

Desarrollo orientado al transporte sustentable (DOTS)

Guía de implementación de proyectos



Reconocimiento

Esta guía fue realizada con la asistencia técnica del Banco Mundial y el financiamiento del Korea Green Growth Trust Fund (KGGTF).

KGGTF

El *Korea Green Growth Trust Fund (KGGTF)* es un programa de donante único del Grupo Banco Mundial en asociación con la República de Corea. El KGGTF financia el traspaso del conocimiento técnico operacional sobre Crecimiento Verde, incluidas soluciones que integran necesidades multisectoriales, innovación tecnológica e inclusión social para promover e integrar estos conceptos en las decisiones de inversión.

Contenidos

Introducción	5
¿Qué es un DOTS?	6
Oportunidades: terrenos fiscales	8
La gobernanza de los proyectos DOTS	10
Cuatro actores clave	11
Guía de implementación de proyectos DOTS	12
Evaluación	12
Facilitación	14
Planificación y diseño	15
Financiamiento	18
Ejecución	20
Un caso pionero: la estación Sáenz Peña	22
La propuesta urbana	23
La nueva normativa	24
Estudio de prefactibilidad	25
Acuerdos de implementación	25
Palabras finales	26
Bibliografía y otros recursos	27



Introducción

Los proyectos de desarrollo orientado al transporte sustentable (DOTS) integran la planificación urbana y la movilidad para promover barrios compactos en torno al transporte público masivo. Son proyectos que construyen espacios públicos de calidad, con áreas saludables y atractivas para habitar, trabajar y realizar otras actividades. Este informe es una guía de aplicación de proyectos DOTS para gobiernos locales. Para saber si tiene un DOTS potencial, los municipios deben hacerse 3 preguntas iniciales:



¿Hay nodos de transporte público importantes?



¿Hay terrenos disponibles o subutilizados cerca de ese nodo?



¿Hay capacidad de sumar residentes y usos en esa zona?

Si las respuestas a estos interrogantes son afirmativas, hay una oportunidad para un proyecto DOTS. Esta guía se propone acompañar a los responsables de implementar políticas en el territorio para que ese proyecto DOTS potencial se transforme en una realidad.

¿Qué es un DOTS?

El desarrollo orientado al transporte sustentable (DOTS) es un modelo urbano que promueve la consolidación de barrios compactos, de mediana y alta densidad, en torno a medios de transporte público masivo. Los proyectos DOTS crean o fortalecen centralidades mediante el desarrollo de espacios urbanos dinámicos y de usos mixtos, donde coinciden actividades residenciales, comerciales, laborales y recreativas. Estos proyectos incentivan el transporte activo -caminata o bicicleta- y el uso del transporte público. Al reducir la necesidad de viajar largas distancias para acceder a bienes y servicios, también minimizan el uso del automóvil particular, con lo que disminuyen la congestión de vehículos y las emisiones de gases de efecto invernadero.

Un proyecto de estas características tiene el potencial de promover el desarrollo económico local, ya que genera empleos y aumenta la actividad de los comercios del área. El desarrollo de nuevas áreas de servicios en zonas de alto tránsito y buena conectividad atrae además oportunidades de inversión que aportan a las finanzas de los gobiernos locales.

Los proyectos DOTS pueden desencadenar un incremento en el valor del suelo, de las rentas y de los rendimientos inmobiliarios. La captación de las plusvalías por parte del gobierno municipal permitiría financiar la construcción de obras y mejoras que serán parte del proyecto DOTS.

Los proyectos DOTS...



Deben estar **integrados al plan de movilidad y a los planes urbanos** formulados para la ciudad a la que pertenecen, implementando sus lineamientos y dando respuestas a las políticas identificadas, evitando procesos de planificación independientes o desarticulados.



Deben ser de **alta densidad** y concentrar viviendas, oficinas y comercios, generando la atracción de una cantidad significativa de personas dispuestas a utilizar los servicios urbanos y de transporte público, minimizando la expansión urbana desordenada.



Deben poner al **transporte público en el centro del diseño urbano**, priorizando su calidad y su integración con otros modos, y convirtiéndolo en la mejor opción de movilidad frente al vehículo particular.



Deben incorporar **espacio público de calidad** y priorizar el **transporte activo**, con vías peatonales y de bicicletas seguras, incluyendo un entorno agradable que invite a caminar, pasear y vivir el espacio público.



Deben buscar un uso **mixto de actividades** en la zona, con residencias, tiendas diversas, centros de gestión vecinales, escuelas y centros de salud, asegurando **trayectos de proximidad que reemplacen viajes largos** a otras centralidades.



Deben promover la **inclusión** de la población con menores ingresos, apoyando proyectos de **vivienda social**, digna y sustentable y generando **oportunidades de empleo** en el área.



Oportunidades: terrenos fiscales

En esta guía se analiza el caso particular de intervenciones en terrenos vacantes o subutilizados ya conectados al sistema de transporte público masivo.

El gobierno nacional cuenta con este tipo de terrenos, como por ejemplo piezas ferroviarias que no cumplen actualmente ninguna función para la actualización u operación del sistema y pueden ser una oportunidad para el desarrollo de nuevos proyectos urbanos.

El desarrollo territorial argentino estuvo históricamente ligado con el crecimiento de la traza ferroviaria, ya que en torno a

las estaciones se desarrollaron numerosos polos urbanos y centralidades. En la actualidad, la modernización de la operatoria ferroviaria impacta en la lógica original del trazado y funcionamiento de la red, liberando grandes espacios urbanos que pueden ser utilizados para potenciales desarrollos de los municipios.

Recuadro 1. ¿Terrenos vacantes, subutilizados o sin utilidad?

El Ministerio de Transporte cuenta con terrenos fiscales bajo su jurisdicción declarados como de no utilidad para futuros proyectos ferroviarios y que están administrados por la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE).

Estos terrenos constituyen una oportunidad única para la implementación de proyectos DOTS.

Por lo general, estos terrenos se encuentran sobre la traza de ferrocarriles activos y en muchos casos cercanos a una estación. Son además terrenos que no tienen un uso asignado por el código urbano municipal y no están ocupados en forma permanente. Esto ofrece ventajas significativas en relación con los costos del terreno y el financiamiento del proyecto. Al mismo tiempo, el desarrollo de estos proyectos que generan nuevos usos en terrenos vacantes es una oportunidad para aumentar la demanda de pasajeros y mejorar los servicios ferroviarios.

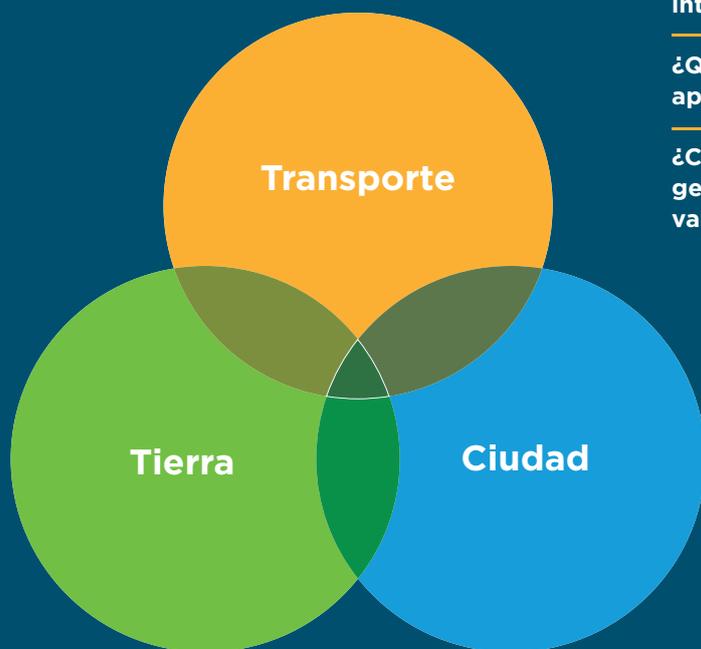
Un trabajo coordinado entre la AABE y el Ministerio de Transporte permite identificar su disponibilidad y, si cumple con las características necesarias para llevar adelante este tipo de proyectos, gestionar su intervención.

Cuando se detectan terrenos disponibles y con potencial DOTS, la AABE, junto con el municipio, verifican la titularidad del terreno, realizando un estudio dominial, catastral y registral para comprobar que el predio sea dominio del Estado Nacional y no posea restricciones o gravámenes que impidan disponer de él.

Con el apoyo del Ministerio de Transporte, el municipio realiza entonces un análisis de los atributos del terreno en términos de sustentabilidad urbana y de transporte, así como su potencial de desarrollo. Un análisis de mercado inmobiliario, que incluya estudios de oferta, demanda y consideraciones sobre los usos del suelo y tipo de desarrollo posibles, permite entender el potencial de desarrollo del terreno y confirmar su viabilidad.

Además de los terrenos vacantes sobre corredores ferroviarios de transporte urbano, existen también otras oportunidades en ciudades medias y pequeñas, como las playas de carga en desuso. Estos espacios pueden pensarse como desarrollos con potencial para formar nuevos centros y fortalecer el uso de transporte público.

La gobernanza de los proyectos DOTS



¿Quién interviene? Ministerio de Transporte de la Nación

¿Qué aporta? Capacidad de planificar y mejorar la movilidad

¿Cómo genera valor? Sumando importancia al nodo de transporte a través de mejoras en las redes, aumento de frecuencias e integración de los modos.

¿Quiénes intervienen?

- Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE)
- Desarrolladores

¿Qué aportan?

- Gestión del terreno
- Financiamiento

¿Cómo generan valor? Generando recursos para el financiamiento de infraestructura, a partir de habilitar suelo para el desarrollo urbano y nuevas construcciones.

¿Quiénes intervienen?

- Municipio
- Provincia

¿Qué aportan?

- Normativa
- Capacidad de diseño del espacio
- Infraestructura, servicios y equipamientos

¿Cómo generan valor? Sumando atractivo al lugar a través de un diseño urbano de calidad y una adecuada dotación de infraestructura y servicios.

Cuatro actores clave

En la implementación de un proyecto DOTS, el gobierno local cumple un rol central, ya que es quien planifica e interviene sobre el territorio, tiene el conocimiento para identificar las oportunidades para potenciar intervenciones urbanas, inicia la demanda y lleva adelante el proyecto.

En segundo término, el Ministerio de Transporte es el que facilita a los municipios la concreción de estos proyectos, ya que provee recursos, fortalece capacidades y brinda

asistencia técnica a los municipios. Puede ser, además, un activo promotor del concepto DOTS como parte de sus políticas de planificación del transporte.

Tercero, la AABE administra los terrenos fiscales y trabaja en su puesta en valor a través de proyectos como los DOTS, que permiten maximizar su potencial.

Por último, el sector privado puede ser un actor fundamental al dar real factibilidad al proyecto a través de inversiones para el desarrollo inmobiliario.

Recuadro 2. El derecho a la movilidad

Uno de los desafíos ambientales y sociales más complejos de nuestro tiempo es la gestión de la movilidad de las personas y los bienes. En 2030, el tráfico de pasajeros superará los 80 billones de pasajeros-kilómetros —un aumento de 50 %— y el volumen de carga crecerá 70 % a nivel mundial (Banco Mundial, 2017).

Tener una perspectiva a largo plazo centrada en la sostenibilidad es decisivo para el futuro de la movilidad. A nivel internacional, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana, suscritas por los países miembros de las Naciones Unidas en 2015 y 2016 respectivamente, reconocen la importancia y la necesidad de mejorar la sostenibilidad de los sistemas de transporte para mitigar los desafíos de la rápida urbanización y promover un desarrollo sostenible. La movilidad sostenible tiene el potencial de mejorar las vidas y los medios de subsistencia de miles de millones de personas, y es un medio para concretar otros derechos fundamentales, como la educación, el trabajo y la salud.

Para que la movilidad sostenible sea una realidad, los acuerdos y lineamien-

tos internacionales deben aterrizar en la legislación local, así como en la ejecución de políticas públicas, planes de movilidad y proyectos concretos. El modelo DOTS, al integrar la planificación urbana y los usos de suelo con la planificación del transporte, promueve ciudades compactas y de proximidad, una mayor eficiencia del transporte público masivo y el uso de modos no motorizados, como la bicicleta y la movilidad peatonal. Es un enfoque que favorece el derecho a la movilidad y a la ciudad.

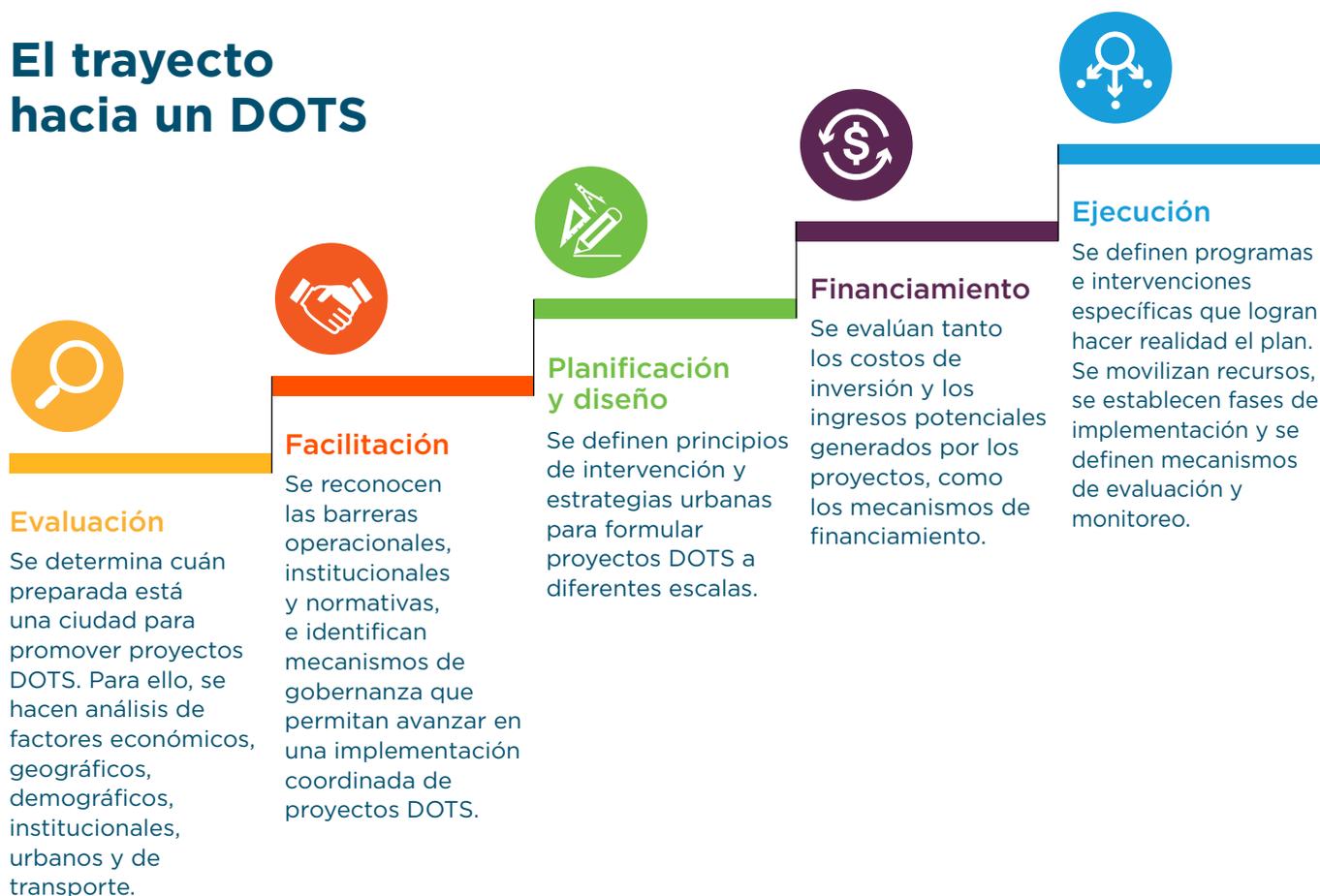
Entre sus objetivos, la planificación de la movilidad sustentable debe promover:

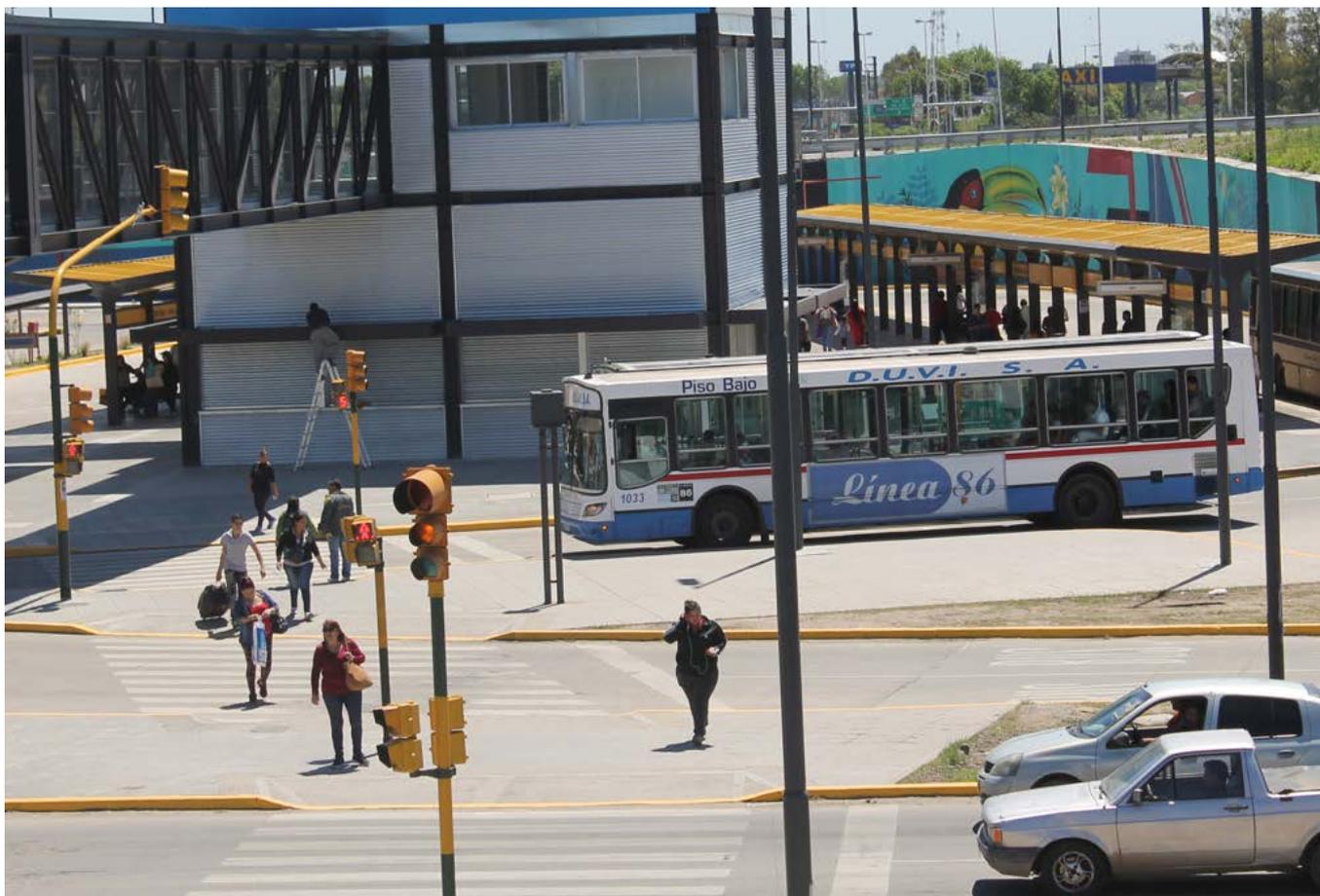
- el libre acceso a bienes y servicios en condiciones adecuadas y seguras
- la optimización de recorridos y tiempo de viaje
- el empleo de modos de transporte con menor y más eficiente consumo de energía
- la intermodalidad
- los modos no motorizados, como la bicicleta y la movilidad peatonal

Guía de implementación de proyectos DOTS

Una vez que se identifica la oportunidad y se articula una mesa de trabajo con los actores, comienza la implementación del proyecto DOTS, que puede organizarse en cinco etapas.

El trayecto hacia un DOTS





Evaluación

La primera tarea es la evaluación de las capacidades institucionales, operativas y de gestión del gobierno local para la implementación efectiva de un proyecto de estas características.

En esta primera etapa también es importante conocer la situación de base a partir de un análisis de factores económicos, geográficos, demográficos, institucionales, urbanos y de transporte y, a través de una serie de estudios de diagnóstico, definir la escala y alcance del proyecto. Las evaluaciones preliminares permiten determinar su viabilidad técnica y económica y establecer acciones tempranas para mitigar los riesgos de la inversión. Esto ayuda a definir qué tan preparada está la ciudad para un DOTS.

Un estudio económico que analice el mercado inmobiliario y las oportunidades de desarrollo permite comprender mejor el potencial del desarrollo urbano en la ciudad, analizar el impacto del proyecto y evaluar su viabilidad financiera. El análisis facilita una mejor comprensión de las características de la población en el área, así como la distribución y generación de empleo y contribuye a comprender cómo se inserta el proyecto en la región. También es necesario realizar un estudio de las necesidades de transporte y de infraestructura que van a acompañar el desarrollo urbano y una estimación de la potencial demanda de transporte, así como las necesidades de nueva infraestructura para satisfacer los nuevos flujos de pasajeros.

Así, se identifican la estrategia de intervención, las oportunidades y los posibles desafíos que plantea el proyecto.



Facilitación

Un segundo paso requiere la consolidación de un entorno propicio para poder implementar el proyecto. Es clave que exista un liderazgo fuerte y una visión clara con objetivos de corto, mediano y largo plazo. Esto implica además una estructura institucional que pueda afrontar los desafíos del proyecto.

Conformar un equipo de trabajo multidisciplinario ayuda a coordinar los equipos de los organismos en los distintos niveles de gobierno y facilita la toma de decisiones. Entre ellas, es necesario definir condiciones, mecanismos de gobernanza, y los instrumentos normativos y financieros.

Establecer un diálogo abierto y conocer los intereses y necesidades de los distintos actores involucrados, incluyendo otras jurisdicciones, el sector privado, organizaciones



civiles y ciudadanos, es fundamental en esta etapa. El análisis de los actores involucrados y los esfuerzos de comunicación también son esenciales para garantizar avanzar con los siguientes pasos de la implementación. En particular, es fundamental comunicar al gran público la visión y los detalles del proyecto, para lograr consenso y participación de la mayor parte de la sociedad.



Planificación y diseño

Esta fase incluye la definición de principios de diseño para formular proyectos DOTS en diferentes escalas de intervención: ciudad, corredor, estación y terreno.

Las escalas de un DOTS



Ciudad: involucra políticas integradas de movilidad y planificación, estableciendo el marco regulatorio e incentivos para un desarrollo urbano acompañado de un sistema de transporte que permita una conectividad y accesibilidad de calidad para quienes la habitan.



Corredor: delimitado por una distancia no mayor a 10 minutos de caminata en ambos extremos del corredor, supone que los desarrollos se complementen y formen una red.



Estación: delimitado por una distancia entre 5 y 10 minutos caminando desde las instalaciones, implica la planificación del espacio público, la conectividad y los diversos usos alrededor de la estación.



Terreno: parcela individual ubicada a no más de 10 minutos caminando desde la estación, incluye el diseño de la circulación y las instalaciones de un desarrollo específico.

A través de estrategias urbanas, los proyectos DOTS buscan promover un desarrollo urbano compacto, de usos mixtos y con espacios públicos de calidad. Para lograr estos objetivos, es necesario tener un plan del área de intervención que incluya un buen diagnóstico. Este permitirá conocer las características del terreno y su entorno, entender el sistema de movilidad y contar con todas las herramientas para elaborar las ideas de

desarrollo, a través de un proyecto preliminar del sector. Se debe contar con un análisis detallado de la infraestructura y redes de servicio existentes, su capacidad actual y una evaluación de la infraestructura y nivel de servicios requeridos teniendo en cuenta la nueva densidad de población y actividades. También debe incluir una evaluación de los usos de suelo, actividades actuales, demanda de transporte, análisis de las zonas

de influencia y las prioridades y objetivos de la ciudad en relación con este proyecto y su desarrollo urbano en general.

Es particularmente importante la relación entre el desarrollo urbano y el sistema de transporte público, para asegurar que las circulaciones para acceder al sistema -centro de trasbordo, estaciones o paradas de colectivo- sean directas, priorizadas y seguras. Es fundamental también un buen diseño de calles, con iluminación adecuada, que favorezca la circulación peatonal, y con infraestructura para el uso de la bicicleta.

La mezcla de usos promueve que el entorno esté en funcionamiento una mayor cantidad de horas, con actividades diurnas y nocturnas, minimizando desde la planificación urbana la existencia de lugares abandonados. Los centros de trasbordo, estaciones

o paradas de colectivos deben ser igualmente confortables y seguros.

Teniendo en cuenta que el espacio público es un recurso escaso, es fundamental la asignación de estos recursos a cada modo de transporte en forma apropiada. En el caso de estacionamiento de autos y motocicletas, hay que encontrar un equilibrio entre la necesidad de proveer cocheras para residentes o empleados, y la obligación de cumplir con políticas de movilidad que desalienten el uso del vehículo privado y favorezcan los modos sustentables de transporte. En relación con el estacionamiento de bicicletas, las cantidades deben ser suficientes para satisfacer la demanda asociada con los diferentes usos del suelo propuestos, ya sean comerciales, residenciales o de oficinas.

Recuadro 3. Los componentes para la planificación

Diagnóstico del entorno urbano

Permite conocer las características del terreno y su entorno. Se deben definir las cualidades del área en cuanto a sus usos del suelo, la calidad del espacio y servicios públicos, las barreras urbanas, la relación del terreno con el barrio circundante, sus limitaciones y oportunidades. También identifica los activos patrimoniales, infraestructura y servicios con los que cuenta el terreno y la posible escala de intervención. Este diagnóstico tiene en cuenta el valor inmobiliario a través de la oferta y demanda de propiedades y permite conocer las oportunidades de desarrollo. Se deben incluir los cálculos y análisis de las posibilidades de captura de valor a partir de cambios en los parámetros de zonificación del sitio y las mejoras de su entorno.

Análisis de movilidad

Estudia las redes de movilidad que brindan accesibilidad al área de intervención y focaliza las intervenciones para potenciar los modos de transporte sustentables. Analiza las condiciones actuales de conectividad y su funcionamiento, limitaciones y conflictos. Se tiene en cuenta la demanda actual y futura de viajes para definir la capacidad requerida del transporte y las necesidades de inversión, incluyendo optimizaciones en la red, desarrollo de redes peatonales y ciclo-vías, instalación de estacionamientos para bicicletas, mejoras en las paradas y construcción de pasos bajo nivel.



Proyecto preliminar de desarrollo

Incluye la definición de los nuevos usos del suelo con sus correspondientes índices de constructibilidad y da cuenta de los lineamientos generales del diseño del proyecto de desarrollo, incluyendo la propuesta preliminar de mejora en infraestructura de transporte asociada.

Estrategia de comunicación y participación

Tiene como objetivo difundir los conceptos preliminares e incorporar las opiniones de los diferentes actores, sumando consensos y validando las propuestas en las sucesivas etapas de proyecto. Es importante, en particular, incorporar a las cámaras inmobiliarias, los colegios de arquitectos y las cámaras de industria y comercio, ya que pueden ayudar a definir el uso de suelo, el nivel de constructibilidad y el perfil del desarrollo, con el fin de que las propuestas estén en concordancia con las posibilidades de inversión del mercado inmobiliario.



Financiamiento

El diseño del modelo financiero es fundamental tanto para evaluar los costos de inversión e ingresos potenciales generados por los proyectos como para asegurar su sustentabilidad y diseñar herramientas innovadoras de financiamiento. Dado que los proyectos DOTS están generalmente asociados a inversiones públicas de gran escala y a procesos complejos de adquisición de tierras, es importante que en esta etapa se prevean los incentivos económicos para la participación privada y se identifiquen otras fuentes de recursos como, por ejemplo, mecanismos de captura del valor.

Muchas veces estos proyectos son una oportunidad para complementar la capacidad de financiamiento municipal con fuentes de financiamiento privado. En este contexto, se deben analizar las opciones de desarrollo y combinaciones de usos del suelo para identificar la opción más rentable que optimice la potencialidad de los terrenos, uti-

lizando diversos instrumentos económicos y financieros para apalancar los recursos públicos y privados.

Es necesaria una estimación de costos de inversión y de mantenimiento de la infraestructura del proyecto. El tipo de obras e intervenciones planificadas van a influir en la viabilidad del proyecto, por lo que se requiere un análisis detallado y preciso de los costos en los distintos escenarios posibles que cumplan con los objetivos y prioridades definidos para el proyecto DOTS. Se deben considerar los costos de capital, los costos operativos y los retornos esperados con la implementación del proyecto.

Recuadro 4. Convenios urbanísticos

Los convenios urbanísticos son instrumentos jurídicos que permiten formalizar acuerdos entre la municipalidad y otros entes públicos para acciones de urbanización. En el caso puntual de un proyecto DOTS, la municipalidad puede concertar un convenio urbanístico con la AABE para poder transferir el dominio de inmuebles del Estado nacional a favor de un municipio. Si bien la AABE no puede transferir estos terrenos en forma gratuita, se encuentra facultada para aplicar el valor obtenido por el cambio de zonificación o indicador urbanístico

para obras contratadas por el estado nacional, provincial, municipal en la jurisdicción donde se radique el inmueble. Algunos ejemplos de convenios urbanísticos incluyen el pago de obras de urbanización, la construcción de viviendas, la provisión de servicios básicos, el mejoramiento de escuelas u hospitales públicos, y las obras viales u otros proyectos que impliquen un desarrollo socio ambiental, económico o urbano.

Las responsabilidades del convenio urbanístico en relación con el terreno incluyen:

- El municipio asume el compromiso de modificar la normativa urbana, mejorar el indicador urbanístico o realizar otras estipulaciones (como por ejemplo realizar las obras de infraestructura) necesarias para materializar la propuesta urbana. Los lineamientos urbanísticos acordados se plasmarán en un anexo del convenio.
- La AABE tiene la responsabilidad de realizar el estudio dominial, catastral y registral del predio y sus planos de mensura conforme la propuesta urbana consensuada; solicitar su tasación al Tribunal de Tasaciones de la Nación; instar el procedimiento de desafectación del uso ferroviario, así como el procedimiento de sanción del decreto que autorice a disponer del predio.
- La AABE asume el compromiso de enajenar los lotes resultantes de la propuesta urbanística. Asimismo, se comprometerá a ceder el porcentaje de terreno que establezca la normativa urbana local con destino a espacios públicos.
- Una vez suscripto el convenio, la AABE instará el procedimiento interno a fin de que el Poder Ejecutivo Nacional la autorice para disponer o enajenar los predios, desafectando el predio del uso ferroviario. El Gobierno Nacional, por decreto, autoriza la venta del inmueble estatal.
- La venta de los lotes resultantes de la propuesta urbanística se realiza mediante el procedimiento de subasta pública, regido por los principios de transparencia, publicidad y libre concurrencia.
- El valor del inmueble tanto antes como después del cambio de zonificación es determinado por el Tribunal de Tasaciones de la Nación.
- En los casos que por las particularidades del predio a desarrollar se considere conveniente, se establecerá la realización de un concurso abierto no vinculante de iniciativas y proyectos, en el cual tanto el AABE como el municipio formarán parte del jurado que evaluará las propuestas urbanísticas que se presenten.

Ventas Inmuebles: afectación de fondos

<p>SIN CONVENIO Régimen general art. 15 del Decreto 1382/12</p>	<p>Inmueble con norma</p>	<p>70% Organismo que tiene la custodia del inmueble 30% Tesoro Nacional</p>	<p>Inmueble c/norma \$ 100 \$ 70 Organismo custodia del inmueble \$ 30 Tesoro Nacional</p>
<p>CON CONVENIO Régimen general para convenios urbanísticos art. 15 del Decreto 1382/12</p>	<p>Inmueble sin norma</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 10px auto;"> <p>Convenio AABE + Provincia + Municipio</p> </div>	<p>70% Organismo que tiene la custodia del inmueble 30% Tesoro Nacional</p>	<p>Inmueble s/norma \$ 10 \$ 7 Organismo custodia del inmueble \$ 3 Tesoro Nacional</p>
	<p>Inmueble con norma</p>	<p>Mayor valor destinado a pago de obras municipales, provinciales o nacionales</p>	<p>Inmueble c/norma \$ 90 \$ 90 Afectado a obras</p>



Ejecución

La fase de ejecución requiere de programas e intervenciones específicas que logren transformar el plan en una realidad. Los proyectos DOTS son procesos de largo plazo, donde deben balancearse los intereses públicos y privados con continuos reajustes de expectativas y prioridades. Esto implica la movilización de una multiplicidad de recursos y la realización de acuerdos con los distintos actores involucrados.

En la ejecución, es necesario seguir los estándares DOTS, definir fases de implementación y monitorear su progreso. Es en esta etapa cuando se lleva adelante el reordenamiento de la traza urbana, la provisión de nueva infraestructura, la adquisición de tierra para la implementación del desarrollo urbano, su construcción y finalmente su venta o alquiler.

Los municipios cuentan con una serie de instrumentos urbanísticos que permiten ordenar el desarrollo urbano y regular las condiciones de intervención. Estos instrumentos normativos y económicos suelen acompañar la ejecución de los proyectos DOTS, generando nuevos recursos o desarrollando incentivos para atraer inversiones.

Las agencias del gobierno municipal y nacional involucradas en el proyecto formalizan los acuerdos consensuados en un convenio urbanístico en el cual se fijan condiciones de cooperación y compromisos, se describen los lineamientos básicos de la propuesta a desarrollar, los indicadores urbanos a otorgar al predio, la conveniencia de realizar un concurso abierto de iniciativas y proyectos y el texto a suscribir.



Instrumentos de desarrollo urbano

Instrumentos normativos

De planeamiento: definen los objetivos, la estrategia y la política de desarrollo urbano de un territorio dado

De adquisición pública: permiten a las autoridades hacerse de suelo y establecer límites a la propiedad privada y la especulación inmobiliaria

De control de suelo: otorgan a las autoridades el control de los usos de suelo, los proyectos inmobiliarios y la expansión urbana

De gestión de desarrollo: regulan los procesos de toma de decisión vinculadas a la política urbana

Coercitivos: sancionan el incumplimiento de las obligaciones de desarrollo urbano

De coordinación: reducen los costos de transacción de la articulación entre las distintas autoridades competentes

En leyes que no son estrictamente sobre la materia: disposiciones que afectan al desarrollo urbano aunque sean de otros sectores, como por ejemplo las licencias de construcción

Instrumentos económicos

Fiscales: gravámenes establecidos por ley o códigos financieros, leyes de hacienda o de ingresos municipales como por ejemplo impuestos, derechos, aprovechamientos y/o contribuciones por mejoras

De financiamiento: herramientas que permiten la colaboración entre actores públicos y privados

Captación de plusvalía: mecanismos que permiten la captación del valor generado por los cambios normativos o la construcción de infraestructura por parte del Estado



Un caso pionero: la estación Sáenz Peña

El Ministerio de Transporte y la AABE, junto con el municipio de Tres de Febrero, iniciaron el diseño de un proyecto DOTS en un predio inmediato a la estación Sáenz Peña del ferrocarril General San Martín. Este caso piloto ejemplifica el potencial de desarrollar un proyecto DOTS en el Área Metropolitana de Buenos Aires y muestra pasos para la implementación.

Tres de Febrero tiene una población de más de 343 mil habitantes, limita al oeste con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y está atravesado por los ramales ferroviarios San Martín y Urquiza, que actúan

como barreras urbanas que dificultan la integración territorial. En las inmediaciones de la estación Sáenz Peña, se identifica un predio de 2,2 hectáreas perteneciente al Ministerio de Transporte, que por su ubicación estratégica dentro del municipio, su cercanía con la CABA y la estación cabecera de Retiro y su titularidad pública lo hacen ideal para una intervención DOTS.

El proyecto busca poner en valor el área lindante a la estación Sáenz Peña, promoviendo una mayor densidad poblacional y diversidad de actividades. A partir de la consolidación de un nuevo centro de traspaso



se pretende, además, aumentar la demanda del servicio ferroviario. Estas intervenciones estarán acompañadas con mejoras previstas en el FF.CC. San Martín, como la electrificación y las obras de renovación de señalización para mejorar la seguridad, velocidad y frecuencia del servicio, actualmente transitado por más de 4400 viajes diarios. La normativa autorizada para este DOTS permite la realización de edificios de gran altura, lo que podría captar un potencial mercado desplazado en CABA por las restricciones del nuevo código urbano, representando una nueva oportunidad como producto apto crédito para un mercado residencial de nivel medio.

La propuesta urbana

El proyecto urbano para la estación Sáenz Peña se estructura en 5 parcelas, 4 con frente sobre Avenida Las Heras y la quinta sobre Avenida General Paz. Esta morfología contempla el ensanche de Las Heras y la readecuación de la colectora General Paz, para generar más amplitud visual y posibilitar la construcción en mayor altura.



Las parcelas están estructuradas en torno a un gran espacio público que se conecta de forma directa con la estación y la plaza ubicada del otro lado de las vías. Los usos propuestos son mixturados para promover actividad a todas las horas del día.

Para mejorar la accesibilidad del área de intervención, se proyecta prolongar las calles San Pedro y Madre Isabel Fernández y abrir una calle paralela a las vías del ferrocarril. Esta última estará potenciada por locales comerciales en el borde de las vías, que aprovechen el flujo peatonal de la estación. Asimismo, el proyecto incluye la construcción de un puente peatonal sobre las vías y un paso bajo nivel vehicular en la Avenida América, que permiten mejorar la circulación del tránsito, incrementar la frecuencia del ferrocarril y aumentar la seguridad vial.

La nueva normativa

El municipio sancionó nueva normativa, que fue ratificada por la provincia de Buenos Aires para autorizar la ejecución del proyecto. Se confeccionó la ordenanza número 3379, con fecha de 17 de diciembre de 2018, por medio de la cual se desafectó las 2,2 hectá-

reas pertenecientes al Ministerio de Transporte y se creó una nueva zona de urbanización. Esta nueva zona de Urbanización Fija 13 (UF 13) prevé un uso predominante comercial minorista y administrativo y un uso complementario de vivienda multifamiliar de alta densidad.

Características del proyecto



- cercanía a transporte público masivo de alta calidad
- diversidad de usos del suelo (vivienda, comercios y oficinas), buscando una mayor accesibilidad y la reducción de las distancias de los viajes por la provisión de usos complementarios
- mayor densidad de población y actividades, optimizando la utilización de los servicios de transporte público
- creación de entornos seguros y de espacio público de alta calidad
- mayor accesibilidad y conectividad con CABA

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> 1 Sistema de espacio público vinculado con plaza existente 2 Paso bajo nivel 3 Puente peatonal 4 Conexión con paradas de colectivos en Av. General Paz 5 Locales comerciales 6 Edificio icónico (h: 96 mts) | <ul style="list-style-type: none"> 7 Prolongación calles 8 Espacio público escala barrial 9 Frente Gral. Paz. Toma altura conjunto viviendas (h: 56 mts) 10 Frente Gral. Paz. Altura escala barrial (h: 31 mt + R) 11 Espacio vacante para equipamiento comunitario |
|--|--|

Por último, cabe destacar que la nueva normativa prevé que en la planta baja las superficies del terreno estén comprendidas con los retiros mínimos obligatorios y que las áreas libres de edificación sean parquizadas, debiendo permanecer libres, abiertas, accesibles y sin posibilidad de construir rejas. Al menos el 50 % de la superficie construida en planta baja debe tener como destino un uso comercial y se prohíbe el estacionamiento vehicular a nivel, pudiéndose localizarse únicamente en los subsuelos.

Estudio de prefactibilidad

Una vez definida la propuesta urbana, se costearon las intervenciones necesarias a realizar por el Estado. Las obras de adecuación del predio, del espacio público circundante, de provisión de infraestructura de servicios y de transporte propuestas, se estima pueden ser enteramente financiadas por la venta de las tierras fiscales. Para el cálculo y la definición de las fases de desarrollo inmobiliario del predio, se realizó un estudio de prefactibilidad. Este estudio validó las fortalezas derivadas de su ubicación estratégica y destacó que su escala y accesibilidad permiten desarrollar un proyecto inmobiliario totalmente distinto en la zona, captar una demanda local y externa y generar derrames hacia la comunidad. Entre las debilidades, además de la situación macroeconómica, el estudio detectó la baja densidad poblacional del área y la poca viabilidad para el uso de oficinas corporativas. Asimismo este análisis permite proponer alternativas a la secuencia de la ejecución del proyecto y la venta de los predios. Vender los lotes en diferentes momentos facilita alinear el ingreso de fondos con las demandas de recursos para ejecutar las obras, capturando el mayor valor en el proceso de urbanización, lo que genera un beneficio adicional, tanto para el Estado como para la comunidad.

Acuerdos de implementación

Para avanzar con el proyecto, la municipalidad debe suscribir el convenio urbanístico con la AABE, estableciéndose los indicadores urbanísticos de la pieza por medio de la ordenanza sancionada y asumiendo la responsabilidad en la ejecución de las obras. La AABE entonces inicia el procedimiento interno a fin de que el Gobierno Nacional la autorice a disponer o enajenar los predios, desafectar el predio del uso ferroviario y permitir finalmente la venta del inmueble estatal. Los fondos generados se distribuyen según la normativa del AABE entre los organismos intervinientes y permiten el inicio de las obras.

Recuadro 5. Procedimientos de la AABE

- **decreto de venta:** el Gobierno Nacional incorpora el predio al decreto de venta de bienes del Estado Nacional
- **planos de mensura:** incluyen los planos de parcelamiento, incorporándose la afectación de los ensanches y las calles; una vez elaborados se puede dar lugar a la licitación y a su correspondiente adjudicación, que puede demorar entre 3 y 4 meses
- **armado de pliegos y subasta:** un proceso que puede durar unos dos meses; se cuenta así con una nueva tasación de los terrenos por parte del Tribunal de Tasaciones de la Nación, que toma en cuenta la nueva normativa aprobada por el municipio y las oportunidades de desarrollo inmobiliario correspondientes
- **adjudicación del pliego:** a favor del desarrollador ganador de la subasta, con lo cual finaliza el proceso jurídico-administrativo de la etapa de planificación del proyecto



Palabras finales

Los proyectos DOTS pueden ser una respuesta en la búsqueda de soluciones integrales, optimizando el suelo urbano remanente y promoviendo un modelo de ciudad con mejor calidad urbana, integrando nuevas piezas en los planes estratégicos de cada municipio y contribuyendo a los objetivos de lograr ciudades sostenibles e inclusivas.

Los terrenos fiscales en desuso, como en el caso de Sáenz Peña, representan una oportunidad para el desarrollo urbano, que requiere de la coordinación de los actores de los distintos niveles de gobierno. Esta experiencia es una buena práctica que puede replicarse en otras jurisdicciones, y con ese

objetivo se ha puesto a disposición esta guía orientada de manera especial a los gobiernos locales, que son los que se encuentran en la primera línea de la producción de ciudad.

En el contexto actual de la crisis global por la pandemia del covid-19, las políticas públicas que apuntan a construir áreas urbanas que concentren diversos usos y tengan escalas más humanas cobran aún más relevancia que antes. Cuál será el impacto de este coronavirus sobre las ciudades es aún hoy un interrogante abierto, lo que parece evidente es que habrá que repensar de manera creativa las formas tradicionales de producción de ciudad.

Bibliografía y otros recursos

Publicaciones

1. [Global Platform for Sustainable Cities, World Bank. 2018. TOD Implementation Resources & Tools. 1st ed.](#) Washington, DC: World Bank.
2. [Salat, Serge; Ollivier, Gerald. 2017. Transforming the Urban Space through Transit-Oriented Development: The 3V Approach.](#) Washington, DC: World Bank.
3. [Suzuki, Hiroaki; Cervero, Robert; Iuchi, Kanako. 2013. Transformando las ciudades con el transporte público: integración del transporte público y el uso del suelo para un desarrollo urbano sostenible.](#) Urban development. Washington, DC: World Bank.
4. [WRI México. 2013. Guía DOTS para comunidades urbanas.](#) Ciudad de México.
5. [ITDP, USAID, SEDATU, SEMARNAT. 2015. Guía de implementación de políticas y proyectos de desarrollo orientado al transporte.](#) Ciudad de México.
6. [ITDP. 2015. Instrumentos para el desarrollo orientado al transporte. Hacia ciudades bajas en emisiones.](#) Ciudad de México.
7. [ITDP. 2017. TOD Standard 3.0,](#) New York.

Casos de DOTS en América Latina

1. [Hoja de ruta y marco de referencia para la implementación de DOT alrededor de una estación piloto del Metro de Quito.](#) Banco Mundial, 2019. [Conociendo Quito. Laboratorio urbano, desarrollo orientado al transporte 8.](#) Secretaría de Territorio e Instituto de la Ciudad, 2015.
2. [Lineamientos para la estructuración de un arreglo institucional que permita la implementación de una estrategia DOTS y de captura de valor en la Línea 2 del Metro de Lima.](#) Banco Mundial, 2019.
3. [Modelo de implementación de DOT en la zona metropolitana de Guadalajara.](#) SEDATU, SEMARNAT, USAID, ITDP, 2016.

Recursos web

1. [Global Platform for Sustainable Cities \(GPSC\)](#)
2. [Comunidad de práctica DOTS del Banco Mundial](#)
3. [Proyecto DOT MX](#)



Banco Mundial Argentina
sip@worldbank.org
@BancoMundialARG