

Economía urbana circular

Reciclaje del suelo y edificaciones

Bruno Lana
Diego Aulestia
Coordinadores



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

[Deseo registrarme](#)

Conozca nuestras redes sociales y otras fuentes de difusión en el siguiente link:



<https://bit.ly/m/CEPAL>



SERIE

MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO

180

Economía urbana circular

Reciclaje del suelo y edificaciones

Bruno Lana
Diego Aulestia
Coordinadores



La coordinación de este documento estuvo a cargo de Bruno Lana, Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Asentamientos Humanos de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Diego Aulestia, Jefe de la misma Unidad. La preparación de este documento se enmarca en las prioridades temáticas del Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI). El documento contó con el apoyo y financiamiento del proyecto “Promoviendo la economía circular en América Latina y el Caribe”, ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Se agradecen los aportes de Beatriz Cardoso, Emiliano Gutiérrez y Sixto Cristiani, Consultores de la Unidad de Asentamientos Humanos de la CEPAL, y de Yolima Ruiz.

Se agradece también al grupo de trabajo ad hoc del MINURVI sobre reciclaje urbano y circularidad, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos de Costa Rica, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda de Ecuador y el Programa de Vivienda y Asentamientos Humanos de Honduras.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1680-8886 (versión electrónica)
ISSN: 1564-4189 (versión impresa)
LC/TS.2025/96
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2025
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S. 2500557[S]

Esta publicación debe citarse como: Lana, B. y Aulestia, D. (Coords.) (2025). Economía urbana circular: reciclaje del suelo y edificaciones. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* (180) (LC/TS.2025/96). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
A. Los impactos de la ociosidad urbana	7
B. Fundamentos de la economía circular aplicada a suelo y edificaciones	9
C. Definición conceptual: reciclaje urbano en América Latina y el Caribe, desde un enfoque de economía circular.....	11
D. Reciclaje urbano en MINURVI.....	12
I. Vacancia habitacional en América Latina: evidencia de los últimos censos	15
A. Introducción.....	15
B. Medir la ociosidad regional: un mosaico de criterios.....	16
C. Evolución regional de la vacancia habitacional	17
D. Evolución del stock habitacional.....	18
E. La vacancia en áreas centrales.....	20
F. El potencial de reconversión de oficinas vacantes y obsoletas	21
G. Indicadores para el monitoreo del reciclaje urbano.....	22
II. Panorama regulatorio del reciclaje urbano en América Latina y el Caribe	25
A. Introducción.....	25
B. Reciclaje urbano en las políticas nacionales urbanas y estrategias de economía circular	26
C. Instrumentos normativos de promoción del reciclaje urbano	27
D. Implementación de políticas de reciclaje urbano: resultados y desafíos.....	31
1. La acción subnacional.....	34
III. Conclusiones	39
Bibliografía	41

Anexos	45
Anexo A1	46
Anexo A2	49
Serie Medio Ambiente y Desarrollo: números publicados	54
Cuadros	
Cuadro 1 Terminología comúnmente asociada a transformaciones de áreas urbanas consolidadas	11
Cuadro 2 Tipología propuesta de uso y ocupación del suelo e inmuebles urbanos	12
Cuadro 3 Proporción de viviendas desocupadas en zonas urbanas, último censo.....	16
Cuadro 4 Ejemplos de vacancia en oficinas clase B en ciudades latinoamericanas, 2023-2024	22
Cuadro 5 Conceptualización de la ociosidad y subutilización urbana en normativas nacionales	28
Cuadro 6 Instrumentos regulatorios de promoción del reciclaje urbano en normativas nacionales	30
Cuadro A1.1 Lista de definiciones normativas nacionales de inmuebles ociosos	46
Cuadro A2.1 Instrumentos y normativas nacionales de reciclaje urbano	49
Gráficos	
Gráfico 1 Variación intercensal del porcentual de participación de la vivienda desocupada sobre el total de vivienda en zonas urbanas.....	17
Gráfico 2 Evolución del stock habitacional en zonas urbanas	18
Gráfico 3 Crecimiento anual promedio del stock habitacional urbano.....	19
Gráfico 4 Evolución del stock habitacional urbano.....	19
Gráfico 5 Evolución del de la población urbana	20
Recuadros	
Recuadro 1 Sao Paulo: de la "tríada" normativa a la operatividad de la función social de la propiedad.....	33
Recuadro 2 De la sanción al incentivo: la caja de herramientas de Montevideo para promover el reciclaje urbano.....	36
Diagrama	
Diagrama 1 Evolución del tema de la rehabilitación urbana en las declaraciones de las Asambleas Generales de MINURVI	14
Mapa	
Mapa 1 Porcentaje de viviendas vacías por radio censal: Santa Fe, Argentina	21

Resumen

América Latina y el Caribe enfrentan la paradoja de que, mientras millones de familias siguen sin acceso a viviendas adecuadas en zonas con infraestructura y servicios, los centros urbanos acumulan suelo vacante e inmuebles vacíos o subutilizados. Esa ociosidad urbana genera costos económicos, sociales y ambientales: deprecia barrios, reduce la productividad, alimenta la segregación y aumenta las emisiones por viajes derivados de la expansión periférica.

Como respuesta a la creciente preocupación por estos fenómenos, en la XXXIII Asamblea General del Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Desarrollo Urbano de América Latina y el Caribe (MINURVI), realizada en 2024, se conformó, a instancias de CEPAL, un Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre Reciclaje Urbano y Circularidad, con el propósito de profundizar en el análisis de políticas, instrumentos y experiencias que promuevan la renovación urbana.

En ese marco, fue elaborado este documento, que caracteriza la magnitud y las particularidades de la vacancia urbana en la región, sistematiza referencias conceptuales y destaca los aspectos más relevantes del marco legislativo nacional relacionado al tema en distintos países. El texto aporta insumos para la reflexión y el diseño de políticas públicas, proponiendo un enfoque de reciclaje urbano basado en principios de economía circular, orientado a un uso más intensivo de recursos escasos como suelo, edificaciones existentes e infraestructura urbana instalada, reduciendo así la necesidad de expansión de la mancha urbana.

Introducción

A. Los impactos de la ociosidad urbana

El desarrollo urbano de América Latina y el Caribe está marcado por una aparente contradicción: millones de familias enfrentan un déficit habitacional persistente y no pueden acceder a viviendas en zonas dotadas con infraestructura y servicios públicos, mientras muchos centros urbanos registran una elevada tasa de vacancia de terrenos e inmuebles en esas mismas zonas y, al mismo tiempo, continúan expandiendo fuertemente el stock habitacional. En un continente marcado por la desigualdad, este contraste entre escasez y abundancia refleja las complejidades y fallas del mercado de vivienda.

Si bien siempre existe una vacancia natural o friccional —asociada a procesos de venta, arriendo, transición de uso, herencia, remodelación, uso ocasional—, cuando alcanza niveles excesivos se convierte en un problema social, económico y ambiental, con repercusiones en múltiples dimensiones de la vida urbana (Smolka, 2007). Aunque su magnitud y efectos estén condicionados por las características de cada ciudad, en general reflejan ineficiencias en la asignación de suelo y vivienda, afectando la cohesión social, la productividad urbana y la eficiencia de la infraestructura existente.

Desde el punto de vista **económico y fiscal**, la ociosidad representa un uso ineficiente de un recurso escaso, el suelo urbano, que ha requerido elevadas inversiones en infraestructura, transporte y equipamientos públicos. La expansión de la ciudad en detrimento de la ocupación más intensiva de zonas consolidadas deprecia el valor de barrios con alta vacancia, reduce la recaudación tributaria potencial, aumenta la propensión al incumplimiento tributario por pérdida de ingresos, y representa un costo de oportunidad en términos de arriendos, actividad económica y consumo perdidos.

Incluso ligeros aumentos en la tasa de vacancia y abandono suelen asociarse con caídas desproporcionadas en el precio de las propiedades y en la recaudación tributaria (Mallach, 2018). Aunque faltan estimaciones directas en América Latina, estudios en Estados Unidos indican que un edificio totalmente abandonado puede impactar en hasta 20% el precio de inmuebles cercanos (Shlay and Whitman 2003; Seo and Von Rabenau 2011).

Estas evidencias se enlazan con un debate más amplio sobre la **productividad urbana** en la región. Duque et al. (2021) muestran que, si una ciudad de América Latina y el Caribe lograra mejorar en un 10% su compacidad urbana, podría aumentar en alrededor de 1,4% su productividad laboral. El análisis, que utilizó datos de 919 ciudades, encuentra que tanto la forma que adopta la extensión urbana (más compacta) como la manera en que se organiza su tejido interno (redes viales densas, mayor conectividad) influyen directamente en la productividad de la ciudad. Resultados similares fueron estimados por Araque (en CEPAL 2024) en Colombia, encontrando que un incremento del 100% en la densidad urbana puede elevar los salarios en un 30%, en buena medida por el mayor valor agregado y mayor calificación del mercado laboral. Sin embargo, igualmente advierte que Bogotá y otras regiones comienzan a mostrar deseconomías de aglomeración, donde los costos de la concentración superan los beneficios.

En la dimensión **social y urbana**, la vacancia y el abandono desencadenan un círculo vicioso de degradación física, percepción de inseguridad, pérdida de vitalidad económica y mayor segregación socioespacial. De no enfrentarse, este proceso cristaliza patrones de declive urbano y exclusión, reforzando la desigualdad y el déficit habitacional.

En términos **ambientales**, la expansión urbana a los bordes de la ciudad, peor atendidos por el sistema de transporte público y alejados de los centros de empleos, aumenta la dependencia del automóvil, el uso de combustibles, y las emisiones. Por ello, la Agenda 2030 enfatiza la necesidad de **ciudades más compactas y sostenibles** (ONU, s.f.)

Finalmente, en el plano **jurídico-institucional**, la ociosidad desafía el principio de la función social de la propiedad, reconocida en diversas constituciones latinoamericanas. La existencia de inmuebles vacantes cuando existen necesidades de vivienda y equipamiento urbano debe ser asumido como un problema de política pública, más aún si se trata de inmuebles de propiedad estatal. En un marco de pleno respeto a los derechos de propiedad, reconocer la ociosidad como un problema jurídico, económico y social permite fundamentar políticas públicas y la adopción de instrumentos fiscales, regulatorios y urbanísticos que promuevan el pleno uso de los inmuebles por medio de su incorporación al mercado inmobiliario.

Asimismo, la vacancia no se explica únicamente por la retención especulativa. Entre los motivos identificados por Clichevsky (2002) y Larangeira (2004a) se encuentran: tierras fiscales o institucionales con registros desactualizados; pequeños propietarios que carecen de recursos para construir o que las poseen como reserva patrimonial; problemas jurídicos como litigios entre herederos o conflictos de uso; depresiones o recesiones de la actividad económica; modificaciones en el sistema de transporte que alteran la accesibilidad; complejidad y falta de financiamiento de submercados de suelo. Incluso la facilidad de regularización de ocupaciones irregulares influye en dichos patrones de ocupación. Tema aparte es la vacancia originada en actividades vinculadas con crimen organizado y lavado de dinero, fenómenos cuya medición es sumamente compleja y excede los límites de este trabajo.

Glaeser & Gyourko (2005) apuntan, en un artículo clásico, que *la durabilidad del stock habitacional convierte a la vivienda en un bien rígido frente a cambios en la demanda, lo que contribuye al declive urbano al dificultar el ajuste de la oferta en áreas en transformación*. A partir de esta tesis, puede plantearse que la **rigidez normativa**, cuando limita la renovación, el reuso y el cambio de uso de inmuebles, incentiva la vacancia y la pérdida de valor en barrios consolidados.

Esta hipótesis es corroborada por Nadalin (2015) en un estudio sobre los determinantes de la alta vacancia en el centro de São Paulo, superior a la observada en los barrios más periféricos. La autora identifica que el centro funciona como un submercado donde la vacancia es potencializada por la obsolescencia de las edificaciones y expectativas de valorización, lo que demuestra la necesidad de invertir en programas de renovación urbana para aprovechar las ventajas de localización y revitalizar el área.

En ese contexto, la **política pública** ejerce un rol clave, pues sus instrumentos pueden favorecer tanto la reocupación de áreas centrales como, en algunos casos, incentivar dinámicas contrarias. Monkkonen (2019) demuestra que programas de expansión del financiamiento hipotecario para nuevas viviendas suburbanas en México ha influido en el vaciamiento de las zonas centrales de las ciudades, al incentivar la compra de vivienda nueva en lugar de la reocupación de viviendas centrales.

Asimismo, los obstáculos para el aprovechamiento de las áreas vacías suelen ser menos de orden jurídico o económico, y más de capacidad gerencial y voluntad política, reflejando la brecha entre las intenciones de la planificación formal y los resultados efectivos (Clichevsky, 2002; Larangeira, 2004a). No obstante, la persistente ociosidad urbana constituye un desafío estructural del desarrollo urbano regional que requiere intervenciones coordinadas para promover eficiencia económica, inclusión social y sostenibilidad ambiental. Como enfatiza Smolka (2007), la persistencia de terrenos e inmuebles ociosos refleja ineficiencias estructurales de los mercados de suelo urbano en la región, donde la combinación de desregulación en periferias y sobrerregulación en áreas centrales alimenta la informalidad y la exclusión.

B. Fundamentos de la economía circular aplicada a suelo y edificaciones

La ociosidad urbana supone la subutilización de una capacidad instalada de edificaciones, infraestructura y servicios, que representa un desperdicio de recursos e inversiones públicas y privadas. No se trata sólo de un problema de ordenamiento territorial, sino también de circularidad: al igual que los materiales y productos, el suelo y las edificaciones urbanas pueden ser entendidas como recursos dinámicos y gestionadas bajo principios de economía circular, de manera de reemplazar el modelo lineal de producción inmobiliaria por otro en el que estos activos se desarrollan, transforman y reutilizan.

La economía circular es un modelo alternativo de producción y consumo que busca maximizar la eficiencia en el uso de materiales, agua y energía, **prolongando su ciclo de vida** y minimizando la generación de residuos. Según la Fundación Ellen MacArthur (2013), se basa en tres principios: eliminar residuos y contaminación desde el diseño, mantener productos y materiales en uso y regenerar los sistemas naturales.

La aplicación de estos principios a la gestión del suelo urbano es un campo emergente y aún en construcción. Aunque la literatura de economía circular, en el ámbito del entorno construido, se concentre principalmente en la gestión de residuos de construcción y demolición y el reciclaje de materiales (Bullinger y Schiller, 2025), y, a nivel de ciudades, en los flujos de materiales y residuos urbanos (Marin y De Meulder, 2018), ya se reconoce la necesidad de trasladar los principios de circularidad para el suelo urbano (Williams, 2019). Pese a la ausencia de un marco conceptual de economía circular aplicada a la gestión territorial, hay varios ejemplos en la literatura que aluden al reaprovechamiento de edificaciones más que a la usual referencia al aprovechamiento de los residuos de construcción y demolición.

El marco ReSOLVE (Fundación Ellen MacArthur, 2013), prioriza crecimiento urbano compacto y la reutilización del suelo ya urbanizado, buscando reducir el consumo de nuevos suelos y frenar la expansión urbana. Su adaptación al entorno construido por Arup (2016) destaca la acción estratégica de "circular", o sea, mantener los activos en ciclos de uso mediante su reacondicionamiento, remanufactura o reciclaje, incluyendo, por ejemplo, la rehabilitación de edificios.

El Centro de Ciudades Circulares (C3) del Banco Europeo de Inversiones (EIB) propone, como estrategia de circularidad al entorno construido, la maximización del uso de edificios e infraestructuras existentes, mediante renovación, reutilización, reconfiguración y uso temporal de espacios vacíos. Esta estrategia debe integrarse en todo el ciclo de vida de los activos construidos, desde la planificación —por ejemplo, a través de una zonificación que favorezca la reutilización y regeneración urbana, así

como la prolongación de la vida útil de infraestructuras existentes mediante su rehabilitación— hasta operación y uso —por medio de renovación y *retrofit*, así como el aprovechamiento intermitente de espacios subutilizados (C3, 2024b).

La Guía para Ciudades Circulares (U4SSC, 2020), elaborada por la iniciativa Unidos por Ciudades Inteligentes y Sostenibles —una coalición de 17 agencias de Naciones Unidas lideradas por UNECE, UIT y ONU-Hábitat—, conceptualiza los edificios, infraestructuras, espacios públicos y el suelo, entre otros elementos urbanos, como activos sujetos a acciones circulares, como reacondicionar —restaurar un activo antiguo para devolverlo a una condición funcional o mejorada— o reemplazar —sustituir total o parcialmente un activo parcial por otro.

Más allá de los marcos conceptuales, en Europa la integración de los fundamentos de economía circular a las políticas públicas urbanas ha sido impulsada desde principios de los años 2000, en respuesta al fenómeno de las ciudades en contracción (*“shrinking cities”*, por su término en inglés —ciudades que pierden población y actividad económica), marcadas por el aumento de los vacíos urbanos.

En Alemania, por ejemplo, la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible de 2002 fijó la meta de reducir el consumo de suelo. En este contexto, se desarrolló el programa de investigación ExWoSt (*Experimenteller Wohnungs-und Städtebau*, 2003–2007), liderado por el Instituto Alemán de Asuntos Urbanos por encargo del gobierno federal. El programa propuso un cambio de paradigma: abandonar la expansión urbana constante en favor de la revitalización del tejido existente, con base en una “economía circular del suelo”. Desde ese enfoque, el suelo sería considerado un recurso reciclable, cuyo ciclo de vida abarca planificación, uso, abandono y reutilización o renaturalización (BMVBS y BBSR, 2012). El modelo de gestión territorial propuesto se resume en el lema “evitar-reciclar-compensar”: se priorizaría reciclar terrenos vacantes e infrautilizados para nuevos desarrollos, limitando la ocupación de suelo virgen sólo cuando no existan alternativas viables y mediante medidas compensatorias de renaturalización (Preuss y Maic, 2013). En la práctica, este modelo implicaría prevenir el abandono, facilitar la reutilización, habilitar usos temporales y, cuando corresponda, restaurar ambientalmente los terrenos.

Este concepto fue posteriormente ampliado regionalmente mediante el proyecto CircUse (*Circular Flow Land Use Management*, 2010–2013), financiado por la Unión Europea y liderado por el Instituto de Ecología de Áreas Industriales de Polonia, que impulsó la adaptación de los principios de gestión circular del suelo a nivel local y regional en seis ciudades piloto de Europa Central.

Más tarde, en 2011, la Comisión Europea publicó la Hoja de Ruta hacia una Europa Eficiente en el Uso de los Recursos, que estableció el ambicioso objetivo de alcanzar el consumo neto cero de suelo para 2050, equilibrando la ocupación de áreas verdes con la regeneración de áreas previamente urbanizadas. Uno de los indicadores de esta meta es el reciclaje de suelo (en inglés, *“land recycling”*), definido como la *reutilización de terrenos abandonados, vacantes o subutilizados para redesarrollo de construcciones o de áreas verdes, así como la densificación interna* (European Environmental Agency, 2016) —es decir, el aprovechamiento del suelo urbano ya servido por infraestructura existente, maximizando su utilización y evitando así la expansión hacia áreas no urbanizadas.

La reciente Estrategia Nacional de Economía Circular de Alemania (BMUV, 2024) es un ejemplo reciente de la integración del enfoque de economía circular en la gestión del uso en las políticas públicas. En el ámbito del entorno construido, la estrategia orienta el sector de construcción hacia la priorización del uso continuo, la reconversión y la ampliación de edificios y estructuras existentes, cuando sea técnica y económicamente viable.

Uruguay ofrece un ejemplo de integración de la economía circular a la gestión del stock inmobiliario en América Latina y el Caribe, con su Ley de Viviendas Promovidas (Ley n. 18.795/2011), que promueve la inversión privada en el reciclaje de inmuebles, y la Estrategia Nacional de Economía Circular (Ministerio de Industria Energía y Minería, 2024) que incluye la rehabilitación de viviendas e infraestructuras entre las estrategias de circularidad urbana.

Estas experiencias ofrecen ejemplos desde las políticas públicas de aplicación de los principios de la economía circular a la gestión del suelo urbano. Aunque aún en construcción conceptual y práctica, este nuevo paradigma ofrece un marco potencial para enfrentar la ociosidad del suelo y el uso ineficiente del territorio y promover una gestión territorial más eficiente y sostenible a través del reciclaje del suelo y de edificaciones.

Una manera complementaria de enfocar esta situación es a través de la gestión eficiente de activos, entendida como las actividades para monitorear y mantener activos físicos de infraestructura esenciales para la prestación de servicios públicos básicos, de manera a garantizar que "las inversiones iniciales en infraestructura nueva se conserven para las generaciones presentes y futuras", maximizando su utilidad y valor financiero para el beneficio de sus comunidades (Hanif y otros, 2021).

C. Definición conceptual: reciclaje urbano en América Latina y el Caribe, desde un enfoque de economía circular

Cuadro 1
Terminología comúnmente asociada a transformaciones de áreas urbanas consolidadas

Término	Definición
Regeneración urbana	Transformación integral de áreas urbanas que suele abordar de forma conjunta aspectos físicos, sociales, económicos, ambientales y culturales, con enfoque de inclusión y sostenibilidad. En general tiene largo plazo y mayor escala y puede combinar acciones de redesarrollo, densificación, nuevas infraestructuras, políticas de vivienda, entre otros.
Renovación urbana	Intervención principalmente física en áreas urbanas con altos niveles de deterioro, mediante sustitución o mejoramiento físico/modernización de estructuras obsoletas. Frecuentemente implica la demolición parcial/total y nueva edificación.
Rehabilitación	Recuperación de la habitabilidad y seguridad de un inmueble existente deteriorado, manteniendo sus estructuras principales, sin implicar demolición significativa.
Reconversión/reuso adaptativo	Adaptación, a partir de adecuaciones técnicas y normativas, de edificaciones existentes para introducción de nuevos usos, funciones o capacidad, conservando la mayor parte de su estructura.
<i>Retrofit</i>	Adaptación de edificios existentes para incorporar tecnologías modernas, mejorar la eficiencia energética, accesibilidad o condiciones estructurales, sin implicar en la demolición del inmueble.

Fuente: Elaboración propia, a partir de Roberts y Sykes (2000) y Douglas (2006).

Bajo el enfoque de economía circular, en este informe se utilizará el término "reciclaje urbano" para designar el conjunto de intervenciones que tienen como fin la activación y/o reutilización del suelo y/o edificaciones urbanas que presenten condiciones de ociosidad o subutilización, mediante intervenciones físicas (construcción, recuperación, adaptación, demolición) que impliquen la introducción de nuevos usos y ocupaciones o la intensificación de los usos y ocupaciones existentes. Estas intervenciones pueden consistir, por ejemplo, en la edificación en terrenos no construidos, la recuperación de estructuras degradadas, la adaptación de edificaciones para nuevos usos, siempre respetando el carácter particular de los inmuebles, sobre todo el aspecto patrimonial, entre otras estrategias orientadas a generar una mayor oferta de espacios habitables a partir de los activos urbanos existentes. La demolición y reconstrucción con mayor intensidad de ocupación únicamente deberían ser implementadas en situaciones muy particulares, determinadas por la inviabilidad técnica de reconversión y sujetas siempre a la capacidad de carga del sector en el cual se identifica el inmueble. La demolición debe ser contemplada como la alternativa de última instancia y no la acción por defecto. La viabilidad financiera de un proyecto de reciclaje que contemple demolición puede y debe ser influenciada por los incentivos que puedan ser aplicados a proyectos inmobiliarios.

Vale señalar que esa conceptualización es empleada en sentido amplio y operativo; se opta aquí por una nomenclatura integradora que trascienda las diferencias terminológicas y se enfoque en el propósito sustantivo de las intervenciones: promover la utilización del stock de suelo y edificaciones

subaprovechado en áreas urbanas consolidadas. Por otro lado, es importante destacar que el reciclaje urbano, como empleado en este informe, no debe confundirse con aquellas acciones que se limitan a conservar, embellecer, mejorar o ampliar estructuras efectivamente utilizadas y ocupadas.

Asimismo, también es necesario adoptar definiciones operativas para caracterizar la ociosidad y subutilización urbana, ante la multiplicidad de categorías y términos empleados en la literatura y en las políticas públicas para delinear la idea de vacíos urbanos: "suelo baldío", "suelo vacante", "terreno no edificado", "vivienda vacía", "vivienda abandonada", "inmueble desocupado", entre varios otros (véase, por ejemplo: Larangeira, 2004b; Fausto Brito, 2005; Messen Montecinos, 2005; Clichevsky, 2007; Guerra Saldías, 2009; Freire, 2011; Carabajal, Servetti y Souto, 2011). El cuadro 2 presenta la tipología propuesta en este informe, a partir de las características clave destacadas por Montalvo Vargas y Gutiérrez Carreón (2018): i) la presencia de una condición de desocupación (ya sea por su desuso, abandono u ocupación parcial); ii) el potencial de uso y ocupación futura; y, iii) la representación, con el paso del tiempo, de áreas desaprovechadas, excluidas de los procesos dinámicos de la ciudad.

Cuadro 2
Tipología propuesta de uso y ocupación del suelo e inmuebles urbanos

Término	Definición
Suelo o inmueble ocioso	Terreno o edificación que carece de uso u ocupación actual y sostenida, pese a contar con potencial de aprovechamiento económico, funcional, urbanístico y/o ambiental. Incluye terrenos baldíos en áreas urbanas, inmuebles abandonados (permanentemente deshabitados y/o físicamente degradados), estructuras inconclusas o en ruinas que permanecen inactivas por periodos prolongados, representando un desaprovechamiento de recursos urbanos.
Suelo o inmueble subutilizado	Terreno o edificación con uso y ocupación parcial, pero cuya intensidad de aprovechamiento (p. ej. área construida, densidad de ocupación, coeficiente de aprovechamiento) es muy inferior a su capacidad instalada o al mínimo definido por los parámetros urbanísticos aplicables (como densidad, altura o coeficiente mínimo de aprovechamiento), considerando su localización, función y características constructivas.
Suelo o inmueble con uso temporal	Terreno o edificación en situación transitoria de desocupación, asociada a procesos de venta, alquiler, construcción, renovación o uso estacional (como viviendas vacacionales o alquileres turísticos). Estas condiciones no se consideran ociosidad ni subutilización para los fines de este análisis.
Suelo o inmueble con uso efectivo	Terreno o edificación plenamente integrado al funcionamiento urbano mediante un uso o actividad acorde con su localización, función, capacidad y potencial.

Fuente: Elaboración propia.

Se destaca, aún, que la conceptualización de ociosidad y subutilización adoptada no abarca la vacancia urbana friccional, ni situaciones transitorias o temporales de desocupación, como aquellas vinculadas a inmuebles en proceso de venta, alquiler, construcción o renovación, o a viviendas destinadas a fines vacacionales o de uso temporal, como alquileres turísticos. La ociosidad y la subutilización, tal como se abordan aquí, se refieren a condiciones que se prolongan en el tiempo, afectando la integración plena de estos espacios al funcionamiento urbano.

D. Reciclaje urbano en MINURVI

El tema de los vacíos urbanos y de la necesidad de recuperar y rehabilitar el stock inmobiliario y de suelo en las ciudades latinoamericanas ha sido recurrente en las declaraciones de las Asambleas Generales de MINURVI y ha evolucionado durante las últimas tres décadas, acompañando la creciente preocupación por el déficit habitacional y los desafíos de expansión urbana en la región.

Desde la primera Asamblea del MINURVI, realizada en Santiago en 1992, se reconoció el deterioro del patrimonio y la calidad de vida asociado al crecimiento extensivo de las ciudades. Aunque en los primeros años la agenda regional se orientó a atender las demandas habitacionales mediante la

habilitación de suelo y el mejoramiento de asentamientos humanos, la Declaración de Guadalupe de 2005 reconoció por primera vez que el desarrollo sostenible de nuestros asentamientos exige una planeación y gestión que favorezca la rehabilitación del parque construido. Además, en esa ocasión se asumió el compromiso de establecer medidas para combatir la especulación del suelo.

Sin embargo, el parteaguas en la integración del tema en la agenda regional fue la Declaración de México de 2012, que reconoció el fenómeno del abandono de vivienda y la necesidad de profundizar el conocimiento sobre sus causas y efectos. Desde entonces, la rehabilitación urbana pasó a ser tratada como estrategia clave para atender el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda, y estuvo presente en 9 de las 12 declaraciones posteriores. Particularmente, en la Declaración de Asunción de 2016, se declaró el compromiso de “fortalecer el marco regulatorio del desarrollo territorial y urbano, garantizando la función social y ecológica del suelo”.

La Declaración de Buenos Aires 2023 introdujo otro hito al establecer el compromiso de abordar el déficit habitacional desde un enfoque de economía circular, orientado a minimizar el consumo de suelo no urbanizado y a utilizar con mayor eficiencia los inmuebles existentes y el suelo ya urbanizado, con énfasis en la revitalización y renovación de las ciudades —compromiso reafirmado en la Declaración de Belém de 2024.

Esos hitos culminaron en la creación del Grupo de Trabajo sobre Reciclaje Urbano y Circularidad, establecido en la XXXIII Asamblea General de MINURVI, realizada en Belém. El grupo tiene como objetivo “impulsar la renovación urbana en las áreas centrales deterioradas de las ciudades de la región mediante políticas e instrumentos públicos que fomenten la rehabilitación y el uso eficiente del suelo y las edificaciones existentes, integrando enfoques de economía circular y proximidad, y priorizando estrategias de descarbonización de las edificaciones”. El mismo documento definía que “la economía circular aplicada a la rehabilitación de edificios subutilizados promueve la reutilización, adaptación y optimización de los recursos existentes. Esto implica prolongar la vida útil de las construcciones, facilitando su reconfiguración según nuevas necesidades” (CEPAL, 2025).

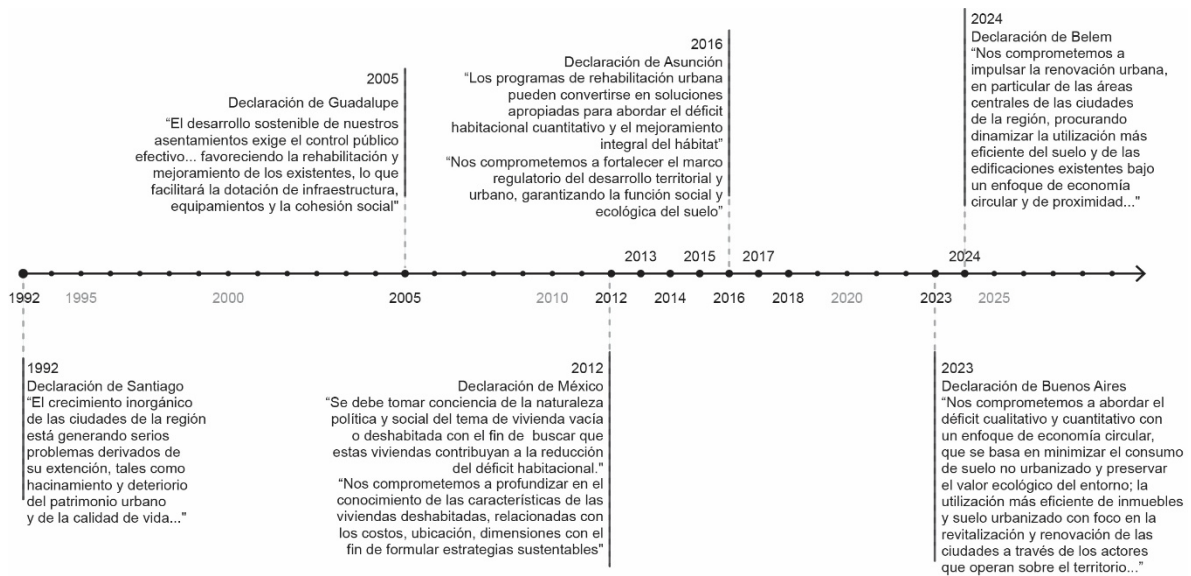
La primera actividad del grupo, impulsada por el MIVAH de Costa Rica, fue la elaboración de una encuesta con apoyo de la CEPAL, y respondida por los representantes de tal país, y de Chile, Ecuador y Honduras. Las reuniones del grupo facilitaron el intercambio de experiencias y contribuyeron al diagnóstico regional presentado en este documento.

Los puntos clave de las respuestas a la encuesta:

- La existencia de suelo vacante y edificios subutilizados en áreas urbanas consolidadas y bien servidas es una problemática común en los cuatro países.
- Hay un entendimiento general de que el concepto "reciclaje urbano" se alinea con los principios de economía circular, buscando la reutilización, rehabilitación y optimización de recursos urbanos existentes para evitar la expansión descontrolada. Sin embargo, esa definición es operativa y no se refleja oficialmente en marcos normativos.
- Las estrategias existentes de descarbonización/circularidad del sector construcción están más centradas en temas de técnica constructiva, como uso de materiales reciclados o de baja huella de carbono, eficiencia energética, diseño sostenible y bioclimático.
- Los principales desafíos para el reciclaje urbano incluyen la falta o rigidez de marcos normativos y legales para la renovación o cambios de uso, la escasez de financiamiento y la limitada coordinación institucional.
- La disponibilidad de datos precisos, desagregados y accesibles sobre suelo vacante y edificios subutilizados también es una barrera para el dimensionamiento del problema, la planificación y seguimiento efectivo.

- El rol de los gestores públicos varía, desde entidades centralizadas y descentralizadas (Chile) hasta principalmente gobiernos locales (Costa Rica) o roles más limitados y descoordinados (Ecuador).
- Las Asociaciones Público-Privadas (APP) se presentan como un mecanismo con potencial, aunque su aplicación en reciclaje urbano es limitada o incipiente, requiriendo marcos legales más claros y más experiencia en su gestión.
- Se identifican oportunidades e iniciativas en desarrollo asociadas al tema, tales como: la revitalización de áreas centrales; programas de regeneración habitacional; uso estratégico de terrenos estatales vacantes o subutilizados (especialmente en Chile y Costa Rica, más avanzados en bancos de suelo); implementación de incentivos financieros y fiscales (como el desarrollo de taxonomía de finanzas sostenibles).

Diagrama 1
Evolución del tema de la rehabilitación urbana en las declaraciones de las Asambleas Generales de MINURVI



Fuente: Elaboración propia, a partir de las Declaraciones de las Asambleas del Foro de Ministros y Autoridades Máximas de Vivienda y Desarrollo Urbano, disponibles en la Plataforma Urbana y de Ciudades de América Latina y el Caribe de la CEPAL: <https://plataformaurbana.cepal.org/es/minurvi/declaraciones>.

I. Vacancia habitacional en América Latina: evidencia de los últimos censos

A. Introducción

La presencia de un cierto nivel de vacancia en el mercado habitacional es inevitable y, en muchos casos, funcional al propio sistema urbano. Como señala Smolka (2007), siempre existe un componente de “vacancia friccional” derivado de procesos normales de compraventa, arriendo, sucesión, reformas o transición de uso. En el mismo sentido, Mallach (2018), al analizar mercados de vivienda en Estados Unidos, sugiere que los niveles “normales” de vacancia tienden a situarse entre el 5% y el 8% del stock habitacional, necesarios para dar fluidez a la movilidad residencial y estabilidad al mercado. Este nivel, sin embargo, podría ser algo elevado considerando las características propias del mercado laboral, sobre todo su mayor rigidez, en América Latina y el Caribe. Cuando la vacancia supera consistentemente esos rangos, y especialmente cuando se concentra territorialmente, se convierte en vacancia problemática o estructural, con impactos en el deterioro urbano, la inseguridad y la pérdida de valor inmobiliario.

En ciertos contextos nacionales, ilustrativamente el caso de Honduras, fenómenos de violencia y desplazamiento forzado han sido un factor decisivo en la generación de viviendas y terrenos ociosos, configurando un patrón de vacancia con características particulares. En general, la tasa de vacancia en cada ciudad o localidad está influenciada por múltiples factores contextuales (económicos, sociales, normativos o demográficos) que determinan tanto su magnitud como sus impactos.

Aunque la ociosidad urbana sea un fenómeno común en muchas ciudades de América Latina y el Caribe, su caracterización sigue siendo un desafío. Uno de los principales obstáculos radica en la ausencia de datos integrados y estadísticas comparables a nivel nacional y regional sobre suelo vacante y edificaciones desocupadas o subutilizadas.

Muchas de las dimensiones asociadas a la ociosidad urbana son tratadas en el ámbito local, a través de catastros o registros fragmentados, que emplean criterios y metodologías distintas, dificultando así su análisis agregado. Ante este escenario, resulta necesario aproximarse al problema a través de indicadores relacionados, aunque no siempre ideales, que permiten identificar ciertas tendencias relevantes en la región.

Entre estas tendencias destacan: la existencia de un porcentaje significativo de inmuebles ociosos en áreas urbanas consolidadas; el incremento de la ociosidad a lo largo del tiempo; el fuerte crecimiento del stock habitacional; y los cambios en la composición de los hogares, con menos personas por vivienda, lo que incrementa la demanda habitacional aún sin crecimiento poblacional. En conjunto, estos factores reflejan una paradoja persistente: la región ha experimentado una fuerte expansión del parque habitacional, pero sigue enfrentando un déficit en el acceso a viviendas adecuadas y bien localizadas.

B. Medir la ociosidad regional: un mosaico de criterios

Los censos constituyen la principal fuente para estimar la vivienda desocupada, pero su comparabilidad regional es limitada. La falta de armonización entre los censos de los diferentes países es una barrera para comprender de manera uniforme y precisa el fenómeno de la ociosidad urbana, particularmente en lo que revela respecto a las viviendas abandonadas, desocupadas y deshabitadas. En algunos países, la falta de distinción de categorías como uso temporal, alquiler/venta, en construcción o abandonada, lleva al agrupamiento bajo otros rótulos más genéricos de desocupación.

El cuadro 3 presenta el porcentaje de viviendas desocupadas en zonas urbanas, según el último censo de 15 países de la América Latina. Sus columnas reflejan la diversidad de categorías utilizadas por cada país para clasificar las viviendas identificadas como desocupadas.

Cuadro 3
Proporción de viviendas desocupadas en zonas urbanas, último censo
(En porcentaje de las viviendas particulares urbanas)

	Uso temporal	Uso comercial	Alquiler/venta	Construcción	Abandonada	Vacía	Desocupada	Deshabitada	Otra	No informado	Total (suma)
Argentina (2022)	1,9	2,0	2,2	1,6					1,7		9,3
Bolivia (Estado Plurinacional de (2010))			0,8	1,5	2,1						4,4
Brasil (2022)	7,4					12,6					20,0
Chile (2024)	6,2		2,3		1,3				2,1		11,9
Colombia (2018)	2,9						7,7				10,6
Costa Rica (2011)	1,5		3,8	1,2					1,2		7,7
Ecuador (2022)	6,9			2,1			12,4				21,4
El Salvador (2024)	6,6		1,9	1,5	2,6				2,8		15,4
Guatemala (2018)	1,9						13,8				15,7
Honduras (2013)	2,0		6,1	3,2					2,3		13,5
México (2020)	4,6							13,0			17,6
Panamá (2023)	5,4		4,6	2,6	1,1		6,1		0,1		19,9
Paraguay (2022)	0,8	0,9	1,4	1,0	1,3			8,9			14,3
Perú (2017)	4,2		0,8	1,1	6,0				0,5		12,6
República Dominicana (2022)							19,3				19,3
Uruguay (2023)	7,8		4,0	1,4	0,9	2,5				1,9	18,4
Promedio simple	4,3	1,4	2,8	1,7	2,2	7,5	11,9	11,0	1,5	1,9	14,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de censos nacionales.

En promedio, más del 14 % del stock de vivienda particular en la región está desocupado, aunque con fuertes contrastes entre países. Los niveles más bajos se observan en Bolivia (4,4%) y Costa Rica (7,7%), probablemente asociados a una ocupación más efectiva del parque habitacional y a diferencias metodológicas en la clasificación —o incluso ausencia de clasificación—, de viviendas de uso temporal o esporádico. En el extremo opuesto, países como Ecuador (21,4%), Brasil (19,9%),

Panamá (19,9%), México (17,6%) y Uruguay (16,5%) presentan proporciones muy elevadas, lo que podría vincularse a compra de unidades como inversión o presencia significativa de segundas residencias.

La cantidad de viviendas no ocupadas en las zonas urbanas de esos países alcanza **31,9 millones de unidades**. Asimismo, es importante resaltar que ese número representa solamente uno de los componentes de la ociosidad urbana, que incluye otros elementos no identificados en los censos, como el suelo vacante, los inmuebles ociosos de uso comercial y otros tipos de infraestructura no utilizada. Aun así, el dato centrado en las viviendas permite acercarse a la dimensión del problema, ofreciendo una base para comprender la gran magnitud de la ociosidad en la región. Estos números podrían ser interpretados como aquellas **unidades habitacionales que no tienen ocupación "plena"** y por lo tanto podrían ser objeto de atención de estrategias públicas que incentiven su incorporación al mercado inmobiliario en los casos en lo que ello no haya sucedido.

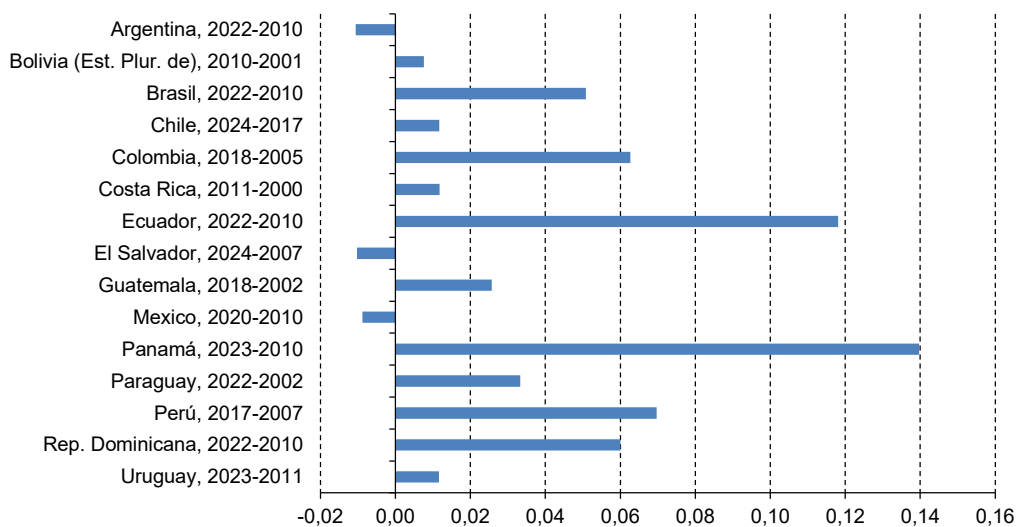
C. Evolución regional de la vacancia habitacional

La participación de la vivienda desocupada sobre el total de viviendas en zonas urbanas ha aumentado en los últimos censos en la mayoría de los quince países de América Latina analizados para este documento. En promedio, la variación de la vacancia ha sido de aproximadamente 4 puntos porcentuales adicionales (de 10,7% para 14,5%).

El gráfico 1 muestra un patrón claro: **en 12 de 15 países la vacancia aumentó** entre la ronda anterior y la última, bajando solamente en Argentina (-1,1 pp), El Salvador (-1,0 pp) y México (-0,9 pp). Destacan las fuertes alzas en Panamá (+14 pp), Ecuador (+12 pp), Perú (+7 pp), Colombia (+6 pp) y República Dominicana (+6 pp).

Esto es, un total neto de 12,5 millones de inmuebles se incorporaron al conjunto de viviendas vacantes urbanas en el período intercensal, los cuales podrían albergar a más de 35 millones de personas, considerando el promedio regional de habitantes por vivienda urbana.

Gráfico 1
Variación intercensal del porcentual de participación de la vivienda desocupada sobre el total de vivienda en zonas urbanas
(En puntos porcentuales)



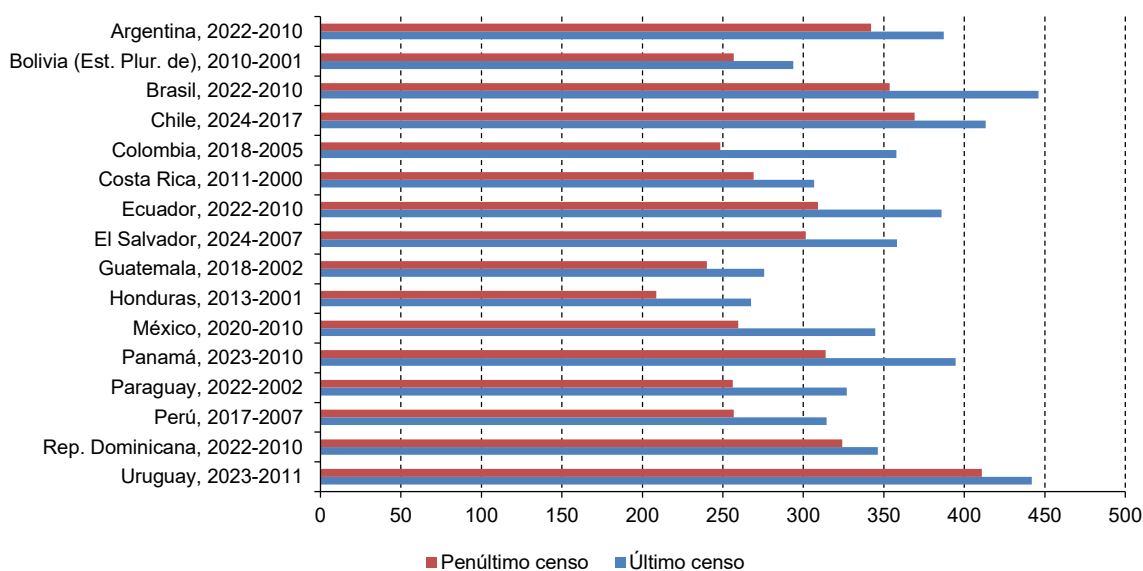
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de censos nacionales.

D. Evolución del stock habitacional

Resulta llamativo que, en una región marcada por carencias habitacionales, el número de viviendas disponibles en las ciudades esté aumentando a un ritmo considerablemente superior al crecimiento poblacional. El promedio regional evolucionó de **295 para 354 viviendas por cada 1.000 habitantes urbanos** en dos rondas censales ($\approx +20\%$), lo que redujo el número de personas promedio por vivienda de 3,4 para 2,8.

- En incremento proporcional de vivienda, Colombia lidera (+44%), seguida por México (+33%), Honduras (+28%), Paraguay (+28%), Brasil (+26%), Panamá (+26%) y Ecuador (+25%).
- Incluso los países con menores incrementos han tenido un aumento relevante en la disponibilidad proporcional de vivienda urbana: Argentina (+13%), Chile (+12%), Uruguay (+8%).

Gráfico 2
Evolución del stock habitacional en zonas urbanas
(En número de viviendas por 1000 habitantes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CELADE-División de Población de la CEPAL.

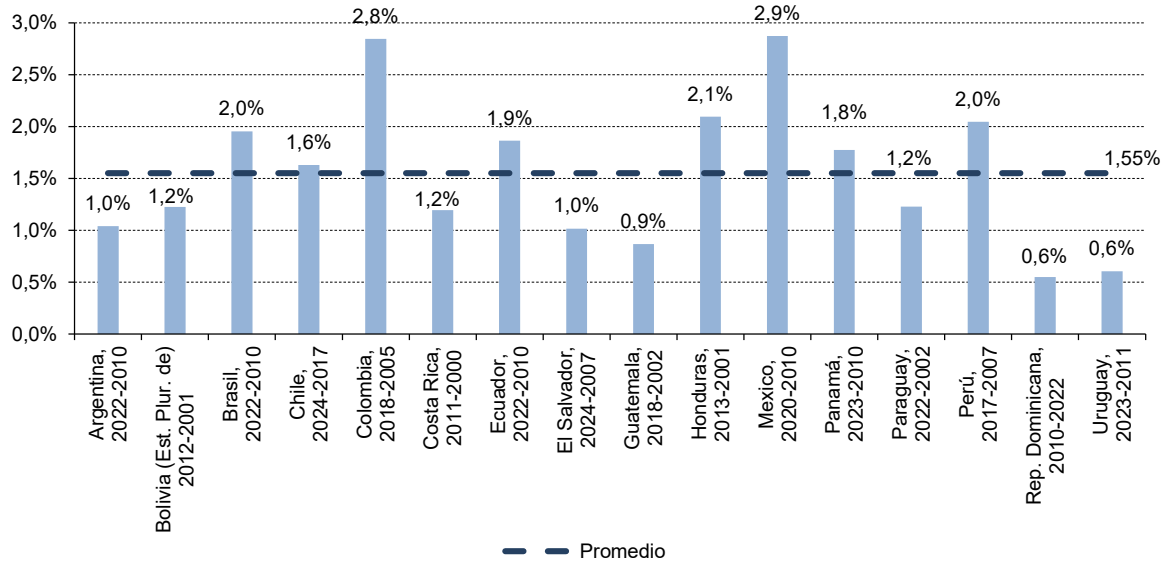
La tasa de crecimiento anual promedio del stock habitacional urbano por 1000 habitantes ha sido de 1,55% en América Latina, oscilando entre un mínimo de 0,6% en Uruguay y un máximo de 2,9% anual en México (véase el gráfico 3).

Ese crecimiento del indicador de viviendas por 1000 habitantes ha sido influenciado por un acelerado crecimiento anual del stock de vivienda urbana, que alcanzado un promedio de 3,15% en la región (véase el gráfico 4), ritmo bastante superior al incremento anual de 1,6% de la población urbana (véase el gráfico 5).

En conclusión, aunque el stock habitacional por cada 1.000 habitantes crezca de manera significativa en toda la región, este incremento no necesariamente se traduce en una mejora automática en el acceso a vivienda adecuada. La demanda habitacional ha cambiado sustancialmente, impulsada fundamentalmente por la reducción en el tamaño promedio de los hogares y la diversificación de sus estructuras (como el aumento de

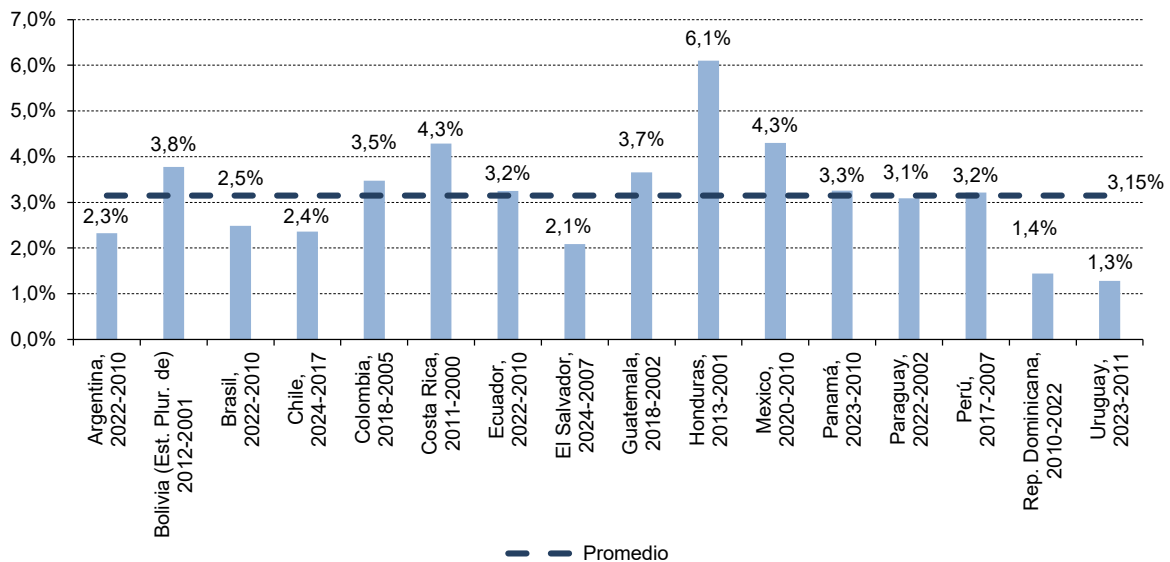
hogares unipersonales, monoparentales o parejas sin hijos). Esas tendencias incrementan la presión sobre la demanda por soluciones habitacionales distintas, tanto en cantidad como en tipo, replanteando los desafíos de habitabilidad, planificación e inversión urbana (Aulestia & Lana, 2024).

Gráfico 3
Crecimiento anual promedio del stock habitacional urbano



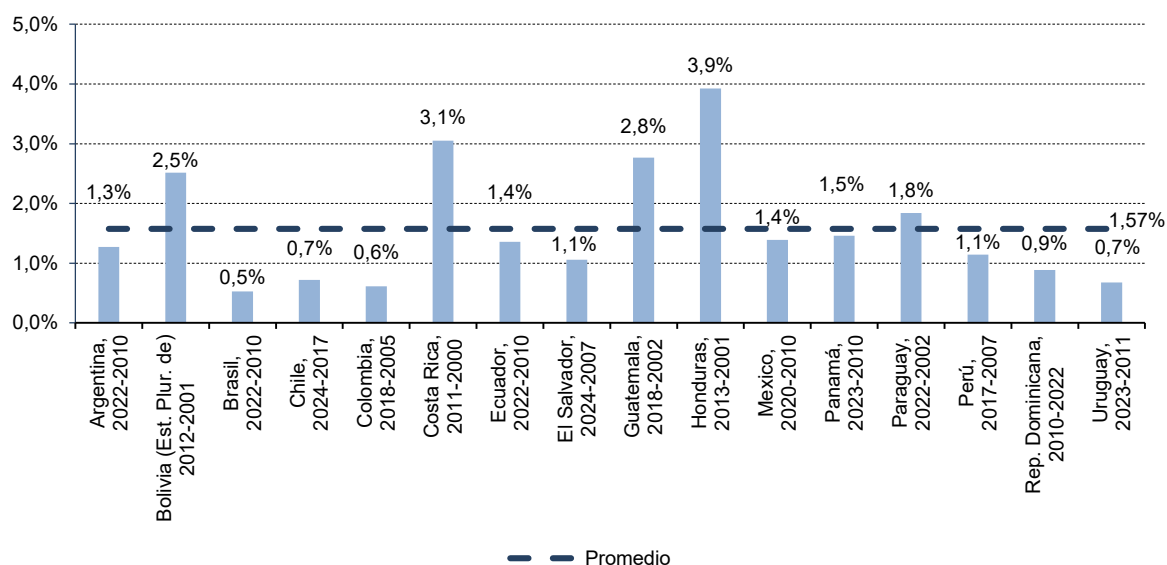
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de censos nacionales.

Gráfico 4
Evolución del stock habitacional urbano
(En porcentaje anual de crecimiento de viviendas urbanas)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de censos nacionales.

Gráfico 5
Evolución del de la población urbana
 (En porcentaje anual de crecimiento del total de habitantes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de censos nacionales.

Ello pone de relieve la necesidad de políticas y normativas que permitan ajustar de manera ágil el parque habitacional, promoviendo la renovación y reutilización de edificaciones en desuso para responder a las transformaciones en la estructura de los hogares.

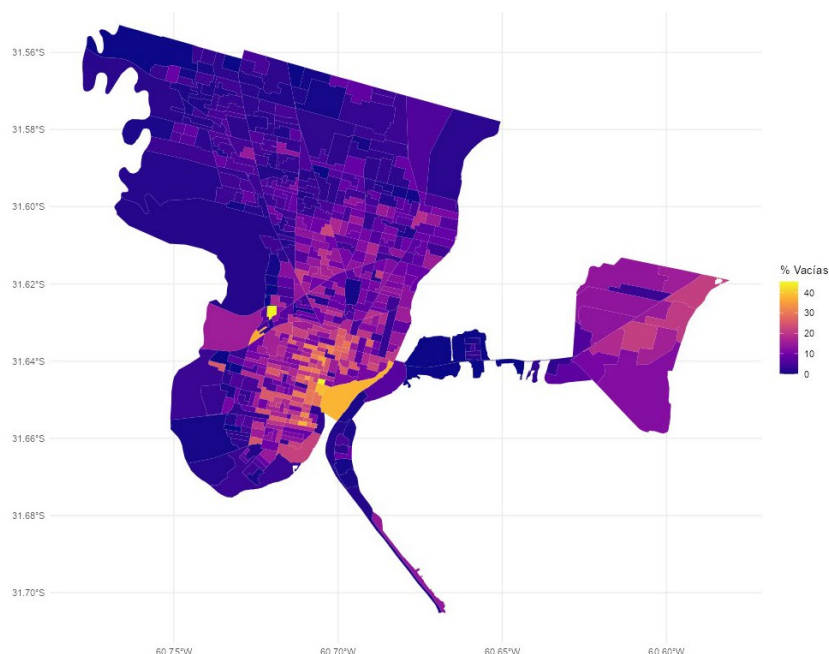
E. La vacancia en áreas centrales

La evidencia disponible coincidiría en señalar que la **vacancia se intensifica en áreas centrales**, incluso cuando la expansión urbana continúa en el borde de la ciudad. En Montevideo, por ejemplo, el Censo 2011 mostraba que mientras el promedio departamental de viviendas vacías era del 7%, en la Ciudad Vieja la proporción se acercaba al 18% (Bustillo & Ures, 2020). De hecho, como mencionado anteriormente, la propia expansión inmobiliaria en los bordes de la ciudad es un factor que influye en el vaciamiento de las zonas centrales de las ciudades (Monkkonen, 2019).

Ante las limitaciones de las categorías censales tradicionales, algunos estudios han desarrollado metodologías alternativas para captar la magnitud del fenómeno. Un ejemplo destacado es el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde un análisis basado en consumo eléctrico (IVC, 2019) permitió estimar una vacancia del 12,6% en 2022, y hasta 18,3% en la zona central (CEDESU, 2023). Este tipo de aproximaciones permite distinguir mejor entre viviendas realmente desocupadas y aquellas en uso ocasional o en rotación de mercado.

El caso de **Santa Fe (Argentina)** ofrece una ilustración clara de cómo la vacancia se distribuye en el territorio. El análisis espacial con datos censales muestra que la tasa promedio de viviendas vacías es de 10,4%, pero con fuerte heterogeneidad: mientras en las periferias norte y oeste los valores son bajos y estables, en el área central y microcentro se detectan los niveles más elevados, que en algunos radios censales superan el 40%.

Mapa 1
Porcentaje de viviendas vacías por radio censal: Santa Fe, Argentina



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo Nacional de vivienda y población 2022, INDEC.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

En suma, la concentración de la vacancia en los centros urbanos confirma que no se trata solamente de un problema de volumen, sino también de **localización**. Esto refuerza la necesidad de políticas que combinen:

- La armonización censal para distinguir vacancia estructural de friccional,
- El uso de fuentes complementarias (electricidad, catastros, registros inmobiliarios),
- Y el diseño de estrategias territoriales que activen suelo y viviendas en áreas centrales, evitando la paradoja de expandirse hacia la periferia mientras los centros se vacían.

F. El potencial de reconversión de oficinas vacantes y obsoletas

En América Latina, los niveles de vacancia en edificios de oficinas se han mantenido elevados en los últimos años, particularmente en las oficinas clase B. Este segmento, con edificaciones de entre 20 y 40 años de antigüedad y estándares funcionales de menor competitividad frente a oficinas clase A/A+, ha sido el más afectado por la consolidación del trabajo híbrido y el teletrabajo tras la pandemia. El resultado es un parque edificado obsoleto y subutilizado, concentrado en áreas centrales con buena infraestructura urbana, que representa a la vez una barrera para la regeneración de barrios y una oportunidad estratégica para procesos de reconversión o *retrofit* con enfoque de economía circular.

El fenómeno no es menor: en ciudades como Bogotá, Buenos Aires, Santiago o Medellín, la vacancia promedio en oficinas clase B supera el 10%, alcanzando picos de 17% en el Microcentro porteño y 15% en el Centro Internacional de Bogotá. Estos espacios, por su localización céntrica y estructura adaptable, son candidatos naturales para reconversión hacia vivienda de interés social, equipamientos comunitarios o usos mixtos (coworking, cultura, servicios). En paralelo, algunas ciudades están comenzando a habilitar marcos normativos para facilitar estos cambios de uso.

El cuadro 4 ilustra, con base en datos de la firma de bienes raíces Colliers, cómo el inventario de oficinas vacantes en centralidades de ciudades seleccionadas combina factores como antigüedad, estado técnico y buena accesibilidad, lo que abre oportunidades interesantes para procesos de conversión a vivienda.

Cuadro 4
Ejemplos de vacancia en oficinas clase B en ciudades latinoamericanas, 2023-2024

Ciudad/zona	Tasa vacancia (En porcentajes)	Inventario disponible (m ²)	Año promedio construcción	Estado técnico	Acceso a transporte público
Santiago-Huechuraba (CL)	14,3	36 000	1995	Regular	Medio
Santiago-Providencia (CL)	9,6	44 000	1990	Bueno	Alto
Bogotá-Centro (CO)	15,0	270 000	1985	Deficiente	Alto
Bogotá-Chapinero (CO)	14,0	150 000	1980	Deficiente	Medio
Buenos Aires-Santa Fe (AR)	14,0	35 000	1980	Regular	Bajo
Buenos Aires-Microcentro (AR)	17,0	150 000	1975	Malo	Alto
Medellín (CO)	12,0	40 000	1988	Regular	Medio

Fuente: Elaboración propia de Ruiz (2025) a partir de reportes de Colliers.

Implicación de política: la alta vacancia en oficinas clase B representa un capital urbano subaprovechado. Su reconversión permitiría reducir presiones de expansión periférica, aprovechar infraestructura existente y generar oferta de vivienda asequible en áreas céntricas u otros equipamientos (educación, por ejemplo). Sin embargo, para que esto ocurra se requieren marcos normativos flexibles, financiamiento verde y esquemas de gobernanza público-privada que hoy son incipientes en la mayoría de las ciudades.

G. Indicadores para el monitoreo del reciclaje urbano

La implementación exitosa de programas de reciclaje de activos urbanos requiere contar con información precisa, comparable y actualizada, que fundamenten diagnósticos confiables, permitan monitorear avances y orienten las políticas de recuperación de suelo y edificaciones propuestas.

En el marco del Grupo de Trabajo sobre Reciclaje Urbano y Circularidad del MINURVI, los países participantes coinciden en que la disponibilidad de datos es aún limitada, aunque con esfuerzos crecientes. Chile ha avanzado en catastros y bancos de suelo, aunque con problemas de acceso público y desagregación. Costa Rica ha logrado inventarios municipales y un catastro digital en construcción, además de georreferenciación de edificaciones desocupadas. Ecuador reconoce un déficit de información sistemática y la necesidad de modernizar catastros y registros, mientras Honduras presenta datos fragmentados, con algunos elementos en censos de población y vivienda, pero sin un sistema integrado. Hay un reconocimiento común de la necesidad de mejorar las bases estadísticas.

A partir de la encuesta, los indicadores sugeridos se pueden organizar en las siguientes categorías.

- **Indicadores urbanísticos y de uso de suelo:** se plantea medir la superficie reciclada como proporción del total urbano disponible, el número de edificaciones rehabilitadas o reconvertidas, y el porcentaje de predios o viviendas desocupadas que han sido reutilizadas. También se propone dar seguimiento a los planes reguladores que incorporan zonas de renovación o criterios explícitos de reciclaje urbano, con planes de acción asociados.

- **Indicadores económicos y financieros:** los países coinciden en la necesidad de registrar la inversión pública y privada destinada a proyectos de reciclaje urbano, así como la relación entre el costo de rehabilitación y el costo de construcción nueva. Se sugiere además monitorear el valor del suelo antes y después de la intervención, la existencia de incentivos aplicados (subsidios, beneficios fiscales, flexibilización normativa) y su efectividad en la atracción de inversión.
- **Indicadores ambientales:** se destacan la reducción de la huella de carbono en la construcción y operación de edificios reciclados, el porcentaje de materiales de demolición reutilizados, la incorporación de materiales de baja huella de carbono y el aumento de superficies verdes y permeables en áreas regeneradas. También se propone medir la gestión eficiente del agua y residuos, así como la adopción de tecnologías de eficiencia energética y energías renovables.
- **Indicadores sociales y de gobernanza:** se considera necesario evaluar la mejora en la calidad de vida percibida por los habitantes, el grado de participación ciudadana en procesos de reciclaje urbano y el número de personas beneficiadas con acceso a vivienda, servicios o espacios públicos. En algunos casos se sugiere incluir indicadores relacionados con seguridad y reducción del desplazamiento forzado en áreas regeneradas.

II. Panorama regulatorio del reciclaje urbano en América Latina y el Caribe

A. Introducción

En las últimas décadas, muchos países han publicado Políticas Nacionales Urbanas (PNUs) —instrumentos que guían la planificación y el desarrollo urbano, incorporando agendas urbanas globales, como la Nueva Agenda Urbana y la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, y alineando y orientando políticas sectoriales, subnacionales y locales y definiendo una visión común para enfrentar diversos desafíos como el déficit habitacional y el cambio climático (UN-Hábitat, 2020).

En paralelo, las agendas de reforma urbana en varios países de América Latina y el Caribe impulsaron la proliferación de marcos normativos consolidados de ordenamiento territorial (Salazar Guamán, 2024), los cuales concentran principios e instrumentos de ordenamiento territorial que funcionan como caja de herramientas para las políticas urbanas nacionales y subnacionales.

Varios de estos marcos incorporan objetivos y principios de gestión territorial sostenible e, incluso, de reciclaje de suelo y edificaciones. Por ejemplo, la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible de Perú (Ley n. 31.313/2021) establece el objetivo de lograr un desarrollo urbano sostenible, entendido como la optimización del aprovechamiento del suelo en armonía con el bien común y el interés general (art. 1) e incluye la economía circular como principio orientador del ordenamiento territorial (art. 4.1, ñ). Además, determina la promoción de vivienda de interés social a partir de distintas soluciones habitacionales, incluida la reutilización de inmuebles abandonados y la renovación urbana (art. 4.3, d).

Es clave evaluar hasta qué punto estos principios y directrices se han traducido en instrumentos operativos que habiliten su aplicación por parte de las instancias nacionales y subnacionales responsables de la política urbana y de la gestión patrimonial. En otras palabras, interesa saber si los marcos normativos vigentes pasaron del enunciado programático a reglas, incentivos y procedimientos capaces de activar suelo y edificaciones ociosos o subutilizados.

Con ese propósito, este capítulo presenta un análisis comparado de las respuestas regulatorias en América Latina y el Caribe, a partir del análisis de Políticas Nacionales Urbanas, Estrategias de Economía Circular y ordenamientos jurídicos nacionales. A partir de un panorama regional novedoso, se mapean los instrumentos normativos diseñados para movilizar suelo y edificaciones ociosas o subutilizadas y promover la reutilización del stock inmobiliario, identificando tendencias generales, brechas y desafíos que pueden orientar una agenda regional de políticas públicas de reciclaje urbano.

B. Reciclaje urbano en las políticas nacionales urbanas y estrategias de economía circular

En América Latina y el Caribe, existe un reconocimiento amplio de la problemática de la ociosidad urbana: de las 30 Políticas Nacionales Urbanas (PNU)¹, existentes en la región, 22 aluden, en mayor o menor medida, a activos vacantes o subutilizados y a áreas urbanas deterioradas, señalando la necesidad de promover su recuperación y aprovechamiento. Predomina, además, una narrativa que privilegia la gestión sostenible del territorio, la ciudad compacta, la densificación interna y el reaprovechamiento de suelo e infraestructuras existentes, temas a menudo vinculados a la necesidad de aumento de la oferta habitacional bien localizada.

Pese a su relevancia, el tratamiento del tema en estos marcos normativos difiere en profundidad y operatividad: mientras algunas PNU se limitan a mencionar iniciativas de renovación urbana (por ejemplo, Brasil), otras formulan estrategias y líneas de acción concretas (Barbados, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú). Es menor la frecuencia con que las políticas detallan instrumentos concretos para activación o rehabilitación de suelo y edificios ociosos o subutilizados (Argentina, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Uruguay). México se destaca por establecer una meta cuantificable de reducir “a 9% la proporción de solares urbanos baldíos” (Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040, Meta 16).

En cuanto a estrategias e instrumentos para promoción de reciclaje urbano, sobresalen tres frentes de acción comunes: la movilización de activos fiscales mediante catastros públicos y bancos de suelo (Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador, Paraguay, Uruguay); la adopción de desincentivos fiscales a la ociosidad (Argentina, Uruguay, Ecuador); y la creación de programas, mecanismos e incentivos para la rehabilitación y reciclaje del stock edificado (Cuba, Ecuador, Uruguay).

De otro lado, las PNU no suelen articular estas agendas con los principios de la economía circular, desconexión que también se verifica en las Estrategias Nacionales de Economía Circular de la región. A nivel urbano, estos marcos tienden a enfocarse en la gestión de residuos y en el flujo de materiales de construcción y demolición, sin considerar el suelo y las edificaciones como recursos circulares. Uruguay se destaca entre los países de la región por incluir en su Estrategia Nacional de Economía Circular (2024) la recuperación del stock de viviendas e infraestructuras entre las líneas estratégicas de circularidad para el sector de construcción, vivienda e infraestructura, mencionando, inclusive el desarrollo de instrumentos económicos y financieros para su promoción, entre otras medidas.

Estas brechas programáticas revelan una oportunidad para avanzar con una agenda regional de gestión estratégica de suelo urbano bajo un enfoque de economía circular, con el fin de alinear las políticas de ordenamiento territorial y vivienda con las estrategias de circularidad urbana.

¹ Según clasificación adoptada por la CEPAL, disponible para consulta en: <https://plataformaurbana.cepal.org/es/action-areas/politicas-nacionales-urbanas>.

C. Instrumentos normativos de promoción del reciclaje urbano

El análisis regulatorio se enfocó en las principales normativas urbanísticas, tributarias y patrimoniales de alcance nacional que abordan, en algún grado, la ociosidad y/o subutilización urbana y que a menudo se vincula a la rehabilitación de edificaciones o la renovación de áreas urbanas. Ello, con el fin de identificar, de un lado, los instrumentos de mercado diseñados con el fin de movilizar suelo y edificaciones privadas y, de otro, los instrumentos de gestión de suelo que permiten la activación de suelo público ocioso o subutilizado, considerando que una parte del stock inmobiliario urbano inactivo suele pertenecer a entes estatales.

A partir del levantamiento realizado, se identificó que, aunque el tema de la ociosidad y subutilización urbana esté presente en la mayoría de los ordenamientos jurídicos, existen vacíos normativos y operativos que dificultan el desarrollo y la implementación de políticas públicas para el enfrentamiento de esa problemática urbana por entes nacionales y subnacionales.

En los países analizados, no existen normativas específicas de reciclaje urbano que, de manera unificada, armonizada y consolidada, articulen los instrumentos de activación de suelo e inmuebles ociosos y subutilizados y de promoción de reutilización del stock construido. Varios países cuentan con leyes marco de desarrollo y ordenamiento territorial, y algunos incluso con regímenes legales de renovación o rehabilitación urbana, pero las normativas no reúnen ni articulan todo el abanico de instrumentos disponibles en el ordenamiento jurídico nacional. En general, los dispositivos que habilitan o incentivan el reciclaje urbano se encuentran dispersos entre normativas urbanísticas, tributarias, patrimoniales, catastrales y de programas urbanos nacionales. Esa fragmentación no impide la aplicación de instrumentos existentes para activar suelo y edificios ociosos o subutilizados, pero sí exige articular, reglamentar y operacionalizar disposiciones dispersas, lo que demanda alta capacidad institucional y, con frecuencia, resulta en barreras y vacíos normativos.

Más allá de la fragmentación, el panorama regional evidencia fragilidades conceptuales. Varios países mencionan la ociosidad y subutilización urbana en leyes y reglamentos nacionales, pero carecen de definición normativa que caracterice sus condiciones (véase el cuadro 5). Cuando existen, suelen estar repartidas entre marcos programáticos, urbanísticos, fiscales y reglamentos técnicos y, en algunos casos, están sólo parcialmente definidos (por ejemplo, en Brasil, Uruguay, Chile y Ecuador).

A menudo, las terminologías se restringen a grupos específicos de propiedades o a ciertas condiciones de ociosidad/subutilización y no cubren todo el espectro de suelo y edificaciones potencialmente inactivas. Se destaca especialmente la ausencia de una conceptualización de la subutilización. Con excepción de Brasil, Colombia y Uruguay, los demás países analizados se limitan a definir la ociosidad, ya sea como terrenos baldíos o inmuebles abandonados.

A nivel regional, falta uniformidad terminológica y conceptual para caracterizar el fenómeno de la ociosidad y subutilización urbana. Conviven definiciones basadas en el estado físico del inmueble, en su estatus jurídico o en la intensidad de uso; raras veces se integran indicadores temporales, de ocupación o de aprovechamiento urbano estandarizado, lo que reduce su operatividad (véase el anexo A1). En conjunto, estas brechas limitan que las definiciones normativas funcionen como conceptos habilitantes para toda la batería de instrumentos de movilización del suelo y edificaciones urbanas ociosas o subutilizadas, dificultando la identificación de inmuebles susceptibles de intervención.

Pese a los vacíos conceptuales y operativos, los países analizados han adoptado un conjunto de instrumentos para enfrentar la ociosidad y subutilización. El cuadro 6 resume el panorama regulatorio nacional de diez países de la región en materia de instrumentos de mercado y de gestión de suelo público orientados a la promoción del reciclaje urbano, los cuales están detallados en el anexo A2.

Cuadro 5
Conceptualización de la ociosidad y subutilización urbana en normativas nacionales

País	Término	Definición legal (S/N)	Tipo de normativa
Argentina	Suelo vacante	S	Política pública
	Inmueble estatal ocioso, subutilizado, sin destino	n/a	n/a
Brasil	Suelo urbano subutilizado	S	Urbanística
	Suelo urbano no edificado o no utilizado	N	n/a
	Predio degradado	N	n/a
	Vacío urbano	S	Política pública
Chile	Sitios eriazos/no edificados	S	Tributaria
	Propiedad abandonada	S	Urbanística
	Inmuebles ruinosos o insalubres	S	Tributaria
Colombia	Área o predio urbanizable no urbanizado	S	Urbanística
	Terrenos o inmuebles urbanizados sin construir/lote urbanizado no construido o edificado	S	Catastral
	Inmuebles abandonados, subutilizados o no utilizados en más de un 60% de su área construida	N	n/a
	Inmueble abandonado	S	Urbanística
	Bienes/predios vacantes	S	Civil y catastral
	Bienes baldíos urbanos	S	Urbanística
Costa Rica	n/a	n/a	n/a
Ecuador	Inmuebles/solares no edificados y construcciones obsoletas	N	n/a
	Predios urbanos sin edificar o urbanizar	N	n/a
	Edificaciones deterioradas	N	n/a
	Suelo vacante en área urbana	S	Urbanística
	Área vacante	S	Urbanística
	Suelo urbano subutilizado	S	Urbanística
	Edificio/predio en situación de ruina	S	Urbanística
	Predios, terrenos y propiedades nacionales en desuso y/o subutilizados	N	n/a
Honduras	n/a	n/a	n/a
México	Áreas, polígonos y predios baldíos, subutilizados y mostrencos	N	n/a
	Predios vacantes o subutilizados	N	n/a
	Suelo vacante	S	Política pública
	Lote baldío	S	Urbanística
Perú	Espacios, predios y zonas deterioradas y/o subutilizadas	N	n/a
	Tierras (estatales) eriazas o abandonadas	N	n/a
	Lote abandonado	S	Urbanística
	Lote vacío	S	Urbanística
Uruguay	Suelo no utilizado, subutilizado o no edificado	N	n/a
	Inmueble en estado de abandono	N	n/a
	Área con infraestructura vacante	N	n/a
	Solares baldíos	N	n/a
	Terrenos con edificación ruinoso	N	n/a
	Inmueble vacío	S	Urbanística
	Inmueble degradado	S	Urbanística
	Inmueble en situación de ruina	S	Urbanística
	Inmueble deteriorado	S	Urbanística
	Inmueble con edificación paralizada	S	Urbanística
	Inmueble en situación de baldío	S	Urbanística

Fuente: Elaboración propia, en base normativas nacionales indicadas en el anexo A1.

En casi todos los casos, los instrumentos de mercado comprenden herramientas que **desincentivan la ociosidad y subutilización** de suelo y edificaciones privadas, mediante la articulación de una “escalera” de inducción y castigo: la imposición al propietario de obligaciones de edificar, rehabilitar y/o utilizar el inmueble, sujeta a la aplicación de multa o sobretasas al impuesto predial y/o la enajenación forzosa o expropiación-sanción del inmueble en caso de incumplimiento. Estos instrumentos suelen estar recogidos en los marcos normativos nacionales de ordenamiento territorial o en normativa específica (como en Uruguay, con la Ley de Inmuebles Urbanos Vacíos y Degradados; y en Perú, con la Ley de Erradicación de Tugurios con Fines de Renovación Urbana).

Junto con las medidas sancionatorias, se emplean instrumentos de mercado para **incentivar la reactivación del parque edificado** ocioso o subutilizado, ya sea mediante intervenciones puntuales (como rehabilitación, *retrofit*, reconversión de inmuebles) o procesos integrales de transformación, renovación o regeneración de áreas deterioradas. Estos incentivos pueden ser 3:

- i) urbanísticos: flexibilización de normas y parámetros urbanísticos y de construcción, y bonos de uso y ocupación (p.ej. altura, densidad o coeficiente de aprovechamiento), cambios de usos, exoneración de encargos urbanísticos;
- ii) tributarios: exoneraciones o rebajas de impuestos y tasas municipales; y
- iii) financieros: créditos, subsidios, garantías para financiamiento de obras de rehabilitación/reconversión de inmuebles y/o compra o alquiler de inmuebles rehabilitados.

A modo ilustrativo, se destacan algunas políticas de incentivo en la región:

- **Brasil:** descuentos tributarios sobre bienes y servicios vinculados a la rehabilitación de edificios y sobre la venta y el alquiler de inmuebles rehabilitados en zonas históricas y áreas de reconversión/recuperación (Ley Complementar n.º 214/2025); financiamiento de obras de rehabilitación en áreas centrales (Programa Pró-Ciudades, Resolución n.º 897/2018 del Consejo Curador del FGTS e Instrucción Normativa n.º 2018/2025 del Ministerio de Ciudades); y subsidio para la adquisición de vivienda rehabilitada en predios degradados, no utilizados y subutilizados (Programa Mi Casa, Mi Vida: Ley n.º 14.620/2023 y Decreto n.º 11.929/2024).
- **Colombia:** incentivos urbanísticos al reúso parcial o total de edificaciones de usos no residenciales existentes para proyectos de vivienda (u otros usos en el caso de Bienes de Interés Cultural) en el marco del Plan Especial de Manejo y Protección del Centro Histórico de Bogotá (Resoluciones n.º 088/2021 y 092/2023).
- **Perú:** financiamiento de hasta un 25% de la inversión para recuperar espacios y predios deteriorados y/o subutilizados con fines de vivienda de interés social, en el marco del Programa de Generación de Suelo Urbano (Decreto Supremo n.º 003/2012-VIVIENDA y Resolución Ministerial n.º 207/2013-VIVIENDA).
- **Uruguay:** exoneraciones tributarias para inversiones privadas en construcción, refacción, ampliación o reciclaje de inmuebles destinados a venta o alquiler de vivienda de interés social, y para su adquisición con fines de arrendamiento (Ley de Vivienda Promovida n.º 18.795/2011); garantías públicas para créditos bancarios y subsidios a la adquisición o alquiler de la vivienda producida (programa Entre Todos, Decreto n.º 59/2022); y préstamo hipotecario y subsidio a la cuota para obra nueva o reciclaje de edificaciones preexistentes por cooperativas (Resolución Ministerial n.º 1.386/2015 del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente).

Sobre los beneficios urbanísticos, cabe señalar que las normas nacionales suelen limitarse a habilitar a los entes subnacionales para modificar parámetros urbanísticos en perímetros específicos, usualmente en procesos de renovación o transformación. A nivel nacional, raramente se vinculan de forma directa con la rehabilitación o reconversión de edificaciones; Colombia es una excepción, al prever el otorgamiento de condiciones favorables para el reúso de edificaciones no residenciales con fines de vivienda social en el marco del PEMP del Centro Histórico de Bogotá (Resolución n.º 092/2023).

Cuadro 6
Instrumentos regulatorios de promoción del reciclaje urbano en normativas nacionales

Categoría	Tipo de instrumento	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Honduras	México	Perú	Uruguay
Desincentivos a la ociosidad y/o subutilización	Obligaciones de edificación, rehabilitación y/o uso		X	X	X		X		X	X	X
	Sanción económica o fiscal		X	X	X		X	X***		X	X
	Expropiación o enajenación forzosa		X		X		X		X	X	X
	Mecanismos no especificados								X		
Incentivos a la rehabilitación o renovación urbana	Beneficios urbanísticos		X	X	X	X				X	
	Beneficios fiscales		X				X**	X**			X
	Beneficios financieros		X	X	X	X**	X		X	X	X
	Incentivos no especificados						X				
Movilización de bienes públicos ociosos o subutilizados	Utilización obligatoria o prioritaria	X	X							X	X
	Gestión, comercialización o transferencia por ente público	X			X				X	X	
	Incorporación en bancos de suelo	X*		X*	X	X*	X			X	X
	Asignación para rehabilitación o renovación urbana	X	X	X		X			X	X	
	Otros						X		X		

Fuente: Elaboración propia, en base a normativas nacionales indicadas en el anexo A2.

* En estos países, los bancos de suelo no son un instrumento normativo, sino que una estrategia programática adoptada por el ente rector de vivienda derivada de un plan o política urbana nacional. Argentina, el Programa Nacional de Producción de Suelo promueve y apoya la creación de bancos de tierra a nivel municipal y provincial. En Chile, el MINVU impulsa el banco de suelo nacional en el ámbito del Plan de Emergencia Habitacional. En Costa Rica, el MIVAH ha realizado un inventario de terrenos estatales a partir de la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos.

** Beneficios establecidos en el ámbito de políticas patrimoniales y/o turísticas, o aplicados a perímetros urbanos específicos.

*** Sobretasa tributaria para inmuebles adquiridos por persona o sociedad extranjera en áreas específicas, que no se construyan en plazo legal.

En cuanto a los incentivos tributarios, con frecuencia se asocian a la rehabilitación de inmuebles existentes; sin embargo, en países como Ecuador, Honduras y Perú su alcance es acotado, pues se concentran en inmuebles o áreas específicas —por ejemplo, patrimoniales o turísticas, o predios ubicados en centros históricos o polígonos de renovación definidos por autoridades locales—, sin configurar un régimen integral y escalable para el universo potencial de inmuebles a rehabilitar o adaptar para reúso.

Esta limitación también se verifica con relación a algunos de los incentivos financieros identificados. Estos suelen estar asociados a programas de vivienda de interés social y favorecen el reciclaje de inmuebles tanto por el lado de la oferta, con líneas de crédito, garantías y subsidios a obras de rehabilitación (Brasil, Costa Rica, México), cómo por la demanda, con subsidios y créditos hipotecarios para la adquisición o alquiler de viviendas rehabilitadas (Chile, Colombia), o ambos (Ecuador, Perú y Uruguay). Hay, además, ejemplos de incentivos al sector privado para la rehabilitación de inmuebles no residenciales, especialmente patrimoniales, para fines de vivienda (Colombia, Ecuador, México, Perú).

En paralelo, la mayoría de los países incorpora **herramientas de gestión del suelo para movilizar bienes estatales ociosos o subutilizados**. No obstante, el grado de priorización de estos inmuebles en la gestión patrimonial estatal y las respuestas institucionales varían. Algunos establecen el uso obligatorio o la destinación prioritaria de inmuebles públicos ociosos o subutilizados (Argentina, Brasil, Perú, Uruguay); otros confían la gestión, comercialización o transferencia de estos bienes a entidades especializadas (Argentina, México, Colombia, Perú); y otros adoptan bancos y/o operadores públicos de suelo (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay). En general, estas herramientas se articulan con otros instrumentos de gestión que permiten al sector público movilizar suelo y edificaciones urbanas, como la expropiación/enajenación forzosa para proyectos de renovación, el derecho de preferencia, el derecho de superficie y diversos derechos reales de uso.

A nivel regional, la arquitectura regulatoria de la mayoría de los países cuenta con una combinación de mecanismos de inducción, incentivo y gestión pública del suelo; sin embargo, estos suelen estar dispersos entre múltiples normativas, frecuentemente desarticuladas y de limitado alcance. En muchos casos, los instrumentos están poco reglamentados a nivel nacional y funcionan más como bases jurídicas habilitantes de competencias otorgadas a entes rectores de política urbana y vivienda y a gobiernos subnacionales, que como reglas operativas que respalden su aplicación práctica. El resultado es un mosaico en el que el problema no es la variedad tipológica —en muchos casos, los instrumentos existen—, sino la fuerza de los incentivos y obligaciones, la robustez operacional (definiciones, procedimientos, condicionalidades) y el grado de institucionalización de las respuestas regulatorias que, en la práctica, facilitan o dificultan el despliegue efectivo de estos instrumentos

D. Implementación de políticas de reciclaje urbano: resultados y desafíos

Aunque varios de los países de la región cuenten con bases normativas que habiliten a los entes nacionales y subnacionales a actuar sobre la ociosidad y subutilización del suelo y edificaciones urbanas, la implementación práctica de los instrumentos regulatorios ha sido limitada y los resultados exhiben múltiples desafíos.

En Brasil, la Constitución Federal y el Estatuto de la Ciudad (Ley Federal n. 10.527/2001) habilitaron a los municipios a aplicar una tríada de instrumentos de desincentivo a la ociosidad y subutilización urbana: i) la declaración de división; ii) edificación y/o utilización obligatoria, sancionada por incremento progresivo del impuesto predial y; iii) en última instancia la expropiación del inmueble. Más de una década después de su promulgación, sólo 25 de los cerca de 300 municipios con más de

100 mil habitantes reglamentaban estos instrumentos con normativa local; 8 habían notificado a los propietarios para uso y desarrollo obligatorio y apenas 2 habían aplicado la sobretasa tributaria (Denaldi y otros, 2017).

Como señalan Ramos y otros (2019), el número de experiencias prácticas en casi dos décadas evidencia una baja adhesión municipal a la solución regulatoria, lo que, según los autores, puede resultar de los desafíos en la implementación de los instrumentos, por ejemplo, su complejidad y la alta demanda de capacidad de gestión y recursos públicos, y el desajuste entre el ciclo de implementación regulatoria y el ciclo político-electoral. Más allá de la escasa aplicación, faltan datos que permitan evaluar la efectividad de los instrumentos para fines de reducir la ociosidad y subutilización urbana. Brajato (2020) advierte, además, que en algunos municipios los instrumentos no se vinculan claramente a objetivos de ordenamiento territorial, derivando en aplicaciones meramente recaudatorias.

Experiencias análogas en otros países de la región muestran resultados y desafíos similares.

En 2018, se aprobó en Uruguay la Ley n.º 19.676, que declara de interés general el cumplimiento de deberes relativos a la propiedad urbana y promueve la rehabilitación o la venta judicial forzosa de inmuebles urbanos vacíos y degradados. Su exposición de motivos justifica la medida al señalar que, pese a la existencia de algunos instrumentos constitucionales y legislativos, la acción estatal no ha logrado encauzarse con eficiencia para resolver estos problemas. Sin embargo, hasta la fecha los mecanismos introducidos por la nueva ley tampoco han tenido resultados significativos: más allá de diligencias preparatorias, no se han concretado rehabilitaciones ni ventas forzosas², posiblemente debido a los elevados costos y a las demoras del proceso judicial previsto por la ley.

Entre 2008 y 2014, la ciudad de Bogotá fue pionera en Colombia en la utilización de la declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria, instrumento que tiene antecedente en las Leyes nacionales n. 9/1989 y 388/1997 y que fue adoptado por primera vez a nivel local en el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá 2008-2012. La declaratoria obliga el desarrollo de terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados en el plazo de 2 años, bajo pena de enajenación forzosa en subasta pública. En ese período, se emitieron seis resoluciones³ que afectaron 2.579 predios (1.187 no construidos), pero hasta 2020 el 89% de las declaraciones había sido revocada o excluida— consecuencia de las dificultades técnicas y jurídicas en la identificación de inmuebles sujetos a la declaratoria⁴. Además, se reportó un número reducido de subastas públicas (20 inmuebles) y escaso impacto en la generación de suelo para vivienda social⁵. Desde entonces, la aplicación práctica de este instrumento en Bogotá ha sido escasa.

² En septiembre de 2025, 8 inmuebles estaban listados en la página web de la Agencia Nacional de Vivienda de Uruguay para fines de inspección judicial en el ámbito de la Ley n. 19.676/2018, disponible en: <https://www.anv.gub.uy/viviendas-abandonadas> Además, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial uruguayo informó no haber realizado ninguna acción al amparo de la ley 19.676, en respuesta a una solicitud de acceso de información recibida en mediados de 2024: <https://brecha.com.uy/escombros-muy-caros/>, consulta en septiembre de 2025.

³ Resoluciones n. 147/2008, 1099/2012, 012/2013, 1045/2013, 549/2013 y 128/2014 (suspensa).

⁴ Informe de Gestión y Resultados 2020 de la Secretaría Distrital del Hábitat - SDHT de Bogotá, disponible en: https://www.habitatbogota.gov.co/sites/default/files/documents/2021-01/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n_Resultados_SDHT_2020.pdf. Consulta en septiembre de 2025.

⁵ Documento Diagnóstico del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (2021), consultado en: <https://www.colombiaot.gov.co/pot/>.

Recuadro 1
Sao Paulo: de la "tríada" normativa a la operatividad de la función social de la propiedad

En Brasil, la Constitución Federal de 1988 (art. 182) y el Estatuto de la Ciudad (Ley n.º 10.257/2001) consagraron la función social de la propiedad y habilitaron los municipios a adoptar un conjunto de instrumentos en cascada para su cumplimiento: i) la división, edificación y/o utilización compulsoria ("PEUC" por su sigla en portugués); ii) el impuesto predial progresivo por incumplimiento (conocido como "IPTUp"), que implica el incremento anual de la alícuota del impuesto predial, por 5 años, y iii) la expropiación-sanción tras 5 años de aplicación del IPTUp. São Paulo fue pionero en traducir ese mandato a normativa local, con su incorporación por primera vez en el Plan Director Estratégico de 2002, reglamentación por ley específica en 2010 (Ley Municipal n. 15.234), aplicación del PEUC a partir de 2014 y del IPTUp en 2016.

Los datos de la última década sugieren una implementación sostenida, pero con resultados mixtos. El cuadro presenta, para cada año desde el inicio de la aplicación del IPTUp, el número de unidades fiscales^a afectas al impuesto, desagregadas por alícuota aplicada (que aumenta progresivamente del primer al quinto año y luego se mantiene en el valor máximo mientras persista el incumplimiento). El gráfico muestra cuántos contribuyentes están en cada escalón de la progresividad fiscal cada año, y la trayectoria de un mismo grupo de inmuebles (indicados por cada color) que, al no regularizar su situación, va avanzando hacia alícuotas más altas con el paso del tiempo. Por ejemplo, de los 21 inmuebles notificados por el IPTUp en 2016, 12 seguían con aplicación de sobretasa en 2024.

De las 2.362 unidades fiscales notificadas con el PEUC entre 2014 y 2024, sólo 19% había cumplido la obligación a fines de 2024; 1.547 contribuyentes (cerca de 65% del universo notificado) seguía en monitoreo, de los cuales 431 unidades fiscales se encontraban bajo el impuesto predial progresivo a fines de 2024. De estos, 142 acumulaban cinco años o más de cobro del incremento fiscal, estando elegibles a expropiación-sanción. Pese a la aplicación de los instrumentos, del valor líquido del IPTUp liquidado, sólo 25%, en promedio, fue efectivamente pagado a cada año en ese período. Además, 83% de los 142 contribuyentes con 5 años o más de IPTUp presentaban deuda de impuesto predial en 2024, que en promedio equivalía a 69% del valor de mercado del inmueble, indicio de su probable abandono.

Número de unidades fiscales afectas por el Impuesto Predial y Territorial Urbano progresivo (IPTUp), por año

Año	1er	2do	3ro	4to	5to (1x)	5to (2x)	5to (3x)	5to (4x)	5to (5x)	Total de IPTUp
2016	21									21
2017	216	21								237
2018	125	198	16							339
2019	85	109	180	13						387
2020	23	81	82	151	13					350
2021	147	19	64	71	92	13				406
2022	102	144	18	48	63	56	13			444
2023	11	100	132	14	37	53	53	12		412
2024	52	9	99	129	14	32	39	45	12	431

Fuente: Elaboración propia a partir de "Os imóveis na 5ª alíquota do IPTU Progressivo no Tempo em 2024", Coordenadoria de Control de la Función Social de la Propiedad-CEPEUC del Municipio de Sao Paulo.

Este desempeño revela una paradoja de diseño e implementación. Por un lado, la ciudad cuenta con una trilogía normativa completa y con una administración capaz de notificar, escalar la sanción fiscal y sostener el monitoreo. Por otro lado, la capacidad de inducción del impuesto progresivo es limitada: aún con la sobretasa, una fracción significativa de propietarios prefiere mantener el incumplimiento, acumulando deuda y dilatando decisiones de inversión o enajenación. El castigo final —la expropiación-sanción— permaneció durante años bloqueado por una incompatibilidad legal: aunque la Constitución y el Estatuto de la Ciudad condicionan la indemnización a títulos de deuda pública, otra ley federal impide a estados y municipios emitir deuda. En la práctica, esta traba neutralizaba el cierre del ciclo sancionatorio, lo que demandó una innovación procedimental para superar ese impasse. El Decreto Municipal n.º 63.448/2024 creó y reglamentó la expropiación por subasta pública, mecanismo que permite pagar la indemnización con recursos de un comprador privado en la propia subasta. Con esta vía, en junio de 2024, el municipio anunció por primera vez la expropiación de cinco predios ociosos del centro histórico para destinarlos a vivienda de interés social.

Fuente: Elaboración propia a partir de "Os imóveis na 5ª alíquota do IPTU Progressivo no Tempo em 2024", Coordenadoria de Control de la Función Social de la Propiedad – CEPEUC del Municipio de Sao Paulo.

^a Una unidad fiscal corresponde a un contribuyente, conforme metodología definida por la Municipalidad.

La experiencia chilena confirma que una implementación exitosa de los instrumentos no necesariamente resulta en una efectiva reducción de la ociosidad y subutilización. La aplicación nacional de una sobretasa del 100% del impuesto territorial a los sitios eriazos, propiedades abandonadas (así declaradas por decreto municipal) y pozos lastreros⁶ ha tenido efectos recaudatorios relevantes: en el primero semestre de 2024, la contribución neta (alícuota base y sobretasa) de estos inmuebles (85.424 MM de pesos chilenos) superó al giro por bienes agrícolas (65.396 MM de pesos chilenos), pese al menor número de bienes agrícolas afectos (113.580 inmuebles ociosos versus 175.332 bienes agrícolas). Sin embargo, el número de sitios no edificados, propiedades abandonadas y pozos lastreros evaluados para fines tributarios aumentó de 129.921 en 2017 a 137.111 en 2025⁷.

Por otro lado, la Ley de Vivienda Promovida uruguaya (Ley n. 18.795/2011), que otorga incentivos tributarios a la inversión privada asociada con la construcción, refacción, ampliación o reciclaje de inmuebles para venta o alquiler de vivienda social, ofrece un ejemplo contrastante. Según la Agencia Nacional de Vivienda, hasta fines de 2024, un total de 41.155 viviendas habían sido promovidas, de las cuales casi un 60% ya había sido terminada⁸. Sin embargo, un estudio de años iniciales de aplicación de la ley reveló que del total de proyectos aprobados hasta 2016, sólo 26% representaban reciclaje, refacción o ampliación de inmueble existente; los demás correspondían a obras nuevas (García Lopez, 2018). Según lo apuntado por el autor, esa disparidad se explica por "los elevados montos impositivos que este tipo de obra podía exonerar en comparación al resto de las opciones de inversión". Del punto de vista territorial, se reconoció que la política había logrado redireccionar la inversión privada hacia barrios consolidados en proceso de deterioro y pérdida poblacional, y atraer nuevos comercios y residentes; sin embargo, los incentivos otorgados hasta ese momento correspondían a una elevada renuncia fiscal, equivalente a USD 710 millones (a valores de febrero de 2016).

Recientemente, las nuevas directrices del programa habitacional Mi Casa, Mi Vida en Brasil (Ley Federal n. 14.620/2023) también determinaron el incentivo al *retrofit* de predios degradados, no utilizados y subutilizados, localizados en áreas centrales de grandes ciudades, incluyendo como estrategias concretas la entrega de financiamiento y subsidios para viviendas rehabilitadas, con la asignación de por lo menos 5% de los recursos públicos federales del programa para el financiamiento de obras de *retrofit* o recalificación, en conjunto con obras paralizadas y obras en municipios de hasta 50 mil habitantes. Además, se autorizó la rehabilitación de inmuebles ociosos de la Unión en áreas urbanas centrales con fines de incrementar la oferta de los beneficios habitacionales. A partir de ese marco legal, el banco público federal Caixa Econômica Federal creó una línea de crédito específica para el *retrofit* ("Apoyo a la Producción – Modalidad *Retrofit*") y, desde fines de 2024, empezó a anunciar los primeros proyectos contemplados con estos recursos.

1. La acción subnacional

Experiencias más recientes muestran que algunos gobiernos subnacionales han buscado estrategias más innovadoras y dinámicas para promover el reciclaje urbano, mediante la combinación de un conjunto de incentivos urbanísticos y tributarios, mecanismos de financiamiento, y articulación de actores públicos y privados en la rehabilitación de edificaciones.

⁶ Según la Circular n. 23/2006 del Servicio de Impuestos Internos de Chile, un pozo lastrero es toda excavación de la que se ha extraído arena, ripio, grava, rocas u otros materiales áridos.

⁷ Según los resultados nacionales del proceso de revalúo de bienes no agrícolas clasificados como sitios no edificados, propiedades abandonadas y pozos lastreros, disponibles en la página web del Servicio Interno de Impuestos: https://www.sii.cl/destacados/reavaluo/reavaluos_antiguos.html, consultan en septiembre/2025.

⁸ Según informado en la Memoria Institucional de 2024 de la Agencia Nacional de Vivienda de Uruguay, disponible en: www.anv.gub.uy/sites/default/files/2025-04/ANVMemoria_2024.pdf. Consulta en septiembre de 2025.

Por ejemplo, en 2021, el municipio de Sao Paulo lanzó el “Programa Recalifica Centro” (Ley n. 17.577/2021), que establece incentivos fiscales y urbanísticos para estimular el *retrofit* de predios antiguos en la zona central de la ciudad. El esquema combina exenciones iniciales del impuesto predial con alícuotas progresivas tras la obra, reducciones de tributos vinculados a servicios de rehabilitación, exención de tasas municipales y un procedimiento abreviado de aprobación de licencias (“Recalifica Rápido”). En 2023, se aprobó, en promedio, un *retrofit* en el centro de la ciudad cada 18 días⁹. En paralelo, se creó un programa de subvenciones de hasta el 25% del costo de las obras dentro del perímetro central (Ley 17.844/2022 y Decretos 62.878/2023 y 64.092/2025), con 60% de los recursos destinados a vivienda de interés social. La inversión pública total anunciada es de R\$ 1.000 millones, de los cuales R\$ 400 millones fueron otorgados mediante tres convocatorias realizadas entre 2023 y 2025. En conjunto, estas medidas han impulsado hasta la fecha el *retrofit* de 30 edificios (5 concluidos y 25 en curso), que aportarán 2.214 nuevas viviendas. Además, a julio de 2025, había otros 38 procesos en trámite para acogerse a los incentivos tributarios y urbanísticos¹⁰.

La ciudad de Bogotá avanza en una línea similar de promover el reuso adaptativo de inmuebles comerciales, industriales y patrimoniales en desuso en la zona central (Resolución 092/2023, art. 42), con potencial de ofertar 14.820 nuevas viviendas¹¹. En el ámbito de Plan Especial de Manejo y Protección del Centro Histórico de Bogotá, se otorgan beneficios urbanísticos y tributarios (como la exención de la obligación de ofrecer estacionamientos o áreas comunales adicionales y de cargas urbanísticas para obtención de licencias) para reconversión de edificaciones no residenciales (incluso patrimoniales). Además, a través de la iniciativa “Reúsa y Revitaliza”, lanzada en 2024, la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano —RenoBo convoca y conecta propietarios y desarrolladores interesados en ejecutar proyectos de reuso adaptativo, y apoya su desarrollo mediante análisis de viabilidad y estructuración de modelos de negocio¹².

Pese al potencial de la iniciativa, RenoBo reporta una serie de desafíos para el desarrollo de proyectos de reuso, como el desconocimiento normativo y la falta de reglamentación específica. Otras dificultades son la falta de productos financieros orientados al reuso de inmueble, la falta de incentivos fiscales para propietarios y desarrolladores, dificultades en el proceso de licenciamiento, entre otros¹³.

Vale señalar que los resultados de la encuesta realizada junto al Grupo de Trabajo sobre Reciclaje Urbano de MINURVI confirma estos retos: rigideces normativas, escasez de financiamiento y necesidad de habilitar asociaciones público-privadas para el reciclaje urbano. Fortalecer capacidades locales, estandarizar definiciones y dotar de estabilidad institucional y financiera a este sistema resulta, por lo tanto, condición necesaria para pasar de la intención normativa a resultados tangibles.

Además de los instrumentos de desincentivo y estímulo de mercado, persisten desafíos para activar suelo e inmuebles públicos ociosos. Aunque la gestión eficiente del patrimonio estatal es clave para el reciclaje urbano, en muchos países de ALC los marcos de gestión patrimonial siguen siendo obsoletos y abordan de forma limitada la ociosidad y subutilización.

⁹ De acuerdo con información de la Municipalidad de Sao Paulo, disponible en: <https://prefeitura.sp.gov.br/web/se/w/noticias/134686>. Consulta en septiembre de 2025.

¹⁰ Datos informados por la Municipalidad de Sao Paulo en <https://prefeitura.sp.gov.br/web/licenciamento/w/transforma%C3%A7%C3%A3o-do-centro-prefeitura-de-s%C3%A3o-paulo-impulsiona-retrofit-de-30-pr%C3%AAdios-na-regi%C3%A3o>. Consulta en septiembre de 2025.

¹¹ Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá - RenoBo. “Programa de Reuso de Edificaciones: Lecciones y retos para su implementación”. Mayo de 2025. Consulta online en: <https://www.cideu.org/wp-content/uploads/PPT-webinario-re%C3%BAso-Bogot%C3%A1.pdf>.

¹² De acuerdo con video institucional de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá - RenoBo, disponible en: https://m.youtube.com/shorts/avVwTwoTu_w.

¹³ Ibid.

Recuadro 2

De la sanción al incentivo: la caja de herramientas de Montevideo para promover el reciclaje urbano

Desde 2017, la Intendencia de Montevideo ha desplegado un conjunto de medidas para recuperar y activar los vacíos urbanos, a partir de instrumentos normativos nacionales y departamentales.

Programa fincas recuperadas

Creado en 2017 y lanzado en 2019, el Programa tiene por objetivo recuperar inmuebles abandonados por más de diez años y con deuda fiscal superior al 80% del valor de tasación, mediante incorporación a la cartera de tierras departamental por dación en pago, expropiación o remate público, y la posterior destinación del inmueble recuperado a fines comunitarios, culturales o de vivienda social. La etapa piloto contó con 25 predios (6.700m² de área y 24.700m² de potencial edificable, equivalente a 280 unidades de vivienda); y 15 fincas ya fueron recuperadas^a.

Área de protección patrimonial Ciudad Vieja

En fines de 2024, en el marco del proyecto Late Ciudad Vieja, se creó el Área de Protección Patrimonial Ciudad Vieja (Decreto n. 38918/2024), un régimen de incentivos para repoblar y reactivar la zona central de Montevideo, a través de incentivos a la construcción, conservación de bienes patrimoniales y actividades comerciales –exoneraciones de impuestos, tasas y pagos urbanísticos; bonos de altura; y flexibilización de exigencias urbanísticas. Además, se actualizaron las normativas departamentales para facilitar los procesos de rehabilitación y reciclaje de edificios, y se creó una comisión para evaluar proyectos en hasta 15 días. Según informado por la Intendencia, en los primeros seis meses del programa, se presentaron 20 proyectos, correspondientes a 240 nuevas viviendas y más de 400 futuros residentes; de ellos, la mitad son proyectos de reciclaje y rehabilitación de predios existentes^b.

Adicional a fincas deshabitadas

El Decreto n. 36.127/2017 incorporó al ordenamiento jurídico departamental un adicional del 100% a la contribución de bienes raíces para fincas en zonas urbanas y suburbanas deshabitadas de forma permanente por más de un año, condición verificada mediante consumos de energía eléctrica y/o agua inferiores al 90% del promedio de los cinco años anteriores. La medida vino a complementar las figuras tributarias nacionales existentes: el impuesto a los baldíos (lotes sin construir) y el impuesto a la edificación inapropiada (obras inconclusas o irregulares), que no alcanzaban a viviendas ya construidas pero vacías. Entre 2018 y 2022, las fincas gravadas por este adicional pasaron de unos 1.300 a más de 5 mil^c. En 2024, la recaudación por el adicional fue de casi 17 millones de pesos uruguayos, cerca de un cuarto del valor recaudado en Montevideo con el impuesto a los baldíos en ese mismo período^d.

Programa piloto de recuperación de inmuebles degradados en áreas centrales para alquiler social

Implementado mediante cooperación entre la Intendencia de Montevideo y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, el piloto rehabilitó cuatro inmuebles públicos de la Cartera de Inmuebles para viviendas de interés social del ente ministerial, ubicados en áreas urbanas consolidadas y que se encontraban abandonados, para convertirlos al uso habitacional y ofrecerlos como vivienda en modalidad de alquiler social. Las primeras unidades habitacionales fueron entregadas en junio de 2025.

Fuente: Elaboración propia.

^a Proyecto Fincas Abandonadas: hacia una política departamental de recuperación de inmuebles abandonados” (2019), Intendencia de Montevideo. Consulta online en: https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/proyecto_fincas_20919web.pdf.

^b Datos disponibles en: <https://montevideo.gub.uy/noticias/mas-viviendas-para-ciudad-vieja>. Consulta en septiembre de 2025.

^c De acuerdo con informaciones de la Administración de Ingresos Municipales en respuesta a pedido de acceso a información, noticiado por <https://brecha.com.uy/escombros-muy-caros>. Consulta en septiembre de 2025.

^d De acuerdo con el balance de ejecución presupuestal de 2024, disponible en: <https://ckan.montevideo.gub.uy/dataset/balance-de-ejecucion-presupuestal>.

Por ejemplo, en América Latina y el Caribe la utilización de bancos de suelo, estrategia clave para identificar predios vacantes/subutilizados y viabilizar su transferencia a actores públicos o privados que los pongan en uso— ha sido tímida a nivel nacional y, a menudo, dependió de decisiones programáticas ante la inexistencia de bases normativas habilitantes.

Las respuestas a la encuesta de MINURVI ilustran este panorama: Chile reporta el fortalecimiento del Banco de Suelo Público del MINVU desde 2022, en el marco del Plan de Emergencia Habitacional, priorizando terrenos fiscales y privados subutilizados en áreas bien localizadas para

nuevos proyectos habitacionales; Costa Rica destaca esfuerzos interinstitucionales por inventariar activos públicos a partir de la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos, señalando especial interés en la identificación de predios ociosos y subutilizados. No obstante, estos países también reportan retos de gobernanza, coordinación y barreras normativas en la implementación de estas iniciativas, como la ausencia de una política nacional de gestión de suelo que habilite mecanismos para reciclar edificios o activar suelo ocioso y rigideces normativas para transferencias entre entidades que, si bien posibles cuando no hay afectación a un fin público, no necesariamente existe una tradición de uso de estos mecanismos.

En conjunto, las experiencias muestran que, a nivel regional, la existencia de marcos nacionales no necesariamente implica la efectiva aplicación de instrumentos orientados al reciclaje urbano. Las respuestas regulatorias son fragmentadas y dispersas; falta robustez en la articulación de instrumentos y en la definición de su alcance, además de una mayor reglamentación y operatividad. Más allá de lo normativo, la implementación de los instrumentos existentes es dificultada por la alta demanda de capacidades técnicas, recursos financieros, voluntad política y coordinación institucional, lo que resulta en que muchos de ellos sigan infrautilizados o con resultados limitados.

III. Conclusiones

La evidencia reunida en este informe revela una paradoja persistente: las ciudades de América Latina y el Caribe mantienen **una elevada y creciente capacidad instalada subutilizada**. El promedio regional de viviendas desocupadas en la zona urbana supera el 14% y ha subido en casi todos los países de la región en las últimas décadas, junto con el alza de la desocupación en edificaciones comerciales. Hay indicios de que, en muchas ciudades de la región, el fenómeno suele concentrarse en áreas centrales, afectando especialmente a centros históricos y barrios tradicionales.

Pese al amplio reconocimiento de esta problemática en los instrumentos de política pública, las respuestas regulatorias nacionales han sido fragmentadas, desarticuladas y poco operativas. Ello se ha traducido en escasas experiencias prácticas de implementación, predominantemente débiles, limitadas y no sostenidas en el tiempo. Los múltiples desafíos relacionados con la aplicación de instrumentos de mercado y de gestión de suelo —como la alta demanda de recursos, capacidades institucionales y voluntad política, los vacíos e incompatibilidades normativas y la ausencia de soluciones más dinámicas para articular múltiples actores públicos y privados— han contribuido para la insuficiencia de los instrumentos existentes en revertir el fenómeno de la ociosidad urbana.

Relatos de representantes de países integrantes del Grupo de Trabajo sobre Reciclaje Urbano y Circularidad, establecido en la XXXIII Asamblea General de MINURVI, compartidos a través de una encuesta impulsada por el MIVAH de Costa Rica con apoyo de la CEPAL, refuerzan el reconocimiento transversal de la problemática de la ociosidad urbana y de los desafíos para enfrentarla, además de apuntar dificultades adicionales, como la escasez de datos y la falta de coordinación institucional.

Además de generar externalidades negativas económicas, sociales y ambientales, la persistencia de niveles significativos de ociosidad y subutilización de activos urbanos implica el desperdicio de recursos valiosos —suelo y edificaciones ubicadas en centralidades urbanas— y de

inversiones públicas y privadas en áreas consolidadas. Representa, además, una pérdida de oportunidad estratégica para enfrentar el déficit habitacional en América Latina y el Caribe.

Es necesario un cambio de paradigma en la forma de pensar nuestras ciudades, que privilegie una **gestión estratégica de suelo desde un enfoque de circularidad**. En ese sentido, una agenda regional de reciclaje urbano puede contribuir para impulsar estrategias más robustas y coordinadas para profundizar el conocimiento del fenómeno de la ociosidad urbana en la región, con definiciones armonizadas y estadísticas comparables, e impulsar marcos programáticos y normativos que articulen estrategias, instrumentos e instituciones en torno de políticas de reciclaje urbano.

Bibliografía

- Araque, A. (2024), "Productividad urbana: perspectiva y acciones de política pública", documento interno CEPAL, 2024, inédito.
- Arup (2016), "The Circular Economy in the Built Environment", London, Arup.
- Alestia, D. y Lana, B. (coords.) (2024), "Informe urbano de América Latina y el Caribe 2024", Documentos de Proyectos (LC/TS.2024/109), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) y BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2012), "ExWoSt-Forschungsfeld „Flächenkreislaufwirtschaft in der Städtebauförderung“: Abschlussbericht der Bundestransferstelle", Bonn, BBSR.
- BMUV (Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Nuclear Safety and Consumer Protection) (2024), "The National Circular Economy Strategy". Berlin.
- Brajato, Dânia (2023). "Ociosidade imobiliária: metodologia de identificação e reflexões sobre a aplicação do PEUC em São Paulo". São Paulo: FAUUSP.
- Bullinger, Katharina y Schiller, Georg (2025), "Social innovations for a circular built environment: A heuristic framework based on a review". *PLOS Sustainability and Transformation*, vol. 4, n. 3.
- Carabjal, V., Servetti, D. y Souto, M. (2011). "Vacíos urbanos: definiciones y categorizaciones", en *Revista Estudios Urbanos y Regionales*, n.º 84, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- CEDESU (2023) La vivienda ociosa y el impacto de la Ley de Alquileres en la Ciudad de Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Económico, Social y Urbano.
- Clichevsky, N. (2007). La tierra vacante revisitada: elementos explicativos y potencialidades de utilización. *Cuaderno Urbano: Espacio, cultura, sociedad*, (6), 195-219.
- Clichevsky, N. (editora) (2002). "Tierra vacante en ciudades latinoamericanas". Lincoln Institute of Land Policy.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2025), "La vivienda y el desarrollo urbano como motores de inclusión social y acción climática en América Latina y el Caribe. Intervenciones en la XXXIII Asamblea General del Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Desarrollo Urbano de América Latina y el Caribe (MINURVI)" serie Seminarios y Conferencias, N°113, Santiago, 2025.
- _____ (2024) América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas (LC/SES.40/3-P/-*), Santiago.
- Denaldi y otros (2017), A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). urbe. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, maio/ago., 9(2), 172-186.

- Douglas, J. (2006), *Building Adaptation*. Routledge: London.
- Duque, J.C., Lozano-Gracia, N., Patiño, J.E., & Restrepo, P. (2021). Urban form and productivity: What shapes are Latin-American cities? *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 49, 131 - 150.
- European Environmental Agency (2016), *Land recycling in Europe Approaches to measuring extent and impacts*. EEA Report No 31/2016. Luxembourg: Publications Office of the European Union,
- Fausto Brito, F. L. (2005). "Baldíos y vacíos urbanos: consideraciones sobre su aprovechamiento en América Latina". Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Políticas de suelo en América Latina", Santiago de Chile, CEPAL.
- Freire, M. (2011). "Políticas para suelos vacantes: una revisión de experiencias internacionales". Documento interno. Banco Mundial.
- Fundación Ellen MacArthur (2013), "Towards the Circular Economy: Economic and Business Rationale for an Accelerated Transition". Isle of Wight.
- García López, Rodrigo (2018), *Consecuencias de una política de exoneración impositiva sobre la localización y el acceso a la vivienda inclusiva*. Documento de Trabajo WP18RG1SP. Lincoln Institute of Land Policy.
- Glaeser, E. L., & Gyourko, J. (2005). Urban Decline and Durable Housing. *Journal of Political Economy*, 113(2), 345–375. <https://doi.org/10.1086/427465>.
- Guerra Saldías, J. (2009). *Ocupación irregular del suelo urbano en América Latina: nuevos enfoques desde la planificación y la gestión del desarrollo urbano*. CEPAL/ONU-Hábitat.
- Hanif, N., Lombardo, C., Platz, D., Chan, C., Machano, J., Pozhidaev, D. y Balakrishnan, S. (eds) (2021). *Managing Infrastructure Assets for Sustainable Development: A Handbook for Local and National Governments*, United Nations, New York.
- IVC (2019) Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires. Informe sobre la condición de ocupación de las viviendas en CABA, Mesa de estudio de viviendas vacías.
- Larangeira, A. (2004a). La tierra vacante en América Latina: desafíos y oportunidades para la política urbana. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 19(1), 5–32. <https://doi.org/10.24201/edu.v19i1.1135>.
- Larangeira, A. (2004b). *A produção da casa na favela e a construção do espaço urbano: Rio das Pedras, Rio de Janeiro*. Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo.
- Mallach, A. (2018) *The Empty House Next Door Understanding and Reducing Vacancy and Hypervacancy in the United States*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Marin, Julie y De Meulder, Bruno (2018), "Interpreting Circularity. Circular City Representations Concealing Transition Drivers", *Sustainability*, vol. 10, n. 5, Leuven.
- Messen Montecinos, J. (2005). "Vacíos urbanos, suelo ocioso y oportunidades de planificación". *Boletín del Instituto de la Vivienda*, n.º 55, Universidad de Chile.
- Ministerio de Industria Energía y Minería de Uruguay (coord.) (2024), *Estrategia Nacional de Economía Circular: Acciones para la transformación del sistema de producción y consumo del país*. <https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/politicas-y-gestion/estrategia-nacional-economia-circular-uruguay>.
- Monkkonen, P. (2019). Empty houses across North America: Housing finance and Mexico's vacancy crisis. *Urban Studies*, 56(10), 2075–2091. <https://www.jstor.org/stable/26958606>.
- Montalvo Vargas, R. y Gutiérrez Carreón, G. (2018). "Vacíos uruguayrbanos y estrategias de reciclaje en la ciudad: una propuesta conceptual para su caracterización y abordaje", en *Revista de Urbanismo*, n.º 39.
- Nadalin, V.G. (2015). *Residential Vacancy in City Center: The Case of São Paulo*. Discussion Paper, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA.
- ONU (s.f.) Organización de las Naciones Unidas. Objetivo 11: *Ciudades y comunidades sostenibles*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>.
- Preuss, Thomas y Maic, Verbücheln (2013), *Towards Circular Flow Land Use Management. The CircUse Compendium*. Berlin.
- Ramos y otros (2019), "O PEUC é a melhor solução para o problema das propriedades ociosas?". Centro de Política e Economia do Setor Público – CEPESP, Escola de Administração de Empresas de São Paulo e Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas: https://cepesp.fgv.br/sites/default/files/2023-12/CEPESP_PEUC_GVPesquisa.pdf.
- Roberts, Peter y Sykes, Hugh (eds.) (2000). "Urban Regeneration: A Handbook". SAGE, London.

- Ruiz, Yolima (2025). *Retrofit del Entorno Construido con Enfoque de Economía Circular: Lineamientos Estratégicos para América Latina*. Reporte CEPAL, inédito.
- Smolka, M. O. (2007). *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en: [//www.lincolnst.edu](http://www.lincolnst.edu).
- The Circular City Centre – C3 (2024). "A Catalogue of Circular City Actions and Solutions". Luxembourg.
- UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme) (2020). *Nueva agenda urbana ilustrada*. Versión online: <https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/Nueva-Agenda-Urbana-Ilustrada.pdf#page=77>.
- United for Smart Sustainable Cities - U4SSC (2020), "A Guide to Circular Cities", https://unece.org/sites/default/files/2021-01/2020_A-Guide-to-Circular-Cities.pdf (consulta en 13/06/2025).
- Williams, Joanna (2019), "Circular cities", *Urban Studies*, vol. 56, n.13.

Anexos

Anexo A1

Términos y definiciones relativas al suelo y edificaciones urbanas ociosas y/o subutilizadas en normativas nacionales

Cuadro A1.1
Lista de definiciones normativas nacionales de inmuebles ociosos

País	Término	Definición	Referencia	Tipo de instrumento
Argentina	Inmueble estatal ocioso, subutilizado, sin destino	n/a	n/a	n/a
	Suelo vacante	Tierras que permanecen vacías o subutilizadas dentro de los límites urbanos (se excluyen parques, plazas o áreas ambientalmente protegidas), comúnmente se encuentran servidas o muy próximas a infraestructuras ya instaladas y consolidadas.	Política Nacional Urbana	Política pública
Brasil	Suelo urbano subutilizado	Se considera subutilizado el inmueble cuyo aprovechamiento sea inferior al mínimo definido en el plan director o en la legislación derivada del plan.	Ley n. 10257/2001	Normativa urbanística
	Suelo urbano no edificado o no utilizado	n/a	n/a	n/a
	Predio degradado	n/a	n/a	n/a
	Vacío urbano	Terreno localizado en área urbana servida de infraestructura y equipamientos sociales que no cumple su función social por no tener construcción, tener construcción subutilizada (no tiene el área mínima establecida en ley municipal o está vacía/sin uso), o no ser usada para otras actividades urbanas (parques, plazas, agricultura urbana etc.).	Política Nacional de Desarrollo Urbano	Política pública
Chile	Sitios eriazos/ no edificados	Bien raíz no agrícola donde no existe ningún tipo de edificación terminada, excluidos aquellos predios en los cuales exista prohibición total de edificar. Los inmuebles en donde las edificaciones permanecieran sin concluir o reparar, después de expirados los plazos concedidos por la Municipalidad, serán considerados como sitios eriazos (no edificados) para los efectos del pago del Impuesto Territorial que los afecte.	Decreto con Fuerza de Ley n. 1/1998 Circular n. 31/2019 del Servicio Interno de Impuestos	Normativa tributaria
	Propiedad abandonada	El inmueble no habitado que se encuentre permanentemente desatendido ya sea por falta de cierros, protecciones adecuadas, aseo o mantención o por otras circunstancias manifiestas de abandono o deterioro que afecten negativamente su entorno inmediato.	Decreto Supremo n. 47/1992 (Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones)	Normativa urbanística
	Inmuebles ruinosos o insalubres	n/a	n/a	n/a
Colombia	Área o predio urbanizable no urbanizado	Las áreas o predios que no han sido desarrollados y en los cuáles se permiten actuaciones de urbanización, o que aun cuando contaron con licencia de urbanización no ejecutaron lo aprobado en la misma.	Decreto n. 76/2013	Normativa urbanística
	Terreno o inmueble urbanizado sin construir/ no edificado/lote urbanizado no construido ^a	Predios urbanos no construidos, ubicados en zonas urbanizadas, es decir, con infraestructura de servicios públicos e infraestructura vial.	Resolución n. 1040/2023 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC	Normativa catastral
	Predios/bienes vacantes	Bienes inmuebles que se encuentran dentro del territorio respectivo a cargo de la nación, sin dueño aparente o conocido.	Código Civil de Colombia (Ley n. 84/1873) Resolución n. 1040/2023 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC	Normativa civil Normativa catastral

País	Término	Definición	Referencia	Tipo de instrumento
	Bienes baldíos urbanos	Bienes de propiedad de los municipios o distritos, adquiridos con fundamento de lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, localizados en el perímetro urbano de la entidad territorial.	Ley n. 2044/2020	Normativa urbanística
Costa Rica	n/a	n/a	n/a	n/a
Ecuador	Inmuebles/solares no edificados y construcciones obsoletas	n/a	n/a	n/a
	Predios urbanos sin edificar o urbanizar	n/a	n/a	n/a
	Edificaciones deterioradas	n/a	n/a	n/a
	Suelo vacante en área urbana	Suelo que, estando urbanizado y parcelado, con posibilidad de ser aprovechado carece de edificación.	Resolución 0012-CTUGS-2022, del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo	Normativa urbanística
	Área vacante	Diferencia entre el área edificada em planta baja y el área edificable (en m2). Esto permite determinar si existe subutilización de suelo o sobreocupación de suelo.		
	Suelo urbano subutilizado	Edificación en estado de deterioro o colapso (predios con vulnerabilidad estructural con daños considerables em sus elementos estructurales que representen peligro o riesgo para la salud y habitabilidad), construcciones provisionales (predios con construcciones de vivienda popular o que no hayan sido construidas conforme planos aprobados, o no hayan alcanzado en su totalidad el aprovechamiento urbanístico conforme los estándares urbanísticos definidos, predios con escasa infraestructura estructural), zonas de parqueo vehicular.		
	Inmueble en situación de ruina/edificio en ruina	La ruina de un edificio, construcción o instalación es el estado de mala conservación de su estructura o de alguno de sus elementos físicos, de manera tal que lo haga inservible para el uso o amenace derrocamiento, desprendimientos u otros daños graves para la salud y la seguridad de las personas.	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo	Normativa urbanística
	Predios, terrenos y propiedades nacionales en desuso y/o subutilizados	n/a	n/a	n/a
Honduras	n/a	n/a	n/a	n/a
México	Áreas, polígonos y predios baldíos, subutilizados y mostrencos	n/a	n/a	n/a
	Predios vacantes y subutilizados	n/a	n/a	n/a
	Suelo vacante	Terrenos que permanecen vacíos o que están subutilizados, y que se reconocen como urbanos y se localizan muy próximos a infraestructuras ya instaladas, pero que no se desarrollan en la plenitud de su potencial, contrariando el principio de la función social del suelo	Política Nacional de Suelo	Política pública
	Lotes baldíos	Lotes en posesión que no están habitados y no presentan construcciones, y que se ubican en un asentamiento humano irregular donde el Instituto Nacional del Suelo Sustentable-INSUS tiene facultad para regularizar.	Manual de Procedimientos del Programa para Regularizar Asentamientos Humanos del INSUS	Normativa urbanística

País	Término	Definición	Referencia	Tipo de instrumento
Perú	Espacios, predios y zonas deterioradas y/o subutilizadas	n/a	n/a	n/a
	Tierras (estatales) eriazas o abandonadas	n/a	n/a	n/a
	Lote abandonado	Terreno ocupado, en el que existe algún tipo de construcción pero que no presenta signos de posesión o uso permanente, y cuya construcción evidencia rasgos de deterioro.	Decreto Supremo n. 014-2016-VIVIENDA	Normativa urbanística
	Lote con signo de ocupación	Terreno ocupado, que se encuentra delimitado u ocupado total o parcialmente con materiales o construcciones, pero que no muestra signos de vivencia.		
	Lote vacío	Terreno ocupado, en el que se observa que, dentro de su perímetro, no existe vivienda, construcción, ni se da uso alguno al predio.		
Uruguay	Suelo no utilizado, subutilizado o no edificado	n/a	n/a	n/a
	Inmueble en estado de abandono	n/a	n/a	n/a
	Área con infraestructura vacante	n/a	n/a	n/a
	Inmueble vacío	Inmueble desocupado por un plazo no menor a 24 continuos. La desocupación refiere exclusivamente a personas. Se presume la desocupación, cuando durante los 24 meses previos a la inspección no se registre en el inmueble, conexión o consumo de agua potable o energía eléctrica.	Ley n. 19676/2018	Normativa urbanística
	Inmueble degradado	Inmueble que se encuentre en situación de ruina, deteriorado o tenga una edificación paralizada o esté en situación de baldío.		
	Inmueble en situación de ruina	Inmueble cuyas edificaciones presenten patologías importantes en su estructura sustentante, que en corto plazo puedan provocar su fallo total o parcial, o mal estado constructivo de alguno de los elementos que la componen, que genere riesgo de muerte.		
	Inmueble deteriorado	Inmueble que, por su estado o el de sus edificaciones, ponga en riesgo la integridad física de las personas, la salubridad pública o comprometa la habitabilidad de los inmuebles linderos (por ejemplo, menoscabo de elementos constructivos que puedan ocasionar desprendimientos; ambiente con condiciones favorables para la reproducción de vectores biológicos; fallas en el sistema de impermeabilización, instalación sanitaria o en las construcciones, que comprometan la habitabilidad de los inmuebles linderos.		
	Inmueble con edificación paralizada	Inmueble con obras de construcción inconclusas e interrumpidas durante un plazo no menor a 24 meses continuos. En los inmuebles con edificación paralizada, se presume la interrupción por informe técnico o por falta o vencimiento de permiso de construcción o falta de pago de contribuciones a la seguridad social correspondientes a la obra durante el período mencionado.		
	Inmueble en situación de baldío	Inmueble que no contenga edificaciones de clase alguna o las mismas fueren insignificantes y, por tanto, sea susceptible de ser ocupado.		

Fuente: Elaboración propia, en base a levantamiento de normativas nacionales en los países seleccionados.

^a El Decreto n. 3050/2013 (normativa urbanística) define el concepto de "área o predio urbanizado" (art. 3), pero no se especifican criterios y condiciones para caracterizar la no edificación/construcción. La Resolución n. 0070/2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC define "lote urbanizado no construido o edificado" para fines catastrales y estadísticos (art. 86, párrafo 3).

Anexo A2

Instrumentos regulatorios de promoción de reciclaje urbano (movilización de suelo ocioso y/o subutilizado, rehabilitación y renovación urbana), en normativas nacionales

Cuadro A2.1
Instrumentos y normativas nacionales de reciclaje urbano

País	Instrumentos de promoción de reciclaje urbano en normativas nacionales	Normativas
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> • Prohibición de inactividad, ociosidad y subutilización de inmuebles del Estado Nacional; obligación de declararlos innecesarios o sin destino y comunicar a la Agencia de Administración de Bienes del Estado, competente para administrarlos, transferirlos y enajenarlos • Transferencia de tierras vacantes del Estado Nacional aptas para el desarrollo de planes sociales de tierra y de vivienda que no sean necesarias, a las provincias y municipios • Transferencia de inmuebles del Estado Nacional declarados innecesarios a favor de provincias, municipios y comunas, destinados a fines específicos, incluidos los programas de rehabilitación y desarrollo urbano • Promoción y apoyo a la creación de banco de tierra a nivel provincial y municipal en el ámbito del Plan Nacional de Suelo Urbano (PNSU) 	<p>Decreto n. 1382/2012 y Decreto n. 636/2024 (Creación de la Agencia de Administración de Bienes del Estado)</p> <p>Ley n. 23.967/1991 y Decreto n. 591/1992 (Ley de Tierras Fiscales)</p> <p>Ley n. 24.146/1992 y Decreto n. 776/1993 (Transferencia gratuita de inmuebles innecesarios del Estado Nacional a provincias, municipios y comunas)</p> <p>Resoluciones 19/2020 y 44/2021 del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (Plan Nacional de Suelo Urbano)</p>
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • División parcelaria, edificación y uso compulsivo de suelo urbano no edificado, subutilizado o no utilizado, sujeto a impuesto predial progresivo en el tiempo y expropiación-sanción indemnizada con títulos de deuda pública después de 5 años • Modificación de los índices y características de parcelación, uso y ocupación del suelo, alteración de normas edilicias, regularización de obras en desacuerdo con las normativas vigentes, en las operaciones urbanas consorciadas • Reducción tributaria para bienes y servicios relacionados con la rehabilitación de edificios en zonas históricas y áreas de reconversión/recuperación • Reducción tributaria en el alquiler de inmuebles rehabilitados, por 5 años; y exención tributaria en la primera venta del inmueble rehabilitado, en hasta 5 años • Financiamiento de obras de rehabilitación de edificios en áreas urbanas centrales (Programa Pro-Ciudades) • Financiamiento a desarrolladores privados para la adquisición, rehabilitación y/o reconversión de inmuebles ubicados en áreas municipales de rehabilitación urbana, con fines de producción de vivienda, y financiamiento para la adquisición de unidades de vivienda rehabilitada (Programa de Apoyo a la Producción de Viviendas), con línea de crédito otorgada por banco público federal ("Apoyo a la Producción - Modalidad <i>Retrofit</i>" de Caixa Económica Federal) • Financiamiento y subsidio para vivienda rehabilitada en predios degradados, no utilizados y subutilizados (Programa Mi Casa, Mi Vida) • Rehabilitación de inmuebles ociosos de la Unión en áreas urbanas centrales para oferta de beneficios habitacionales (Programa Mi Casa, Mi Vida) • Destinación prioritaria de inmuebles urbanos sin destinación o subutilizados a fines de interés público (Programa de Democratización de Inmuebles de la Unión) 	<p>Constitución Federal de 1988</p> <p>Ley n. 10.257/2001 (Estatuto de la Ciudad)</p> <p>Ley Complementar n. 214/2025 (Impuesto y Contribución sobre Bienes y Servicios)</p> <p>Resolución n. 897/2018 del Consejo Curador del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio e Instrucción Normativa n. 2018/2025 del Ministerio de Ciudades (Programa Pro-Ciudades)</p> <p>Ley n. 14.620/2023 y Decreto n. 11.929/2024 (Programa Mi Casa, Mi Vida)</p> <p>Resolución n. 723/2013 del Consejo Curador del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio e Instrucción Normativa n. 48/2022 del Ministerio de Desarrollo Regional (Programa de Apoyo a la Producción de Viviendas)</p> <p>Decreto n. 11.929/2024 (Programa de Democratización de Inmuebles de la Unión)</p>

País	Instrumentos de promoción de reciclaje urbano en normativas nacionales	Normativas
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración de zonas de construcción obligatoria con edificación obligatoria de sitios eriazos e inmuebles declarados ruinosos o insalubres • Obligación de edificar en Zonas de Remodelación, sujeta a sobretasa progresiva a la contribución de bienes raíces • Declaración de propiedad abandonada, sujeta a multa anual • Sobretasa a la contribución de bienes raíces a los sitios no edificados, propiedades abandonadas y pozos lastreiros • Incentivos relativos a edificación y urbanización (alteración de altura, densidad y coeficiente de constructibilidad y ocupación) en sectores residenciales deficitarios o con potencial de densificación, en contrapartida a medidas de puesta en valor o revitalización del sector • Subsidio habitacional para persona jurídica de derecho público o privado para construcción de vivienda, incluida la modalidad de rehabilitación de vivienda existente (Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda; Programa de Vivienda Municipal). Puede ser aplicado a inmueble público para fines de arrendamiento social (Programa Arriendo a Precio Justo). • Subsidio adicional para la adquisición de vivienda económica que se origine de la rehabilitación de un inmueble ubicado en áreas declaradas como Zonas de Conservación Histórica o Zonas Típicas o Pintorescas o se trate de Inmuebles de Conservación Histórica o Monumento Histórico (Sistema Integrado de Subsidio Habitacional) • Banco de tierras para generación de viviendas (Plan de Emergencia Habitacional) • Rehabilitación de inmuebles públicos existentes, con subsidios públicos del Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda, y transferencia de uso a beneficiarios de subsidios de arriendo social (Programa Arriendo a Precio Justo) 	<p>Decreto con Fuerza de Ley n 458/1976 (Ley General de Urbanismo y Construcciones)</p> <p>Decreto Supremo N. 47/1992 (Ordenanza General de Construcciones y Urbanismo)</p> <p>Decreto n. 2385/1996, que fija el texto refundido y sistematizado del Decreto Ley n. 3063/1979 (Rentas Municipales)</p> <p>Ley n. 17.235/1969, refundida por el Decreto con Fuerza de Ley n. 1/1998 (Impuesto Territorial)</p> <p>Decreto Supremo n.1/2011 (Reglamento del Sistema Integrado de Subsidio Habitacional)</p> <p>Decreto Supremo n. 49/2011 (Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda)</p> <p>Ley n. 21.450/2021 (Integración Social en la Planificación Urbana, Gestión de Suelo y Plan de Emergencia Habitacional)</p> <p>Resolución Exenta n. 757/2023 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Reglas Operativas para Adquisición de Terrenos)</p>
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> • Declaratoria de desarrollo, construcción y uso prioritarios, sujeta a enajenación forzosa en subasta pública, aplicable a terrenos urbanizables no urbanizados, terrenos o inmuebles urbanizados sin construir, e inmuebles abandonados, subutilizados o no utilizados en más de un 60% de su área construida • Enajenación voluntaria de inmuebles con obligación de desarrollo, con exención tributaria de los ingresos de la venta • Sobretasa al impuesto predial unificado, sin tope para la alícuota base del impuesto aplicado sobre los terrenos urbanizables no urbanizados y los terrenos o inmuebles urbanizados sin construir • Enajenación voluntaria y expropiación administrativa o judicial en proyectos de renovación urbana, con derecho de preferencia en favor del Estado y posibilidad de pago/indemnización por terceros • Exención tributaria en la enajenación de predios para el desarrollo de viviendas de interés social o prioritario asociadas a proyectos de renovación urbana, incorporadas a patrimonio autónomo • Subsidio para vivienda de interés social y prioritario para programas de renovación urbana, con mayor tope del precio de la vivienda • Incentivos urbanísticos al réuso parcial o total de edificaciones de usos no residenciales existentes para proyectos de vivienda (u otros usos, en el caso de Bienes de Interés Cultural), en el ámbito del Plan Especial de Manejo y Protección del Centro Histórico de Bogotá • Bancos inmobiliarios, con incorporación de bienes vacantes y derecho de preferencia • Transferencia de inmuebles públicos nacionales no requeridos para el ejercicio de las funciones estatales a la Central de Inversiones S.A. - CISA, para su gestión, comercialización o transferencia a entes públicos para proyectos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 	<p>Ley n. 9/1989 (Ley de Reforma Urbana)</p> <p>Ley n. 388/1997 (Ley de Ordenamiento Territorial)</p> <p>Decreto n. 1077/2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio)</p> <p>Ley n. 2294/2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026)</p> <p>Ley n. 44/1990 (Ley del Impuesto Predial Unificado)</p> <p>Decreto Ley n. 624/1989 (Estatuto Tributario)</p> <p>Ley n. 1819/2016 (Reforma Tributaria)</p> <p>Decreto n. 199/2013 (Concurrencia de Terceros en la Adquisición de Inmuebles por Enajenación Voluntaria y Expropiación)</p> <p>Resolución n. 088/2021 y Resolución n. 092/2023 (Plan Especial de Manejo y Protección del Centro Histórico de Bogotá)</p>
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> • Beneficios urbanísticos (mayor cobertura, aprovechamiento del suelo, altura, densidad, edificabilidad), administrativos o tributarios en cambio de prácticas incentivables definidas por el gobierno municipal en proyecto de renovación urbana (p. ej. restauración patrimonial, donación de terrenos, implementación de usos mixtos, entre otros) • Concesión de mayor edificabilidad por inversión en espacio público, en proyectos de renovación urbana • Líneas de crédito en bancos públicos para financiamiento de obras de conservación, restauración, mantenimiento y rehabilitación de bienes declarados de interés histórico-arquitectónico 	<p>Ley n. 4240/1968 (Ley de Planificación Urbana)</p> <p>Reglamento de Renovación Urbana, del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo aprobado en sesión N°6259/2017</p> <p>Ley n. 7555/1995 (Ley de Patrimonio Histórico-Arquitectónico de Costa Rica)</p>

País	Instrumentos de promoción de reciclaje urbano en normativas nacionales	Normativas
	<ul style="list-style-type: none"> • Compra, venta y traspaso de inmuebles en proyectos de renovación urbana por las municipalidades y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo – INVU • Constitución de sociedades públicas de economía mixta para gestión de proyectos de renovación urbana y para facilitar la compra de terrenos para construcción de equipamiento urbano, vivienda, áreas verdes y recreativas • Inventario de inmuebles estatales del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, en el marco de la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030, que establece estrategias para la activación, regeneración y rehabilitación de asentamientos informales y sectores urbanos deteriorados 	Decreto Ejecutivo n. 41882-MP-MIVAH/2019
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración de desarrollo y construcción prioritaria de zonas o predios urbanos, sujeto a enajenación forzosa en subasta pública • Obligación de conservar, rehabilitar o mejorar edificaciones, sujeto a enajenación forzosa en subasta pública en caso de inmueble en situación de ruina • Impuesto a los inmuebles no edificados en zonas urbanizadas hasta que se realice la edificación, con sobretasa a los inmuebles no edificados o de construcciones obsoletas en zonas de promoción inmediata • Expropiación, para fines de vivienda social, de predios urbanos sin edificar o urbanizar y de edificaciones deterioradas, vencidos los plazos otorgados por los gobiernos autónomos descentralizados para su edificación, urbanización o rehabilitación • Exoneración o rebaja del pago de la concesión onerosa de derechos en caso de modificación de usos y mayor aprovechamiento del suelo en proyectos de renovación urbana • Beneficios tributarios para rehabilitación, restauración o conservación de inmuebles dentro de las áreas históricas del Distrito Metropolitano de Quito • Creación de mecanismos y programas (no especificados) de apoyo a la recuperación y rehabilitación de inmueble patrimonial prioritariamente para vivienda de interés social • Subsidio habitacional para la adquisición de vivienda usada que haya sido rehabilitada, remodelada o reciclada • Banco de suelo nacional para vivienda de interés social, con asignación de predios, terrenos y propiedades nacionales en desuso y/o subutilizados y posibilidad de cesión de bienes de los gobiernos autónomos descentralizados para incorporación al banco de suelo • Banco de suelo local, obligatorio para los distritos metropolitanos y municipios con más de 50 mil habitantes, y cuyos terrenos podrán ser transferidos, arrendados o adjudicados por medio de derechos reales 	<p>Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (2016)</p> <p>Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010)</p> <p>Ley Orgánica de Vivienda de Interés Social (2022)</p> <p>Ley n. 107/1995 (Ley de Incentivos Tributarios, Conservación Áreas Históricas de Quito)</p> <p>Acuerdo n. MIDUVI-MIDUVI-2025-0001-A (Reglamento que Regula el Acceso a los Subsidios e Incentivos para Vivienda)</p>
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> • Sobretasa del 20% anual sobre el avalúo catastral del inmueble urbano en zonas restringidas del art. 107 de la Constitución de la República, adquirido por personas o sociedades con socios extranjeros, si no se construye dentro de 36 meses • Deducción de las inversiones en conservación, restauración y rehabilitación de bienes inmuebles considerados monumentos nacionales del cálculo del impuesto sobre la renta • Incentivos tributarios para distintas inversiones en el sector de turismo, incluida la construcción, renovación o restauración de los inmuebles destinados a las actividades turísticas 	<p>Decreto n. 90/1990 (Ley para la Adquisición de Bienes Urbanos en las Áreas que Delimita el Artículo 107 de la Constitución de la República)</p> <p>Decreto n. 220/1997 (Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación)</p> <p>Decreto n. 68/2017 (Ley de Fomento al Turismo) y Acuerdo 618-A-2017</p>
México	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración de polígonos de desarrollo o aprovechamiento prioritario o estratégico de inmuebles, sujeto a enajenación forzosa en subasta pública • Incentivos y facilidades (no especificadas) para la ocupación y aprovechamiento de áreas, polígonos y predios baldíos, subutilizados y mostrencos en polígonos de actuación establecidos por las entidades federativas, municipios y Demarcaciones Territoriales • Mecanismos financieros y fiscales (no especificados) que desincentivan la existencia de predios vacantes y subutilizados que tengan cobertura de infraestructura y servicios 	<p>Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016)</p> <p>Ley General de Bienes Nacionales</p> <p>Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público</p> <p>Reglas de Operación del Programa de Vivienda Social (PVS) 2025 de la Comisión Nacional de Vivienda</p>

País	Instrumentos de promoción de reciclaje urbano en normativas nacionales	Normativas
Perú	<ul style="list-style-type: none"> • Reservas territoriales, con derecho de preferencia en la adquisición de inmuebles, incluido el suelo vacante; autorización de expropiación, transferencia, enajenación o destino de terrenos para entes públicos y privados; y medidas (no especificadas) de aprovechamiento prioritario de áreas y suelo urbano vacante y subutilizados • Subsidio a la rehabilitación de vivienda patrimonial o edificada con sistemas tradicionales <hr/> <ul style="list-style-type: none"> • Zonas de Desarrollo Urbano Prioritario para habilitación urbana de suelo para el desarrollo de proyectos urbanos integrales o de regeneración urbana que tengan un componente significativo de vivienda de interés social • Obligación de restauración de inmueble patrimonial privado, sujeto a multa y expropiación en caso de peligro de perderse por abandono, negligencia o grave riesgo de destrucción o deterioro sustancial • Promoción de renovación urbana de inmuebles tugurizados, mediante: <ul style="list-style-type: none"> a) declaración administrativa de abandono tras 20 años de la fecha estimada del inicio de deterioro físico del inmueble, transferencia de dominio a la municipalidad y repase a asociación de vivienda para renovación, puesta en valor o rehabilitación; o prescripción adquisitiva administrativa b) declaración de estado de tugurización y obligación de reconstrucción, rehabilitación, remodelación y restauración del inmueble, sujeto a multa, clausura temporal o definitiva u otras sanciones impuestas por la municipalidad, o expropiación en caso de que el propietario no acepte someter el inmueble al programa de renovación urbana c) Líneas de crédito para financiamiento de obras de renovación urbana, con tasas preferenciales en determinados casos, y posibilidad de negociación del margen de rentabilidad para reinversión cruzada en proyectos menos rentables d) Deducción del costo de las obras de renovación como crédito contra el impuesto al patrimonio predial • Subsidio habitacional para adquisición de vivienda nueva en inmueble declarado tugurizado, tras renovación urbana • Subsidio habitacional para alquiler de vivienda de interés social de obra nueva en inmuebles patrimoniales en programas y/o proyectos de renovación y/o regeneración urbana • Financiamiento de hasta uno 25% de la inversión para recuperación de espacios y predios deteriorados y/o subutilizados para generación de vivienda de interés social, en el ámbito del Programa de Generación de Suelo Urbano • Parámetros urbanísticos y edificatorios especiales en programas y proyectos de densificación, renovación o regeneración urbana, con fines de incentivar el desarrollo de vivienda social • Otorga de derechos adicionales de edificación transferibles, con el fin de priorizar el desarrollo de las zonas deterioradas o subutilizadas identificadas en los Planes de Desarrollo Urbano y la renovación o regeneración urbana • Transferencia de tierras eriazas, abandonadas y ribereñas del gobierno nacional en favor de las municipalidades • Incorporación, adquisición/expropiación, habilitación urbana, transferencia y venta de predios por el Operador Público de Vivienda para fines de interés o utilidad pública, incluida la renovación o regeneración urbana • Transferencia al Operador Público de Suelo de predios en situación de abandono que reviertan al Estado • Transferencia a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales de la titularidad de bienes estatales abandonados • Banco de tierras, gestionado por el Operador Público de Suelo, con posibilidad de incorporación de terrenos eriazos de gobiernos regionales y locales • Banco de tierras en el ámbito del Programa de Generación de Suelo Urbano para habilitación de suelo y recuperación de suelo existente deteriorado y/o subutilizado • Autorización para creación de Operador Público de Suelo municipal, bajo previa opinión del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento • Destinación prioritaria de predios o inmuebles urbanos estatales sin finalidad pública o en situación de abandono, para la generación de vivienda de interés social, de espacios públicos o para la dotación de equipamiento 	<p>Ley n. 27.972/2003 (Ley Orgánica de Municipalidades)</p> <p>Ley n. 31.313/2021(Ley de Desarrollo Urbano Sostenible)</p> <p>Ley n. 29.415/2009 (Ley de Saneamiento Físico y Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana) y Decreto Supremo n. 011-2010-VIVIENDA</p> <p>Ley n. 32.379/2025 (Ley de Vivienda de Interés Social) y Decreto Supremo n. 005-2025-VIVIENDA</p> <p>Resolución Ministerial n. 104-2025-VIVIENDA (Reglamento Operativo para Acceder al Bono Familiar Habitacional en la modalidad de Adquisición de Vivienda Nueva)</p> <p>Decreto Supremo n. 003/2012-VIVIENDA y Resolución Ministerial n. 207/2013-VIVIENDA (Programa de Generación de Suelo Urbano)</p> <p>Ley n. 29.151/2007 (Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales)</p> <p>Ley n. 2.829/2007 (Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación)</p>

País	Instrumentos de promoción de reciclaje urbano en normativas nacionales	Normativas
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> • Deber general de uso, conservación y rehabilitación de la propiedad • División parcelaria, edificación o utilización compulsoria de suelo no utilizado, subutilizado o no edificado, sujeta a sanción por incumplimiento de los deberes territoriales • Declaración de construcción o rehabilitación a los solares baldíos o terrenos con edificación ruinosas • Expropiación de inmuebles en estado de abandono por más de diez años, e integración a las carteras de tierras • Obligación de rehabilitar inmuebles vacíos y degradados, sujeta a venta judicial con derecho de preferencia en favor del Estado • Impuesto al baldío y a las edificaciones inapropiadas • Exoneraciones tributarias para inversiones privadas en la construcción, refacción, ampliación o reciclaje de inmuebles con destino a la venta o alquiler de vivienda de interés social, y a su adquisición con fines de arrendamiento • Garantías públicas para créditos bancarios en proyectos de construcción, refacción, ampliación o reciclaje de inmuebles para vivienda y crédito hipotecario y subsidio a la adquisición o alquiler de la vivienda producida, en el ámbito del programa Entre Todos • Préstamo hipotecario y subsidio a la cuota para construcción de vivienda nueva o reciclaje de edificaciones preexistentes por cooperativas • Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (nacional) y carteras de tierras departamentales, con orientación a la adquisición de terrenos e inmuebles en áreas con infraestructura vacante (Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible) 	<p>Constitución de la República</p> <p>Ley n. 18.308/2008 (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible)</p> <p>Ley n. 18795/2011 (Ley de Vivienda Promovida) y Decreto n. 355/2011</p> <p>Ley n. 19.525/2017 (Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible) y Decreto n. 30/020</p> <p>Decreto n. 421/2018 (Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano)</p> <p>Ley n. 19.676/2018 (Ley de Inmuebles Urbanos Vacíos y Degradados) y Decreto n. 242/2019</p> <p>Decreto n. 59/2022 (Programa Entre Todos)</p> <p>Resolución Ministerial n. 1.386/2015 del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Reglamento de Programa de Cooperativas)</p> <p>Ley n. 18.362/2008 y Decreto n. 258/010 (Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social)</p>

Fuente: Elaboración propia, en base a levantamiento de normativas nacionales en los países seleccionado.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Medio Ambiente y Desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

180. Economía urbana circular: reciclaje del suelo y edificaciones, Bruno Lana y Diego Aulestia (LC/TS.2025/96), 2025.
179. Gestión estratégica del suelo público: banco de suelo urbano y políticas de vivienda en Costa Rica, Marcela Román Forastelli (LC/TS.2025/54), 2025.
178. Análisis de los impactos acumulativos en el licenciamiento ambiental, Equipo de trabajo de la Red Latinoamericana de Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental (REDLASEIA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (LC/TS.2025/13), 2025.
177. Lineamientos para la incorporación del sector del transporte en las estrategias de economía circular, Estefani Rondón Toro (LC/TS.2024/56), 2024.
176. Criterios para la integración del cambio climático en la evaluación ambiental de proyectos de inversión, Equipo de trabajo de la Red Latinoamericana de Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental (REDLASEIA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (LC/TS.2023/147), 2023.
175. Estándares y certificaciones internacionales voluntarias en materia de minería sostenible en los países andinos, Annie Dufey y Pinhas Zamorano (LC/TS.2023/67), 2023.
174. Remediación y activación de pasivos ambientales mineros en el Estado Plurinacional de Bolivia, Ana María Aranibar, Daniel Lafuente y Erick Pabón (LC/TS.2023/66), 2023.
173. Gestión integral de las baterías fuera de uso de vehículos eléctricos en el marco de una estrategia de economía circular, Juan Pablo Zagorodny (LC/TS.2023/36), 2023.
172. Avances institucionales y normativos para la gestión integral de pasivos ambientales mineros en Colombia, Mauricio Cabrera Leal y Milena Ordóñez Potes (LC/TS.2022/12), 2022.
171. Economía circular y valorización de metales: residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, Jacques Clerc, Ana María Pereira, Constanza Alfaro y Constanza Yunis (LC/TS.2021/151), 2021.

MEDIOAMBIENTE Y DESARROLLO

Números publicados:

- 180 Economía urbana circular
Reciclaje del suelo y edificaciones
Bruno Lana y Diego Aulestia
- 179 Gestión estratégica del suelo
público: banco de suelo urbano
y políticas de vivienda en Costa Rica
Marcela Román Forastelli
- 178 Análisis de los impactos
acumulativos en el
licenciamiento ambiental
*Equipo de trabajo de la Red Latinoamericana
de Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental
(REDLASEIA) y la Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)*
- 177 Lineamientos para la incorporación
del sector del transporte en las
estrategias de economía circular
Estefani Rondón Toro



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org



<https://bit.ly/CEPAL2025-96S>