



# El acceso al hábitat en los municipios

Desarrollos para los legislativos locales

Webinario del Plan Nacional de Suelo Urbano

**AGOSTO 2020**

**INAP**  
Instituto Nacional de la  
Administración Pública

 **FAM** | Federación  
Argentina  
de Municipios  
Red Federal Concejalas FAM



Ministerio de Desarrollo  
Territorial y Hábitat  
**Argentina**

# El acceso al hábitat en los municipios

## Desarrollos para los legislativos locales

### Presentación

Argentina es uno de los países más urbanizados del planeta: con más del 92% de la población viviendo en áreas urbanas, se hace indispensable contar con un plan que permita abordar integralmente los problemas existentes de acceso al suelo y, en definitiva, a un lugar en la ciudad.

Entre estos problemas que persisten desde hace años, se pueden mencionar los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra y las condiciones de alta vulnerabilidad para la población urbana -especialmente para los sectores de menores recursos-, situación que se expresa en el acceso precario a servicios básicos y espacialmente en forma de segregación socioeconómica, muchas veces asociada con altos niveles de violencia y criminalidad; el alza persistente de los precios del suelo, que imposibilita a millones de habitantes hacer efectivo el derecho a una vivienda digna, aún en condiciones de crecimiento económico del país; dificultades para generar vivienda pública bien localizada de manera masiva; todos problemas favorecidos por políticas

públicas territoriales que no regulan adecuadamente el mercado de suelo o, peor aún, agudizan los efectos negativos de su funcionamiento desregulado.

Las brechas de ingreso y acceso a empleo formal también impactan en los patrones espaciales y socioeconómicos de las ciudades, en particular ello se expresa en el acceso desigual a suelo urbano y vivienda. La pirámide social argentina muestra que el 50% de los hogares pertenecen a la clase baja (20%) y clase baja superior (30%), sumado a un 28% de clase media baja, lo que implica que los ingresos familiares de estos grupos dificultan poder destinar parte de esos ingresos a satisfacer el acceso al suelo y la vivienda, sobre todo en un mercado de suelo desregulado como el que predomina en las ciudades argentinas. Cabe recordar aquí la relación desfavorable de los precios inmobiliarios -particularmente los precios del suelo- y los ingresos en América Latina y el Caribe (y en Argentina), que puede alcanzar, en promedio, hasta tres veces más lo que se observa en los Estados Unidos.

Estos problemas plantean la necesidad de abordar la gestión del suelo urbano de manera integral, a partir de acciones concurrentes del gobierno nacional, los gobiernos provinciales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios. A nivel nacional, históricamente se asumió que la política de suelo estaba incluida en las políticas territoriales y en las políticas habitacionales, pero, más allá de estos supuestos, la realidad es que no había política.

Partiendo de ese entendimiento del problema, el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación creó en 2020 el **Plan Nacional de Suelo Urbano**, que se basa en informes previos emanados de acuerdos

internacionales de los que nuestro país forma parte, antecedentes de políticas en la materia aplicadas en otros países de la región y el mundo, recomendaciones y propuestas de distintas organizaciones públicas y privadas, así como abundante bibliografía producida sobre la temática, que constituyen antecedentes y fundamentos que dan el marco para el desarrollo de esta propuesta.

Dicho plan se materializa a partir de una serie de programas e instrumentos, que apuntan a favorecer el acceso al suelo para la población y, en particular, la de menores recursos socio-económicos. Entre ellos, el **Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Políticas de Suelo** contribuirá a la formación permanente de técnicos y funcionarios de la Administración Pública para mejorar las capacidades de los gestores públicos de gobiernos locales y provinciales en políticas de suelo.

Los webinarios del Plan Nacional de Suelo Urbano constituyen una herramienta clave para esta estrategia de formación. Estos son formatos de aprendizaje ágiles y de breve duración, con el objetivo de contribuir a la formación de actores públicos y comunitarios en diversos contenidos que abarcan la política de suelo urbano en nuestro país.

En este contexto, el webinar **El acceso al hábitat en los municipios. Desarrollos para los legislativos locales** fue diseñado para la Red Federal de Concejales de la Federación Argentina de Municipios con el objetivo de proveer herramientas teóricas y de abordaje de problemas de gestión que contribuyan a dar respuestas a los diversos problemas que se presentan en cada ciudad del país.

## Contribución esperada

Fortalecer las capacidades técnicas de las concejalas de la Federación Argentina de Municipios a través del estudio de problemáticas territoriales, brindando herramientas para mejorar el acceso al hábitat desde la gestión local.

## Objetivos

- Revisar enfoques teóricos e incorporar contenidos conceptuales que contribuyan al abordaje legislativo de las problemáticas del suelo y el hábitat.
- Analizar desafíos que enfrentan los concejos deliberantes de Argentina frente a las dinámicas de producción del espacio urbano.

## Contenido

### Encuentro 1. ¿Por qué el suelo urbano está en conflicto?

- Primer bloque: Dinámicas del proceso urbanización. Conceptos introductorios de mercado de suelo. Tensiones entre producción mercantilizada y necesidades habitacionales. Derecho a la Ciudad y gestión democrática de la ciudad.
- Segundo bloque: Perspectiva de derechos. Urbanismo con perspectiva de género. Nuevas demandas y derechos.

## **Encuentro 2. ¿Cuál es el rol de los legislativos locales?**

- Primer bloque: El rol del ejecutivo y el legislativo municipal en el desarrollo urbano. Las políticas urbanas para el acceso al hábitat. Políticas federales, Plan Nacional de Suelo Urbano y Plan Estratégico Territorial. La dimensión jurídica del ordenamiento territorial.

- Segundo bloque: Del derecho civil y administrativo hacia la construcción del derecho urbanístico, ambiental y la función social de la propiedad. Competencias nacionales, provinciales y municipales en la gestión del territorio argentino. Facultades competenciales para la regulación del mercado de suelo en el nivel subnacional. Articulación entre provincias y municipios. El nuevo municipalismo desde las capacidades normativas. Legislación comparada latinoamericana.

## **Encuentro 3. ¿Cómo implementar legislación municipal para mejorar el acceso al hábitat?**

- Primer bloque: Las ciudades en la Argentina, principales problemáticas y oportunidades. Procesos de urbanización, desarrollo territorial. La agenda de las ciudades justas en el siglo XXI.

- Segundo bloque: Instrumentos de gestión de suelo: tributarios, regulatorios y de planificación. Inmuebles ociosos, banco de tierras. Cooperación intermunicipal. Recursos municipales y estrategias de financiamiento urbano mediante la gestión de suelo. Experiencias de captación de valorización inmobiliaria, contribución por mejoras, venta de derechos de construcción, fideicomisos, operaciones consorciadas y otros instrumentos.

## **Encuentro 4. Taller de desafíos locales**

Debate e intercambio entre docentes y participantes a partir de temas propuestos por las concejalías.

## **Estrategias metodológicas y recursos didácticos**

El webinar se estructura en 4 encuentros. Cada unidad será desarrollada a partir de una videoconferencia a cargo del equipo docente. Los participantes podrán acceder en vivo a cada una de las presentaciones, el día y hora establecido (de manera sincrónica a través de la plataforma de videoconferencia utilizada por INAP). Quienes lo hagan tendrán la oportunidad de interactuar con el docente a través del chat.

Para cursar el Seminario no es obligatorio el acceso los días y horas de transmisión en vivo de las videoconferencias ya que tanto los links a los 4 videos, así como el material complementario que comparta el docente estarán disponibles en el aula del Campus INAP asignada.

Luego de cada videoconferencia, las participantes tendrán disponible material teórico para leer en profundidad los temas desarrollados durante las conferencias.

A lo largo del seminario las participantes podrán enviar al equipo docente preguntas y comentarios desde su experiencia en los concejos deliberantes locales. El material será sistematizado y organizado temáticamente para trabajar en modalidad de taller en el último encuentro.

## Descripción de la modalidad

Virtual

## Bibliografía

### Unidad 1. ¿Por qué el suelo urbano está en conflicto?

#### Bibliografía obligatoria

##### *Primer bloque*

Corti, M (2008) Entrevista a Raquel Rolnik. La regulación del uso del suelo en Latinoamérica solo considera a los mercados de clases medias y altas. En El Café de las Ciudades, (año 7, N° 63, enero 2008). Disponible en [https://cafedelasciudades.com.ar/planes\\_63\\_3.htm](https://cafedelasciudades.com.ar/planes_63_3.htm)

##### *Segundo bloque*

Muxi, Z (2006). Ciudad Próxima. Urbanismo sin género. En Café de las Ciudades, (año 5, N°49). Disponible en: [http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica\\_49\\_1.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica_49_1.htm)

#### Bibliografía complementaria

##### *Primer bloque*

Harvey, D (2008). El derecho a la ciudad, traducción de Gerardo Pisarello

del texto original en International Journal of Urban and Regional Research, (vol. 27, N°4). Disponible en <http://ceppecuador.org/guardianes/taller/1-2DerechosEquidades/Bibliografia/Harvey-El-derecho-a-la-ciudad.pdf>

Oszlak, O (1983). Los sectores populares y el derecho al espacio urbano, en Punto de Vista, 1983: Buenos Aires. Disponible en <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-prensa/Los%20sectores%20populares%20y%20el%20derecho%20al%20esp%20urb.pdf>

Vázquez Duplat, A (compiladora) (2017). Extractivismo Urbano. Debates para una construcción colectiva de las ciudades. Disponible en <https://rosaluxspba.org/wp-content/uploads/2017/07/Extractivismo-Urbano-Final-Paginas-Nueva-Version.pdf>

Ziccardi, A (5 de abril de 2015). La dimensión urbana de la desigualdad, Diario El País. Disponible en [https://elpais.com/elpais/2015/04/05/contrapuntos/1428212831\\_142821.html](https://elpais.com/elpais/2015/04/05/contrapuntos/1428212831_142821.html)

##### *Segundo bloque*

Buckingham, S (2011). Análisis del derecho a la ciudad desde una perspectiva de género. En Sugranyes, A y Mathivet, Ch. Ciudades para tod@s. *Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Hábitat International Coalition.

Col·lectiu Punt 6 (2014). *Mujeres trabajando. Guía de reconocimiento urbano con perspectiva de género*. Comanegra.

Muxi Martínez, Z y Ciocoletto, A (2011). La ley de Barrios en Cataluña: la perspectiva de género como herramienta de planificación. En *Feminismo/s*, n°17, Universitat d'Alacant.

Ortiz Escalante, S (2017). El lado nocturno de la vida cotidiana un análisis feminista de la planificación urbana nocturna. *Kult-ur: Revista interdisciplinario sobre la cultura de la ciudad*. (vol. 4, N° 7). España.

Valdivia, B (2018). Del urbanismo androcéntrico a la ciudad cuidadora. *Revista Hábitat y Sociedad*. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.12795/HabitatSociedad.2018.i11.05>

## Unidad 2. ¿Cuál es el rol de los legislativos locales?

### Bibliografía obligatoria

#### Primer bloque

Scatolini, L (2020). El fideicomiso como instrumento de gestión urbana. Un abordaje desde su función social y regulatoria en Argentina. En *Café de las ciudades* (año 19, 2º época, N°(2) 185) Disponible en <https://cafedelasciudades.com.ar/sitio/contenidos/ver/315/el-fideicomiso-como-instrumento-de-gestion-urbana.html>

#### Segundo bloque

Maldonado, M (2013). Fundamentos del Derecho Urbanístico en Argentina. En Erba, Diego (Ed). *Definición de políticas de suelo en América*

*Latina. Teoría y práctica*. Lincoln Institute of Land Policy: Cambridge. Pp. 95-104. Disponible en: <https://www.lincolninst.edu/publications/books/definicion-politicas-suelo-urbano-en-america-latina>

### Bibliografía complementaria

#### Primer bloque

Di Virgilio, M y Rodríguez C (2018). Hábitat, vivienda y marginalidad residencial, en Piovani, Juan Ignacio y Salvia, Agustín (Coord.) *La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual*. Siglo XXI. Disponible en [http://pisac.mincyt.gob.ar/descargas/La\\_Argentina\\_en\\_el\\_Siglo\\_XXI.pdf](http://pisac.mincyt.gob.ar/descargas/La_Argentina_en_el_Siglo_XXI.pdf)

Scatolini, L (2013). *Prescripción administrativa: Instrumento de gestión de suelo*. Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/scatolini-wp14ls2sp-full\\_0.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/scatolini-wp14ls2sp-full_0.pdf)

Segura, R y Cosacov, N (2019). Políticas públicas de vivienda, impactos y limitaciones del Programa PROCREAR. En revista *Ciencia, Tecnología y Política*, (año 2, N°2) Disponible en [www.revistas.unlp.edu.ar/CTyP](http://www.revistas.unlp.edu.ar/CTyP) <https://revistas.unlp.edu.ar/CTyP/article/view/7371/6304>

#### Segundo bloque

Fernandes E y Maldonado Copello, M (2010). El derecho y la política de suelo en América Latina Nuevos paradigmas y posibilidades de acción, en Smolka Martim y Mullahy, Laura. *Perspectivas urbanas Temas críticos*

en políticas de suelo en América Latina. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. Pp 513-520. Disponible: <https://www.lincolnst.edu/publications/books/perspectivas-urbanas-0>

Gómez del Campo, G (2016). El debate sobre las cargas urbanísticas, disposiciones que “sí importan”. En Azuela, Antonio. (Coord.). *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México. Pp. 315-338. Disponible en: <http://ru.iis.sociales.unam.mx/dspace/handle/IIS/5234>.

Rabello, S (2016). La regulación del territorio y de la propiedad inmobiliaria urbana: evolución conceptual en el derecho brasileño en Azuela, Antonio (Coord). *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano*. pp 259-286. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México. Disponible en: <http://ru.iis.sociales.unam.mx/dspace/handle/IIS/5234>.

### Unidad 3. ¿Cómo implementar legislación municipal para mejorar el acceso al hábitat?

#### Bibliografía obligatoria

##### Primer bloque

Reese, E y Catenazzi, A (2010). Planificación e instrumentos de gestión del territorio. En Gestión Municipal y Ciudad. Programa de Mejora de la Gestión Municipal. Ministerio del interior: Buenos Aires. Disponible en <https://docplayer.es/42079416-Introduccion-eduardo-reese-1-y-andrea-catenazzi-2-con-la-colaboracion-de-romina-doi-3.html> (Lectura obligatoria: capítulo 3)

##### Segundo bloque

Morales Schechinger, C. Plusvalías del suelo para beneficio de la ciudad; en Serie de Tutoriales Sobre Políticas de Suelo Urbano, Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=o2-gq-VSuKZE>

#### Bibliografía complementaria

##### Primer bloque

Pandiella, G (2016) Ciudades inclusivas, resilientes y sustentables: desafíos de la agenda urbana Latinoamericana. En *Medio Ambiente y Urbanización. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo IIED-América Latina*, (año 2016 N° 84-85, págs. 55-70). Disponible en <https://www.ingentaconnect.com/contentone/iieal/meda/2016/00000084/F0850001/art000003#>

Revista Notas CPAU (2017). Edición N° 37 (electrónica) ISSN 2591-3484 - Año X. Disponible en [https://issuu.com/revistanotas/docs/notas37\\_digital](https://issuu.com/revistanotas/docs/notas37_digital)

Romero, J.L. (2005). *Latinoamérica. Las ciudades y las ideas*. Siglo XXI: Buenos Aires. Disponible en <http://es.scribd.com/doc/99706117/96571555-Latinoamerica-Las-Ciudades-y-Las-Ideas-Jose-Luis-Romero#scribd>

#### Segundo bloque

Duarte, J. (2017) *Planeamiento urbano y localización de vivienda de interés social: desafíos para el logro de una ciudad integrada*; Documento de trabajo.

Duarte, J. Baer, L. (2014). Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires, Argentina; Pp. 31-35. En Smolka, M. y Furtado, F. (2014). *Instrumentos notables de políticas de suelo en AL*. [ebook] LILP, p.186. Disponible en: [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/instrumentos-notables-politicas-de-suelo-america-latina-full\\_0.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/instrumentos-notables-politicas-de-suelo-america-latina-full_0.pdf)

Reese, E. (2003). *Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad*. Revista digital del Programa en Gestión de la Ciudad. UOC y Café de las Ciudades. (18 p)

Scatolini, L.; Duarte, J., Gimenez Hutton, T. (2020). Habitat. Un desafío de todos. Editorial Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <https://observatorio.madretierra.org.ar/2020/07/15/habitat-un-desafio-de-todos-2/>

Smolka, M. y Furtado, F. (2014). *Instrumentos notables de políticas de suelo en AL*. [ebook] LILP, p.186. Disponible en: [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/instrumentos-notables-politicas-de-suelo-america-latina-full\\_0.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/instrumentos-notables-politicas-de-suelo-america-latina-full_0.pdf).

## Evaluación de los aprendizajes

De proceso (no obligatorio, sólo para quienes quieran obtener certificado de aprobación)

Para aprobar el Seminario los participantes deben resolver satisfactoriamente 3 cuestionarios (1 por cada videoconferencia).

## Requisitos de aprobación

Aquellos participantes que deseen un certificado de aprobación del curso, deberán aprobar los 3 cuestionarios de seguimiento de lecturas (1 por videoconferencia). Para aprobar cada cuestionario, el participante deberá leer los textos propuestos por el docente y resolver satisfactoriamente al menos 4 preguntas sobre 6. El número máximo de intentos para aprobar cada cuestionario será 3.

## Duración de la actividad

El webinar tiene una duración total de 16 horas. 2 horas y 30 minutos por cada unidad (cada encuentro virtual constituye dos bloques teóricos de 1:15 minutos de exposición a través de videoconferencia sin receso). Se prevén además 2 horas en los primeros tres encuentros para lectura y para el completamiento de cuestionarios (1 por videoconferencia).



## Lugar

El webinar será dictado a través de la plataforma de video-conferencia y Campus del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) <https://campus.inap.gob.ar>

## Equipo docente

### Luciano Scatolini

Subsecretario de Política de Suelo y Urbanismo del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación. Es Abogado, Escribano y Especialista en Derecho Administrativo Económico. Fue director del Programa de Crédito Argentino (PRO.CRE.AR). Ex Escribano General de Gobierno Adjunto de Buenos Aires. Docente de grado y maestría UNLP y UBA. Director de la Cátedra de Hábitat de la UNLP. Autor de diversas publicaciones de doctrina legal. Participó de la Ley de Justo Acceso al Hábitat.

Contacto: [jscatolini@minhabitat.gob.ar](mailto:jscatolini@minhabitat.gob.ar)

### Juan Ignacio Duarte

Director Nacional de Política de Suelo del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat del Gobierno Nacional argentino. Licenciado en Urbanismo por la Universidad Nacional de General Sarmiento, Especialista en mercados y políticas de suelo urbano en América Latina por el Lincoln Institute of Land Policy. Profesor universitario de grado y posgrado en planificación urbana, política y mercados de suelo. Fue asesor de

municipios argentinos en políticas de suelo y hábitat y Coordinador de producción de suelo en ANSES - PROCREAR (2014-2015).

Contacto: [jduarte@minhabitat.gob.ar](mailto:jduarte@minhabitat.gob.ar)

### Guadalupe Granero Realini

Directora de Capacitación y Asistencia Técnica del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación. Es Arquitecta y Magister en Planificación Urbana y Regional (UBA). Investigadora principal del Centro de Estudios del Hábitat y la Vivienda (UBA) y coordinadora del Área Urbana del Centro de Estudios Metropolitanos (UNAHUR-UMET-UNAJ). Docente universitaria de urbanismo en grado y posgrado. Autora de Territorios de la Desigualdad. Política Urbana y Justicia Espacial ([http://surbanistas.org/wp-content/uploads/2017/01/Territorios-de-la-Desigualdad\\_GuadalupeGraneroRealini.pdf](http://surbanistas.org/wp-content/uploads/2017/01/Territorios-de-la-Desigualdad_GuadalupeGraneroRealini.pdf))

Contacto: [ggranero@minhabitat.gob.ar](mailto:ggranero@minhabitat.gob.ar)

### Natalia García Dopazo

Natalia García Dopazo. Coordinadora de Gestión Institucional (es proceso de designación) de la Dirección Nacional de Proyectos Urbanos y Habitacionales del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación. Es Antropóloga y docente universitaria de Planificación Urbana y Gestión Urbana Contemporánea en FADU - UBA. Su trayectoria profesional está vinculada a procesos de diseño y diagnóstico participativo con perspectiva de género.

Contacto: [ngdopazo@gmail.com](mailto:ngdopazo@gmail.com)

## **Melinda Lis Maldonado**

Profesora del Instituto Lincoln of Land Policy e integrante del grupo estratégico de educación a distancia del mismo. Es Abogada argentina (Universidad Católica de Santa Fe, 2004) con título convalidado en Colombia (2010). Candidata a Doctora en Estudios Urbanos de la Universidad Nacional General Sarmiento (Argentina). Especialista en Derecho Inmobiliario y Urbanístico de la Universidad Nacional de Rosario (2010) y en Políticas del Suelo Urbano del Lincoln Institute of Land Policy (2007).

Contacto: [melindalis@gmail.com](mailto:melindalis@gmail.com)

## **Julia Ramos**

Asesora en el Pro.Cre.Ar desde 2012 y, parte del equipo profesional de la Dirección Nacional de Proyectos Urbanísticos y Habitacionales de la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Territorial de la Nación. Es Socióloga (UBA) y Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales (UBA) Desde 2008 forma parte del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani (FSOC-UBA).

Contacto: [jramos@minhabitat.gob.ar](mailto:jramos@minhabitat.gob.ar)