locativo.
- **Entidades financieras y proveedores de servicios:** ofrecen instrumentos asociados al alquiler, como seguros, garantías y cauciones.
- **Organizaciones de la sociedad civil e instituciones asociadas:** brindan asistencia y articulan servicios complementarios con la plataforma.

08 IMPACTOS DESEADOS

- Reducción de las asimetrías de información entre inquilinos y propietarios.
- Mayor transparencia del mercado local de alquileres.
- Mejora en el acceso a instrumentos y políticas públicas vinculadas con el alquiler.
- Mayor formalización y previsibilidad de los contratos.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

- Tránsito web (visitas, usuarios únicos, sesiones).
- Cantidad de consultas atendidas y gestiones realizadas.
- Número de beneficiarios alcanzados.
- Cantidad de instrumentos tramitados o canalizados a través de la plataforma (contratos modelos descargados, cauciones gestionadas, seguros).

Las plataformas de asistencia a inquilinos y propietarios no representan, por sí mismas, un instrumento de promoción de acceso al alquiler. Sin embargo, a medida que se desarrolla una política de alquileres diversificada y se recurre a distintos instrumentos, estas adquieren una relevancia crucial.

En ciudades de otros países con políticas de alquileres más consolidadas, aparecen plataformas como Habitar Lisboa (Lisboa, Portugal), *Housing Connect o NYCHA Self-Service Platform* (Nueva York, Estados Unidos), que cumplen funciones centrales en relación con distintos servicios asociados al alquiler, incluidos el acceso a subsidios y la posibilidad de acceder a vivienda pública o protegida.

En la Argentina, por su parte, se presentan casos destacados como la Oficina de Control Inmobiliario Municipal de Berazategui, creada en 2014; el Centro de Asesoramiento Social de Alquileres de Rosario, en funcionamiento desde 2016; y la Oficina Municipal de Defensa del Consumidor, también de Rosario, que, si bien no constituye una plataforma de asistencia a inquilinos y propietarios propiamente dicha, tomó funciones similares durante la vigencia de la Ley de Alquileres (2020-2023).

Presupuesto participativo

Es un mecanismo de democracia directa mediante el cual la ciudadanía participa en la definición del destino de una parte del presupuesto público a través de la presentación, discusión, priorización y votación. Permite vincular la planificación con las demandas territoriales concretas y así promover una mayor equidad en la distribución de las inversiones y fortalecer la legitimidad de la gestión estatal.

01 OBJETIVOS

- Democratizar la toma de decisiones presupuestarias con la incorporación de las demandas sociales y territoriales en la asignación de recursos públicos.
- Mejorar la eficiencia y legitimidad del gasto público local.

02 ESCALA

- Local: ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

- Marco normativo que regule el proceso participativo.
- Asignación presupuestaria específica.
- Equipos técnicos de coordinación.
- Plataformas de participación (presenciales o digitales).

04 ¿QUÉ HABILITA?

- **Incorporar participación ciudadana:** permite que la población intervenga directamente en la asignación de una parte de los recursos públicos.
- **Transparentar el uso de recursos:** da lugar al fortalecimiento de la transparencia en el uso de recursos públicos.
- **Fortalecer la legitimidad institucional:** contribuye a la construcción de legitimidad institucional y la generación de capital social y fortalecimiento comunitario.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- Inversiones públicas locales.
- Infraestructura barrial.
- Equipamientos comunitarios.
- Espacio público.
- Servicios urbanos de proximidad.

06 PROCESO

- Sanción de la ordenanza o el decreto que regula el presupuesto participativo.
- Definición del monto total y la distribución (barrio, eje temático o delegaciones).
- Identificación de las etapas (asambleas, formulación técnica y votación) y la modalidad de participación (presencial, digital o mixta).
- Convocatoria con campaña de comunicación y articulación entre organizaciones.
- Identificación de las demandas prioritarias que luego pasan a votación solo las propuestas factibles para, por último, ser incluidas en el presupuesto anual.

07 ACTORES

- **Gobierno local:** organiza el proceso, define los recursos disponibles, evalúa la factibilidad de las propuestas y ejecuta los proyectos priorizados.
- **Ciudadanía:** identifica necesidades, formula propuestas, participa en su priorización y vota los proyectos.
- **Organizaciones sociales y comunitarias:** canalizan demandas, promueven la participación y acompañan la formulación y seguimiento de proyectos.
- **Universidades y organismos técnicos:** brindan asistencia técnica y colaboran en la evaluación de las propuestas.

08 IMPACTOS DESEADOS

- Mejora de la equidad territorial en la distribución de las inversiones públicas.
- Incremento de la participación ciudadana en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas.
- Fortalecimiento de la transparencia en la gestión presupuestaria y consolidación de la legitimidad institucional de los gobiernos locales.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

- Cantidad de proyectos presentados y efectivamente ejecutados.
- Nivel de participación ciudadana en las distintas instancias del proceso, con atención a la presencia de grupos subrepresentados.
- Distribución territorial de las inversiones resultantes.
- Grado de ejecución presupuestaria de los proyectos priorizados mediante votación ciudadana.

El ejemplo de Rosario[18] demuestra ser un mecanismo de participación que incorpora herramientas como los debates, el acuerdo y el voto ciudadano. De esta manera, se puede destinar parte del presupuesto local a la realización de propuestas y proyectos que los vecinos de la ciudad consideren necesarios. Este instrumento convoca a la participación para mejorar el diálogo entre la ciudad y la ciudadanía, fortalecer los lazos comunitarios y hacer más eficiente y transparente el destino de los fondos públicos.

Mecanismos de participación

En esta sección se describen diferentes mecanismos de participación que funcionan como espacios de concertación y coordinación entre el Estado y la sociedad. Operan como instancias de legitimación social y control democrático sobre la información y toma de decisiones.

[18] Véanse https://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/prepar_rosario.pdf y https://www.rosario.gob.ar/inicio/votar-proyectos-para-el-presupuesto-participativo.

Las mesas barriales traducen diagnósticos situados en demandas concretas que pueden integrarse a los presupuestos participativos o escalar hacia planes y proyectos más estructurales; funcionan además como instancias primarias de detección de conflictos, informalidad o déficit urbano que luego pueden ser georreferenciados en las IDE o ser analizados por los OT.

Los consejos de desarrollo urbano articulan actores públicos, privados y académicos para intervenir en revisiones de POT, códigos urbanos o grandes desarrollos; utilizan información proveniente de las CTM, IDE y OT, lo cual permite fundamentar su accionar. Las audiencias públicas, por su parte, operan como instancias formales de deliberación, desde una mirada técnica y social, previa a decisiones de alto impacto.

En conjunto, estos dispositivos aseguran que la planificación territorial no sea solo una cuestión técnica sino que esté socialmente legitimada y políticamente fundamentada.

Comisiones municipales

Las comisiones municipales son organismos institucionales que actúan dentro de la estructura del gobierno local para analizar, diseñar, evaluar o acompañar políticas públicas sectoriales. Suelen estar integradas por funcionarios/as, técnicos/as, especialistas externos y, en algunos casos, representantes sociales o académicos.

01 OBJETIVOS

- Fortalecer la capacidad técnico-institucional del municipio para el diseño, seguimiento y ajuste de políticas, planes y proyectos urbanos o territoriales.
- Generar insumos para la toma de decisiones estratégicas.

02 ESCALA

» Local: se corresponde con el ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.

Puede articular con escalas metropolitanas o regionales.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

» Marco normativo de creación y definición de competencias.
» Integración multisectorial y reglamento de funcionamiento.
» Sistemas de información territorial y mecanismos de vinculación con áreas ejecutivas municipales.

04 ¿QUÉ HABILITA?

» **Fortalecimiento técnico:** permite institucionalizar procesos técnicos de análisis.
» **Dar continuidad a las políticas:** permite sostener la continuidad de políticas más allá de los ciclos políticos.
» **Mejorar instrumentos urbanos:** permite incorporar análisis especializado en el diseño, revisión y ajuste de instrumentos y formalizar la participación experta o multisectorial.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

» Planes urbanos.
» Normativa territorial.
» Proyectos estratégicos.
» Evaluación de programas urbanos, ordenamiento del suelo, vivienda, movilidad y ambiente urbano.

06 PROCESO

- Decisión política y formalización normativa. Creación mediante ordenanza o decreto. Definición de objeto, competencias y carácter (consultivo, vinculante o asesor).
- Diseño institucional con definición de reglamentos y mecanismos de convocatorias; asignación de área técnica de soporte.
- Integración y operacionalización: designación de los miembros, definición de prioridades, emisión de documentos y articulación con el Concejo Deliberante.

07 ACTORES

- **Gobierno local:** crea y coordina la comisión.
- **Organismos provinciales o nacionales:** aportan asistencia, información y articulación institucional según sus competencias.
- **Universidades y áreas técnicas:** aportan conocimiento especializado y asistencia técnica.
- **Colegios profesionales:** aportan experiencia técnica y formulan observaciones y recomendaciones.
- **Organizaciones sociales:** incorporan demandas y conocimiento territorial al análisis de las políticas.

08 IMPACTOS DESEADOS

- A nivel institucional:
  - Mejora de la coordinación interáreas.
  - Formalización de canales de diálogo con actores sociales.
  - Reducción de discrecionalidad en decisiones urbanísticas.
  - Incremento de transparencia en cambios normativos (por ej.: rezonificaciones).

- A nivel normativo:
  - Incidencia en actualización de códigos urbanos.
  - Revisión de indicadores urbanísticos.
  - Definición de criterios para convenios urbanísticos.
  - Validación técnica de planes sectoriales.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

» Calidad técnica de políticas urbanas, reducción de errores de implementación, mejora en tiempos de gestión, coherencia entre planificación y ejecución, y continuidad de políticas públicas.

Mesas barriales

Las mesas barriales son dispositivos de participación territorial directa, generalmente de carácter consultivo, orientadas a canalizar demandas, necesidades y propuestas de escala local.

01 OBJETIVOS

» Fortalecer la participación ciudadana en la gestión territorial.
» Mejorar la identificación de problemas locales.
» Legitimar socialmente las políticas urbanas.

02 ESCALA

» Barrial con articulación local (ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna).

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

» Convocatoria abierta o sectorial.
» Metodología participativa.
» Registro sistemático de demandas.
» Priorización colectiva.
» Mecanismos de seguimiento y devolución institucional.
» Articulación con presupuesto local.

04 ¿QUÉ HABILITA?

» **Construir diagnósticos territoriales situados:** permite incorporar conocimientos, demandas y problemáticas identificadas directamente en cada barrio.
» **Gestión eficiente:** genera condiciones para mejorar la focalización de políticas públicas y reducir conflictos sociourbanos.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

» Hábitat.
» Infraestructura.
» Servicios urbanos.
» Espacio público.
» Seguridad urbana.
» Movilidad local.
» Integración sociourbana.

06 PROCESO

» Decisión política de descentralización participativa.
» Formalización mediante ordenanza o resolución del Ejecutivo local. En esta etapa se define el objeto de las mesas, su ámbito territorial y su carácter.
» Diseño del esquema operativo, es decir armado de reglamento interno, periodicidad de reuniones, modalidad de registro de actas, criterios de priorización de demandas.
» Puesta en marcha con la convocatoria y la definición de la agenda de trabajo.
» Evaluación y ajuste anual.

07 ACTORES

» **Vecinos:** identifican necesidades, conflictos y prioridades y participan en la formulación y seguimiento de propuestas.

» **Organizaciones territoriales:** articulan demandas colectivas y participan en la definición y seguimiento de las intervenciones.

» **Referentes comunitarios:** facilitan la vinculación entre la comunidad y el gobierno local y colaboran en la identificación de problemáticas.

» **Funcionarios locales:** reciben y canalizan las demandas hacia las áreas responsables de su atención.

» **Áreas sociales y urbanas del gobierno local:** evalúan las demandas y articulan respuestas, programas y proyectos locales.

08 IMPACTOS DESEADOS

» Identificación de necesidades y articulación con políticas de hábitat.
» Priorización de obras y acciones de pequeña y mediana escala.
» Cantidad de población involucrada.
» Identificación de necesidades y articulación con políticas de hábitat.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

» Cantidad de mesas realizadas y periodicidad efectiva de reuniones.
» Número de demandas o necesidades registradas en actas.
» Cantidad de obras/acciones priorizadas de pequeña y mediana escala.
» Número de organizaciones y referentes comunitarios participantes.
» Demandas efectivamente canalizadas o articuladas con áreas municipales.

El Plan Provincial de Ordenamiento Territorial de la provincia de Mendoza impulsa la Red de Mesas de Gestión Barriales, concebidas como un mecanismo de articulación entre gobierno provincial, municipio y organizaciones territoriales para canalizar demandas locales y vincularlas con los lineamientos estratégicos de ordenamiento territorial. Estas mesas funcionan como instancias de diagnóstico participativo y seguimiento de intervenciones urbanas, permi-

ten territorializar los objetivos del plan provincial y generan retroalimentación desde la escala barrial hacia la planificación urbana.

En el caso de CABA, la Mesa de Gestión Participativa se implementa en el marco de los procesos de integración sociourbana en barrios populares y opera como un espacio formal de diálogo entre vecinos, equipos técnicos y autoridades del IVC. Este dispositivo permite monitorear la ejecución de proyectos de infraestructura, garantizar trazabilidad en las inversiones y establecer una integración entre planificación técnica y financiamiento público.

Consejos de desarrollo urbano y hábitat

Los consejos de desarrollo urbano son organismos de participación ciudadana y gubernamental que, al operar desde niveles comunitarios hasta nacionales, contribuyen a la planificación territorial, promueven proyectos sostenibles y gestionan necesidades locales. Su enfoque clave incluye la participación ciudadana, la sostenibilidad, el desarrollo social y la actualización de normativas para mejorar el hábitat.

01 OBJETIVOS

- Fomentar tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional en la región.
- Formular y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región.

02 ESCALA

- Barrial.
- Local: ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.
- Regional, metropolitano o intermunicipal: en territorios integrados a nivel espacial y funcional; pueden ser áreas, redes, corredores y cuencas.
- Provincial.
- Nacional.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

- Creación del consejo mediante ordenanza.
- Definición de carácter (consultivo, asesor, vinculante).
- Delimitación precisa de competencias.
- Determinación de composición y criterios de representación.
- Definición sobre qué instancias interviene (durante el debate), plazos y publicidad de actuaciones.

04 ¿QUÉ HABILITA?

- **Participación:** permite incorporar evaluación social y técnica en reformas normativas, planes y grandes proyectos.
- **Construir consensos:** permite anticipar acuerdos y desacuerdos antes de la adopción de decisiones o la sanción de ordenanzas.
- **Reducir la discrecionalidad:** permite someter decisiones urbanísticas sensibles a instancias colectivas de análisis.
- **Integrar conocimiento especializado:** permite incorporar aportes de universidades, colegios profesionales, organizaciones y sector privado.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- Planes urbanos y planes estratégicos.
- Códigos de ordenamiento territorial y urbano.
- Modificaciones de uso del suelo y cambios de zonificación.
- Grandes desarrollos inmobiliarios.
- Instrumentos de gestión del suelo (convenios urbanísticos, participación pública de la valorización del suelo, bancos de tierra).
- Programas de vivienda y políticas de hábitat.

06 PROCESO

- Creación del consejo y definición de sus objetivos.
- Conformación de los integrantes y sectores representados.
- Reglamentación interna del funcionamiento.
- Definición de mecanismos de recepción de iniciativas y proyectos.
- Análisis técnico y participativo de las propuestas.
- Elaboración y emisión de dictámenes o recomendaciones.
- Articulación de los resultados con las políticas.

07 ACTORES

- **Gobiernos:** convocan y coordinan el consejo y articulan sus aportes con la formulación, revisión y seguimiento de las políticas urbanas.
- **Organizaciones sociales:** incorporan demandas territoriales y participan en la evaluación y seguimiento de las políticas.
- **Sector privado:** aporta información y perspectivas vinculadas con la producción y desarrollo urbano.
- **Universidades y áreas técnicas:** aportan conocimiento especializado y participan en el análisis técnico y formulación de recomendaciones.

08 IMPACTOS DESEADOS

- Mayor legitimidad social de las políticas urbanas.
- Construcción de diagnósticos territoriales situados.
- Mejora en la articulación entre demandas barriales y políticas urbanas.
- Reducción de inconsistencias entre código urbano, plan urbano y normativa sectorial.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

- Cantidad de sesiones plenarias realizadas y periodicidad efectiva de funcionamiento.
- Número de dictámenes o informes técnicos emitidos.
- Cantidad de obras o acciones priorizadas de pequeña y mediana escala.
- Demandas efectivamente canalizadas con áreas locales.

En lo que respecta a experiencias institucionales, se puede mencionar el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat de Buenos Aires, un espacio multiactoral conformado por representantes del Estado provincial, local, organizaciones sociales, el sector académico y el sector privado. Destinado a orientar, coordinar y monitorear las políticas públicas de hábitat, suelo, urbanismo y acceso a la vivienda, opera como un dispositivo de gestión que integra diversas escalas de decisión y facilita la articulación entre actores sociales implicados en la gestión territorial. La estructura del Consejo permite vincular directamente la planificación normativa con mecanismos de participación y seguimiento ciudadano, para asegurar que las políticas públicas incorporen las demandas de las y los habitantes.

Audiencias públicas

Las audiencias públicas son mecanismos institucionales de participación ciudadana formal mediante los cuales la administración pública pone a consideración de la ciudadanía decisiones, proyectos normativos, planes o intervenciones con impacto territorial, ambiental o urbano, habilitando la expresión de opiniones, observaciones y objeciones antes de la toma de decisión. Constituyen instrumentos de democracia participativa que fortalecen la transparencia y la legitimidad de las políticas públicas.

01 OBJETIVOS

- Garantizar el derecho a la participación ciudadana en decisiones públicas con impacto territorial y ambiental.
- Mejorar la calidad del proceso decisorio mediante la incorporación de conocimiento social y territorial.

02 ESCALA

- Local: se corresponde con el ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.
- Regional, metropolitano o intermunicipal: en territorios integrados a nivel espacial y funcional; pueden ser áreas, redes, corredores y cuencas.
- Provincial.
- Nacional.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

- Marco normativo que establezca obligatoriedad o mecanismos de convocatoria.
- Publicación previa de información técnica.
- Plazo de consulta pública.
- Registro de intervenciones.
- Publicación de informe de resultados.

04 ¿QUÉ HABILITA?

- **Transparencia en la gestión pública:** permite poner a disposición información técnica y fundamentos de proyectos y normativas.
- **Control social de la gestión urbana:** permite generar una instancia formal de seguimiento por la comunidad
- **Construcción de consensos territoriales:** da lugar y contribuye a que la ciudadanía intervenga antes de decisiones públicas con impacto territorial, urbano o ambiental generando las condiciones adecuadas para la definición de acuerdos.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- Proyectos urbanos.
- Normativas territoriales.
- Evaluaciones de impacto ambiental.
- Desarrollos inmobiliarios sujetos a evaluación de impacto o a excepciones normativas.
- Infraestructura urbana.
- Planes estratégicos.
- Modificaciones del planeamiento urbano.

06 PROCESO

- Incorporación en el marco normativo la audiencia pública correspondiente a la jurisdicción (ordenanza local, ley provincial o normativa nacional según la escala).
- Definición de su carácter (consultiva o vinculante), supuestos de obligatoriedad, autoridad convocante, plazos mínimos, modalidad de inscripción y exposición, forma de registro y publicidad.
- Convocatoria y difusión pública de la audiencia.
- Desarrollo de las exposiciones e intervenciones.
- Registro de opiniones, observaciones y objeciones.
- Sistematización y publicación de los resultados.

07 ACTORES

- **Gobierno local, provincial y nacional:** convocan y organizan la audiencia y someten a consideración pública los proyectos o decisiones correspondientes.
- **Organizaciones sociales:** aportan perspectivas colectivas y territoriales y formulan observaciones.
- **Universidades:** aportan conocimiento y análisis técnico.
- **Colegios profesionales, cámaras y actores privados:** aportan información y participan cuando los proyectos o regulaciones afectan actuaciones de desarrollo urbano.
- **Ciudadanía:** expresa opiniones, observaciones, demandas y objeciones respecto de las propuestas sometidas a audiencia.

08 IMPACTOS DESEADOS

- Reducción del riesgo de judicialización de la decisión.
- Prevención de conflictos socioterritoriales.
- Mayor legitimidad de decisiones controvertidas.
- Incorporación de evidencia social y territorial en procesos regulatorios.
- Mejora en la calidad argumentativa de decisiones urbanas.
- Ampliación efectiva del derecho a participación en decisiones de alto impacto territorial.
- Visibilización de intereses afectados.
- Incremento de la percepción de transparencia.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

- Cantidad de observaciones incorporadas al proyecto o a la decisión final.
- Existencias y publicación efectiva del informe de resultados en plazo.

A modo de ejemplo, en la provincia de Buenos Aires la Audiencia Pública Provincial está regulada como mecanismo de participación ciudadana vinculante para determinados actos administrativos de impacto social, ambiental o económico, como grandes obras de infraestructura o proyectos de inversión pública. La realización de estas audiencias busca aumentar la transparencia, garantizar derechos de consulta y promover la legitimidad social en procesos de planificación y ejecución de obras.

Asimismo, se articulan con estudios de impacto ambiental y diagnósticos generados por mesas barriales o consejos de hábitat. Otro caso es el de la provincia de Mendoza, cuyo sistema de audiencias públicas opera como una instancia formal prevista por normativa provincial para someter a evaluación y conocimiento público proyectos de obras públicas de gran magnitud, planes de ordenamiento territorial o decisiones que afecten de manera significativa el uso del suelo, el ambiente o la infraestructura regional.

Sistemas de evaluación y monitoreo

Los sistemas de evaluación y monitoreo son el resultado de la aplicación integrada de principios, procesos, procedimientos y prácticas administrativas orientadas al seguimiento y análisis sistemático de políticas, programas y proyectos públicos (Ballivian *et al.*, 2016). El monitoreo es un proceso continuo de recolección y análisis de información durante la ejecución de una intervención, con finalidad descriptiva y de gestión (Gertler *et al.*, 2017). La evaluación, por su parte, es un proceso sistemático de análisis que emite juicios de valor sobre el diseño, la implementación, los resultados e impactos de una política o programa, e identifica factores explicativos y relaciones causales (Weyrauch, 2012).

Estos sistemas, que atraviesan transversalmente a todos los instrumentos, permiten medir y actualizar los CTM, la interoperabilidad de las IDE, la participación efectiva en el presupuesto participativo, el cumplimiento y la evolución de las etapas en planes, programas y proyectos. En definitiva, este instrumento constituye un mecanismo de aprendizaje institucional que vincula metas reales, presupuestarias y territoriales con resultados e impactos verificables.

01 OBJETIVOS

- Verificar el grado de cumplimiento de objetivos y metas.
- Identificar desvíos y obstáculos en la implementación.
- Analizar la pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto de las intervenciones.
- Producir evidencia para la toma de decisiones estratégicas y presupuestarias.
- Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

02 ESCALA

- Sectorial (salud, educación, vivienda, planificación urbana).
- Local: se corresponde con el ámbito jurisdiccional del municipio, departamento o comuna.
- Regional, metropolitano o intermunicipal: en territorios integrados a nivel espacial y funcional; pueden ser áreas, redes, corredores y cuencas.
- Provincial.
- Nacional.

03 REQUISITOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

- Sostenibilidad institucional en la formalización normativa y estabilidad organizacional.
- Indicadores rigurosamente definidos y controles metodológicos.
- Definición clara de objetivos y teoría de cambio, metas verificables, sistemas de información confiables y mecanismos periódicos de reporte. Las mediciones pueden ser cuantitativas, cualitativas o mixtas, dependiendo del objeto evaluado.

04 ¿QUÉ HABILITA?

- **Evaluar y redireccionar:** permite la detección temprana de desvíos y obstáculos en la implementación y aplicar ajustes oportuno de las políticas en contextos dinámicos.
- **Medir resultados e impactos:** generar comparación entre lo planificado y lo ejecutado o analizar la trazabilidad de la cadena de resultados (de insumos a impactos).
- **Gestión eficiente:** favorece a la rendición de cuentas, la disponibilidad de información pública verificable y al aprendizaje institucional a partir de los hallazgos.

05 ¿SOBRE QUÉ ACTÚA?

- Políticas públicas.
- Programas gubernamentales.
- Proyectos específicos.
- Procesos administrativos y operativos.
- Resultados e impactos sociales, económicos y territoriales.

06 PROCESO

- **Decisión institucional y formalización normativa:** se define la creación del sistema, su alcance y su carácter, y se le da respaldo normativo.
- **Definición de objetivos:** se explica qué se quiere lograr mediante qué cadena causal (insumo-proceso-producto-resultados-impacto).
- **Diseño metodológico y matriz de indicadores:** selección de indicadores propios del programa y su contexto, definición de metas verificables, líneas de base, periodicidad y unidades de análisis. Se construye la matriz que cruza los niveles (producto, proceso, resultado, impacto) con las dimensiones física y presupuestaria.
- **Construcción del sistema de información:** se definen las fuentes de datos, los circuitos de cargas, los responsables y la infraestructura tecnológica. Así se garantiza la replicabilidad y su medición en el tiempo.
- **Recolección de datos y construcción de resultados:** se transforma el dato en información estratégica, identificando desvíos, análisis de pertinencia, eficacia y elaboración de reportes periódicos para los distintos destinatarios.

07 ACTORES

- **Gobierno nacional, provincial y local:** institucionalizan los sistemas de evaluación y utilizan sus resultados para orientar y ajustar políticas, programas y proyectos.

- **Áreas técnicas:** diseñan indicadores, recolectan y analizan información y elaboran reportes para la toma de decisiones.

- **Organismos multilaterales:** aportan metodologías, asistencia técnica y criterios de evaluación y seguimiento.

08 IMPACTOS DESEADOS

- Fortalecimiento de la capacidad estatal de decidir con base en evidencia y no solo en criterios políticos o coyunturales.
- Mejora en la calidad del diseño de políticas al permitir ajustes continuos.
- Reducción de la discrecionalidad administrativa mediante indicadores objetivos.
- Aumento de la transparencia al generar información pública verificable.
- Contribución a la sostenibilidad de las intervenciones (detección temprana de desvíos antes de que se consoliden problemas estructurales).
- Favorecimiento de la continuidad de las políticas más allá de los ciclos políticos.
- Fomento del aprendizaje institucional y la mejora continua.

09 INDICADORES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

- El desempeño, los resultados y los efectos estructurales de las políticas públicas: permiten verificar si las intervenciones cumplen sus objetivos y en qué medida producen transformaciones reales en el territorio.
- El sistema opera en distintos niveles:

  - Mide insumos, es decir, los recursos financieros, humanos y administrativos asignados a una política o programa.
  - Analiza los procesos de implementación: cumplimiento de cronogramas, tiempos administrativos, reuniones técnicas realizadas o grado de ejecución de obra.
  - Productos: los bienes y servicios efectivamente entregados. Indicadores: cantidad de viviendas/soluciones habitacionales entregadas, m² construidos, subsidios o créditos otorgados, población efectivamente atendida.
  - Los efectos directos sobre la población objetivo. Por ejemplo, para el caso habitacional: grado de cobertura de la población objetivo, grado de cumplimiento de compromisos económicos por parte de los beneficiarios, regiones de mayor demanda, sublíneas de mayor demanda, perfil sociodemográfico y habitacional de los beneficiarios.
  - Impacto de las transformaciones estructurales de mediano/largo plazo. Indicadores: reducción del déficit habitacional, mejoras en las condiciones de hábitat, efectos sociales, económicos y territoriales de la intervención.

Entre los programas habitacionales se destaca la implementación de procesos de evaluación en aquellos vinculados con préstamos internacionales, como el ya mencionado PROMEBA, bajo el financiamiento del BID. En sus dis-

tintas etapas, el programa ha operado bajo marcos de evaluación *ex ante*, de proceso y *ex post*, con definición de líneas de base, metas, indicadores cuantitativos de producto —infraestructura ejecutada, por ejemplo— e indicadores de resultado —acceso efectivo a servicios—. La transparencia en la publicación de informes y evaluaciones permite retroalimentar el diseño de nuevas fases de programas.

04





04 CAPÍTULO

RADAR FEDERAL URBANO: EXPERIENCIAS Y CASOS DE LA ARGENTINA

Los capítulos previos caracterizaron a la Argentina urbana actual, delinearon una agenda para construir "la ciudad posible" y sistematizaron los instrumentos y mecanismos de gestión que permiten operativizar estos lineamientos en acciones concretas. Para cerrar ese recorrido, este capítulo presenta 17 iniciativas de gestión[1] (mapa 1) desarrolladas por gobiernos provinciales y locales en los últimos años, concluidas o en fase de desarrollo, reunidas por su capacidad de aportar experiencias situadas y eventualmente replicables en otros territorios.

Los casos conforman una primera base de experiencias que permiten reconocer qué instrumentos se están utilizando, frente a qué problemas, bajo qué condiciones institucionales y con qué alcance. El interés está puesto en los instrumentos —las normas, los planes, los programas y los mecanismos de gestión y financiamiento— mediante los cuales los gobiernos locales y provinciales intervienen sobre la planificación urbana, la gestión del suelo, el acceso al hábitat y al alquiler, el financiamiento urbano y el fortalecimiento de sus propias capacidades institucionales.

La sistematización parte de reconocer que los instrumentos no constituyen soluciones universales, sino respuestas que adquieren sentido en función de los recursos, los marcos normativos y las condiciones territoriales en que se implementan. El propósito del capítulo es dar a conocer experiencias concretas de gestión que permita a gobiernos, profesionales y ciudadanía conocer qué instrumentos se utilizan, cómo se aplican y cuál es el alcance que adquieren.

La selección de los casos que conforman este capítulo se realizó a partir de diferentes criterios. Se tuvo en cuenta el potencial de impacto de cada iniciativa, la cobertura geográfica a escala nacional, la diversidad territorial (regionales, provinciales, urbanas y locales) y que abarcaran las categorías de instrumentos desarrollados en el capítulo anterior. También se dio prioridad a

[1] Estas 17 experiencias forman parte del Radar Federal Urbano (RFU), una iniciativa que, al igual que este libro, se desarrolla en el marco de la Hoja de Ruta en Urbanismo y Vivienda que impulsa el CFI junto a las provincias argentinas. Se trata de una herramienta con cobertura federal que detalla experiencias concretas de política y gestión urbana desarrolladas en el territorio nacional. El RFU busca contribuir al fortalecimiento institucional y la mejora de las capacidades de gestión urbana.

las iniciativas efectivamente implementadas y vigentes con resultados verificables y potencial de replicabilidad.

Dado su carácter integral, varias iniciativas desbordan los límites de una sola categoría de instrumentos; por lo tanto, cada caso fue ubicado en la categoría que mejor refleja su mecanismo central y las dimensiones restantes se registraron como vínculos secundarios (en instrumentos vinculados). Cada iniciativa se sistematizó en una ficha[2] de estructura compartida, ordenando la información en datos generales (actores involucrados, fechas, superficie, población) y características específicas (objetivos, resultados, descripción y procedimiento de ejecución), sumando la normativa aplicada y los instrumentos vinculados. De cada experiencia se extraen, además, conclusiones sobre lecciones aprendidas, gobernanza y transferibilidad.

[2] La información se obtuvo de fuentes primarias y secundarias (normativa provincial y local; ordenanzas, decretos, programas provinciales y nacionales; informes de evaluación y seguimiento) y fue revisada por personal de las áreas de gobierno responsables de cada iniciativa o especialistas con conocimiento específico en su implementación. Este control combinó la verificación normativa de cada instrumento (identificación de la ordenanza o decreto, estado de vigencia y escala de actuación) y la información aportada por las diferentes fuentes de análisis. Una vez elaboradas las fichas, se realizó una revisión de conjunto para comparar, ordenar y jerarquizar los ejemplos.

Mapa 1. Experiencias relevadas de implementación de estrategias, programas e instrumentos a nivel nacional



Fuente: elaboración propia.

Rosario (Santa Fe)

Plan Especial de Reordenamiento Urbanístico Ex Batallón 121

CATEGORÍA PRINCIPAL
Planificación urbana

SUBCATEGORÍA
Planes sectoriales

CATEGORÍA DE CIUDAD
Nodo nacional

POBLACIÓN (CENSO 2022)
1.030.069 habitantes (ciudad)

Variación intercensal
8,6% (2010-2022)

PERÍODO
2012-vigente

ESCALA
Urbana

BREVE DESCRIPCIÓN

Instrumento de reconversión de un predio militar de 30 hectáreas del Ex Batallón de Comunicaciones 121 del Ejército (Ayacucho al 5500, Distrito Sur), adquirido a la nación por el gobierno de Santa Fe (con posesión provincial formalizada desde 2011). El plan fijó la nueva configuración del sector y delimitó cuatro sectores (administrativo-cultural-deportivo, parque público, equipamiento tecnológico-educativo y vivienda). Su rasgo distintivo es el mecanismo de gestión: para las 5 ha de vivienda se constituyó un fideicomiso administrado por la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo, en el que la provincia aporta el suelo y el privado financia la infraestructura y la construcción. En 2025 el plan fue modificado y reactivado para alojar la Villa Olímpica de los Juegos Sudamericanos 2026.

METAS

» Recuperar suelo público para uso colectivo y financiar la integración sociourbana del asentamiento lindero a partir de la valorización del suelo generada por la iniciativa.
» Movilizar suelo público estatal mediante un fideicomiso con participación privada.
» Reordenar urbanísticamente el predio del Ex Batallón 121.
» Abrir la trama y dotar de servicios al Cordón Ayacucho, con regularización dominial.
» Obtener infraestructura y vivienda social como contraprestación del aprovechamiento urbanístico.
» Radicar equipamiento tecnológico, educativo, deportivo y cultural.
» Generar oferta habitacional para sectores medios.

MARCO NORMATIVO

» Ordenanza N° 9.027/12 (publicado en 2013): "Plan Especial de Reordenamiento Urbanístico Ex Batallón 121".
» Ordenanza N° 10765/25: "Modificación de indicadores urbanísticos por los Juegos Sudamericanos".
» Resolución N° 0176/25: fideicomiso "Desarrollo y Ejecución de la Propuesta Urbana y Edilicia del Parque Ex Batallón 121".

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

» 2011: posesión del predio por la provincia; escritura nación-provincia.
» 2012: la Ordenanza N° 9.027 aprueba el Plan Especial (4 sectores en 30 ha).
» 2013-2014: Área Tecnológica Nodo Rosario, Museo del Deporte; licitación del sector urbanístico.
» 2016: contrato por 1.398 departamentos y 54 locales.
» 2023: componente habitacional demorado.
» 2025: Modificatoria y Resolución N° 0176/2025 ratificada; inicio de obras del Sector D3 para la Villa Olímpica (2026).

ACTORES INVOLUCRADOS

» Concejo Municipal de Rosario.

» Gobierno de Santa Fe.
» Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo.
» Polo Tecnológico Rosario.
» Universidad Nacional de Rosario.
» Unión Transitoria de Empresas (adjudicataria).

RESULTADOS

» Área Tecnológica Nodo Rosario / Zona I (primer edificio inaugurado; nave de 4.800 m² con 17 empresas).
» Museo del Deporte, Parque Héroes de Malvinas y sede de la Policía de Investigaciones.
» 2025: inicio de obras del Sector D3 (Villa Olímpica); el consorcio se comprometió a entregar 320 departamentos antes de los Juegos Sudamericanos.

INSTRUMENTOS VINCULADOS

» Fideicomiso "Desarrollo y Ejecución de la Propuesta Urbana y Edilicia del Parque Ex Batallón 121".
» Fideicomiso del Área Tecnológica Nodo Rosario (gobierno provincial, el Polo Tecnológico Rosario y el Banco Municipal de Rosario Mandatos y Negocios S.A.).
» Convenio de adquisición del predio nación-provincia. Código Urbano de Rosario (Libro 2, Cap. 4, Secc. 8.68). "Programa de regularización dominial e integración del Cordón Ayacucho".

LECCIONES APRENDIDAS

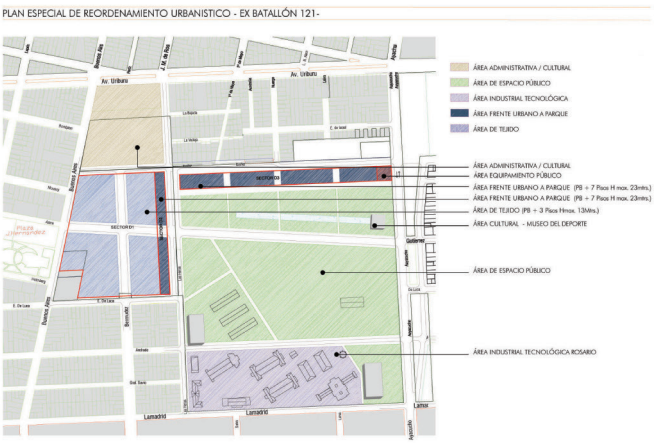
» El suelo público, una vez definidos sus indicadores urbanísticos por ordenanza, puede funcionar como aporte estatal a una asociación con el sector privado y financiar obra social sin erogación presupuestaria.
» Condicionar la comercialización de las unidades al cumplimiento previo de la contraprestación es lo que vuelve exigible el compromiso social.
» Los instrumentos de horizonte largo requieren respaldo normativo firme (la ordenanza sostuvo el proyecto frente a los cuestionamientos judiciales) y son sensibles a los cambios de gestión y a los ciclos económicos.

Mapa 2. Localización del predio Ex Batallón 121



Fuente: elaboración propia

Figura 1. Caracterización funcional e indicadores urbanísticos



Fuente: Secretaría de Planeamiento, Dirección General de Ordenamiento Urbano, "Programa de Preservación y Rehabilitación del Patrimonio", Ordenanza N° 9.027/2012.

Posadas (Misiones)

Plan Forestal Urbano

CATEGORÍA PRINCIPAL
Planificación urbana

SUBCATEGORÍA
Planes sectoriales

CATEGORÍA DE CIUDAD
Ciudad intermedia de mayor complejidad

POBLACIÓN (CENSO 2022)
327.510 habitantes

Variación intercensal
22,8% (2010-2022)

PERÍODO
2012-vigente

ESCALA
Urbana

BREVE DESCRIPCIÓN

El "Plan Forestal Urbano" es la herramienta normativa con la que la Municipalidad de Posadas regula las bases y los criterios del arbolado urbano de una ciudad subtropical, guiando su manejo desde la implantación hasta el cuidado y el mantenimiento. Es un proyecto del "Programa de Desarrollo de Infraestructuras Verdes", dentro del "Plan Urbano Ambiental Posadas" (PUAP) 2012 y en línea con el "Plan Estratégico Posadas 2022". Los fundamentos del plan identifican los servicios ambientales del arbolado: aire más limpio, barrera sonora y visual, sombra, captación de partículas en suspensión, amortiguación de las fluctuaciones térmicas y pluviales, y fortalecimiento de la conectividad paisajística; se destacan también la reducción de las islas de calor, el secuestro de carbono y la disminución de la polución.

METAS

» Revertir el deterioro ambiental urbano.
» Contener los procesos de expansión urbana.
» Consolidar el arbolado de Posadas para conferir identidad, organización y significado al paisaje urbano, promoviendo la conciencia ambiental y la calidad de vida de las y los vecinos.
» Fortalecer los servicios ambientales.
» Crear conectividad peatonal y vial.
» Promover la educación ambiental.
» Incluir reservas, parques, plazoletas y bulevares.

MARCO NORMATIVO

» Carta Orgánica Municipal (2010): declara patrimonio intangible del municipio a las especies arbóreas y los espacios verdes (art. 84) y establece a la planificación estratégica como una herramienta de gestión territorial municipal.
» "Plan Estratégico Posadas 2022": define lineamientos de desarrollo urbano integral y promueve así un modelo compacto, inclusivo y ambientalmente sostenible.
» "PUAP 2012" - Ordenanza XVIII - Nº 144 (antes Ordenanza Nº 3.333/13): define el modelo territorial para el municipio, así como programas, proyectos e instrumentos de actuación. Entre otros integra el sistema de espacios verdes y el sistema de arroyos urbanos, y crea el "Programa de Desarrollo de Infraestructuras Verdes" que contiene al "Plan Forestal Urbano".
» Ordenanza XVIII - Nº 126 (antes Ordenanza Nº 2.916/11) de Ordenamiento del Frente Fluvial de la Ciudad de Posadas: establece indicadores de usos del suelo y morfología urbana para la totalidad del frente costero de la ciudad, dividido en distintos tramos con características homogéneas.
» Ordenanza XVIII - Nº 149 (antes Ordenanza Nº 3.372/13) de Ordenamiento Urbano de la Ciudad de Posadas: similar en contenidos y objetivos de la Ordenanza de Ordenamiento del Frente Fluvial, abarca la totalidad del territorio municipal no incluido anteriormente en el Frente Fluvial.

» "Plan Forestal Urbano". Digesto: Ordenanza VI - N° 28 (antes Ordenanza N° 3.308/13).

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

» 2010: Carta Orgánica Municipal y "Plan Estratégico Posadas 2022" (documento).
» 2011: incorporación de sistema de información geográfica (GIS) a la gestión municipal.
» 2012: sanción del PUAP; creación del "Programa de Desarrollo de Infraestructuras Verdes"; formulación del "Plan Forestal Urbano".
» Diagnóstico del arbolado: recorrido de veredas y espacios públicos, cotejo con el Código Urbano y de Edificación.
» Mesas de concertación multidisciplinarias (gobierno local-provincia) y selección de 25 especies nativas de 100 detectadas, con fichas biológicas.
» Definición de áreas y niveles de intervención: recuperación, completamiento/sustitución e implantación.

ACTORES INVOLUCRADOS

» Unidad Ejecutora de Proyectos Especiales, Municipalidad de Posadas, área que tenía a cargo la implementación del Plan Estratégico y Plan Urbano. Actualmente la autoridad de aplicación es la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad.
» Municipalidad de Posadas: Secretaría de Servicios Públicos (Dirección de Espacios Públicos), Secretaría de Planificación Estratégica y Territorial (Dirección de Urbanismo), Secretaría de Calidad de Vida (Dirección de Medio Ambiente Urbano, Dirección de Aguas y Tierras, Dirección de Educación Ciudadana).
» Provincia de Misiones: Ministerio de Ecología y RNR (Dirección de Bosques Nativos), Subsecretaría de Ordenamiento Territorial y Subsecretaría de Ecoturismo y Desarrollo Sustentable.
» Empresas privadas, organizaciones civiles, instituciones educativas, ciudadanía y frentistas.

RESULTADOS

- Incorporación del arbolado y el paisaje fluvial como infraestructura urbana estratégica.
- Fortalecimiento de una planificación urbana con enfoque ambiental integrado.
- Articulación entre ordenamiento territorial y sostenibilidad.
- Consolidación de instrumentos financieros vinculados al desarrollo territorial.
- Definición de cinco áreas de valor ambiental (protegidas por Ordenanza XVIII - Nº 290): Piró, Silicon, Vivero Municipal, Arboretum del Parque de la Ciudad, Anfiteatro M. A. Ramírez.
- Creación del "Centro de Investigación y Producción Alberto Roth": entre 2020 y 2024 alcanzó una producción de 40.000 unidades entre plantas y árboles. Esa capacidad permite plantar más de 6.000 árboles por año en el espacio público.

INSTRUMENTOS VINCULADOS

- "Plan Estratégico Posadas 2022".
- "PUAP 2012".
- "Programa de Desarrollo de Infraestructuras Verdes", con sus proyectos complementarios: "Sistema de Reservas Urbanas Públicas y Privadas", "Escuela de Jardinería y Producción Vegetal", "Puesta en Valor del Jardín Botánico Alberto Roth", "Saneamiento de Arroyos y Cuencas", "Protección de Humedales y Conservación de Cuerpos de Agua".
- "Fondo de Desarrollo Urbano" - Ordenanza XVIII - Nº 128 (antes Ordenanza Nº 2.963/11) y convenios urbanísticos.
- Carta Orgánica Municipal (2010) y Ordenanza XVIII - Nº 126 (Área Especial Ribereña).
- Áreas de Valor Ambiental (AVA): espacios verdes de alto valor ambiental por su riqueza natural en el sector urbano de Posadas. Protegidos por Ordenanza XVIII - Nº 290.
- "Barrios Más Verdes", Ordenanza VI - Nº 76.

LECCIONES APRENDIDAS

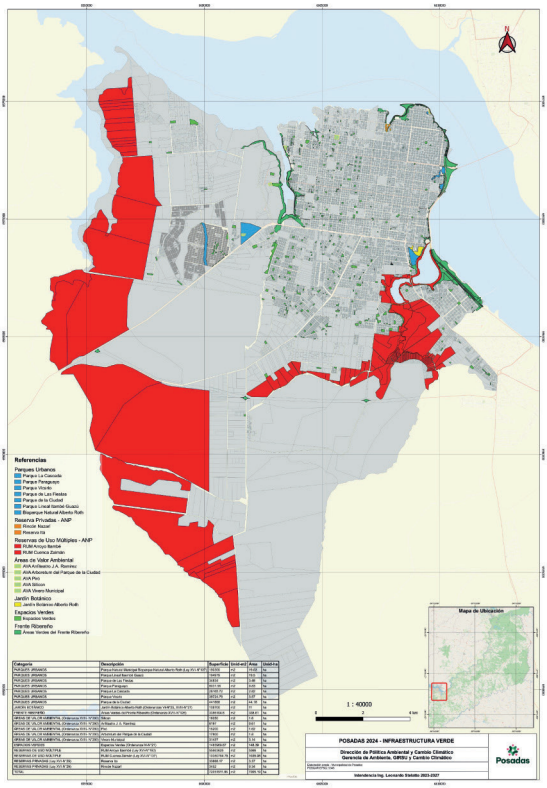
- Priorizar especies nativas: menor costo de mantenimiento y menor tasa de sustitución, refugio y alimento para la fauna y mayor biodiversidad.
- Trabajo por etapas y mesas de concertación multidisciplinarias entre gobierno local y provincia.
- La adecuación de cada especie al ancho de vereda/calzada y al distrito fitogeográfico mejora la adaptación y supervivencia del arbolado.
- La infraestructura verde puede concebirse como infraestructura urbana estructural, integrada al modelo de ciudad.
- La continuidad institucional y técnica es clave para sostener políticas ambientales urbanas.

Figura 2. Barrios Más Verdes



Fuente: Municipalidad de Posadas, https://posadas.gov.ar/sustentable/infraestructuras-verdes/.

Mapa 3. Infraestructura verde (2024)



Fuente: Municipalidad de Posadas, https://posadas.gov.ar/sustentable/infraestructuras-verdes/.

San Juan (San Juan)

Plan de transporte RedTulum

CATEGORÍA PRINCIPAL
Planificación urbana

SUBCATEGORÍA
Planes sectoriales

CATEGORÍA DE CIUDAD
Nodo regional

POBLACIÓN (CENSO 2022)
819.445 habitantes (provincia)

Variación intercensal
20,3% (2010-2022)

PERÍODO
2021-vigente

ESCALA
Provincial

BREVE DESCRIPCIÓN

Es un sistema integral de transporte público de la provincia de San Juan, organizado en una red primaria y una red secundaria de recorridos de ómnibus operados por empresas privadas bajo regulación estatal, que conecta la capital con los departamentos periféricos. Propone pasar de un esquema centralizado a uno descentralizado, con lógica troncal-alimentador: líneas troncales con carril exclusivo y estaciones de transbordo, que permiten moverse entre puntos periféricos sin pasar por el microcentro y conectar departamentos antes no vinculados entre sí.

METAS

» Reestructurar el sistema de transporte público metropolitano para mejorar la accesibilidad territorial, la eficiencia operativa y la equidad socioespacial mediante una red integrada y jerarquizada con lógica de servicio troncal-alimentador.
» Habilitar conexiones interdepartamentales directas antes inexistentes.
» Ofrecer, a largo plazo, viajes más accesibles económicamente y de mayor calidad.

MARCO NORMATIVO

» Ley Provincial Nº 2.162-A (2020): aprueba la adenda al Acta Acuerdo Nº 2.484 (Ministerio de Obras y Servicios Públicos - Municipalidad de la Ciudad de San Juan); cede a la provincia derechos sobre un inmueble municipal para obras de conectividad interdepartamental del servicio de transporte RedTulum.
» Ley Provincial Nº 2.175-A (2021): convenio específico de colaboración entre el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la provincia de San Juan y la Municipalidad de la ciudad de San Juan, con el objeto de articular acciones necesarias para la ejecución de obras de infraestructura del Sistema de Transporte Público de RedTulum.
» Ley Provincial Nº 814-A (2015): regula la prestación del servicio público de transporte de personas.
» Encuadre estratégico: "Plan Estratégico San Juan" (actualización 2024).

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

» 2020: Ley Nº 2.162-A, RedTulum se define como eje de conectividad del Acuerdo San Juan.
» 2021: Ley Nº 2.175-A, lanzamiento del sistema (4 de diciembre de 2021) y primeras líneas interdepartamentales, además de la app RedTulum.
» 2022: creación del Consejo Comunitario para el Transporte Público; adaptación de recorridos y horarios a partir de las sugerencias de usuarias/os.
» 2023: continúan las adecuaciones de recorridos y horarios y los estudios de demanda y factibilidad.
» 2024: se suma el seguimiento en tiempo real mediante la app WARA San Juan.

ACTORES INVOLUCRADOS

- Provincia de San Juan: rol estratégico y presupuestario.
- Ministerio de Gobierno (Secretaría/Dirección de Tránsito y Transporte): diseño, coordinación e implementación de RedTulum.
- Ministerio de Obras y Servicios Públicos: obras de infraestructura.
- Empresas de transporte: operan las líneas bajo regulación estatal.
- Usuarios/as y vecinos/as: determinan la demanda real.

RESULTADOS

- Adaptación sucesiva de recorridos y horarios según las necesidades planteadas por usuarios/as (31 recorridos ajustados en una sola tanda de 2022; cambios a líneas 4, 403, 405 y 406).
- Incorporación de nuevas líneas (por ejemplo, línea 850 interdepartamental).
- App de RedTulum con información de recorridos, paradas y horarios; desde 2024, seguimiento en tiempo real vía WARA.
- Estaciones de transbordo (Córdoba y Mitre) que articulan la red primaria.

INSTRUMENTOS VINCULADOS

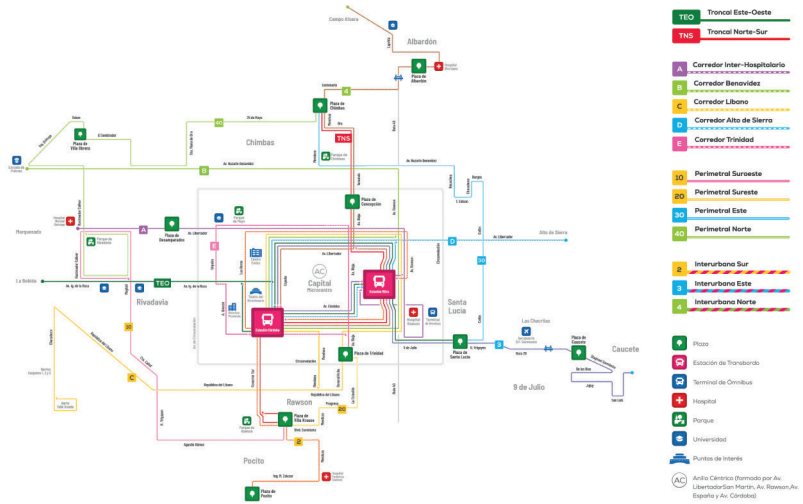
- Consejo Comunitario para el Transporte Público: instancia participativa de la Dirección de Coordinación de RedTulum, con reuniones y talleres en numerosos barrios para relevar y mejorar el servicio.
- Mesa de Accesibilidad para el Transporte Público: adecuación de infraestructuras, capacitación a choferes e implementación asistida de tecnologías.
- Acuerdo San Juan: eje conectividad.

LECCIONES APRENDIDAS

- El transporte público es una herramienta clave para ampliar las posibilidades de desarrollo y mejorar las condiciones ambientales de la población.
- Concebir la red como un plan de movilidad social permite articular las dimensiones social, económico-productiva, cultural, educativa, deportiva y sanitaria del territorio.

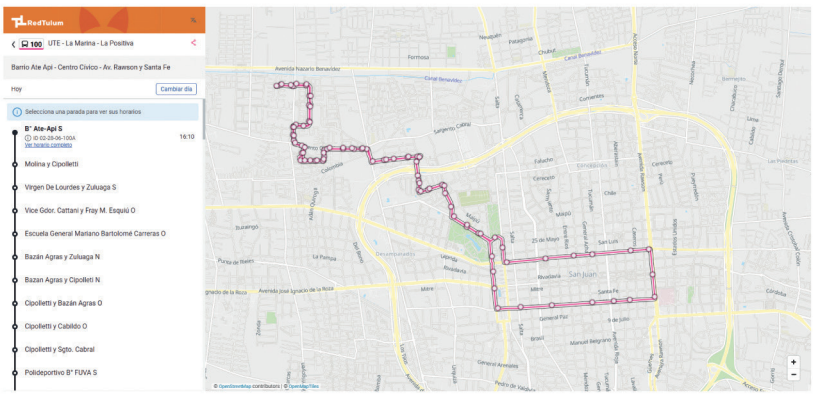
» La conectividad tiene efectos redistributivos y contribuye a reducir los desequilibrios territoriales; mejorar la cobertura y llegar a zonas sin servicio es central.

Figura 3. Sistema de líneas primarias de RedTulum



Fuente: www.redtulum.gob.ar.

Figura 4. Captura de pantalla del planificador de "RedTulum"



Fuente: https://moovitapp.com/tripplan/san_juan-6137/lines/100/40484573/5694844/es-419?utm_source-webredtulum%20&utm_medium-web-redtulum%20&utm_campaign-menuweb&customerId-NPldiV-PgGcj-pA7yOXVPg.

Neuquén (Neuquén)

Plan de Regionalización

CATEGORÍA PRINCIPAL
Planificación urbana

SUBCATEGORÍA
Plan Estratégico Territorial

CATEGORÍA DE CIUDAD
Nodo regional

POBLACIÓN (CENSO 2022)
708.578 habitantes

Variación intercensal
28,5% (2010-2022)

PERÍODO
2024-vigente

ESCALA
Provincial

BREVE DESCRIPCIÓN

El "Plan Provincial de Regionalización de Neuquén" es impulsado por el gobierno provincial que, en el marco de la Ley Nº 3.480, organiza el territorio en siete regiones: Alto Neuquén, del Pehuén, de los Lagos del Sur, del Limay, de la Comarca, Confluencia y Vaca Muerta. Estas regiones se definieron a partir de las dinámicas poblacionales, las identidades culturales y territoriales, las actividades económicas y los corredores estratégicos de cada zona. El plan es diseñado e implementado de manera coordinada con los gobiernos locales.

METAS

» Armonizar la estructura de organismos públicos y judiciales bajo este mismo diseño territorial.
» Homogeneizar y unificar la delimitación de las regiones en el territorio.
» Fortalecer la gestión local y la integración regional, impulsando y promoviendo el fortalecimiento de las economías regionales y la diversificación de la matriz productiva.
» Fortalecer la planificación del desarrollo sostenible, regional, sectorial y local, que permita la priorización y ejecución de los planes, programas, proyectos y obras públicas.

MARCO NORMATIVO

» Ley Nº 3.480/24: "Plan Provincial de Regionalización de Neuquén". Promueve la consolidación de un territorio inclusivo, integrado, competitivo, sostenible y equilibrado, considerando la diversidad del territorio y de las comunidades.
» Decreto Nº 366/24: regionalización del territorio y su división en siete regiones.
» Ley Nº 3.502/25: reconfiguración de las circunscripciones judiciales conforme al Plan Provincial de Regionalización. Incorpora incentivos económicos y promueve el desarrollo territorial bajo el esquema regional, lo cual refuerza la lógica del plan en la política económica provincial.

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

» 2024: firma del pacto de gobernanza con municipios y comisiones de fomento, se aprueba el Decreto Provincial Nº 366/2024 y se sanciona la Ley Provincial Nº 3.468 de esquema regional. El Poder Ejecutivo envía el proyecto de ley para institucionalizar el plan; se sanciona la Ley Provincial Nº 3.480.
» 2025: se promulga la Ley Provincial Nº 3.502.

ACTORES INVOLUCRADOS

» Gobiernos locales: ejecución de las políticas en territorio.
» Delegados/as regionales: coordinación operativa regional.
» Secretaría del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo

(COPADE): rol técnico-estratégico y de articulación interinstitucional.
» Provincia de Neuquén conducción política y administrativa.
» Nación: respaldo normativo.

RESULTADOS

» Firma de dos pactos de gobernanza con intendentes y presidentes de comisiones de fomento, que fijaron un criterio común de prioridades.
» Consolidación de las Unidades Operativas Regionales con delegados regionales, orientadas a la inversión en infraestructura social y la descentralización de servicios públicos en todas las regiones.

RESULTADOS CONCRETOS POR REGIÓN

» Alto Neuquén: instalación de la Universidad Nacional del Comahue en Chos Malal, Andacollo y Buta Ranquil.
» De los Lagos del Sur: conformación del primer Corredor Cultural Regional; primer Protocolo Regional de Abordaje de Violencia de Género; primera Base Integral de Emergencias en Villa Traful (24/7).
» De la Comarca: ampliación de la planta cloacal Cutral Co / Plaza Huincul (para más de 10.000 habitantes).
» Del Pehuén: pavimentaciones (RP 23, RP 46, Los Catutos); viviendas CORFONE en Las Coloradas y Villa Puente Picún Leufú; ampliaciones y refacciones en hospitales, centros de salud y escuelas.
» Vaca Muerta: ampliación de redes de gas y cloacas; hospital de Buta Ranquil finalizado; ampliación del hospital de Rincón de los Sauces; proyecto de energía renovable (paneles solares y baterías) en Los Chihuidos.
» Del Limay: remodelación y ampliación del Hospital de Picún Leufú; mejora de 15 km de caminos rurales (RP 20 y RP 47).
» Confluencia: inauguración del acceso a la península Hiroki y apertura del Polo Tecnológico en la capital.

INSTRUMENTOS VINCULADOS

» Convenio de cooperación con el Ministerio Público Fiscal para la implementación del plan.
» "Plan Provincial de Salud 2024-2027": incorporación al plan GIRSU.
» Convenios con gobiernos locales como Rincón de los Sauces, Plottier

y El Cholar para el reacondicionamiento de obras públicas y nuevas infraestructuras.

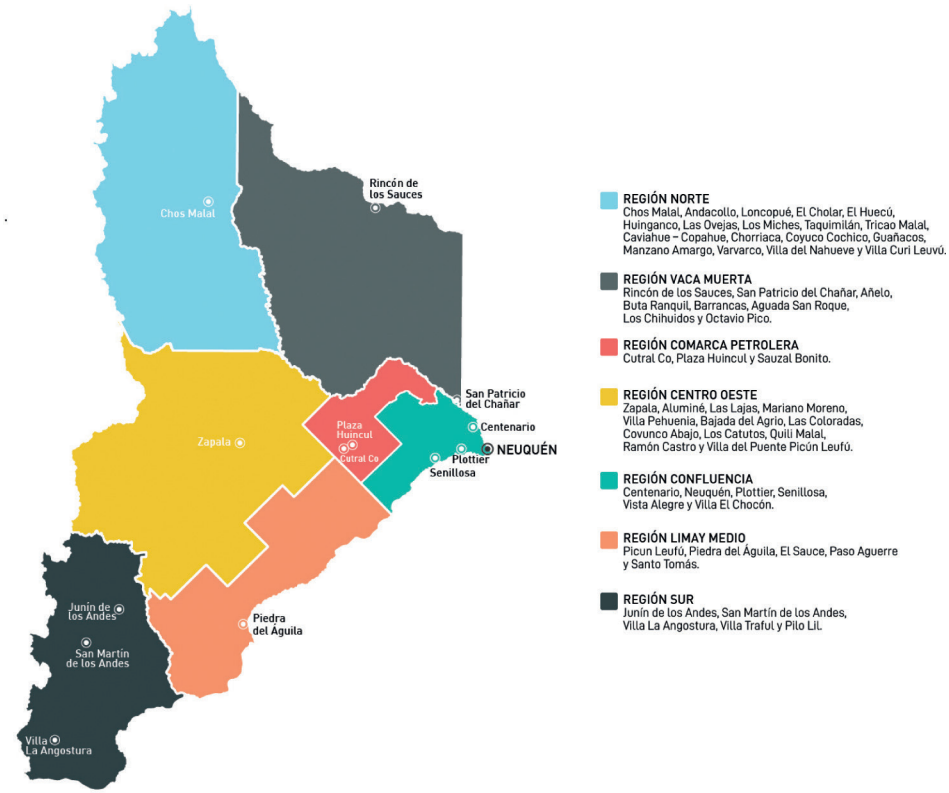
» Proyectos ambientales "Playas Limpias".

LECCIONES APRENDIDAS

» La descentralización solo llega al territorio cuando hay una estructura ejecutora permanente en cada región, como las Unidades Operativas Regionales.

» La regionalización necesita instrumentos técnicos que la acompañen, como planes de ordenamiento territorial y relevamientos.

Mapa 4. Regiones propuestas por el plan



Fuente: https://www.copade.gob.ar/plan-provincial-de-regionalizacion/.

Corrientes (Corrientes)

Plan Urbano Ambiental Santa Catalina / Proyecto Urbano Estratégico de Expansión Planificada

CATEGORÍA PRINCIPAL
Planificación urbana

SUBCATEGORÍA
Plan sectorial

CATEGORÍA DE CIUDAD
Nodo regional

POBLACIÓN (CENSO 2022)
437.443 habitantes

Variación intercensal
22,2% (2010-2022)

PERÍODO
2013 (aprobación por el Concejo Deliberante)-vigente

ESCALA
Urbana

BREVE DESCRIPCIÓN

En 2010 el municipio de Corrientes adquirió del Ejército Argentino el predio de Santa Catalina (2.387 ha), la principal tierra vacante de la ciudad, ubicada al sudoeste, entre el río Paraná y el Riachuelo. En 2012 un equipo de consultores externos y locales inició la elaboración del "Plan Urbano Ambiental", aprobado por el Concejo Deliberante en 2013 e implementado por el Fideicomiso Santa Catalina. El plan busca conducir una expansión urbana ordenada hacia el sur, en suelo apto y no inundable, articulando el nuevo desarrollo con la ciudad consolidada.

METAS

» Mejorar las condiciones de acceso al suelo urbano.
» Gestionar la expansión de la ciudad.
» Desalentar las ocupaciones informales en las tierras del borde periurbano donde se desarrollan actividades productivas o proyectos de equipamiento e infraestructura.
» Incorporar un área subutilizada mediante urbanización integral y vincularla con la ciudad consolidada.
» Posibilitar el acceso al río (recreativo y productivo).
» Preservar áreas de interés natural, paisajístico y turístico.
» Localizar actividades económico-productivas no admitidas en áreas centrales.
» Indicar proyectos de equipamiento e infraestructura de escala urbano-regional.
» Distribuir equilibradamente vivienda y equipamiento barrial.
» Jerarquizar la red vial.

MARCO NORMATIVO

» Ordenanza Nº 5.639/12: aprueba compra por vía de excepción de inmueble conocido como Santa Catalina.
» Ordenanza Nº 6.020/13: declara a Santa Catalina como área de expansión, definió los elementos estructurantes del *master plan* y creó el Fondo Fiduciario.
» Código de Planeamiento de la Ciudad de Corrientes (2017): la zona inicial de urbanización se fija dentro del área urbana, sin extender los límites urbanos existentes.
» Ordenanza Nº 7.429/23: plan especial de la tercera etapa de urbanización Santa Catalina.
» Convenio entre el municipio de Corrientes y la Subsecretaría de Planificación de la Nación para la elaboración del plan.

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

» 2013: aprobación del marco normativo del plan. El Concejo Deliberante sanciona la Ordenanza Nº 6.020, mediante la cual se declara a Santa Catalina como área de expansión urbana. Se crea el Fideicomiso

Santa Catalina como instrumento jurídico y financiero para la gestión del desarrollo urbano.

» 2014: creación del instrumento de gestión. El municipio asume el rol de fiduciante y beneficiario, y transfiere el predio al fideicomiso con el mandato de ejecutar la urbanización de acuerdo con el *master plan*.

» 2015: desarrollo de proyectos urbanos iniciales. Se elaboran los proyectos urbanos para los primeros sectores a urbanizar (sectores 1 y 2), se realizan las tareas administrativas y técnicas, como mensuras, regularización dominial y adquisición de adremas, necesarias para habilitar la futura transferencia de lotes a las y los ocupantes.

» 2016: incorporación de programas de vivienda. Se destinan 41 hectáreas del predio al programa Procrear para el desarrollo de 678 viviendas, con financiamiento del Banco Hipotecario y construcción a cargo de empresas adjudicatarias. Además, se hace una integración con barrios existentes y se impulsa la expansión del Barrio Esperanza:
  - 48 viviendas construidas por cooperativas con financiamiento nacional (de un total previsto de 150).
  - 20 viviendas construidas por el gobierno local para familias con problemas de hacinamiento.

ACTORES INVOLUCRADOS

» El municipio de Corrientes contaba con una entidad financiera (monte de piedad) que se asume como fiduciante y beneficiario, transfiriendo la totalidad del predio Santa Catalina.

» Ejército Argentino: propietario original del predio, que transfirió la tierra al patrimonio público local.

» Subsecretaría de Planificación de la Inversión Pública – Ministerio de Planificación Federal (convenio y financiamiento; coordinación general compartida).

» Procrear / Banco Hipotecario, cooperativas de vivienda, Instituto de Vivienda de Corrientes.

RESULTADOS

» Predio de 2.387 ha incorporado al patrimonio municipal con plan regulatorio aprobado.

» Fideicomiso constituido y en operación desde 2014.
» Cesión de 41 ha a Procrear (sector 3); contrato para 678 núcleos habitacionales.
» Expansión del Barrio Esperanza: 48 de 150 viviendas previstas (cooperativas con fondos nacionales), más 20 viviendas municipales para familias con hacinamiento.
» Zona inicial de urbanización definida dentro del área urbana sin extender límites.
» Fortalecimiento del rol local en la gestión del suelo urbano ante la sucesión de tres administraciones municipales con diferente nivel de conocimiento de cómo opera y se administra un fideicomiso.

INSTRUMENTOS VINCULADOS

» Convenios entre intermunicipales.
» Formas de subasta, adjudicación de vivienda subsidiada, transferencia de dominio y articulación del desarrollador mayorista (fideicomiso) con los urbanizadores minoristas (programación y coordinación de obras, flujos financieros, mecanismos de administración).
» Código de Planeamiento Urbano de la ciudad de Corrientes.
» Implementación de una política de participación comunitaria, organización barrial, comunicación social, seguimiento de la instalación de nuevos pobladores, porcentajes de vivienda con financiamiento social, etcétera.
» La construcción de un conjunto Procrear aceleró el inicio de la implementación del proyecto, pero con una modalidad más parecida a los conjuntos del Fondo Nacional de la Vivienda (gran empresa, departamentos, etcétera).

LECCIONES APRENDIDAS

» La adquisición pública de grandes reservas de suelo puede convertirse en una herramienta estratégica para orientar el crecimiento urbano.
» La planificación requiere modelos de gestión institucional y financiera específicos para poder implementarse, una capacitación de quienes van a operar el proyecto, establecer procedimientos operativos (transferencia de dominio, contratos de obra, manejo financiero) y la continuidad

de las decisiones que conforman el núcleo de la propuesta a pesar de los cambios de gestión.

- Se debe comprender cómo funcionan el mercado de suelo y sus operadores para poder conducir un proyecto que vincula lo público y lo privado.
- La articulación entre gobierno local, nación y equipos técnicos especializados fortalece la capacidad de planificación de ciudades intermedias.
- La gestión y ejecución de proyectos complejos como el acceso al nuevo puente y la reconversión del barrio (regularización, desplazamiento, reorganización de espacios cultivables, operatoria de mejoramiento de la vivienda) se fortalecen cuando existe una coordinación sostenida entre el gobierno local, provincial y nacional.
- Los procesos de radicación de poblaciones (como los barrios de oleros en la costa) requieren una implementación cuidadosa y respetuosa para lograr mejores resultados sociales, territoriales y ambientales.

Mapa 5. Localización del predio "Santa Catalina"



Fuente: elaboración propia.

Figura 5. Zonificación general: principales usos y reservas



Fuente: Repetto, J., Sánchez, L. y Alcalá, L. (2014), "Plan urbano-ambiental Santa Catalina, Corrientes", ADNea. Revista de Arquitectura y Diseño del Nordeste Argentino, 2(2), p. 41.

Figura 6. Elementos estructurantes del trazado

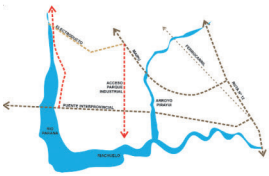


Figura 7. Unidades ambientales/paisajísticas

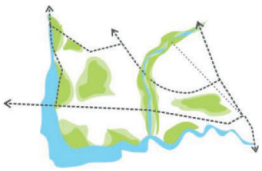


Figura 8. Propuesta de subdivisión



Fuente: Repetto, J., Sánchez, L. y Alcalá, L. (2014), "Plan urbano-ambiental Santa Catalina, Corrientes", ADNea. Revista de Arquitectura y Diseño del Nordeste Argentino, 2(2), pp. 39-41.

General Güemes (Salta)

Plan Integral de Desarrollo Urbano Ambiental (PIDUA)

CATEGORÍA PRINCIPAL
Planificación urbana

SUBCATEGORÍA
Planes sectoriales

CATEGORÍA DE CIUDAD
Ciudad intermedia de menor complejidad

POBLACIÓN (CENSO 2022)
55.746 habitantes

Variación intercensal
18% (2010-2022)

PERÍODO
2008-2022

ESCALA
Urbana

BREVE DESCRIPCIÓN

El PIDUA es el plan de desarrollo urbano-ambiental del municipio de General Güemes, vigente desde 2008 y con fuerza legal desde 2012 (Ordenanza N° 369/12), junto con su "Código de Planeamiento y Edificación". A partir de diciembre de 2019 la gestión creó la "Secretaría de Planificación Urbano Ambiental" (órgano de aplicación previsto en el plan) y comenzó a implementarlo de manera sistemática. La experiencia consiste en la materialización del Sistema de Espacios Abiertos de la ciudad ("Incremento de Áreas Verdes Públicas"): ante una oferta de espacio verde menor a 3 m²/hab. y escasez de suelo, el municipio, en vinculación con actores públicos y privados (Vialidad Nacional, Ferrocarriles, Ingenio San Isidro, Livent, entre otros), recupera espacios urbanos residuales y degradados para obtener suelo destinado a espacio público. El PIDUA fue premiado en el Concurso de Experiencias Innovadoras de Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo para la Reconstrucción Argentina (2021).

METAS

» Elevar la oferta de espacios verdes y abiertos desde menos de 3 m²/hab. hacia una meta cercana a 18 m²/hab., posicionando a la ciudad como modelo de gestión ambiental en materia de espacio público y valorización del paisaje.
» Implementar el Sistema de Espacios Abiertos como red estratégica, no como intervenciones aisladas.
» Moderar el crecimiento expansivo y revertir la fragmentación urbana.
» Usar el espacio público como herramienta de integración social.
» Recuperar suelo mediante alianzas y convenios urbanísticos.

MARCO NORMATIVO

» PIDUA (Ordenanza N° 369/12).
» Código de Planeamiento y "Código de Edificación municipales (parte del PIDUA)".
» Creación de la "Secretaría de Planificación Urbano Ambiental" como órgano de aplicación (diciembre de 2019).
» Programas nacionales/provinciales de financiamiento aplicados: "Argentina Hace" y "Argentina Hace II", Ministerio de Transporte de la Nación, Secretaría de Obras Públicas de la Provincia.

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

» 2008: la ciudad adopta el PIDUA como plan de desarrollo urbano-ambiental.
» 2012: la Ordenanza N° 369/12 aprueba y pone en vigencia el plan y sus códigos.
» 2019: se conforma la Secretaría de Planificación Urbano Ambiental y se inicia la implementación efectiva (aplicación rigurosa de códigos, formulación de proyectos, gestión de fondos, regularización dominial).
» 2019-2022: ejecución de los componentes del Sistema de Espacios Abiertos (obras terminadas, en curso y en proyecto), pese al contexto de pandemia.

ACTORES INVOLUCRADOS

» Gobierno local de General Güemes: Secretaría de Planificación Urba-

no Ambiental y sus direcciones de Obras Particulares y de Planificación Territorial y Desarrollo Ambiental.

- Nación: Vialidad Nacional (cesión de suelo), Ministerio de Transporte, "Argentina Hace" y "Argentina Hace II".
- Provincia de Salta: Secretaría de Obras Públicas e INTA ("Plan de Arbolado Urbano").
- Sector privado: Livent Corporation (cede 15 ha para *buffer* ambiental), Ingenio San Isidro / EMAISA (convenio urbanístico), Minera del Altiplano, Ferrocarriles Argentinos.

RESULTADOS

- El "Plan de Arbolado Urbano", 2026, se encuentra en implementación.
- El Parque de Ingreso General Manuel Belgrano fue inaugurado en 2021 con un desarrollo de 5.000 m^2. El proyecto está destinado al uso de deportistas, familias y visitantes.
- El Centro de Atención al Vecino se inauguró en 2022 en el Barrio 8 de Febrero. Se pueden realizar trámites y consultas sobre diferentes servicios que se prestan desde el gobierno local, provincial y organismos nacionales.

INSTRUMENTOS VINCULADOS

- Códigos de Planeamiento y de Edificación (Ordenanza Nº 369/12).
- Convenios urbanísticos (Livent, Ingenio San Isidro / EMAISA).
- "Plan de Arbolado Urbano" (municipio e INTA).
- Programas "Argentina Hace" y "Argentina Hace II".
- "Plan de Desarrollo Estratégico Salta 2030" (incluye el Fuelle Verde Sur).

LECCIONES APRENDIDAS

- Gestionar los espacios abiertos como una red estratégica, siendo transferibles a gobiernos locales de escala similar.
- Contar con un organismo local dedicado a generar propuestas y aplicar estrategias y normativa (la Secretaría de Planificación Urbano Ambiental) son determinantes para que el plan se ejecute.

Figura 9. Parque de Ingreso General Manuel Belgrano



Fuente: Ministerio de Diseño, https://xn--ministeriodediseo-uxb.com/arquitectura/parque-de-ingreso-general-manuel-belgrano-salta-argentina/.

Mercedes (Buenos Aires)

Regularización dominial e incorporación de inmuebles al Banco Municipal de Tierras e Inmuebles

CATEGORÍA PRINCIPAL
Gestión del suelo

SUBCATEGORÍA
Banco de inmuebles públicos

CATEGORÍA DE CIUDAD
Ciudad de baja complejidad

POBLACIÓN (CENSO 2022)
71.002 habitantes

Variación intercensal
12,1% (2010-2022)

PERÍODO
2017-vigente

ESCALA
Urbana

BREVE DESCRIPCIÓN

El municipio de Mercedes creó, mediante la Ordenanza N° 7.982/17, el Banco Municipal de Tierras e Inmuebles integrado por inmuebles de propiedad municipal y por aquellos que se reciban o adquieran para constituir reservas de suelo. La herramienta se puso a prueba en la regularización del loteo GEO de Agote: un fraccionamiento aprobado en 1948, con más de 1.500 parcelas de 1.000 m² comercializadas informalmente en las décadas de 1950 y 1960, sin infraestructura mínima y con títulos superpuestos. Combinando la prescripción administrativa de la Ley Nacional N° 24.320 con convenios de cesión de derechos posesorios con cargo de escrituración, el municipio saneó los dominios, frenó las ventas irregulares e incorporó parcelas al Banco Municipal de Tierras e Inmuebles para destinarlas a política habitacional. Esta iniciativa obtuvo el primer puesto en el "I Concurso Nacional de Experiencias Innovadoras de Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo (2021)".

METAS

» Compatibilizar el registro catastral con la demanda habitacional.
» Frenar la especulación, las ventas irregulares y las estafas.
» Recuperar plusvalía urbana para el Estado local.
» Constituir y sostener un banco de reservas de suelo urbano municipal.
» Ejecutar la infraestructura mínima faltante (apertura de calles y tendido eléctrico).
» Garantizar seguridad jurídica del dominio y atender el déficit habitacional.

MARCO NORMATIVO

» Ley Nacional N° 24.320/94 (modif. Ley N° 21.477): prescripción adquisitiva administrativa a favor del Estado.
» Decreto-Ley N° 8.912/77: Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la provincia de Buenos Aires.
» Ley N° 14.449: Acceso Justo al Hábitat.
» Decreto-Ley N° 9.533/80: régimen de inmuebles del Estado, reservas y sobrantes fiscales.
» Decreto Provincial N° 92/05.
» Ley N° 11.622/95: consolidación dominial con fines de solidaridad social.
» Ley N° 10.830/89: Escribanía General de Gobierno.
» Ordenanza N° 7.982/17: creación del Banco de Tierras e Inmuebles del municipio de Mercedes.

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

» 2017: se sanciona la Ordenanza N° 7.982 y se recaba información sumaria; primer uso de la prescripción administrativa (Ley N° 24.320) sobre sectores abandonados por sus titulares.
  - Inscripción de la prescripción en el Registro de la Propiedad: legitimidad para frenar ventas irregulares.
  - Mesa de trabajo asociativo con grandes poseedores: seis convenios de cesión de derechos con cargo de escrituración.
  - Contraprestación en especie: 20% de los lotes al municipio (30% si el municipio abre las calles; 50% si además costea el tendido eléctrico).

» 2018: los decretos Nº 286 y Nº 383 incorporan 181 parcelas por prescripción adquisitiva.
» 2021: creación de la Mesa Interdistrital de Tierras y Hábitat e inicio de obras de apertura de calles y electrificación.
» 2021-2024: firma de convenios con poseedores.

ACTORES INVOLUCRADOS

» Gobierno local de Mercedes: Departamento Ejecutivo, Área/Banco de Tierras, Secretaría de Hacienda, áreas contables y legales, Dirección de Producción.
» Honorable Concejo Deliberante de Mercedes (sanción y convalidación por unanimidad).
» Poseedores de grandes macizos, desarrolladores y familias ocupantes del loteo.
» Municipios de la Mesa Interdistrital: Navarro, Luján, Carmen de Areco, San Andrés de Giles, Marcos Paz, General Rodríguez, Las Heras y Salto.

RESULTADOS

» 839 terrenos regularizados mediante seis convenios y 189 lotes (22,5%) cedidos al municipio como contraprestación.
» 181 parcelas adicionales incorporadas en 2018 por prescripción adquisitiva (decretos Nº 286 y Nº 383).
» 68% del loteo GEO regularizado y 370 parcelas incorporadas al Banco Municipal de Tierras e Inmuebles.
» Freno efectivo a ventas irregulares y estafas, certeza jurídica sobre los dominios.
» Recuperación de plusvalía urbana para el Estado y suelo para política habitacional (programa Mi Terreno).
» Escalamiento regional a través de la Mesa Interdistrital de Tierras y Hábitat (ocho municipios).

INSTRUMENTOS INVOLUCRADOS

» Registro Municipal Único y Permanente de Demanda Habitacional (artículo 3, Ordenanza Nº 7.982).

» Programas "Ingreso de Tierras e Inmuebles" y "Disposición de Tierras e Inmuebles".
» Programa "Mi Terreno" (acceso al suelo y la vivienda).
» Mesa Interdistrital de Tierras y Hábitat.

LECCIONES APRENDIDAS

» El trabajo asociativo y participativo con las y los poseedores permite alcanzar acuerdos y evitar la judicialización del conflicto.
» La intervención estatal temprana frena estafas, tomas y especulación.
» La escritura traslativa de dominio es el modo adecuado de regularizar las transmisiones informales.
» Los instrumentos deben aplicarse en paralelo y complementarse.

Mapa 6. Localización del loteo GEO



Fuente: elaboración propia.

Tafí Viejo (Tucumán)

Banco de tierras, movilización de suelo ocioso, recuperación de plusvalías y convenios urbanísticos

CATEGORÍA PRINCIPAL
Gestión del suelo

SUBCATEGORÍA
Banco de inmuebles públicos

CATEGORÍA DE CIUDAD
Ciudad intermedia de mayor complejidad

POBLACIÓN (CENSO 2022)
172.877 habitantes

Variación intercensal
42,2% (2010-2022)

PERÍODO
2020-vigente

ESCALA
Urbana

BREVE DESCRIPCIÓN

Sistema municipal de gestión del suelo que articula instrumentos normativos, financieros y operativos, integrado al modelo urbano-territorial local, para producir suelo urbano con servicios, movilizar suelo ocioso y capturar valorizaciones urbanas. La experiencia se desarrolla en el pedemonte del Aglomerado Metropolitano de Tucumán, bajo fuerte presión de urbanizaciones cerradas y grandes conjuntos habitacionales que valorizan la tierra y alientan su retención especulativa. El sistema se apoya en un registro de demanda de 1.900 familias que cumplen los requisitos de acceso. El gran conjunto de Lomas de Tafí opera como el caso de escala de macro-barrio de aplicación articulada de los instrumentos del sistema (banco de tierras, movilización de suelo ocioso, convenios urbanísticos y plusvalías).

METAS

- Consolidar una política local de gestión del suelo que permita planificar el crecimiento urbano y producir suelo urbano con servicios.
- Constituir el Fondo de Desarrollo Urbano como cuenta específica que reinvierte los recursos generados por los instrumentos en infraestructura, equipamiento y espacio público —artículo 294 del Código Urbano Ambiental y de Edificación (CUAE).
- Mitigar la presión sobre áreas ambientales.
- Resolver la existencia de suelo ocioso dentro del ejido urbano.
- Garantizar acceso equitativo al suelo.
- Contener la presión especulativa del mercado formal (urbanizaciones cerradas) e informal (loteos sin servicios ni títulos perfectos) sobre el pedemonte.
- Dar respuestas a una demanda habitacional relevada de 1.900 familias.

MARCO NORMATIVO

- Ordenanza N° 21/20: creación del Banco Municipal de Tierras como instrumento para incorporar suelo al patrimonio local, constituir reservas públicas y gestionar la producción de suelo urbano con servicios, orientado al acceso equitativo al hábitat.
- Decreto N° 3.327/20: crea la Comisión Intramunicipal del Banco Municipal de Tierras (intendente, secretarías de Promoción Social y de Planeamiento, fiscal municipal, Dirección de Catastro y dos concejales, por la mayoría y la minoría).
- Ordenanza N° 21/20, artículo 12: cesión al Banco Municipal de Tierras del 5% de la superficie útil de las urbanizaciones cerradas.
- Ordenanza N° 135/23: aprueba y pone en vigencia al CUAE; actualiza el marco de ordenamiento local, integra la planificación urbana e incorpora herramientas como movilización de suelo ocioso, recuperación de plusvalías y convenios urbanísticos.
- Complementario con el código ambiental N° 20/20, que integra volúmenes máximos construibles, protección del paisaje, recuperación de áreas de bosque nativo e intensidades de uso.

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

» 2020: creación del Banco Municipal de Tierras.
» 2021-2022: adquisición del predio de Ibatina con financiamiento del "Programa Nacional de Suelo Urbano"; tasación del Tribunal de Tasaciones de la Nación (enero de 2021), preacuerdo de venta (diciembre de 2021) y escritura (abril de 2022): proceso total de 16 meses.
» 2022: incorporación de suelo al patrimonio municipal y aplicación de cesiones obligatorias (5%) en nuevas urbanizaciones.
» 2023: aprobación del CUAE, consolidando el sistema integral de gestión del suelo.
» 2026: aplicación incipiente coordinada de instrumentos (plusvalía, movilización de suelo ocioso, convenios urbanísticos).

ACTORES INVOLUCRADOS

» Gobierno local: ejecución y gestión.
» Nación, mediante el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.
» Comisión Intramunicipal del Banco de Tierras y Concejo Deliberante.
» Desarrolladores privados de urbanizaciones cerradas (cesiones del 5%).

RESULTADOS

» Incorporación de suelo al patrimonio municipal.
» Lomas de Tafí: uno de los mayores conjuntos habitacionales de promoción pública del país, con más de una década de consolidación. Constituye el caso con escala de macro-barrio de aplicación del sistema: allí operan de manera articulada el Banco de Tierras, la movilización de suelo ocioso y la recuperación de plusvalías, a partir del relevamiento catastral de parcelas ociosas (municipales y del Instituto Provincial de Vivienda y Desarrollo Urbano) y de una propuesta de reestructuración parcelaria con usos mixtos y densificación (200 unidades, mediante Consorcio de Desarrollo Urbano y mesa de gestión con el Instituto Provincial de Vivienda).
» Se complementa con el relevamiento SIG de lotes y edificaciones ociosas del área central.
» Adquisición del primer predio de 3 ha en Barrio Ibatina para 79 lotes con servicios.

- Aplicación efectiva de cesiones obligatorias del 5% en nuevas urbanizaciones.
- Gestión en curso de traslado de titularidad de tierras disponibles del Instituto Provincial de Vivienda urbanizadas también ociosas.
- Registro de demanda con 1.900 familias habilitadas.
- Ibatina: propuesta de densificación de la franja frentista (40 viviendas colectivas con planta baja comercial en diez lotes, además de los lotes unifamiliares).
- Cuantificación de las cesiones del 5% en tres urbanizaciones cerradas relevadas.
- Integración entre planificación urbana y política habitacional.

INSTRUMENTOS INVOLUCRADOS

- Banco de Tierras Municipal.
- Movilización de suelo ocioso.
- Recuperación de plusvalías urbanas.
- Convenios urbanísticos.
- Cesiones obligatorias (5%).
- CUAE: contempla parcelamiento y edificación obligatorios, Consorcio de Desarrollo Urbano, Fondo de Desarrollo Urbano con fideicomiso público o privado, prescripción adquisitiva, reajuste de tierras y contribución por mejoras.
- "Programa Nacional de Suelo Urbano" (financiamiento de la adquisición de Ibatina).

LECCIONES APRENDIDAS

- Un sistema integral de instrumentos permite intervenir activamente en el mercado del suelo.
- La articulación entre planificación, banco de tierras y plusvalía fortalece la autonomía municipal.
- La gestión del suelo como política estructural requiere continuidad institucional.
- La complejidad de la gestión de suelo no puede ser desaprovechada en un uso no intensivo del suelo; la cantidad de lotes es poca en relación con la demanda administrativa y los esfuerzos del Estado en todas sus escalas.

» La retención especulativa de predios vacantes limita la eficacia de los instrumentos; se requieren herramientas que desincentiven la ociosidad (parcelamiento y edificación obligatorios, gravámenes a inmuebles en desuso).
» El mercado informal de tierras (loteos sin servicios y títulos imperfectos) exige la participación local en los procesos de regularización.

Mapa 7. Localización del barrio Lomas de Tafí



Fuente: elaboración propia.

Viedma (Río Negro)

Distrito Vecinal Sur

CATEGORÍA PRINCIPAL
Gestión del suelo

SUBCATEGORÍA
Convenio urbanístico

CATEGORÍA DE CIUDAD
Ciudad intermedia de mayor complejidad

POBLACIÓN (CENSO 2022)
59.993 habitantes

Variación intercensal
13,6% (2010-2022)

PERÍODO
2020-vigente

ESCALA
Urbana

BREVE DESCRIPCIÓN

Ampliación urbana con sentido social sobre el eje de crecimiento sur de Viedma (230 ha, de las cuales 194 ha son declaradas de utilidad pública). Creada en 2020 en el marco de la Emergencia de Hábitat junto a un paquete de instrumentos de producción de suelo: convenios urbanísticos con participación local en la valorización inmobiliaria, consorcios urbanísticos, desarrollo prioritario, prescripción administrativa y expropiación. Los propietarios que urbanizan ceden hasta el 20% de los lotes puros al Banco Municipal de Tierras o, desde 2024, ejecutan obras de infraestructura equivalentes dentro del distrito. El suelo captado se adjudica a demanda calificada mediante el Registro EMPEZAR. La experiencia fue premiada en el "I Concurso de Experiencias Innovadoras de Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo para la Reconstrucción Argentina (2021)".

METAS

» Atender la demanda habitacional de la ciudad (3.600 familias) mediante la adquisición del 20% del suelo producido para soluciones habitacionales y la incorporación de 1.000 parcelas al Banco Municipal de Tierras.
» Desarrollar más de 3.000 lotes en el distrito y completar el sector con el Parque Sur y equipamiento de gran escala.
» Movilizar suelo ocioso y ordenar la expansión con trama viaria, reservas fiscales y espacios verdes.
» Conciliar intereses con propietarios, gremios y cooperativas mediante convenios.
» Regularizar dominios fiscales e incorporar tierra nacional (Colonia Penal 12) al desarrollo urbano.

MARCO NORMATIVO

» Ordenanza N° 8.497/20: creación del Distrito Vecinal Sur (ampliación urbana).
» Ordenanza N° 8.498/20: instrumentos de producción de suelo; modificada por Ordenanza N° 9.067/24 (obras de infraestructura como contraprestación alternativa a la cesión de lotes).
» Ordenanza N° 8.499/20: Emergencia de Hábitat.
» Ordenanza N° 8.500/20: Banco Municipal de Tierras.
» Ley Provincial N° 5.554/21: utilidad pública y expropiación de 194 ha del distrito.

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

» 2020: sanción del marco normativo y proyecto de ampliación urbana integral del sector.
» 2021: premio nacional; Ley provincial 5.554 de declaración de utilidad pública sujeto a expropiación.
» 2020-2022: aprobación de siete fraccionamientos con convenios urbanísticos (250 parcelas a ceder); prescripción administrativa de la parcela 18-1-H-028 (120 lotes).
» 2024: la Ordenanza N° 9.067 flexibiliza la contraprestación.
» 2025: apertura de calles del loteo Rucci (350 familias de gremios de

la CGT Zona Atlántica).

» 2026: convenio tripartito entre el sector privado, el gobierno local y el Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda (IPPV) por 265 lotes, licitación de infraestructura (plazo de diez meses) e inscripción para sorteo público.

ACTORES INVOLUCRADOS

» Municipalidad de Viedma: unidad ejecutora y Dirección de Hábitat.
» Concejo Deliberante: sanción del cuerpo normativo.
» Provincia: Legislatura e IPPV (programa Río Negro Suelo Urbano).
» 36 propietarios privados del distrito; gremios y cooperativas (CGT Zona Atlántica).
» Nación: Colonia Penal Nº 12 (transferencia de tierras en gestión).
» Familias del Registro EMPEZAR: destinatarias.

RESULTADOS

» Normativa e institucionalidad operativas (unidad ejecutora, Dirección de Hábitat).
» Siete convenios urbanísticos firmados: 250 parcelas comprometidas al dominio municipal.
» 120 lotes incorporados por prescripción administrativa.
» Loteo Rucci (2025): calles abiertas y demarcadas para 350 familias.
» 265 lotes en urbanización con el IPPV (2026): 130 por sorteo público, obras de agua, energía y alumbrado; cuota que no excede el 20% de los ingresos familiares.
» Nueva etapa proyectada de 250-300 lotes sobre tierras cedidas por la Justicia Federal.

INSTRUMENTOS INVOLUCRADOS

» Banco Municipal de Tierras y Registro EMPEZAR.
» Convenios urbanísticos con participación local en la valorización inmobiliaria.
» Expropiación (Ley Provincial A Nº 1.015) y prescripción administrativa.
» Programa Río Negro Suelo Urbano (IPPV).
» "Plan Nacional de Suelo Urbano" (lotes con servicios).

LECCIONES APRENDIDAS

» El marco normativo integral (distrito, instrumentos, banco de tierras, emergencia) permite producir suelo destinado a política habitacional sin erogación presupuestaria, financiado por las cargas urbanísticas.

» La flexibilidad en la contraprestación (lotes u obras) mejora la aplicabilidad del instrumento y acelera la dotación de servicios.

» La articulación multinivel (local-provincia-nación) y con gremios y cooperativas amplía la escala; la continuidad de la política es clave en un horizonte largo de implementación.

Mapa 8. Localización del Distrito Vecinal Sur



Fuente: elaboración propia.

Gualeguaychú (Entre Ríos)

Banco de Tierras Municipal

CATEGORÍA PRINCIPAL
Gestión del suelo

SUBCATEGORÍA
Banco de inmuebles públicos

CATEGORÍA DE CIUDAD
Ciudad intermedia de mayor complejidad

POBLACIÓN (CENSO 2022)
125.176 habitantes

Variación intercensal
14,2% (2010-2022)

PERÍODO
2016-2021

ESCALA
Local

BREVE DESCRIPCIÓN

El municipio inició en 2016 un proceso de planificación territorial que derivó en un Plan de Ordenamiento Territorial (POT, Ordenanza N° 12.372/2019). La estrategia central fue reactivar dos herramientas que existían, pero estaban en desuso (el Banco Municipal de Tierras y la sobretasa del impuesto inmobiliario a las tierras ociosas), y ponerlas en funcionamiento junto con las Áreas Promocionables y mayores porcentajes de cesión de suelo, para consolidar la planta urbana, movilizar suelo ocioso servido y facilitar el acceso a la tierra y la vivienda. Esta iniciativa fue premiada en el "I Concurso de Experiencias Innovadoras de Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo para la Reconstrucción Argentina (2021)".

METAS

» Facilitar el acceso al suelo urbano mediante la constitución de un patrimonio municipal de tierras disponibles para diversas finalidades públicas (vivienda, equipamiento, espacio público), reduciendo barreras de acceso al suelo y actuando como actor proactivo en el mercado inmobiliario.

» Orientar el desarrollo urbano de Gualeguaychú con mayor integración e inclusión social, distribuyendo equilibradamente los servicios y fomentando nuevas centralidades.

MARCO NORMATIVO

» Plan de Ordenamiento Territorial: Ordenanza N° 12.372/19.

» Sobretasa a tierras ociosas: modificación del Código Tributario (Ordenanza N° 10.288/97).

» Ordenanza N° 14.249/18 del Banco Municipal de Tierras (unidad administradora, venta directa por oferta pública con autorización del Honorable Concejo Deliberante).

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

» 2016: inicio de la planificación territorial, decisión de elaborar el POT.

» 2018: reactivación previa de las dos herramientas en desuso (banco de tierras y sobretasa).

» 2019: sanción del POT, con intervención del Concejo Deliberante y aportes de colegios profesionales e instituciones.

» 2020: entrada en vigencia de la sobretasa, primeras solicitudes de factibilidad.

ACTORES INVOLUCRADOS

» Gobierno local: impulso del POT, conducción del proceso.

» Subsecretaría de Planeamiento y unidad administradora del Banco Municipal de Tierras: rol técnico-operativo central.

» Concejo Deliberante: rol legislativo y de control.

» Familias beneficiadas: destinatarias.

RESULTADOS

- Respuesta a 940 familias, 127 lotes sorteados, 40 viviendas por mano de obra cooperativa, 57 lotes al programa "Hago Mi Casa", 21,5 ha a una asociación público-privada con 525 viviendas en construcción.
- Espacios verdes y 1.300 m de playa pública sobre el río, polideportivo, Mercado Munilla (centro comercial a cielo abierto, más de 30 locales), edificios municipales y predio para el edificio de tribunales.

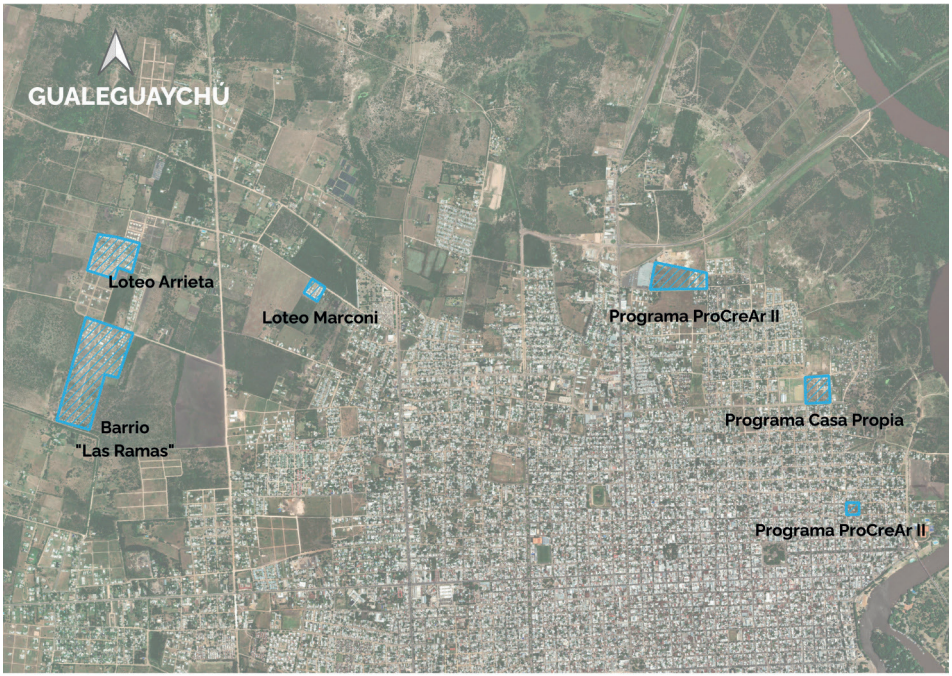
INSTRUMENTOS VINCULADOS

- Sobretasa del impuesto inmobiliario a las tierras ociosas.
- Áreas Promocionables.
- Programa de autoconstrucción "Hago Mi Casa".
- Asociación público-privada para vivienda, código tributario municipal.

LECCIONES APRENDIDAS

- Disponer de un Plan de Ordenamiento Territorial permite fijar lineamientos, articular herramientas existentes e institucionalizar y transparentar los procesos de gestión del territorio.

Mapa 9. Localización de proyectos en los que el Estado municipal aportó las tierras a través del Banco de Tierras Municipal



Fuente: elaboración propia.

Bahía Blanca (Buenos Aires)

Programa de Fondos Rotativos Solidarios para el Mejoramiento Habitacional

CATEGORÍA PRINCIPAL
Promoción y financiamiento urbano

SUBCATEGORÍA
Producción de suelo y vivienda

CATEGORÍA DE CIUDAD
Nodo regional

POBLACIÓN (CENSO 2022)
334.505 habitantes

Variación intercensal
10,9% (2010-2022)

PERÍODO
2011 (reformulación 2024)-vigente

ESCALA
Local

BREVE DESCRIPCIÓN

El programa fue diseñado para reducir el déficit cualitativo de vivienda mediante microcréditos sociales. Respaldado legalmente por la Ordenanza N° 21.837, este sistema funciona gracias a una alianza estratégica entre el municipio y organizaciones civiles de gran cercanía territorial, como Cáritas Arquidiocesana y Ser Comunidad. El programa demuestra que el microcrédito solidario no es una medida de emergencia provisoria, sino una estructura robusta, adaptable y altamente sostenible para transformar la calidad de vida en los sectores más vulnerables.

METAS

» Promover la mejora progresiva de la habitabilidad y la calidad de vida de las familias en sectores con vulnerabilidad social, mediante un sistema inclusivo, sostenible y co-responsable de microcréditos solidarios destinado a la autoconstrucción, ampliación y refacción de viviendas.

» Dar respuesta mediante una alianza transparente con las organizaciones del barrio y un modelo de co-responsabilidad solidaria, donde el recupero de las cuotas garantiza que el recurso no se agote y continúe mejorando las viviendas y reduciendo el déficit habitacional.

MARCO NORMATIVO

» Ley Nº 14.449 de Acceso Justo al Hábitat.

» Ordenanza Nº 18.530: instrumento de adhesión local al marco provincial.

» Ordenanza Nº 21.837/24: normativa de consolidación, actualización y rediseño del programa. Creación del programa Fondos Rotativos Solidarios para el Mejoramiento Habitacional.

» Ordenanza Nº 16.397/11: primera norma de institucionalización local del programa.

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

» El programa nació a fines de 2001 de forma autogestionada, con fondos del Estado provincial y ejecución de organizaciones de base.

» 2011: el programa se municipalizó (Ordenanza Nº 16.397), incorporando partidas presupuestarias directas del gobierno local. Su operación se estructura mediante una mesa coordinadora tripartita (Subsecretaría de Hábitat / Cáritas / Ser Comunidad) que define montos, zonas, tasas y actualización.

» 2024: la Ordenanza Nº 21.837 reestructuró y reforzó el esquema.

ACTORES INVOLUCRADOS

» Subsecretaría de Hábitat (municipio de Bahía Blanca): organismo técnico, financiero y rector.

» Organizaciones civiles y territorializadas (Cáritas, Ser Comunidad): administradores territoriales y nexo de cercanía.

» Promotores barriales y referentes comunitarios: dinamizadores del

tejido social y acompañantes de campo.

» Familias beneficiarias: co-responsables y ejecutores del proyecto habitacional.

RESULTADOS

» Entre 2018 y 2023, el 72% de los fondos provino del recupero de cuotas y el 28% de aportes municipales, con un incremento municipal del 2.900% en 2024, gracias a una nueva ordenanza.

» El carácter rotativo del fondo amplifica el impacto de los recursos públicos: en la pospandemia, por cada peso aportado por el municipio se movilizaron 3,72 pesos en materiales de construcción. A su vez, en 2025 los créditos alcanzaron un poder adquisitivo real entre el 43% y el 51% superior al registrado en 2018-2019.

» Pese a trabajar con sectores informales, la tasa media de impago ronda el 17%, disminuyendo drásticamente del primer crédito (27%-34%) al de las etapas avanzadas (9%-12%) mediante el uso de la garantía solidaria "de la palabra".

» El programa beneficia especialmente a mujeres jefas de hogar con ingresos mínimos o que reciben la asignación universal por hijo (AUH) (el grupo de mayor cumplimiento), personas jubiladas y trabajadoras/es de la economía popular que no acceden a la banca formal.

» Hacia 2025 se alcanzaron más de 4.000 demandas habitacionales atendidas (triplicando el volumen de hace diez años), con lo cual se expandieron de 10 a 42 barrios y asentamientos de la ciudad, además de General Daniel Cerri.

» Innovación en la gestión (mesa coordinadora): la gobernanza compartida entre la Subsecretaría de Hábitat y las organizaciones sociales y civiles mediante la mesa coordinadora (Ordenanza N° 21.837) institucionalizó la toma de decisiones sobre tasas, montos (indexados al valor de la bolsa de cemento) y zonas de intervención.

INSTRUMENTOS VINCULADOS

» Microcrédito social / fondo rotativo.

» Alianza público-comunitaria (co-gestión entre Estado y organizaciones sociales).

» Ley Provincial N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat.

LECCIONES APRENDIDAS

» A diferencia del subsidio sin recupero, el sistema de microcrédito rotativo genera una sustentabilidad circular: la gran mayoría de los préstamos otorgados a lo largo de los años se financia con el propio recupero de las cuotas de las y los vecinos,, fortaleciendo la solvencia y perdurabilidad del sistema.

» La cercanía territorial y la alianza estratégica con organizaciones de base resultan irreemplazables para gestionar el riesgo y evaluar la capacidad de pago real de las familias, sin aplicar criterios punitivos.

» La implementación de órdenes de compra dirigidas a corralones locales garantiza que el dinero del crédito se convierta efectivamente en materiales de construcción y no se desvíe hacia otras urgencias cotidianas.

» Las mujeres jefas de hogar que perciben ingresos informales y de la seguridad social constituyen el grupo de mayor cumplimiento y compromiso, funcionando como la columna vertebral de la previsibilidad en el programa.

» El verdadero límite de escala para ampliar la política habitacional no es la falta de presupuesto financiero, sino la necesidad de invertir en capital humano y en el fortalecimiento institucional de los equipos territoriales.

Mapa 10. Cobertura territorial de los Fondos Rotativos Solidarios

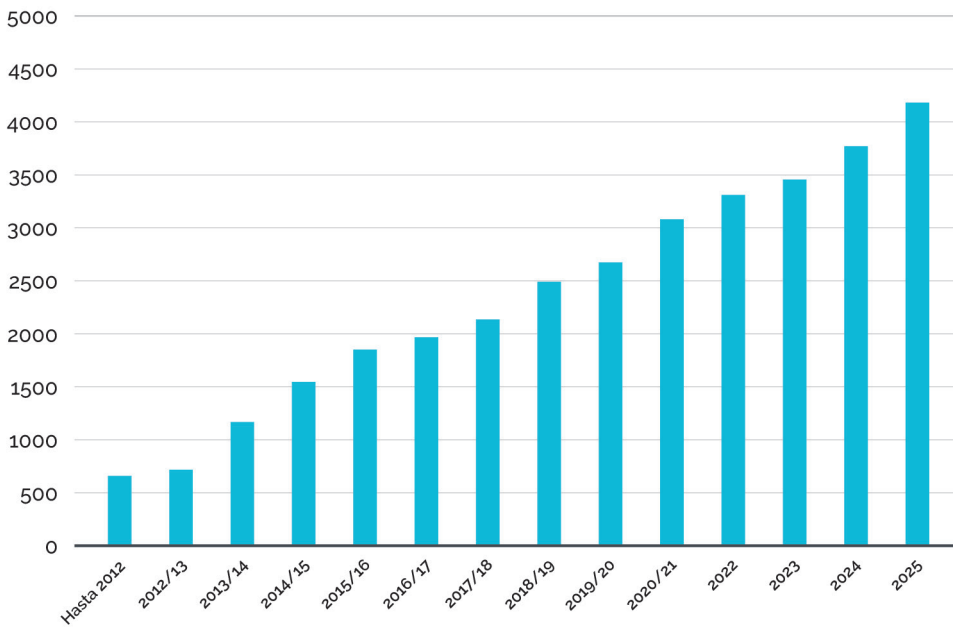


Referencias

1 Gral. Daniel Cerri
2 Tierras Argentinas
3 Puertas del Sur
4 Maldonado - Costa Blanca
5 Pampa Central - Nocito - 1 de Mayo - Vista Alegre
6 Colón - Bajo Rondeau - Noroeste - Caracol I y II
7 Delfina - Loma Paraguaya - Más Barrios
8 Saladero - Boulevard
9 Spurr- V. Serra - Talleres - Morresino
10 Thompson - Ferro
11 V. Rosario - V. Esperanza Evita - El Sol
12 Stella Maris - V. Don Bosco - San Jorge
13 9 de Noviembre - Altos Sánchez
14 Miramar

Fuente: elaboración propia a partir de Cantamutto, F. J. et al. (2026). "Los Fondos Rotativos Solidarios como alternativa para el mejoramiento habitacional en Bahía Blanca", Documento de Trabajo N° 59, IIESS (UNS-CONICET), https://iiess.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2026/08/Catamutto-DOC-20260714-WA0002.-1.pdf.

Figura 11. Cantidad acumulada de demandas habitacionales atendidas por los Fondos Rotativos Solidarios



Fuente: Cantamutto *et al.* (2026, p. 23), https://iiess.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2026/08/Cantamutto-DOC-20260714-WA0002.-1.pdf.

Daireaux (Buenos Aires)

Consorcios urbanísticos para la generación de lotes con servicios

CATEGORÍA PRINCIPAL
Promoción y financiamiento urbano

SUBCATEGORÍA
Consorcio urbanístico

CATEGORÍA DE CIUDAD
Ciudad intermedia de baja complejidad

POBLACIÓN (CENSO 2022)
18.328 habitantes

Variación intercensal
8,5% (2010-2022)

PERÍODO
2014-2023

ESCALA
Local

BREVE DESCRIPCIÓN

Modelo de gestión asociado con propietarios del suelo —mayormente privados, aunque también sobre suelo municipal (Barrio L'Aveyron y Barrio La Paz)—, donde el gobierno local ejecuta la urbanización (redes de infraestructura) e incorpora un porcentaje de los lotes resultantes al programa "Lotes con Servicios". A partir del consorcio Sapata (2015) se consolidó un esquema de reparto 50/50. La experiencia muestra que el instrumento permitió aumentar la oferta de suelo urbano, mejorar el acceso al hábitat y fortalecer el rol del Estado local, funcionando además como instrumento de atracción y retención poblacional.

METAS

» Superar las limitaciones del modelo tradicional de gestión del suelo.
» Desalentar la especulación inmobiliaria y la apropiación privada de rentas del suelo.
» Generar suelo urbano accesible y urbanizado para mejorar el acceso al hábitat, mediante la intervención activa del municipio en el mercado de suelo.

MARCO NORMATIVO

» Ley Provincial N° 14.449/12: marco normativo. Establece instrumentos de gestión del suelo, captura de valorizaciones y producción de lotes con servicios.
» Ordenanzas de homologación de convenios de consorcio urbanístico (2014-2023): Ordenanza N° 1.877/15 (Sapata, primer consorcio implementado); Ordenanza N° 2.068/16 (regularización de parcelas Sapata); Ordenanza N° 2.415/21 y adenda Ordenanza N° 2.446/21 (Basualdo/Sánchez); Ordenanza N° 2.446/21 (Lemos); Ordenanza N° 2.416/21 (Marchelletti) y Ordenanza N° 2.467/22 (Pascaud).
» Ordenanzas de desafectación del área complementaria e incorporación al área urbana (Ordenanzas N° 2.504, N° 2.505 y N° 2.506/22) y de espacios verdes / equipamiento (Ordenanza N° 2.551/23).

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

» 2014: Barrio L'Aveyron, primera iniciativa de suelo (231 lotes; suelo comprado por el municipio a una familia.
» 2015: Sapata, primer consorcio implementado (58 lotes, 29 al programa Lotes con Servicios). Se firman también convenios Bianchi y Rodríguez/Iglesias, que no se desarrollaron.
» 2016: regularización de Sapata (Ordenanza N° 2.068).
» 2017: Barrio La Paz sobre suelo municipal (Brasil/Ecuador, 42 lotes; Paraguay/Venezuela, 42 lotes).
» 2021: segunda camada bajo esquema 50/50: Basualdo/Sánchez (76), Lemos (40) y Marchelletti (42, subdivisión en trámite ante la Subsecretaría de Tierras).

» 2022: consorcio Pascaud y desafectaciones de área complementaria hacia área urbana.
» 2023: afectación de espacios verdes y equipamiento del consorcio Pascaud.

ACTORES INVOLUCRADOS

» Gobierno local: conductor e impulsor del instrumento, administrador de las adjudicaciones.
» Concejo Deliberante: sanciona y aprueba normativa, controla el proceso.
» Provincia: establece el marco legal habilitante.
» Subsecretaría de Tierras: interviene en la aprobación de las subdivisiones.
» Propietarios privados: ceden y aportan terrenos.
» Familias beneficiarias: destinatarias.

RESULTADOS

» Entre 2014 y 2023 se generaron más de 600 lotes con servicios.
» Desglose (lotes totales) (mapa 11): L'Aveyron, 231; Sapata, 58 (29 al programa Lotes con Servicios); Basualdo/Sánchez, 76; Lemos, 40; Marchelletti, 42; La Paz, 84; más el consorcio Pascaud. Los consorcios distintos de L'Aveyron aportaron, en conjunto, más de 400 lotes.
» Se consolidó un esquema replicable de reparto 50/50 con indicadores comunes: Densidad 150; FOS 0,5; FOT 0,5.
» Elevada aceptación local del régimen de subdivisión y urbanización, que permitió dar respuesta a la demanda de acceso al suelo urbano.
» La consolidación de la política fortaleció la posición del municipio ante otros niveles de gobierno para gestionar financiamiento de programas habitacionales.
» No todos los convenios se materializaron: Bianchi y Rodríguez/Iglesias (2015) quedaron en acuerdos iniciales sin ejecución.

INSTRUMENTOS VINCULADOS

» "Programa Lotes con Servicios".
» Consorcio urbanístico (promoción urbana).
» Participación en plusvalía (financiamiento urbano).

- Registro de demanda habitacional (segmentación de la demanda).
- Comisión Municipal de Vivienda.
- "Programa Municipal de Vivienda" (financiamiento a la oferta habitacional).
- Programas habitacionales del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (financiamiento a la oferta habitacional).
- Crédito hipotecario Procrear.
- Programa Compartir (destino de vivienda).

LECCIONES APRENDIDAS

- El reparto 50/50, surgido de la experiencia Sapata, se volvió un modelo replicable para operaciones posteriores.
- La dependencia de instancias provinciales (convalidación, aprobación de subdivisiones) puede demorar la concreción.

Mapa 11. Lotes con servicio



Referencias

1 "Loteo Sánchez"

2 "El Jardín esquina Cedros"

3 "Loteo Marcheletti"

4 "Loteo Lemos"

5 "Loteo Pascaud"

6 "Convenio Sapata"

7 "Brasil esquina Ecuador"

8 "Paraguay esquina Venezuela"

Fuente: elaboración propia.

Rawson, Trelew, Dolavon, Puerto Madryn, Gaiman (Chubut)

Consorcio Público Intermunicipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos

CATEGORÍA PRINCIPAL
Promoción y financiamiento urbano

SUBCATEGORÍA
Consorcios urbanísticos

CATEGORÍA DE CIUDAD
Nodo regional

POBLACIÓN (CENSO 2022)
506.257 habitantes (total municipios)

Variación intercensal
128% (2010-2022)

PERÍODO
2006-vigente

ESCALA
Provincial

BREVE DESCRIPCIÓN

Instrumento de promoción y desarrollo público directo mediante el cual se crea un ente público no estatal intermunicipal —el Consorcio Público Intermunicipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos—, constituido por ley para asumir la planificación, coordinación y operación de la gestión integral de residuos sólidos urbanos (GIRSU) a escala metropolitana, integrando regionalmente la supervisión, operación y el mantenimiento de las plantas de tratamiento y del relleno sanitario, y brindando una solución conjunta a los gobiernos locales de la región VIRCH-Valdés de la provincia de Chubut.

METAS

» Superar la fragmentación institucional en la gestión de residuos a escala supra-local.
» Consolidar un sistema metropolitano de gestión integral de residuos sólidos urbanos eficiente, coordinado y ambientalmente sustentable, que abarque el circuito completo de separación, tratamiento, transferencia, transporte y disposición final de los residuos.
» Promover su valorización, minimizando los impactos sobre el ambiente y la salud de la población, y articulando la acción de los municipios y las autoridades provinciales en el marco de la Ley Nacional Nº 25.916/04.

MARCO NORMATIVO

» Ley Provincial XI Nº 45/08 (ex Ley Nº 5.771): aprueba el Acuerdo Marco Intermunicipal GIRSU (2008) y aprueba el Estatuto del Consorcio Público Intermunicipal GIRSU.
» Ordenanzas municipales de adhesión:
  - Rawson: Ordenanza Nº 6.124/06.
  - Trelew: Ordenanza Nº 10.133/06.
  - Dolavon: Ordenanza Nº 282/07.
  - Puerto Madryn: Ordenanza Nº 6.452/07.
  - Gaiman: Ordenanza Nº 1.218/07.
» Acuerdo marco intermunicipal y cofinanciamiento a través del Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) del Ministerio del Interior de la Nación (2010).

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

» 2005: suscripción del acuerdo marco intermunicipal para la gestión mancomunada de residuos (Trelew, Puerto Madryn y Rawson), con compromiso de articulación del Estado provincial.
» 2006: creación formal del Consorcio Público Intermunicipal de Residuos Sólidos Urbanos, mediante el convenio suscripto por Rawson, Trelew, Dolavon, Puerto Madryn y Gaiman, el cual aprueba el estatuto y define la competencia geográfica en la comarca VIRCH-Valdés.
» 2006-2007: adhesión y ratificación mediante ordenanzas municipales de las cinco jurisdicciones.

» 2008: sanción de la Ley XI Nº 45 (antes Ley Nº 5.771) de la provincia de Chubut, que aprueba el acuerdo marco y el convenio de creación del consorcio.
» 2009-2010: licitación de obras y operación del sistema (PNGIRSU - Préstamo BIRF), adjudicación a URBASER S.A. y firma del contrato que da inicio a la etapa 1 (diseño y construcción).
» 2013-2015: finalización de las obras e inicio de la etapa 2, con la puesta en operación del sistema a cargo del consorcio.
» 2026: fortalecimiento institucional, mejora de capacidades técnicas, optimización logística y consolidación del ente público intermunicipal.

ACTORES INVOLUCRADOS

» Gobierno local: miembros del consorcio y responsables de implementación territorial.
» Provincia: marco normativo y acompañamiento institucional.
» Nación (DAMI): cofinanciamiento.

RESULTADOS

» Consolidación de un consorcio intermunicipal operativo.
» Cobertura metropolitana de la gestión GIRSU en uno de los principales nodos urbanos patagónicos.
» El consorcio GIRSU de VIRCH-Valdés ha recuperado un total de 1.630,76 t de residuos sólidos urbanos durante 2024.
» El vidrio es el material con mayor volumen recuperado (781.270 kg en el año).
» Dos plantas de separación y transferencia de residuos (Puerto Madryn y Trelew).

INSTRUMENTOS VINCULADOS

» Consorcio intermunicipal.
» Acuerdo marco interjurisdiccional.
» Cofinanciamiento nacional.
» Programa DAMI.

LECCIONES APRENDIDAS

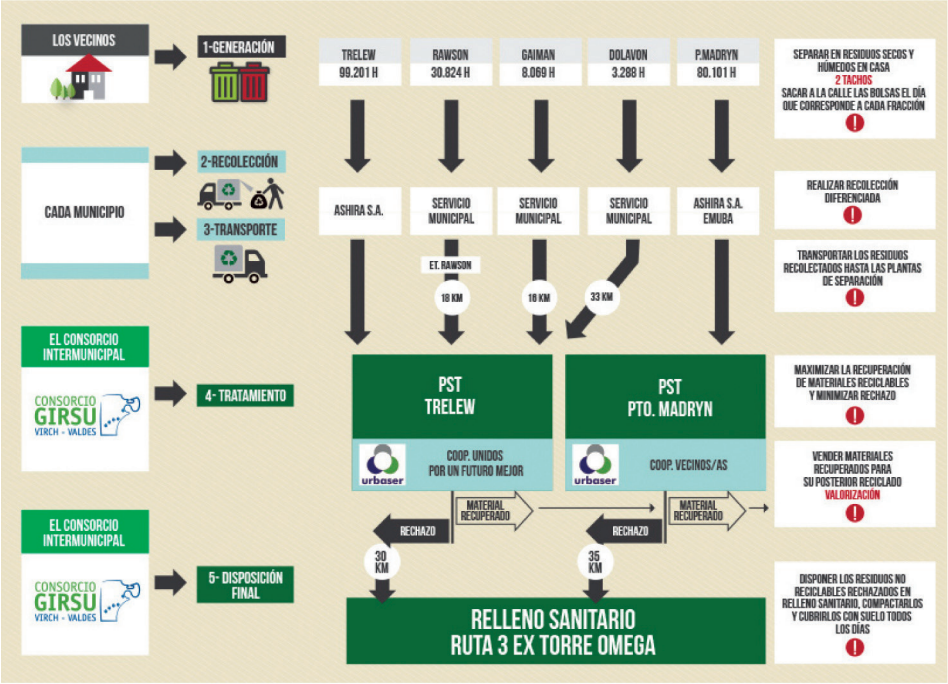
- La infraestructura GIRSU requiere gobernanza regional.
- Abaratar los costos de operación y mantenimiento mediante el aprovechamiento de las economías de escala permite mejorar las condiciones operativas y de comercialización de los materiales recuperados cuando comparten las plantas de separación de residuos sólidos urbanos.
- Ampliar el área de influencia facilita la identificación de sitios aptos y permite evaluar alternativas con criterios ambientales, territoriales y operativos.
- El cofinanciamiento nacional funciona mejor cuando existen capacidades locales consolidadas.
- La coordinación técnica intermunicipal es clave para la sostenibilidad y para distribuir las cargas de las inversiones iniciales de infraestructura entre varios actores públicos.

Mapa 12. Localidades que integran el Consorcio Público Intermunicipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos



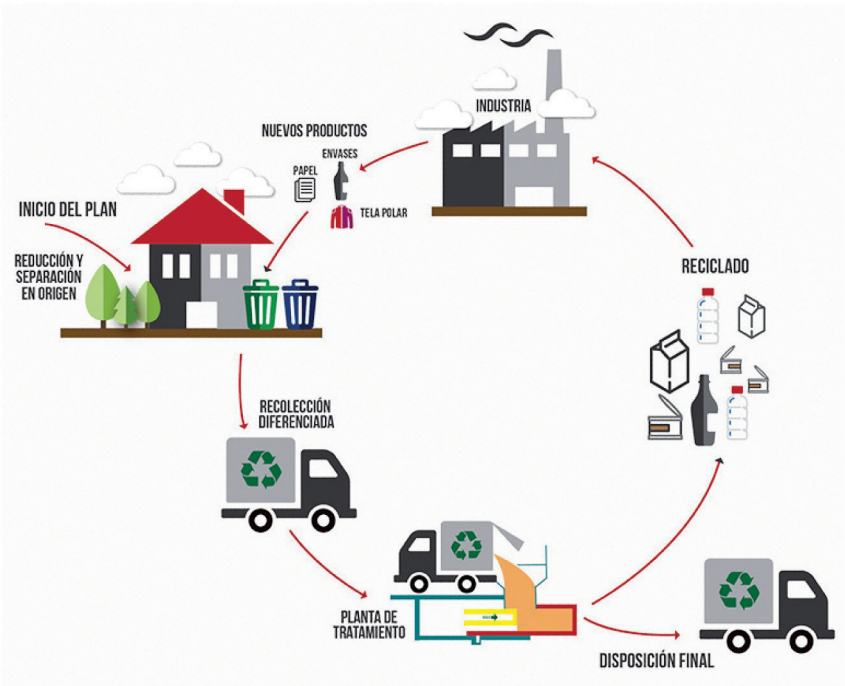
Fuente: elaboración propia.

Figura 13. Circuito de los residuos



Fuente: https://consorciogirsu.com.ar/info-util-girsu/el-circuito-de-los-residuos/.

Figura 14. Etapas del sistema GIRSU



Fuente: https://consorciogirsu.com.ar/info-util-girsu/el-circuito-de-los-residuos/.

Tunuyán (Mendoza)

Consorcio Urbanístico entre Municipalidad de Tunuyán y Fundación Instituto Tecnológico Universitario

CATEGORÍA PRINCIPAL
Promoción y financiamiento urbano

SUBCATEGORÍA
Consorcios urbanísticos

CATEGORÍA DE CIUDAD
Ciudad intermedia de menor complejidad

POBLACIÓN (CENSO 2022)
59.972 habitantes

Variación intercensal
21,2% (2010-2022)

PERÍODO
2022-vigente (marco normativo general vigente; proyecto específico formulado, pero sin ejecución material a agosto de 2026)

ESCALA
Urbana

BREVE DESCRIPCIÓN

La Ordenanza Nº 3.208/22 regula acuerdos por los cuales el municipio y otros actores asumen obligaciones y derechos para ejecutar proyectos urbanos de beneficio mutuo. En el caso "Progreso Colectivo", la Fundación "Instituto Tecnológico Universitario (FITU)" aportó un inmueble urbano de 1.125 m² y el gobierno local debía gestionar el financiamiento, realizar la mensura y el fraccionamiento, y ejecutar un conjunto edilicio destinado a un centro universitario del ITU, un centro de capacitación y talleres, y suelo urbano municipal. La compensación prevista para la FITU era del 40% del inmueble resultante, afectado a uso educativo.

METAS

» Asegurar financiamiento efectivo antes de iniciar obligaciones dominiales y constructivas.
» Proteger el beneficio público y el reparto equitativo de cargas y beneficios.
» Sostener coordinación técnica, jurídica, presupuestaria y política durante plazos prolongados.
» Actualizar costos y tasaciones frente a inflación y cambios macroeconómicos.
» Evitar que una iniciativa formulada sea presentada como experiencia ejecutada.

MARCO NORMATIVO

» Ley Provincial Nº 8.051/09 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo.
» Ley Provincial Nº 8.999/17: Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.
» Ordenanza Municipal Nº 3.208/22, que sancionada el 15 de diciembre de 2022, que regula los consorcios urbanísticos.
» Proyecto de ordenanza y convenio marco del "Proyecto Progreso Colectivo", formulado en 2023.
» "PMOT de Tunuyán": proceso iniciado en 2014, audiencia pública en mayo de 2024 y aprobación por Ordenanza Nº 3.323 del 11 de abril de 2025.
» Normativa municipal de uso del suelo, mensura, fraccionamiento, edificación y seguridad aplicable.

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

» 2001-2002: donación del inmueble a la FITU con destino educativo y regularización dominial.
» 2014: inicio del proceso de elaboración del "Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT) de Tunuyán".
» 15 de diciembre de 2022: sanción de la Ordenanza Nº 3.208.
» 2023: formulación técnica, jurídica y económica del "Proyecto Progreso Colectivo".
» El convenio previó una etapa preparatoria, una etapa de ejecución y una etapa de finalización; su vigencia efectiva quedó condicionada a la obtención de financiamiento o partida presupuestaria.
» 2023-2026: no se obtuvo el financiamiento necesario; el proyecto no ingresó en ejecución material.

» Abril de 2025: aprobación definitiva del PMOT, que fortalece el marco para una eventual revisión o reactivación.

ACTORES INVOLUCRADOS

» Municipalidad de Tunuyán: Departamento Ejecutivo, áreas de Ordenamiento y Planificación Territorial, Obras Privadas y Hacienda.
» Honorable Concejo Deliberante de Tunuyán.
» FITU / ITU Valle de Uco.
» Universidad Nacional de Cuyo, como institución vinculada a la FITU.
» Sociedad sirio-libanesa de Tunuyán, como donante original del inmueble.
» Organismos de financiamiento y organismos provinciales de ordenamiento territorial, según la etapa.

RESULTADOS

» Productos de formulación alcanzados: ordenanza marco, proyecto de convenio, documentación catastral y dominial, definición preliminar del programa edilicio, estimación de inversiones y distribución porcentual de aportes, articulación institucional inicial.

INSTRUMENTOS VINCULADOS

» "PMOT de Tunuyán".
» Ordenanza Nº 3.208 de Consorcios Urbanísticos.
» Convenios urbanísticos y ordenanzas particulares de aprobación.
» Donación con cargo, mensura y fraccionamiento.
» Regulación de usos del suelo y permisos de construcción.
» Tasación, distribución de aportes y eventual captación de valorización urbana.
» Sistemas de información catastral y territorial.

LECCIONES APRENDIDAS

» Diseñar y operacionalizar un esquema financiero diversificado y actualizado fortalece la viabilidad de los convenios.
» Diseñar proyectos modulares, con hitos y revisiones periódicas facilita la implementación.

- Incorporar mecanismos de actualización de valores y alternativas mejora la respuesta frente a cambios presupuestarios.
- Revisar jurídicamente plazos y condiciones antes de reactivar acuerdos que no iniciaron ejecución brinda mayor seguridad para la implementación.
- Contar con el PMOT —aprobado en 2025— ofrece un marco para evaluar la coherencia territorial de futuras actuaciones.

Villa Gesell (Buenos Aires)

Tasa por Contribución al Desarrollo Urbano (en el marco del Plan de Ordenamiento Municipal)

CATEGORÍA PRINCIPAL
Promoción y financiamiento urbano

SUBCATEGORÍA
Participación pública de la valorización del suelo

CATEGORÍA DE CIUDAD
Ciudad intermedia de mayor complejidad

POBLACIÓN (CENSO 2022)
37.325 habitantes

Variación intercensal
17,6% (2010-2022)

PERÍODO
2021-vigente

ESCALA
Urbana

BREVE DESCRIPCIÓN

Instrumento que, en el marco del Plan de Ordenamiento Municipal (POM), permite al municipio recuperar parte de la valorización inmobiliaria generada por el desarrollo urbano, con el objetivo de financiar infraestructura, equipamiento y políticas de acceso al hábitat. Villa Gesell implementa el POM (Ordenanza N° 3.138/21), que redefine usos del suelo e incrementa indicadores urbanísticos, habilitando nuevas áreas de urbanización. En articulación con el Código Tributario (Ordenanza N° 2.156/08), aplica la Tasa por Contribución al Desarrollo Urbano, que recupera el 10% de la valorización generada por cambios normativos y obras. Este esquema permite financiar infraestructura y obtener suelo o recursos a partir de la valorización inmobiliaria producida por el accionar urbanístico.

METAS

» Recuperar para la comunidad parte de la renta del suelo creada por la acción urbanística pública.
» Desalentar la especulación inmobiliaria asociada a cambios de usos del suelo.
» Conducir el desarrollo urbano de acuerdo con el POM.
» Financiar la inversión en infraestructura, equipamiento y hábitat mediante el recupero de la valorización del suelo y un fondo específico de suelo/vivienda.

MARCO NORMATIVO

» Decreto-Ley Nº 8.912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo.
» Ley Nº 14.449/12 de Acceso Justo al Hábitat.
» Ordenanza Nº 2.156/08 (Código Tributario): regula el régimen impositivo municipal y permite canalizar recursos del desarrollo inmobiliario hacia infraestructura y equipamiento urbano.
» Ordenanzas Nº 3.063/21 y Nº 3.138/21 (POM): actualizan el marco de planificación urbana local al definir criterios de crecimiento y herramientas de gestión del suelo.
» Ordenanza Nº 3.420/23: estructura la Tasa por Contribución al Desarrollo Urbano como participación en la valorización (los arts. 10-16 modifican el art. 292) y afecta los fondos al Banco de Tierras e Inmuebles Municipal.
» Ordenanza Nº 3.354/23: crea el Banco de Tierras e Inmuebles Municipal (cuenta de destino de la tasa).

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

» 2013: entra en vigor la Ley Nº 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, que fortalece instrumentos de gestión del suelo y recuperación de valorización.
» 2016: se aprueba en el Código Tributario Municipal (Ordenanza Nº 2.156/08 y sus modificatorias) la Tasa por Contribución al Desarrollo Urbano, que habilita instrumentos fiscales para canalizar recursos del desarrollo urbano. Comienza a implementarse en 2024.
» 2021: se sanciona el POM (Ordenanza Nº 3.138/21), que ordena el crecimiento urbano e incorpora herramientas de participación municipal en la valorización inmobiliaria.

» Actualidad: el POM y los instrumentos tributarios se encuentran en plena aplicación.

ACTORES INVOLUCRADOS

» Gobierno local: regulador de usos y rentas del suelo.
» Provincia: marco normativo general.
» Desarrolladores privados: actores que impulsan proyectos inmobiliarios.

RESULTADOS

» Fortalecimiento del rol local en la regulación del mercado del suelo, con mayor capacidad para incidir en las condiciones del desarrollo inmobiliario.
» Implementación efectiva de instrumentos de participación en la valorización urbana, lo cual vincula crecimiento inmobiliario con financiamiento de infraestructura y equipamiento.
» Cuenta con antecedentes concretos de captura en suelo (consorcio Las Praderas) y de acceso al suelo con cláusulas no especulativas (Lotes con Servicios).
» Vincula la captura de valor a un fondo de suelo (Banco de Tierras e Inmuebles Municipal), lo cual orienta lo recaudado hacia la política habitacional y no a rentas generales.

INSTRUMENTOS VINCULADOS

» POM: marco rector de planificación y definición de indicadores urbanísticos.
» Mecanismos de participación en la valorización inmobiliaria (recuperación de plusvalías).
» Instrumentos previstos en la Ley Nº 14.449/12 de Acceso Justo al Hábitat, como contribuciones por mejoras o captura de renta.
» Banco de Tierras e Inmuebles Municipal (Ordenanza Nº 3.354/23).
» Consorcios urbanísticos.

LECCIONES APRENDIDAS

» Un sustento normativo consistente y actualizado, que articule POM, Código Tributario y marco provincial (Decreto-Ley Nº 8.912/77 y Ley

Nº 14.449/12), constituye una condición clave para garantizar la previsibilidad y el sostenibilidad del instrumento.

» La integración entre planificación y financiamiento permite que el propio crecimiento urbano contribuya a financiar la inversión en infraestructura y equipamiento.

» Alinear el esquema con los instrumentos de recuperación de la valorización previstos en la legislación provincial fortalece la legitimidad jurídica y la sostenibilidad en el tiempo.

Berazategui (Buenos Aires)

Oficina de Control Inmobiliario Municipal

CATEGORÍA PRINCIPAL
Promoción y acceso al alquiler

SUBCATEGORÍA
Plataforma de asistencia a inquilinos y propietarios

CATEGORÍA DE CIUDAD
Ciudad intermedia de mayor complejidad

POBLACIÓN (CENSO 2022)
358.328 habitantes

Variación intercensal
10,5% (2010-2022)

PERÍODO
2014-vigente

ESCALA
Local

BREVE DESCRIPCIÓN

Oficina municipal creada para brindar asesoramiento gratuito, mediación y acompañamiento técnico en operaciones inmobiliarias (alquileres, compra-venta), con el objetivo de transparentar el mercado, prevenir abusos y fortalecer la protección de inquilinos/as y vecinos/as. La oficina fue premiada en el "I Concurso de Experiencias Innovadoras de Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo para la Reconstrucción Argentina (2021)".

METAS

» Asesorar y acompañar profesionalmente ante tensiones entre inquilinos/as y propietarios/as.
» Contribuir con información y asesoramiento técnico a inquilinos/as.
» Transparentar las operaciones inmobiliarias y fortalecer la seguridad jurídica en el mercado local mediante un servicio municipal accesible y gratuito.

MARCO NORMATIVO

» Ordenanza Nº 4.939/13: crea el Órgano Mediador para conflictos de relaciones locativas comerciales.
» Decreto Nº 132/14: crea la Oficina de Control Inmobiliario Municipal y define su función de asesoramiento y mediación gratuita.
» Decreto Nº 165/15: precisa y amplía sus funciones operativas (contratos, conflictos y asesoramiento técnico).
» Decreto Nº 735/16: se incorpora a la Agencia de Administración de Tierras y Hábitat, con lo cual se consolida su encuadre institucional.
» Ordenanza Nº 6.046/21: que prohíbe la instalación/habilitación de franquicias inmobiliarias en todo el Partido de Berazategui.
» Ordenanza Nº 6.266/22: impulsada desde la Oficina de Control Inmobiliario, tiene el objetivo de ampliar la Ordenanza Nº 4.939/13 para que el Órgano Mediador alcance también a los conflictos de relaciones de locación de vivienda familiar.

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

» 2013: creación del Órgano Mediador para conflictos de relaciones locativas comerciales (problemática inicial).
» 2014: creación de la Oficina (Decreto Nº 132/14).
» 2015: definición y ampliación de funciones (Decreto Nº 165/15).
» 2016: integración institucional en la Agencia de Administración de Tierras y Hábitat (Decreto Nº 735/16).
» 2019: encuesta de evaluación del servicio.
» 2021: apertura de la oficina en El Pato. Prohibición de la instalación/habilitación de franquicias inmobiliarias.

ACTORES INVOLUCRADOS

» Gobierno local: creador, gestor y ejecutor del servicio.
» Defensoría del Pueblo.
» Agencia de Administración de Tierras y Hábitat: encuadre institucional y coordinación técnica.
» Inquilinos/as y propietarios/as: usuarios/as del servicio y partes en procesos de mediación.
» Inmobiliarias: actores regulados indirectamente e interlocutores en mediaciones.
» Áreas de hábitat (distintas municipalidades de la provincia de Buenos Aires).

RESULTADOS

» Servicio sostenido en el tiempo (desde 2014), consolidado como herramienta permanente de asesoramiento y mediación local en materia inmobiliaria (700 usuarias y usuarios atendidos por problemas derivados de la inflación de 2018).
» Producción de información local a partir de encuestas y seguimiento de casos (2019), lo que permite identificar problemáticas recurrentes del mercado.
» Resultados de la encuesta:
  - El 31,5 % hace más de ocho años que alquila.
  - El 19,6% destina el 40% de sus ingresos al alquiler.
  - El 55,8% declara que se le negó un crédito por no alcanzar con los ingresos mínimos.
» Descentralización territorial del servicio con la apertura de una sede en El Pato (2020), lo cual amplía cobertura y accesibilidad.

INSTRUMENTOS VINCULADOS

» Agencia de Administración de Tierras y Hábitat.
» Código/ordenanza de ordenamiento territorial.
» Programas de vivienda o regularización dominial.
» Convenios de colaboración mutua con universidad y organismos estatales.

LECCIONES APRENDIDAS

» Las herramientas locales pueden incidir en el mercado inmobiliario sin necesidad de reformas legislativas mayores.
» La mediación reduce costos de transacción y conflictividad.

Córdoba (Córdoba)

Infraestructura de Datos Espaciales de la Provincia de Córdoba (IDECOR)

CATEGORÍA PRINCIPAL
Fortalecimiento institucional

SUBCATEGORÍA
Infraestructura de datos espaciales (IDE)

CATEGORÍA DE CIUDAD
Nodo nacional

POBLACIÓN (CENSO 2022)
3.812.064 habitantes

Variación intercensal
12,2% (2010-2022)

PERÍODO
2013-vigente

ESCALA
Provincial

BREVE DESCRIPCIÓN

Infraestructura de datos espaciales (IDE) pionera a escala subnacional, que centraliza, produce y publica datos geoespaciales oficiales y abiertos sobre el territorio de Córdoba, con la cual se facilita el acceso, el uso y la articulación de datos geográficos entre organismos provinciales, municipales, academia y sociedad. Constituye un soporte transversal de las políticas públicas: valuación masiva del suelo y actualización de las bases tributarias —en articulación con el Observatorio del Mercado Inmobiliario (OMI)—, gestión catastral, planificación territorial y asistencia técnica a gobiernos locales.

METAS

» Facilitar el acceso y uso de información geoespacial oficial para soporte de decisiones públicas y privadas.
» Promover datos abiertos con calidad, actualización continua y estándares interoperables.
» Integrar datos heterogéneos.
» Ampliar la participación local y pública.

MARCO NORMATIVO

» Ley Nº 10.454/17: norma que regula el catastro territorial.
» Decreto Nº 1.075/13: creación de IDECOR.

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

» 2004: origen en el marco del proyecto Equipo de Trabajo Interinstitucional en Sistemas de Información Geográfica, en el ámbito de la Administración Pública Provincial.
» 2013: institucionalización de la IDECOR bajo el Decreto Nº 1.075/13.
» 2017: puesta en marcha del "Observatorio del Mercado Inmobiliario de la provincia de Córdoba".
» 2018: creación del geoportal Mapas Córdoba con los mapas de base, relieve y catastro *online* (figuras 15 y 16).
» 2020: webinarios IDECOR.
» 2021: desarrollo de IDECOR Land Collect.
» 2022: Córdoba se constituye como sede de las XVI Jornadas IDERA.
» 2024: 30 localidades publican sus datos urbanos en IDECOR Ciudades.

ACTORES INVOLUCRADOS

» Gobiernos locales: uso operativo, producción y publicación de datos.
» Provincia: coordinación, definición de estándares e interoperabilidad.
» Colegios profesionales: soporte técnico-profesional.
» Universidades e institutos: producción de datos específicos.

RESULTADOS

» 15 organismos provinciales publican sus datos de manera abierta y bajo estándares IDE.

- IDECOR tiene convenios firmados y trabaja con una veintena de instituciones académicas, colegios profesionales, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.
- 36 municipios de la provincia han desarrollado diversos mapas y catastros.
- Se produjo una mejora en la gestión pública territorial y en el acceso ciudadano a datos geográficos oficiales y una mayor transparencia y soporte técnico a municipios para gestión local.
- Otras provincias comenzaron a replicar la iniciativa.

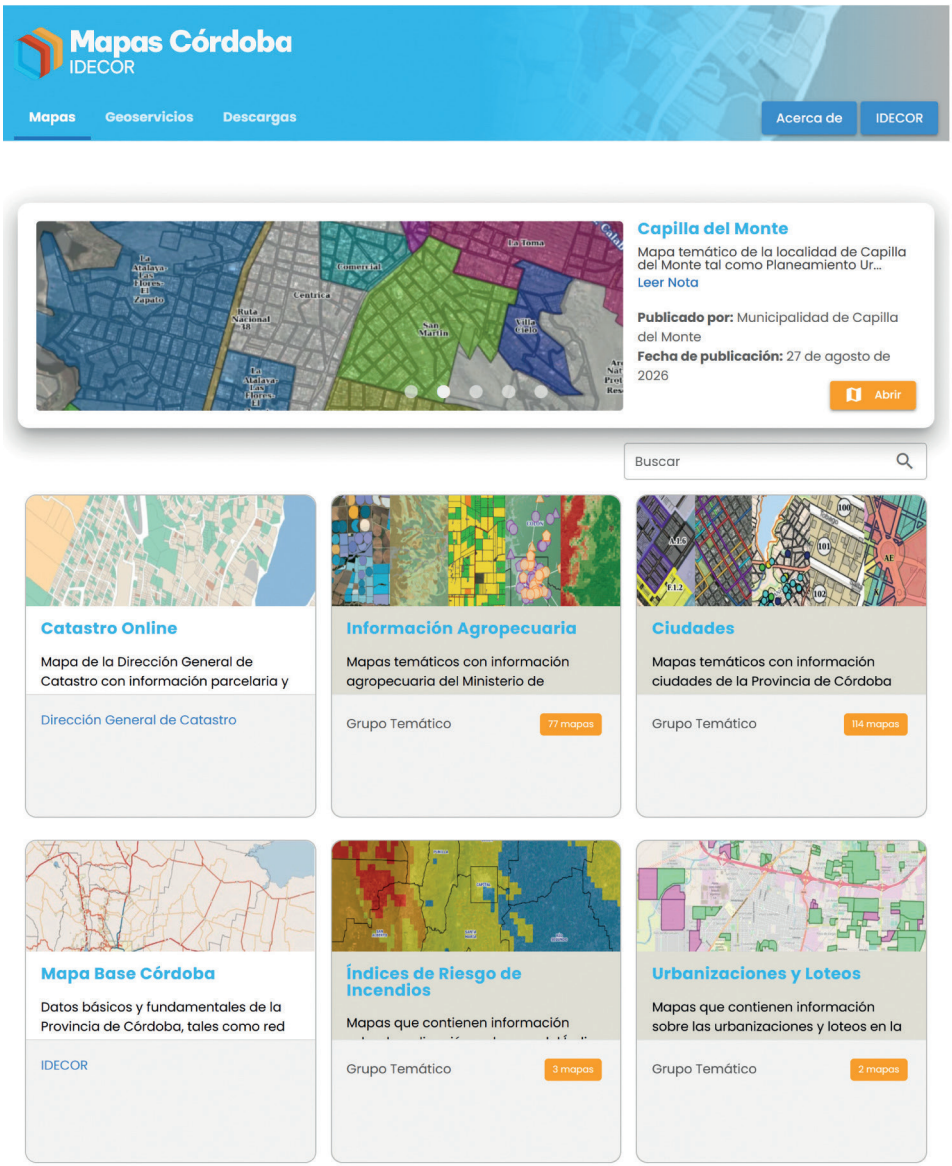
INSTRUMENTOS VINCULADOS

- Catastro provincial: base parcelaria oficial de la provincia.
- IDECOR Ciudades: programa para gobiernos locales que publica datos catastrales y normativas locales.
- Colaboración a OMI.
- Convenio con Colegio de Arquitectos: cooperación para uso profesional y gestión territorial.

LECCIONES APRENDIDAS

- Necesidad de metodologías colaborativas entre provincias, municipios y sectores.
- Importancia de estándares IDE para interoperabilidad.
- Datos geográficos oficiales y abiertos, interoperabilidad de sistemas, colaboración interinstitucional, apoyo técnico a gobiernos locales.
- Se requiere marco normativo provincial, infraestructura tecnológica, colaboración interinstitucional y financiamiento sostenido.

Figura 15. Geoportal de IDECOR



Fuente: https://www.mapascordoba.gob.ar/#/descargas.





Bibliografía

Araujo, M. G. (2024). *Nación inquilina. Historia de la vivienda en alquiler en la Argentina, desde 1907 hasta la actualidad*, 1ª ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Fundación Tejido Urbano. Disponible en https://tejidourbano.org.ar/wp-content/uploads/2024/12/La-Nacio%E2%95%A0un-Inquilina-WEB.pdf.

Ardanaz, M., Muñoz, A. y Slack, E. (eds.) (2022). *Municipal Fiscal Health in Latin America*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en https://publications.iadb.org/publications/english/document/Municipal-Fiscal-Health-in-Latin-America.pdf.

Asociación de Bancos de Argentina (2020). Hacia un mercado hipotecario sostenible. Disponible en https://www.adeba.com.ar/wp-content/uploads/2020/11/Nota-T%C3%A9cnica-vFINAL.pdf.

Ballivian, A. *et al.* (2016). Los sistemas de monitoreo y evaluación: hacia la mejora continua de la planificación estratégica y la gestión pública, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Perú). Disponible en https://publications.iadb.org/es/los-sistemas-de-monitoreo-y-evaluacion-hacia-la-mejora-continua-de-la-planificacion-estrategica-y.

Banco Central de la República Argentina (BCRA) (2022). Resultados relevantes de encuestas de educación financiera realizadas a estudiantes de escuelas secundarias (2020-2022), 11 de noviembre.

Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) (2017). *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*, Reporte de Economía y Desarrollo, Bogotá, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2021). *Catastro, valoración inmobiliaria y tributación municipal: Experiencias para mejorar su articulación y efectividad*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Mundial (2011). *Vivienda en alquiler: Lecciones de la experiencia internacional y políticas para los mercados emergentes.* DOI: http://dx.doi.org/10.18235/0012834.

Banco Mundial (2016). Análisis Ambiental de País: Argentina, 2ª ed., informe técnico, Nº 9, Washington, Banco Mundial.

Banco Mundial (2021). World Development Report 2021: Data for Better Lives, Banco Mundial. Disponible en https://wdr2021.worldbank.org/.

Bellet Sanfeliu, C. y Llop Torné, J. M. (2004). Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias, *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. 8, Nº 157-180. Disponible en https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/issue/view/24.

Bennett, R., Wallace, J. y Williamson, I. (2012). Organising land information for sustainable land administration, *Land Use Policy*, vol. 29, Nº 1, pp. 126-138. Disponible en https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264837707000476?via%3Dihub=.

Blanco, A. G., Fretes Cibils, V. y Muñoz, A. F. (2014). *Se busca vivienda en alquiler. Opciones de política en América Latina y el Caribe,* Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en https://webimages.iadb.org/publications/spanish/document/Se-busca-vivienda-en-alquiler-Opciones-de-pol%C3%ADtica-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf.

Brenner, N. (2019). New urban spaces: urban theory and the scale question. Oxford University Press. DOI: 10.1093/oso/9780190627188.001.0001.

Centro de Estudios Económicos Urbanos (CEEU) (2022). Indicador de Asequibilidad de la Vivienda (IAV), UNSAM. Disponible en https://ceeu.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/iav-agosto.pdf.

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) (2023). Organizaciones proponemos 10 puntos de consenso para una política nacional de alquileres. Disponible en https://www.cippec.org/organizaciones-proponemos-10-puntos-de-consenso-para-una-politica-nacional-de-alquileres/.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017). Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe, Documentos de Proyectos, Naciones Unidas. Disponible en https://www.cepal.org/es/publicaciones/41974-panorama-multidimensional-desarrollo-urbano-america-latina-caribe.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022). Desarrollo territorial en América Latina y el Caribe: desafíos estructurales y políticas públicas, Naciones Unidas.

Congreso de la Nación Argentina (2000). Contrato de Leasing, Ley Nº 25.248.

Congreso de la Nación Argentina (2014). Código Civil y Comercial de la Nación, Ley Nº 26.994. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26994-235975/actualizacion.

Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (1964). *Carta de Venecia.* Disponible en https://icomos.es/wp-content/uploads/2020/01/venice_sp.pdf.

Damiano, A. y Frenier, C. (2020). Build Baby Build?: Housing Submarkets and the Effects of New Construction on Existing Rents, Center for Urban and Regional Affairs Working Paper, University of Minnesota.

Dioguardi, F. *et al.* (2022). Construcción de un grafo de conocimiento para un observatorio inmobiliario, en *Libro de actas - XXVIII Congreso Argentino de Ciencias de la Computación (CACIC) 2022* (pp. 939-944), Red de Universidades con Carreras en Informática.

Dirección Nacional de Población (s.f.). *Población urbana en Argentina*, Ministerio del Interior de la Nación, República Argentina.

Ebel, R. D. y Yilmaz, S. (2002). Concept of fiscal decentralization and worldwide overview, World Bank Institute. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/253798443_Concept_of_fiscal_decentralization_and_worldwide_overview_World_Bank_Institute.

Erba, D. A. y Piumetto, M. (2013). Catastro territorial multifinalitario (Documento de trabajo WP14DE1SP). Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en https://www.lincolninst.edu/app/uploads/2024/04/erba-wp-14de1sp-full_0.pdf.

Farvacque-Vitkovic, C. y Kopanyi, M. (eds.) (2014). *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments, Washington,* Banco Mundial. Disponible en https://documents1.worldbank.org/curated/en/403951468180872451/pdf/Municipal-finances-a-handbook-for-local-governments.pdf.

Farvacque-Vitkovic, C. y Sinet, A. (2014). Achieving greater transparency and accountability: measuring municipal finances performance and paving a path for reforms, en Farvacque-Vitkovic, C. y Kopanyi, M. (eds.). *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments,* Washington, Banco Mundial.

Felice, M. (2018). Experiencias de formación de un hogar propio en jóvenes de estratos medios de la Ciudad de Buenos Aires, *Población y Sociedad*, vol. 25, N° 1, pp. 1-24. Disponible en https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1852-85622018000100002.

Fundación Tejido Urbano (2025). Argentina es el segundo país con menos crédito hipotecario de la región. Disponible en https://tejidourbano.org.ar/actualidad-informes/el-segundo-pais-con-menos-credito-hipotecario-de-latam/.

Gertler, P. J. *et al.* (2017). La evaluación de impacto en la práctica, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Glaeser, E. L. (2011). *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, Penguin Press.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2025a). *Garantía + Fácil*, Instituto de la Vivienda.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2025b). *Refacción + Fácil*, Instituto de la Vivienda.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2025c). *Alquiler + Fácil*, Instituto de la Vivienda.

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (1977). Decreto-Ley N° 8.912.

Gobierno de la Provincia de Córdoba (s.f.). *Mapas Córdoba.*

Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2024). *Programa Llave.*

Gómez, J. (2012). Financiando hogares. Las compañías de crédito recíproco ante las políticas del Banco Hipotecario Nacional, 1936-1955, *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos*, N° 3, pp. 74-94. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/398515632_Financiando_hogares_Las_Companias_de_Credito_Reciproco_ante_las_politicas_del_Banco_Hipotecario_Nacional_1936-1955.

González Rouco, F. (2017). *Vivienda: El relato. Plan Procrear, antes y después*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Fundación Libertad y Progreso.

González Rouco, F. (2021). *Dueños o inquilinos*, Madrid, Unión Editorial.

González Rouco, F. (2024). *El sueño de la casa propia*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Tejido Urbano.

González Rouco, F. (2025). Marco de referencia sobre créditos hipotecarios (evolución y nuevas modalidades), Hoja de Ruta Desarrollo Urbano-Territorial: Urbanismo-Vivienda, Consejo Federal de Inversiones (CFI).

Gudiño, M. E. (2011). Observatorio de Desarrollo Territorial Sustentable: Mendoza, Argentina, *Proyección*, Nº 11, pp. 70-89.

Harvey, D. (2007) [2001]. *Espacios del capital: Hacia una geografía crítica* (trad. de C. Piña Aldao). Akal.

Herrera, S. I. (2020). Descentralización fiscal subnacional en Argentina, período 2005-2017. Desequilibrio fiscal vertical, autonomía y dependencia fiscales de la jurisdicción municipal, *Ciencias Económicas*, vol. 17, Nº 2, julio-diciembre, pp. 21-36. Disponible en https://rdi.uncoma.edu.ar/bitstream/handle/uncomaid/16300/Descentralizaci%C3%B3n%20fiscal%20subnacional%20en%20Argentina,%20per%C3%ADodo%202005-2017.%20Herrera%20Soledad.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Honorable Concejo Deliberante de Morón (2021). Ordenanza Nº 20.405, Municipalidad de Morón.

Honorable Concejo Deliberante de Morón (2022). Ordenanza Nº 21.533, Municipalidad de Morón.

Ibarra Salazar, J. y Sotres Cervantes, L. (2009). Determinantes de la recaudación del impuesto predial en Tamaulipas: Instituciones y zona frontera norte, *Frontera Norte. Revista Internacional de Fronteras, Territorios y Regiones*, vol. 21, Nº 42, julio-diciembre, pp. 165-192. Disponible en https://fronteranorte.colef.mx/index.php/fronteranorte/article/view/968.

Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF) (2025). *Vademécum tributario argentino 2025*. Disponible en https://drive.google.com/file/d/1gO45ZJv6HUbNkeKG_V-xZs6F9hVVzxaB/view.

Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IDECBA) (s.f.). Precio promedio de publicación (pesos) de departamentos en alquiler de 1, 2 y 3 ambientes usados y a estrenar. Ciudad de Buenos Aires. Marzo de 2010 / marzo de 2026. Disponible en https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/banco-datos/precio-promedio-de-publicacion-pesos-de-departamentos-en-alquiler-de-1-2-y-3-ambientes-usados-y-a-estrenar-ciudad-de-buenos-aires-marzo-2010-marzo-2023/.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) (2025). *Catastro multipropósito*, Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (s.f.). REDATAM: Sistema de consulta de bases censales.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (s.f.). Sistema Integrado de Estadísticas Sociales (SIES).

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2001). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2022). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2025a). Encuesta Permanente de Hogares: primer trimestre de 2025.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2025b). Encuesta Permanente de Hogares: tercer trimestre de 2025.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2025c). Índices de patentamientos: tercer trimestre de 2025.

Kaganova, O. y Kopanyi, M. (2014). Managing local assets, en Farvacque-Vitkovic, C. y Kopanyi, M. (eds.), *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*, Washington, Banco Mundial.

Ledesma, S. (2018). Los Observatorios de Prácticas Territoriales como aporte al desarrollo y la sustentabilidad de los territorios, en Vitale, J. *et al.*, *Observatorios territoriales para el desarrollo y la sustentabilidad de los territorios*, vol. 1, pp. 26-31, INTA.

Llop, J. M. *et al.* (2019). Las ciudades intermedias, *Ciudades*, Nº 22, Ediciones Universidad de Valladolid, pp. 23-43. Disponible en https://revistas.uva.es/index.php/ciudades/es/article/view/2256.

López Accotto, A. y Macchioli, M. (coords.) (2015). *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Ministerio de Obras Públicas de la Nación (2023). Plan de Obras Públicas para el Desarrollo de la Nación. Disponible en https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/395000-399999/395094/res-362mop_2.pdf.

Ministerio de Transporte de la Nación (2023). Guía para la Planificación de la Movilidad Urbana Sostenible en Argentina. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_para_la_planificacion_de_la_movilidad_urbana_sosostenible.pdf.

Müller, A. (comp.) *et al.* (2017). *Transporte urbano e interurbano en la Argentina: aportes desde la investigación*, Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre Transporte, EUDEBA-UBA.

Municipalidad de Rosario (s.f.). Plan Estratégico Rosario 2030. Disponible en https://www.rosario.gob.ar/web/sites/default/files/per2030_infraestructura_movilidad.pdf.

Municipalidad de Berazategui (2022). La Oficina de Control Inmobiliario Municipal continúa brindando sus servicios, 17 de enero. Disponible en https://berazategui.gob.ar/noticias/la-oficina-de-control-inmobiliario-municipal-continua-brindando-sus-servicios/.

Municipalidad de Villa Gesell (2023). Ordenanza Nº 5.005, Programa Municipal de Vivienda en Alquiler, Honorable Concejo Deliberante de Villa Gesell.

Muñoz, F. (2022). *La desigualdad bajo techo*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ediciones Ciccus.

Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos, Naciones Unidas.

New York City Department of City Planning (s.f.). Zoning resolution of the City of New York, Nueva York. Disponible en https://zoningresolution.planning.nyc.gov/.

New York City Department of City Planning (s.f.). Zoning resolution of the City of New York. Appendix F: Mandatory Inclusionary Housing Areas and Former Inclusionary Housing Designated Areas, Nueva York. Disponible en https://zr.planning.nyc.gov/appendix-f-mandatory-inclusionary-housing-areas-and-former-inclusionary-housing-designated-areas.

Observatorio Federal Urbano (2019). Indicador de Jerarquía Urbana: actualización de la dinámica urbana y el sistema de asentamientos. Ministerio de Obras Públicas. Disponible en https://ofu.obraspublicas.gob.ar/Indicators/UrbanDinamics/UrbanHierarchy/TechnicalRecord.

OCDE (2025). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2025. OECD Publishing. Disponible en https://doi.org/10.1787/f0bee3b4-es.

ONU-Hábitat (2009). *Planificación de ciudades sostenibles: orientaciones para políticas. Informe global sobre asentamientos humanos 2009,* Naciones Unidas. Disponible en https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Planificaci%C3%B3n%20de%20Ciudades%20Sostenibles%20Orientaciones%20para%20Pol%C3%ADticas%20%28Planning%20Sustainable%20cities.pdf.

ONU-Habitat (2011). *A Policy Guide to Rental Housing in Developing Countries*, Quick Policy Guide Series, vol. 1, Nairobi, Naciones Unidas. Disponible en https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-07/policy_guide_to_rental_housing_in_developing_countries.pdf.

ONU-Hábitat (2016a). *Nueva Agenda Urbana,* Naciones Unidas. Disponible en https://onu-habitat.org/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol..

ONU-Habitat (2016b). *Urbanization and development: Emerging futures. World Cities* Report 2016, Naciones Unidas. Disponible en https://unhabitat.org/world-cities-report-2016.

ONU-Hábitat (2019). Elementos de una vivienda adecuada, Naciones Unidas. Disponible en https://onu-habitat.org/index.php/elementos-de-una-vivienda-adecuada.

ONU-Hábitat (2020). *Directrices internacionales sobre planificación urbana y territorial,* Naciones Unidas. Disponible en https://unhabitat.org/directrices-internacionales-sobre-planificacion-urbana-y-territorial.

ONU-Habitat (2022). *The Global Monitoring Framework*, Naciones Unidas. Disponible en https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/08/the_global_urban_monitoring_framework_metadata.pdf.

ONU-Hábitat (2024). *The Quality of Life Initiative Guidelines*, Naciones Unidas. Disponible en https://unhabitat.org/sites/default/files/2024/11/qoli-quality-of-life-initiative-implementation-guidelines-adv-release-v1.pdf.

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2018). *WHO Housing and Health Guidelines*, Organización Mundial de la Salud. Disponible en https://www.who.int/publications/i/item/9789241550376.

Piffano, H. L. P. (2013). La incidencia de las políticas públicas sobre la actividad rural, el escenario comparado y la propuesta de reforma tributaria, Documento de Trabajo Nº 96, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/45921.

Presidencia de la Nación Argentina (2017). Decreto Nº 358.

Presidencia de la Nación Argentina (2019). Decreto Nº 819.

Presidencia de la Nación Argentina (2024). Decreto Nº 1.017.

Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires (PTUBA) (2010). Encuesta de movilidad domiciliaria, Secretaría de Transporte.

Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas de la Argentina (PTUMA) (2013). Encuesta de origen/destino 2012, Secretaría de Transporte.

Radics, A., Vázquez, F., Pérez Benítez, N. y Ruelas, I. (2022). *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Cooperación Española y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Panorama-de-las-relaciones-fiscales-entre-niveles-de-gobierno-de-paises-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf.

Reese, E. (2011). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. Café de las Ciudades. Disponible en: https://www.academia.edu/1226364/Instrumentos_de_gesti%C3%B3n_urbana_fortalecimiento_del_rol_del_municipio_y_desarrollo_con_equidad.

Registro Nacional de las Personas (s.f.). Estadísticas de población, Ministerio del Interior, República Argentina.

Reporte Inmobiliario (2025). Alquilar en el interior del país, 22 de julio. Disponible en https://www.reporteinmobiliario.com/article5671-alquilar-en-el-interior-del-pais.

Rolnik, R. (2014). Neoliberalismo reciente: la financialización de la vivienda propia y el derecho a la vivienda, *Bitácora Urbano-Territorial*, vol. 24, Nº 1, pp. 95-104. Disponible en https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/45973.

Schweitzer, M. *et al.* (2022). El sistema regional de asentamientos en la Argentina del siglo XXI: lineamientos estratégicos para promover el desarrollo del territorio, Café de las Ciudades. Disponible en https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/el-sistema-regional-de-asentamientos-en-la-argentina-del-siglo-xxi/.

Secretaría de Transporte (2010). Encuesta de movilidad domiciliaria (ENMODO): Movilidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires (PTUBA).

Secretaría de Transporte (2013). Encuesta de origen/destino 2012: Movilidad en el Área Metropolitana de Salta, Proyecto de Transporte Urbano Áreas Metropolitanas (PTUMA).

Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo (SINAGIR) (2025). Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres de la República Argentina 2025-2029, Ministerio de Seguridad de la Nación.

Smolka, M. O. (2013). Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development, *Policy Focus Report*, Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/implementing-value-capture-in-latin-america-full_1.pdf.

Smolka, M. O. y Amborski, D. (2000). Value Capture for Urban Development: An Inter-American Comparison, Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/1279_Smolka%20Final.pdf.

Smolka, M. y Furtado, F. (2014). Recuperación de plusvalías en América Latina: una comparación internacional, *Revista INVI*, vol. 29, Nº 81, pp. 17-54.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (2011). Atlas ID: Atlas de Indicadores Territoriales de Argentina, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

United Nations Committee of Experts on Global Geospatial Information Management (UN-GGIM) (2020). Framework for Effective Land Administration. A reference for developing, reforming, renewing, strengthening, modernizing, and monitoring land administration, E/C.20/2020/29/Add.2, Naciones Unidas. Disponible en https://ggim.un.org/meetings/GGIM-committee/10th-Session/documents/E-C.20-2020-29-Add_2-Framework-for-Effective-Land-Administration.pdf.

Vasconcellos, E. A. (2015). *Transporte urbano y movilidad. Reflexiones y propuestas para países en desarrollo*, San Martín, UNSAM Edita.

Velázquez, G., Tisnés, A. y Celemín, J. P. (2025). Evolución del índice de calidad de vida (ICV) en la Argentina a lo largo de los censos nacionales de 1869 a 2022, *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, vol. 36, Nº 2. Disponible en https://ojs2.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/estudios-socioterritoriales/article/view/3029.

Weyrauch, V. (2012). ¿Cómo monitorear y evaluar la incidencia en políticas públicas?, CIPPEC. Disponible en https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1768.pdf.

World Urban Forum (WUF13) (2026). Housing the world: Safe and resilient cities and communities. Disponible en https://wuf.unhabitat.org/wuf13.

Yujnovsky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino: 1955-1981*, Buenos Aires, GEL.

Zingoni, J. M. (2015). *Gobernar la ciudad. Desarrollo local y políticas urbanas municipales*, Bahía Blanca, EdiUNS. Disponible en https://ediuns.com.ar/wp-content/uploads/2018/02/Gobernar-la-ciudad.pdf.

Zucchino, B. I., Derguy, M. R. y Torrusio, S. E. (2025). Infraestructura de datos espaciales y geoportales, en Torrusio, S. E., Derguy, M. R. y Lamaro, A. A. (coords.), *Teledetección y sistemas de información geográfica. Fundamentos teóricos y ejemplos de aplicaciones para las ciencias naturales* (pp. 85-105), La Plata, EDULP.

No existe una única forma de hacer ciudad ni soluciones que puedan trasladarse mecánicamente de un territorio a otro. Cada ciudad se construye sobre una trayectoria propia, determinada por su geografía, su historia, sus capacidades institucionales, su estructura productiva y las decisiones que la fueron marcando a lo largo del tiempo.

Desde esa perspectiva, este libro propone una lectura federal de las principales transformaciones que experimentó la Argentina urbana en las últimas décadas. Presenta un conjunto de instrumentos de planificación territorial, gestión del suelo, financiamiento urbano, promoción del alquiler y fortalecimiento institucional, y plantea ejes para construir una agenda común. Incorpora, además, experiencias desarrolladas por provincias y gobiernos locales que permiten reconocer aprendizajes y explorar respuestas adaptadas a territorios, escalas y contextos diversos.

La publicación forma parte del trabajo que las provincias argentinas y el Consejo Federal de Inversiones impulsan a través de la **Hoja de Ruta hacia un Futuro Federal**, una herramienta de planificación estratégica orientada a identificar prioridades, construir acuerdos y proyectar políticas de mediano y largo plazo desde una perspectiva federal y territorial. En este marco, el libro se inscribe en el capítulo **Urbanismo y Vivienda**, que promueve una agenda compartida para fortalecer capacidades, mejorar la articulación entre niveles de gobierno y actores, y ampliar las herramientas disponibles para intervenir sobre los principales desafíos urbanos y habitacionales del país.

Este libro busca ampliar las formas de comprender cada territorio y construir respuestas capaces de transformarlo de manera inclusiva y sostenible.

CFI CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ISBN 978-987-510-288-0