

# VOLVER A HACER CIUDAD



**#META**

Metas Estratégicas  
para Transformar  
Argentina



# VOLVER A HACER CIUDAD



**#META**  
Metas Estratégicas  
para Transformar  
Argentina

## **ESTE DOCUMENTO FUE ELABORADO POR:**

### **Gabriel Lanfranchi**

Director del programa de Ciudades de CIPPEC

### **Melina Nacke**

Coordinadora del programa de Ciudades de CIPPEC

### **Adrián Cosentino**

Consultor del programa de Ciudades de CIPPEC

Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan las necesariamente el punto de vista de todas las organizaciones o individuos participantes.

El uso de un lenguaje que no discrimine por género es una de las preocupaciones de los autores. Sin embargo, dado que aún no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en español, se optó por emplear el genérico tradicional masculino. Se entiende que todas las menciones en genérico representan siempre todos los géneros, salvo cuando se especifique lo contrario.

## ¿QUÉ ES #META?

#META es una plataforma que promueve una discusión plural y colectiva basada en evidencia sobre los problemas estructurales que la Argentina debe superar para desarrollarse con inclusión y garantizar los derechos de toda su ciudadanía. A su vez, es una metodología de trabajo que busca construir compromisos sobre una agenda estratégica que guíe la política pública durante el próximo período de gobierno, y monitorear los avances y el cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

Estamos convencidos que Argentina necesita enfrentar sus problemas crónicos con una mirada de largo plazo que resista las volatilidades de los tiempos políticos. El 2019 es una nueva oportunidad para poner estos temas en agenda.

## ¿CUÁLES SON LOS TEMAS ESTRATÉGICOS?

Argentina ha tenido, en los últimos 70 años, 1 año de recesión cada 3 años y solo dos periodos breves de crecimiento sostenido. Salir de esta trampa de crecimiento interrumpido requiere identificar sectores con capacidad innovadora que ofrezcan empleos de calidad a futuro, un contexto macroeconómico estable, una estrategia de exportación diversificada (#META Exportar para crecer), y una matriz energética sostenible (#META Energía sostenible).

Pero el crecimiento económico no garantiza la inclusión social: la desigualdad se ha sostenido incluso en los escasos periodos de crecimiento. En 2019, casi 3 de cada 10 argentinos viven en situación de pobreza (#META Pobreza crónica). Además, alrededor de un tercio de la población del país no tiene una vivienda adecuada, el 15% de la población no tiene acceso a agua potable y más del 40% no cuenta con redes de cloaca (#META Volver a hacer ciudad). Favorecer la equidad en Argentina implica concentrar los esfuerzos en las familias con mayor proporción de niños y mujeres (#META Equidad económica de género), en las poblaciones que componen el núcleo duro de la pobreza, e invertir en la educación a nivel inicial (#META Primera infancia impostergable) y en la secundaria (#META Transformar la educación secundaria).

Las instituciones sólidas y eficaces son el marco de posibilidad necesario para avanzar en esta dirección: responder a los problemas estructurales de Argentina requiere de una administración pública profesional (#META Alta Dirección Pública profesional) y de un sistema político amplio y robusto que favorezca la construcción de consensos participativos (#META Partidos fuertes y política estables). La mirada de largo plazo solo es posible con metas claras y medibles que articulen las prioridades políticas con el presupuesto, favorezcan la transparencia de las acciones de gobierno y la rendición de cuentas (#META Medir el Gobierno).



## RESUMEN EJECUTIVO

Entre 2006 y 2016 se urbanizaron más de 85 mil hectáreas de suelo rural en los grandes aglomerados urbanos de la Argentina, en donde vive el 66% de la población del país. Esto equivale al suelo necesario para construir más de cuatro ciudades de Buenos Aires y se urbanizó en sólo una década. Que el crecimiento urbano supere al crecimiento poblacional produjo un desarrollo urbano de baja densidad, lo que acarrea ineficiencia en el uso del suelo, mayores costos de provisión de infraestructura y segregación socioterritorial.

Este contexto demanda establecer líneas de acción que impulsen el desarrollo urbano bajo criterios de sustentabilidad, con mixtura de usos y diversidad social, y que garanticen densidades medias y acceso a bienes y servicios de calidad. Es necesario pensar políticas que aborden la gestión y generación del suelo de manera integral entre las distintas áreas de gobierno, y que incluyan mecanismos de articulación entre los diferentes sectores que intervienen en el desarrollo de los centros urbanos. Deben entender la importancia de la buena gestión del suelo para el desarrollo socioeconómico y ambiental de las ciudades, y de la Argentina. Solo así se podrá lograr el acceso eficiente al suelo, hacer un uso sostenible de los recursos económicos con los que se cuenta, y generar ciudades con niveles óptimos de equidad e integración social y urbana.

Para mejorar el acceso a la vida urbana en las ciudades argentinas y solucionar la falta de planificación del desarrollo urbano actual, el gobierno nacional puede impulsar cuatro políticas concretas: desarrollar organizaciones públicas de gestión urbana que tengan un abordaje multinivel e interjurisdiccional, con foco en la planificación y desarrollo de nuevo suelo urbano; implementar fideicomisos para el financiamiento del desarrollo de suelo urbano a través de mecanismos público-privados; desarrollar mecanismos de gestión pública para recuperar y movilizar la inversión pública en infraestructura urbana; y promover una ley nacional que regule el uso y disposición del suelo urbano en Argentina y que guíe el desarrollo de normativas provinciales o locales.

Las cuatro propuestas buscan trabajar sobre las dificultades que implica planificar las ciudades en el largo plazo, generar mecanismos de financiamiento innovadores que articulen a diferentes sectores y fortalecer las capacidades estatales que mejoren el rol movilizador y regulador del sector público en el acceso y gestión de la cuestión urbana. ■



## 1. UNA EXPANSIÓN URBANA INSOSTENIBLE Y DESIGUAL

Generar ciudades compactas mejora la calidad de vida y la equidad urbana en tanto garantiza el acceso a bienes y servicios, y el intercambio socio-cultural de quienes las habitan (UN-HABITAT, 2017). La tendencia de crecimiento urbano preponderante en Argentina es justamente la contraria y necesita ser revertida con urgencia.

Entre 2006 y 2016 se urbanizaron más de 85 mil hectáreas de suelo rural en los grandes aglomerados urbanos de la Argentina, en donde vive el 66% de la población del país. Esto equivale al suelo urbano necesario para construir más de cuatro ciudades de Buenos Aires. Al menos el 20% de esa superficie fue desarrollada por fuera de los mecanismos del mercado, ya que el 11% fue generado por el Estado a través de barrios de vivienda social y un 9% fue autoconstruido en villas y asentamientos informales (Lanfranchi *et al.*, 2018b).

Además, los datos muestran que el mercado prefiere desarrollar urbanizaciones cerradas antes que barrios abiertos que podrían facilitar la integración social: la mayor parte de la expansión urbana residencial entre 2006 y 2016 consistió en urbanizaciones cerradas, lo que representa un 27% del total de la expansión (Lanfranchi *et al.*, 2018b). Los emprendimientos de urbanización cerrada demandan un consumo de suelo alto, principalmente como consecuencia de su ubicación periférica respecto a la trama urbana. Esto generó una baja en la densidad media del conjunto de los grandes aglomerados urbanos de Argentina.

La situación se complica aún más ante la falta de marcos regulatorios en la esfera nacional y en la gran mayoría de las provincias. Solo cinco provincias y la Ciudad de Buenos Aires cuentan con planes de ordenamiento de sus territorios. Su implementación a nivel local es insuficiente dado que muy pocos gobiernos municipales poseen ordenanzas que se adapten a las regulaciones provinciales. Esto evidencia la complejidad de la gobernanza de un país federal en lo que respecta a cuestiones de ordenamiento urbano.

La consecuencia del modelo actual se constata en la enorme deuda social que alcanza a más de 4 millones de habitantes que viven en alrededor de 4.400 barrios populares. Allí, al menos la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo, ni acceso a dos o más servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal) (ReNaBaP, 2016). Urbanizar un barrio de estas características le cuesta al Estado entre 3 y 9 veces el costo de hacer un barrio nuevo

(Abiko *et al.*, 2007). La deuda también es económica ya que la magnitud de la problemática hace que el Estado nacional tenga dificultades para solventar de manera unilateral el desarrollo urbano y la gestión del suelo. En este sentido, un nuevo enfoque en la forma de financiamiento del desarrollo urbano permitiría generar suelo con infraestructura y mayor eficiencia en el uso y la asignación de recursos.

Por último, la cantidad de actores involucrados en la gestión del suelo urbano y la falta de normativa, complejizan los escenarios de coordinación y articulación. La disparidad territorial en la gestión del suelo, en tanto recurso fundamental en el desarrollo urbano, se presenta como una oportunidad para establecer regulaciones compartidas.

El Estado puede volver a hacer ciudad de manera equilibrada y asequible, como política de desarrollo nacional que garantice la mixtura de usos, la diversidad de tipologías edilicias, la inversión pública-privada, el cuidado del medio ambiente y la integración social de las personas en el territorio.

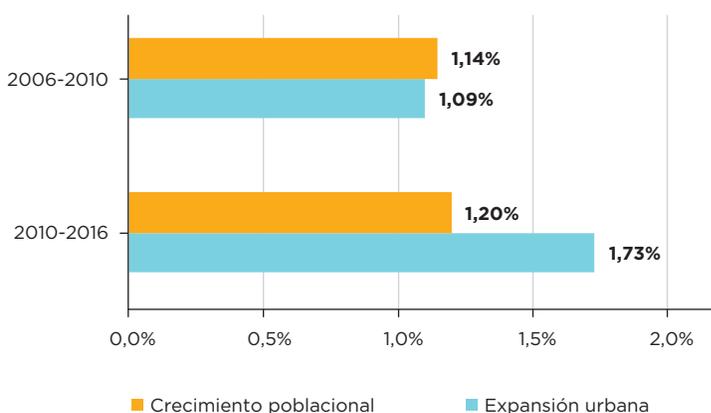
## 2. DIAGNÓSTICO

Discutir sobre el desarrollo de las ciudades a partir del acceso al suelo urbano es relevante, en primer lugar, en términos demográficos: el 92% de la población argentina vive en centros urbanos.

Se estima que el crecimiento medio poblacional interanual en Argentina en los últimos 10 años fue del 1,18% (INDEC, Censos 1991, 2001 y 2010). De esa población total, más del 66% se concentra en alguno de los 33 grandes aglomerados urbanos que existen en el territorio nacional. En contraste, y este es el segundo punto en la relevancia de la discusión, la superficie urbana ocupada por esos 33 aglomerados (que agrupan a 137 localidades) equivale al 0,23% del territorio argentino. Esto representa una densidad bruta de 45 habitantes por hectárea para el año 2016 (Lanfranchi *et al.*, 2018b), la cual se ubica muy lejos de los 90 habitantes por hectárea recomendados para hacer un uso eficiente de la infraestructura urbana (Libertun & Guerrero, 2017).

Según datos del Laboratorio Urbano Digital (LUD)<sup>1</sup>, el crecimiento urbano por expansión supera al crecimiento de las poblaciones urbanas en Argentina. A su vez, el crecimiento poblacional se desarrolla en un contexto de expansión urbana desordenada.

**GRÁFICO 1.** Tasas de expansión media anual de la superficie del área urbana y crecimiento poblacional. Aglomerados urbanos seleccionados (2006-2010 y 2010-2016)



**Fuente:** elaboración propia sobre la base de Lanfranchi et al. (2018b).

**Nota:** Los 33 aglomerados urbanos analizados son: Gran Buenos Aires; Gran Córdoba; Gran Rosario; Gran La Plata; Mar del Plata-Batán; Gran Santa Fe; Bahía Blanca-Cerri; Gran Paraná; San Nicolás-Villa Constitución; Río Cuarto; Santa Rosa-Toay; Concordia; Gran Mendoza; Gran San Juan; San Luis-El Chorrillo; La Rioja; Gran Tucumán-Tafi Viejo; Salta; Santiago del Estero-La Banda; Jujuy-Palpalá; Gran Catamarca; Neuquén-Plottier-Cipolletti; Bariloche-Dina Huapi; Comodoro Rivadavia-Rada Tilly; Río Gallegos; Rawson-Trelew; Río Grande; Viedma-Patagones; Ushuaia; Posadas; Gran Resistencia; Corrientes; y Formosa.

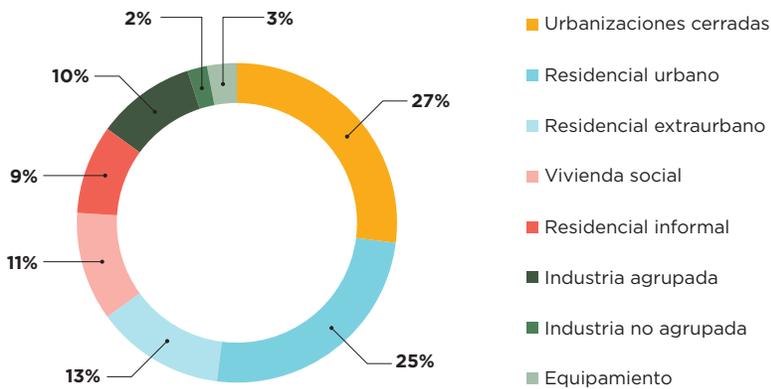
Mientras que hasta 2010 el uso de suelo urbano acompañó el crecimiento poblacional, la tendencia se revirtió al comienzo de la última década y la expansión urbana superó al aumento de la población en los aglomerados urbanos argentinos (Lanfranchi *et al.*, 2018b).

<sup>1</sup> Los cortes temporales analizados por el LUD estuvieron determinados por la calidad de las imágenes satelitales que proporciona Google Earth. Por otro lado, la necesidad de definir un corte temporal de al menos 10 años determinó el punto de inicio en el año 2006.

Los datos muestran un uso ineficiente de uno de los recursos urbanos más importantes: el suelo. Entre 2006 y 2016 las ciudades argentinas consumieron un 16% más de suelo que en la década anterior, solamente considerando mecanismos de expansión. Esto refleja altos niveles de consumo de suelo urbano y también un modelo de desarrollo urbano poco sustentable, con baja densidad poblacional y segregación social.

La expansión urbana entre 2006 y 2016 respondió, principalmente, a demandas habitacionales de diversos sectores. Alrededor del 85% del suelo utilizado con lógicas de expansión en los 33 grandes aglomerados urbanos argentinos fue destinado a uso residencial. El 12% se destinó a uso industrial y el 3% a equipamiento urbano.

**GRÁFICO 2.** Tipos de usos del suelo en la expansión urbana. Aglomerados seleccionados (2006-2016)



**Fuente:** elaboración propia sobre la base de Lanfranchi et al. (2018b).

**Nota:** Los 33 aglomerados urbanos analizados son: Gran Buenos Aires; Gran Córdoba; Gran Rosario; Gran La Plata; Mar del Plata-Batán; Gran Santa Fe; Bahía Blanca-Cerri; Gran Paraná; San Nicolás-Villa Constitución; Río Cuarto; Santa Rosa-Toay; Concordia; Gran Mendoza; Gran San Juan; San Luis-El Chorrillo; La Rioja; Gran Tucumán-Tafi Viejo; Salta; Santiago del Estero-La Banda; Jujuy-Palpalá; Gran Catamarca; Neuquén-Plottier-Cipolletti; Bariloche-Dina Huapi; Comodoro Rivadavia-Rada Tilly; Río Gallegos; Rawson-Trelew; Río Grande; Viedma-Patagones; Ushuaia; Posadas; Gran Resistencia; Corrientes; y Formosa.

Desde el surgimiento de las primeras villas en la década de 1930, la forma en que se desarrolla el suelo urbano en el país no responde a las necesidades de vivienda e infraestructura de una parte de la población. Al año 2016, según datos del ReNaBaP (2016), los barrios populares se ubican en unas 44.000 hectáreas que el Estado se propone reurbanizar. Estos barrios populares crecen a un ritmo de 700 hectáreas por año. En este contexto, es relevante resolver la integración de los barrios existentes, así como generar políticas urbanas que atiendan a la población más vulnerable en su demanda futura por el acceso al suelo y la vivienda.

A principios del siglo XX, Argentina supo ser un ejemplo en Latinoamérica por su capacidad de planificar el desarrollo de sus ciudades, y por lograr uno de los niveles de urbanización más elevados del mundo (UNCHS, 1986). Sin embargo, esta visión se fue perdiendo, dejando que el mercado o los particulares resuelvan la urbanización por sus propios medios (Lanfranchi *et al.*, 2018b).

Dada la incesante demanda por nueva urbanización y el elevado costo de reurbanizar las partes de la ciudad que se generaron sin planificación, deben considerarse nuevos mecanismos para el desarrollo de suelo urbano. Estos deben poner el foco en obtener una mayor densidad poblacional, y dar respuesta a varios sectores sociales incluyendo a las personas más vulnerables, al mismo tiempo que deben generar oportunidades de inversión para el sector privado.

En este contexto, el Estado nacional posee un rol central en la definición de políticas de gestión urbana que puedan adaptarse a diferentes contextos subnacionales y en la implementación de lógicas de coordinación entre distintos sectores y jurisdicciones de gobierno. En contraposición, los Estados subnacionales se volvieron mucho más dependientes de las transferencias presupuestarias nacionales para la realización de grandes obras, a la vez que presentan debilidades institucionales y técnicas para gestionar el suelo y el desarrollo urbano (Granero *et al.*, 2019).

Las ciudades son centros generadores de crecimiento económico y contribuyen a la integración social. El Estado nacional es el principal responsable de la infraestructura urbana y la provisión de servicios básicos y por ende es un actor clave en la definición de líneas de base que aseguren niveles mínimos de calidad institucional en las estrategias de inversión y la asignación de fondos.

El desarrollo de infraestructura urbana, así como los niveles de conectividad y acceso a la ciudad estarán determinados, en primer lugar, por la capacidad de los actores intervinientes en la gestión del suelo para

coordinarse y articularse en la implementación de políticas urbanas. En segundo lugar estarán determinados por la disponibilidad presupuestaria para proveer los recursos necesarios.

El crecimiento de las ciudades a partir de modelos altamente expansivos sobre el territorio demanda un abordaje metropolitano de la cuestión urbana. La provisión de servicios, la movilidad, y el vínculo entre las áreas residenciales y los centros laborales traspasan los límites administrativos de las ciudades y requieren mecanismos de articulación y gestión entre dos o más ciudades, entre diferentes niveles de gobierno, así como entre diversos actores.

La mayoría de los municipios argentinos tienen potestades para regular el mercado de suelo y existen ejemplos en donde la coordinación entre los sectores público y privado para el desarrollo urbano contribuyó a disminuir la presión presupuestaria sobre el gobierno local, propiciando procesos de planificación más equitativos (Duarte & Baer, 2014).

### 3. LO QUE SE HIZO HASTA AHORA

Desde finales de los años noventa se llevaron a cabo distintas políticas relacionadas con la gestión del suelo urbano en Argentina. Los siguientes ejemplos dan cuenta de una preocupación por la gestión del suelo, el abordaje multidimensional de la cuestión urbana, la integración social y urbana, y la gestión metropolitana. Esta lista sigue un orden cronológico y no pretende ser exhaustiva, sino que aborda aquellas acciones del Estado que son más relevantes para este documento.

**ProMeBa.** El programa se inició en 1997 y es una de las intervenciones de más larga data implementadas por el gobierno nacional para la mejora de barrios populares. Actualmente depende del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, y tiene como objetivo consolidar a la población destinataria en el lugar que habitan. Para esto, brinda acceso a la propiedad de la tierra, contribuye en la provisión de obras de infraestructura urbana, equipamiento comunitario y saneamiento ambiental, y promueve el fortalecimiento de su capital humano y social. El programa posee una Unidad de Coordinación Nacional que administra y prioriza los fondos, y se ejecuta a través de Unidades Ejecutoras Provinciales y Municipales.

**Plan Estratégico Territorial.** El plan se implementa desde el año 2004 con el objetivo de ser una guía para la inversión pública en el territorio en el marco de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. El Plan Estratégico Territorial aborda la planificación territorial, tanto a nivel nacional por medio del trabajo coordinado con las provincias a través del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), como a nivel regional a través de su participación en el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de UNASUR.

**Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior.** Este programa lo implementa el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación desde 2011, y su principal objetivo es contribuir a la mejora de los servicios en las áreas metropolitanas de Argentina. Trabaja a partir de una lógica de descentralización de la gestión en los gobiernos subnacionales, para proyectos cuya ejecución requiera al menos dos jurisdicciones territoriales. Actualmente se implementa en siete áreas metropolitanas de Argentina.

**ProCreAr.** El programa otorga créditos hipotecarios para el acceso al suelo y la vivienda mediante un esquema de cooperación entre el Estado y los bancos. Está dirigido a personas de diferentes niveles socioeconómicos, con líneas de crédito para la construcción de viviendas particulares y desarrollos urbanísticos de alta calidad. Se creó en 2012 y depende actualmente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación.

**Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana** (Ley N° 27.453, denominada “Ley ReNaBaP”). Esta ley sancionada en 2016, declara la utilidad pública y expropiación de los inmuebles en los que se asientan los 4.416 barrios populares relevados en el Registro Nacional de Barrios Populares (existentes al 31 de diciembre de 2016) y cuya propiedad no sea del Estado nacional. Asimismo, otorga facultades distintas al Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación y a la Agencia de Administración de Bienes del Estado para la regularización dominial.

**Política Nacional Urbana.** Se trata de una política nacional producida en 2018 en el marco del convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación y ONU-Hábitat, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Se

desarrolla en el marco de las conferencias y agendas globales conducidas por las Naciones Unidas y reafirma el compromiso adoptado por el país durante Hábitat III, “de lograr el desarrollo sostenible de manera integrada y coordinada a nivel local, provincial, nacional, regional y mundial, con la participación de todos los actores pertinentes”.

Las políticas públicas presentadas se destacan por dar continuidad a las acciones implementadas desde el Estado nacional. La planificación y gestión a largo plazo son fundamentales a la hora de pensar estrategias de abordaje para la problemática del suelo urbano, principalmente por su carácter estructurador de otras políticas, así como por los niveles de inversión que demanda.

Sin embargo, entre 2016 y 2018, la inversión en hábitat (entendida como la suma de sectores vinculados a la infraestructura, el transporte, vivienda y medio ambiente en las ciudades) fue menor a la registrada en años precedentes: representó 4,8% del gasto nacional total en 2016, frente al 7,2% del año anterior (Lanfranchi *et al.*, 2018a). Esta situación estuvo acompañada a nivel subnacional por una falta de avances en términos de leyes de ordenamiento y planeamiento territorial.

La falta de políticas públicas que aborden la generación y la gestión del suelo de manera integral al interior de las áreas de gobierno, así como la baja articulación entre los diferentes sectores que intervienen, es una debilidad frente a la importancia del recurso para el desarrollo socioeconómico y ambiental de las ciudades. Al mismo tiempo, las políticas identificadas muestran cierta superposición de acciones y responsabilidades entre diferentes áreas del gobierno nacional. En este sentido, las acciones de gobierno identificadas serán un punto relevante en la gestión del suelo urbano, siempre y cuando logren llevarse adelante de manera coordinada y articulada.

#### 4. DEBATES Y CONSENSOS

Las ciudades que gestionan bien su suelo son aquellas que promueven la mixtura de usos y diversidad social, densidades medias, con equipamiento urbano de calidad y accesibilidad a bienes y servicios. Esto resulta en ciudades más equitativas, inclusivas y sostenibles, alineadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Agenda de París contra el cambio climático y las políticas nacionales urbanas que impulsa ONU Hábitat.

El Estado tiene la capacidad de definir el marco orientador de las operaciones urbanas, y así impactar en la equidad y sostenibilidad de las ciudades. Sin embargo, dicha capacidad puede verse afectada por contextos económicos inestables. Los gobiernos tienen que enfrentar restricciones de recursos públicos al tiempo que reconocen la importancia de invertir en infraestructura para desarrollar sus economías.

En este contexto la participación del sector privado (de empresas de construcción, desarrolladores urbanos, banco, proveedores de servicios, entre otros) aparece como una alternativa para que la inversión esté a la altura de la demanda. Tanto a nivel nacional como internacional existen ejemplos de instancias compartidas entre diversos sectores para la gestión del suelo urbano. En muchos de ellos, estas están reguladas por normativa nacional o subnacional. Buscar mecanismos de financiamiento del suelo que no dependan exclusivamente del Estado en términos presupuestarios es una opción en contextos macroeconómicos que limitan las posibilidades del Estado para resolver de forma total y unilateral el desarrollo urbano.

Las operaciones urbanas en consorcios conformados por los principales grupos de interés son un mecanismo innovador de financiamiento. Estos funcionan también como instrumento de gestión y planificación, por lo que además de financiar el desarrollo urbano, pueden ayudar a direccionar el crecimiento de los aglomerados urbanos de manera consensuada. Un ejemplo de esto son las operaciones urbanas consorciadas llevadas a cabo en San Pablo, las cuales están reguladas por leyes de aplicación. Las operaciones urbanas consorciadas en Brasil son definidas para cada caso en base a un análisis del contexto, y tienen como principal objetivo recuperar la inversión pública realizada en el desarrollo urbano (Maleronka & Hobbs, 2016). El dinero que se recauda es reinvertido por el Estado en proyectos en la región, definidos previamente en el Plan Operativo del consorcio.

Otro instrumento que puede ser utilizado en el desarrollo urbano son las empresas públicas con modelos de gestión privada. Un ejemplo es la empresa española Arpegio - Obras de Madrid S.A. La actividad de esta empresa pública de la Comunidad de Madrid tiene un doble objeto: la gestión de suelo urbanizado para toda clase de usos (industriales, logísticos, oficinas, comerciales, y residenciales), y la gestión de encargos de obras realizados por el gobierno subnacional.

El financiamiento de proyectos de desarrollo urbano y de la infraestructura asociada a ellos, constituye un proceso dinámico, complejo y sujeto a variados riesgos y desafíos. La magnitud de las inversiones y los plazos necesarios para su realización demandan el cumplimiento de ciertas

condiciones económicas y financieras. Principalmente requieren una economía local estable para tomar decisiones de inversión de largo plazo, y que el sistema genere financiamiento de largo plazo, con el debido acompañamiento del mercado de capitales doméstico.

Por otra parte, la cooperación entre el sector público y el privado puede generar independencia en las finanzas subnacionales. En Argentina hay ejemplos de este enfoque: en 2009, el gobierno de la ciudad de Trenque Lauquen estableció mecanismos de recuperación de la inversión pública mediante la recategorización del suelo rural a urbano, y la provisión de la correspondiente infraestructura (Duarte & Baer, 2014).

Entre las principales críticas a la incorporación del sector privado a la gestión y prestación de servicios públicos están las dificultades que las deudas públicas acarrearán al desarrollo de los centros urbanos. Por otro lado, también se señala la tendencia del sector privado a invertir y desarrollar proyectos rentables, sin abordar las necesidades de las poblaciones más vulnerables.

En paralelo, varios países de América Latina, como Brasil y Colombia, también ofrecen ejemplos de políticas públicas sobre el suelo y la vivienda en donde el Estado gestionó e invirtió con objetivos cuantitativos (cantidad de viviendas construidas) sin atender el lugar en el que se construyeron dichas soluciones habitacionales. Esta decisión de política habitacional tiene un impacto económico de gran magnitud. En términos del gasto en que deben incurrir las ciudades, proveer infraestructura urbana en desarrollos alejados de los centros urbanos cuesta hasta 20 veces más que hacerlo en lugares consolidados. En términos de los hogares que acceden a esas viviendas, las personas que viven en la periferia gastan el doble de dinero y tres veces más de tiempo en transporte hacia el centro en donde desarrollan su vida urbana (Libertun & Guerrero, 2017).

El Estado nacional regula las actividades que se producen en el territorio, a la vez que es un actor clave en el proceso redistributivo de la inversión. Es necesario generar mecanismos que fortalezcan sus capacidades en todos los niveles para asegurar procesos de desarrollo urbano sustentables en términos sociales, económicos y ambientales. Para alcanzar un crecimiento urbano inclusivo y sustentable es necesario planificar los centros urbanos con densidades acordes e infraestructura, movilizar la inversión pública en el territorio, y generar lógicas de mixtura sociourbana.

## 5. PROPUESTAS

La gestión articulada y el financiamiento del desarrollo urbano son procesos de transformación que deben ser pensados para el largo plazo. Sin embargo, son procesos que deben implementarse en el corto plazo por su impacto sobre los derechos de acceso al hábitat y la vivienda, y los costos asociados a la inacción: el 10% de la población argentina vive en asentamientos informales, sin seguridad en la tenencia del suelo y la vivienda, y sin acceso a los servicios básicos. En este contexto, desarrollar una política de Estado que pueda sostenerse más allá de los tiempos de las administraciones nacionales y subnacionales es fundamental, pero existen acciones que pueden llevarse a cabo en el corto y mediano plazo para contribuir de manera progresiva a una gestión más eficiente y equitativa del suelo urbano.

Las siguientes propuestas pueden ser impulsadas por el Estado nacional para mejorar el acceso a la vida urbana en las ciudades de Argentina y así generar mejores condiciones sociales, de integración y equidad. Las propuestas poseen diferentes niveles de complejidad en su implementación y pueden ser pensadas como instrumentos de implementación progresiva en el mediano y largo plazo, en el marco de la mejora del desarrollo urbano.

### 5.1 Generar entidades públicas metropolitanas para el desarrollo de suelo urbano

El desarrollo urbano debe entenderse desde una concepción integral de la ciudad porque, más allá del suelo y la vivienda que gestiona, incluye el transporte, la conectividad, el desarrollo socioeconómico y la calidad medioambiental de la que gozan sus habitantes. Desarrollar instrumentos de gestión urbana multinivel e interjurisdiccional es una primera medida para impulsar la coordinación entre diferentes niveles de gobierno y sectores, y para mejorar la implementación de inversiones en infraestructura urbana y vivienda.

La propuesta consiste en crear entes públicos metropolitanos, con capacidad de gestionar el suelo urbano en los principales grandes aglomerados urbanos de la Argentina, y/o entidades regionales para aglomerados de menor envergadura. Los entes tendrán una organización común promovida desde el nivel nacional de gobierno, con fondos específicos provenientes del gobierno nacional, pero implementada junto a los gobiernos subnacionales (provincias y municipios) que deseen adherir a la propuesta.

Su foco estará puesto en la producción de suelo y la gestión de proyectos urbanos capaces de acompañar los procesos de urbanización sustentable en tiempos mayores a los de una gestión de gobierno. Las responsabilidades de estos entes consistirá en adquirir el suelo, realizar un plan maestro de sector, gestionar las aprobaciones, desarrollar la infraestructura, y coordinar con el sector público (con la Agencia de Administración de Bienes del Estado, los institutos de vivienda u otras áreas del gobierno nacional dedicadas al desarrollo de infraestructura urbana), el sector privado (desarrolladoras inmobiliarias, empresas de la construcción, empresas de servicios, bancos, entre otros) y las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, cada ente estará compuesto por representantes de los distintos niveles de gobierno, que garanticen idoneidad y continuidad en el tiempo más allá de los plazos de gobierno.

## 5.2 Implementar fideicomisos para el financiamiento del desarrollo de suelo urbano

Crear o utilizar mecanismos privados, asociativos y/o mecanismos que involucren a los sectores público y privado en un mismo proyecto son formas innovadoras de financiar el desarrollo del suelo. Estas tienen una mirada más amplia sobre las opciones de asistencia financiera que permitirían que todos los sectores sociales accedan al suelo y la vivienda: abarcan créditos, abren la posibilidad de considerar garantías, aportes de capital, donaciones, o cualquier otro mecanismo de distribución de riesgos que permita impulsar inversiones en infraestructura urbana.

La envergadura de los proyectos de desarrollo e integración urbana requiere utilizar diversos mecanismos para atraer los fondos necesarios para implementarlos. Esos mecanismos deben incentivar la movilización del ahorro entendido en toda su dimensión: ahorro de residentes argentinos disponible en el país (dentro o fuera del sistema financiero), ahorro argentino alocado en el exterior y ahorro externo.

Paralelamente, sería recomendable que la planificación del desarrollo urbano remarque los criterios y objetivos de sustentabilidad asociados al desarrollo ordenado del territorio. Esto permitiría atraer recursos adicionales de financiadores específicos para proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático, conocidos como finanzas verdes, en donde las ciudades tienen un rol central.

Crear un fideicomiso que considere una estructura en la cual el Estado nacional contribuya con una porción del capital -para mitigar el riesgo de

los inversores que no puedan asumir inversiones de largo plazo-, permitirá atraer diversos perfiles de inversores para variados proyectos, con una estructura de capital que podría otorgar coberturas para los potenciales inversores privados.

Un fideicomiso de estas características debería invertir en el desarrollo de proyectos puntuales a nivel municipal y/o provincial. Una alternativa de inversión directa podría considerarse en un proyecto que involucre a más de un municipio. Otra alternativa a considerar es la utilización de bienes ociosos tanto del Estado nacional como de los gobiernos subnacionales, lo cual permitiría poner en valor activos existentes, y disminuir las necesidades de financiamiento del proyecto. El Estado podría generar cargos específicos para los agentes que se beneficien con las obras (por ejemplo, reflejando el incremento en el valor de la propiedad como consecuencia de las inversiones) y también podría generar beneficios impositivos para quienes colaboren en el financiamiento de los proyectos (por ejemplo, exenciones, y disminución de base imponible por inversiones). Mientras que lo primero se constituye en la creación de una fuente de fondos nueva, lo segundo implica la creación de incentivos normativos para captar recursos existentes, impulsando la movilización del ahorro local hacia inversiones que se entiendan relevantes.

Muchas de las premisas precedentes implican una revisión de las instituciones fiscales, los esquemas de descentralización de gastos y la autonomía presupuestaria vigente.

### 5.3 Desarrollar mecanismos impositivos que recuperen y movilicen la inversión pública en el desarrollo urbano

El sector público genera una valorización del suelo cuando invierte en infraestructura urbana. Desarrollar mecanismos que recuperen el valor que agrega la inversión pública puede generar recursos para financiar políticas y programas de desarrollo urbano que contribuyan a mejorar la integración social y urbana, como la reurbanización de los barrios populares contemplados por el ReNaBaP.

La captura de la valorización es un mecanismo que puede destinarse en formas de ingresos del ente que desarrolla el espacio urbano mediante la provisión de infraestructura o del municipio que realiza la recategorización de la normativa. Es una herramienta que puede sumar al ingreso fiscal de los gobiernos locales, mejorar sus restricciones fiscales y presupuestarias, al tiempo que permite disminuir la dependencia de los aportes del gobierno nacional.

La carga impositiva se aplicará sobre la porción de aumento del precio del suelo beneficiado por la intervención pública. La generación de plusvalía se podrá llevar adelante a partir de contribuciones por mejoras en las que los beneficiarios de la infraestructura urbana se reparten los costos de la obra pública; a través de impuestos prediales sobre el valor final de la propiedad; a través de instrumentos regulatorios que establezcan contraprestaciones sobre el derecho a desarrollar; por medio de la asignación directa de mayores aprovechamientos; a través de la reinversión en suelo público o las modificaciones en el valor del mismo: o a partir de la reinversión en el desarrollo general de la ciudad.

Los mecanismos de recuperación de la inversión pública propuestos buscan además ayudar a direccionar de manera más eficiente el desarrollo urbano. Al reducir los costos de la urbanización, el Estado puede definir la inversión en infraestructura en lugares más costosos en el corto plazo, pero más sustentables en el largo plazo, y así generar procesos de densificación.

#### 5.4 Sancionar una ley nacional para la gestión del suelo urbano

Una ley nacional de hábitat urbano debe promover la planificación urbana y orientar las normativas provinciales hacia el marco planteado por las agendas internacionales, fortaleciendo la capacidad estatal para desarrollar ciudades más justas y sustentables. Una normativa de estas características en Argentina contribuirá a sistematizar el registro de los bienes públicos en materia de suelo e inmuebles.

Impulsar una normativa nacional que regule el uso y disposición del suelo urbano en Argentina tiene el objetivo de establecer lógicas eficientes y sustentables sobre el manejo de un recurso escaso.

Para esto, la ley debe establecer mecanismos que permitan a la administración pública (en todos sus niveles) promover el ordenamiento del territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural, la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes, y la creación y defensa del espacio público.

En el nivel subnacional la ley debe promover que todas las provincias que aún no cuenten con una ley de ordenamiento territorial comiencen un proceso hacia la generación de marcos normativos adecuados, integrados a la planificación urbana nacional. El objetivo es brindar un marco común al territorio nacional que defina criterios de distribución adecuada de los recursos financieros y fortalezca las competencias subnacionales y su capacidad como reguladoras del territorio.

Por último, la ley debe incorporar incentivos que premien con mayores recursos a las provincias y municipios que apliquen los instrumentos definidos en la legislación nacional de modo tal de promover el marco regulatorio.

## 5.5 Condiciones base

Implementar las cuatro propuestas anteriores será posibles siempre y cuando se cumplan algunas condiciones de base:

1. El Estado nacional comprenda la necesidad de priorizar una política de Estado para la generación de suelo urbano como una estrategia de desarrollo nacional.
2. El Estado nacional esté dispuesto a establecer mecanismos de coordinación y articulación entre sectores y jurisdicciones para el abordaje territorial del desarrollo urbano.
3. El Estado nacional logre generar lógicas de financiamiento del suelo urbano compartidas entre el sector público y el privado.
4. El Estado nacional logre proveer un contexto de inversión atractivo para el sector privado.
5. El Estado nacional comparta la capacidad de gestión y promueva el desarrollo de regulaciones sobre el suelo urbano en los gobiernos subnacionales.
6. El Estado nacional establezca lineamientos normativos que puedan servir como líneas de base en el ordenamiento y gestión del suelo.
7. Los Estados subnacionales tengan disposición a adherir a políticas de coordinación multinivel e interjurisdiccional.

Contar con mejores mecanismos de financiación urbana podría responder algunos de los principales problemas del desarrollo urbano: la debilidad fiscal subnacional, el crecimiento urbano desordenado, el déficit habitacional y la integración socioespacial de los barrios populares.

El desarrollo urbano bajo criterios de sustentabilidad debe ser una política de Estado. Como tal implica mancomunar esfuerzos y lograr acuerdos institucionales que tengan por objeto alcanzar una adecuada movilización de recursos. El suelo del que disponen las ciudades es un recurso que tiene

un impacto relevante en el desarrollo económico, social, ambiental y cultural de quienes las habitan, así como en las finanzas de los gobiernos que lo gestionan, principalmente debido a los costos de la infraestructura y la provisión de servicios. La factibilidad de implementar las recomendaciones de política pública acá propuestas estará determinada por la capacidad del Estado de generar alianzas estratégicas al interior de los organismos públicos, así como con el sector privado y la sociedad civil. ■



## BIBLIOGRAFÍA

- Abiko, A., Reynaldo de Azevedo Cardoso, L., Rinaldelli, R. & Riogi Haga, H. (2007). Basic cost of slum upgrading in Brazil. *Global Urban Development*, Volume 3, Issue 1.
- Banco Mundial (2016). *Objetivos del gobierno: beneficios y riesgos de las asociaciones público privadas*. Washington: BM.
- Blanco, A., Fretes Cibils, V. & Muñoz, A. Ed. (2016). *Expandiendo el uso de la valorización del suelo: la captura de plusvalías en América Latina y el Caribe*. Washington: BID.
- Cravino, C. (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Duarte, J. & Baer, L. (2014). *Recuperación de plusvalías a través de la Contribución por Mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires, Argentina*. Quito: Lincoln Institute of Land Policy.
- Granero, G., Barreda, P., & Bercovich, F. (mayo de 2019). La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda. *Documento de Trabajo N° 181*. Buenos Aires. CIPPEC.
- Hall, D. (2014). *¿Por qué las asociaciones público-privadas (APPs) no funcionan? Las numerosas ventajas de la alternativa pública*. Londres: ISP.
- Haynes, C. & Langley, V. (2014). *Magnet cities*. Londres: KPMG.
- INDEC. *Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas 1991, 2001, 2010*.
- Lanfranchi, G. (enero de 2017) ADN Urbano – Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA). *Documento de Políticas Públicas/ Recomendación N° 183*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Lanfranchi, G., Granero Realini, G., & Duarte, J. I. (junio de 2018). Hacia una agenda del hábitat en Argentina. *Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°199*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Lanfranchi, G., Cordara, C., Duarte, J. I., Ferlicca, F., Giménez Hutton, T. & Rodríguez, S. (octubre de 2018). *¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.
- Lefebvre, H. (1991). *The Production of Space*. D. Nicholson-Smith (trad.) Oxford: Blackwell.
- Ley nacional 27.453/ 2018, “Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana”.

Libertun, N. & Guerrero, R. (2017). ¿Cuánto cuesta la densificación? La relación entre la densidad y el costo de proveer servicios urbanos básicos en Brasil, Chile, Ecuador y México. *Revista EURE*, vol 43, N° 130.

Maleronka, C. & Hobbs, J. (2016). *Operações urbanas: o que podemos aprender com a experiência de São Paulo?* Washington: BID.

Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES/Hvmanitas.

ReNaBap - Relevamiento Nacional de Barrios Populares (2016).

Rolnik, R. (2012). *Relatora de Derecho de la Vivienda de ONU*, en los "Diálogos en el Foro urbano Mundial 2012". Nápoles: Siglo XXI Editores.

Shlomo, A., Blei, A., Parent, J., Lamson-Hall, P. & Galarza Sánchez, N. (2016). *Atlas of Urban Expansion*. Nueva York: New York University, UN-HABITAT y Lincoln Institute of Land Policy.

Smolka, M. (2013). *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina. Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano*. Lincoln Institute of Land Policy.

UN-HABITAT (2017). *Nueva Agenda Urbana*.

UNCHS-HABITAT (1986). *Informe Mundial de los Asentamientos Humanos*. Madrid: UNCHS-MOPU.

## **AGRADECIMIENTOS**

Los autores agradecen a las organizaciones que realizaron sus aportes a la discusión: la Agencia de Administración de Bienes del Estado, la Cámara Empresaria de Desarrolladores Urbanos, el Centro de Estudios Metropolitanos, el Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo, Corporación Puerto Madero, Fundación Metropolitana, Hábitat para la Humanidad Argentina, Max Valores, la Secretaría de Integración Socio Urbana (Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación), la Secretaría de Infraestructura Hídrica y la Secretaría de Infraestructura Urbana (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación), el Observatorio del Conurbano Bonaerense, el Observatorio del Derecho a la Ciudad, el Organismo Provincial de Integración Social y Urbana (Provincia de Buenos Aires), la Sociedad Central de Arquitectos, la Universidad de Buenos Aires (Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo), la Universidad Nacional del Comahue, la Universidad Nacional de General Sarmiento y el Centro de Estudios e Investigación en Políticas Sociales Urbanas (Universidad Nacional de Tres de Febrero).

Los autores agradecen especialmente la colaboración de Carolina Maurer, Fernando Bercovich, Valentina Simone, Soledad Rodríguez, Juan Ignacio Duarte, Cristina Reynals y Pía Barreda en las discusiones sobre las recomendaciones y sus implicancias.

### **Para citar este documento**

Lanfranchi, G., Nacke, M. y Cosentino, A. (agosto de 2019). Volver a hacer ciudad. *Metas estratégicas para transformar Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan las necesariamente el punto de vista de todas las organizaciones o individuos participantes.

## **SOBRE CIPPEC**

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

Promovemos políticas para lograr una Argentina desarrollada, más equitativa, con igualdad de oportunidades e instituciones públicas sólidas y eficaces. Queremos una sociedad justa, democrática e inclusiva, en la que todas las personas puedan desarrollarse en libertad.

## **MISIÓN**

Proponer políticas para el desarrollo con equidad y el fortalecimiento de la democracia argentina, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

## **VISIÓN**

Trabajamos por una sociedad libre, equitativa y plural, y por un Estado democrático, justo y eficiente, que promueva el desarrollo sostenible.

## **VALORES**

Integridad. Independencia. Pluralismo. Transparencia. Vocación pública.

## **OBJETIVOS**

Promover mejores prácticas en el sector estatal y el desarrollo de más y mejores profesionales con vocación por lo público, para que el Estado pueda responder a las necesidades de la población.

Servir como fuente permanente de consulta sobre políticas públicas y contribuir al debate público con propuestas innovadoras para mejorar el trabajo del Estado y el bienestar de la sociedad.

Realizar proyectos de investigación que complementen el trabajo de otros centros de estudio, para comprender y aportar soluciones a problemas fundamentales de la realidad argentina.

Desarrollar y difundir herramientas que permitan aumentar la participación de la sociedad civil en las políticas del Estado.





Concepto y diseño:  
Sociopúblico + ZkySky

CIPPEC®