

Banco de tierras, *quo vadis?*

Fucionamiento y desafíos de tres experiencias municipales en la provincia de Santa Fe, Argentina

Land Bank, *Quo Vadis?*

Functioning and challenges of three municipal Experiences in the Province of Santa Fe, Argentina

Recibido: 19/02/2025 | Aceptado: 22/04/2025

 <https://doi.org/10.48162/rev.55.068>

Martín Carné

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Universidad Nacional del Litoral
Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral IHUCSO Litoral
Santa Fe, Argentina

 <https://orcid.org/0000-0003-2386-324X>
carnetes@hotmail.com

Matilde Martínez

Universidad Católica de Santa Fe
Facultad de Arquitectura y Diseño
Instituto de Arquitectura, Planeamiento y Urbanismo.
Santa Fe, Argentina

 <https://orcid.org/0000-0002-0165-1820>
matildemmartinez@yahoo.com.ar

Cómo citar: Carné, M. y Martínez, M. (2025). Banco de tierras, *quo vadis?* Funcionamiento y desafíos de tres experiencias municipales en la provincia de Santa Fe. Argentina. *Revista Proyección, Estudios Geográficos y de Ordenamiento Territorial*, (37), Instituto CIFOT, Universidad Nacional De Cuyo, 8-30, ISSN 1852-0006.

Resumen: En Argentina, el acceso al suelo urbano se ha dificultado en las últimas décadas tanto para hogares de ingresos bajos y medios como para el mismo Estado. Los bancos de tierra pueden mitigar este escenario. El trabajo estudia el funcionamiento de este instrumento en las ciudades de Santa Fe, Santo Tomé y Esperanza y los desafíos que su gestión enfrenta. La evidencia reunida con base en la exploración documental y a entrevistas en profundidad a funcionarios políticos e integrantes de equipos técnicos ligados a la gestión de suelo informa que la normativa que los encuadra se cumple de manera dispar. Su administración por parte de organismos estatales autárquicos no reduce la discrecionalidad de autoridades municipales para asignar suelo ni asegura mayores recursos para incorporarlo. Los mecanismos priorizados para engrosar la reserva de parcelas (convenios de urbanización, donaciones, cesiones por condonación de deuda) se relacionan con la posibilidad de ampliar o no el perímetro urbano. La fragmentación y disparidad de rango de las áreas del Estado local que intervienen en la gestión del suelo (Urbanismo, Hacienda, Planeamiento, Catastro, entre otras) quita agilidad al instrumento. Finalmente, el uso que se hace del patrimonio inmobiliario no asegura que el mismo se mantenga o acreciente.

Palabras clave: suelo, gestión urbana local, crecimiento urbano, política habitacional, gobiernos locales

Abstract: In Argentina, access to urban land has become increasingly challenging in recent decades for both low- and middle-income households as well as for the State itself. Land banks can help mitigate this situation. This study examines the functioning of this instrument in the cities of Santa Fe, Santo Tomé, and Esperanza, as well as the challenges their management faces. Evidence gathered through documentary research and in-depth interviews with political officials and members of technical teams involved in land management indicates that the regulations governing land banks are applied unevenly. Their administration by autonomous state agencies does not reduce the discretionary power of municipal authorities in land allocation nor does it guarantee greater resources for land acquisition. The mechanisms prioritized for expanding land reserves (urbanization agreements, donations, and transfers in exchange for debt forgiveness) are closely linked to the possibility of expanding the urban perimeter. The fragmentation and varying status of the local government agencies involved in land management (such as Urbanism, Treasury, Urban Planning, Land Registry, etc.) hinder the efficiency of the instrument. Lastly, the use of public real estate assets does not ensure their preservation or growth.

Keywords: land, local urban management, urban growth, housing policy, local governments

Introducción¹

Un fenómeno urbano persistente en el tiempo, cuyo tratamiento académico en Argentina no cuenta todavía con el espesor que, en términos relativos, adquirió el estudio de problemáticas tales como déficit habitacional, producción de vivienda pública, funcionamiento del mercado de alquiler de inmuebles residenciales, integración socio-urbana, entre otras, es el que refiere al suelo urbano vacante: lotes baldíos, parcelas de tierra vacía propiedad de actores privados, del Estado (suelo fiscal) o mostrencos, que, intersticiales o en los márgenes del perímetro urbano, permanecen improductivos a lo largo del tiempo a pesar de su elevado valor de mercado. De tal modo, contribuyen a inducir una gradual expansión horizontal y de baja densidad de los asentamientos humanos, ineficiencias en la utilización de infraestructura instalada, encarecimiento del suelo urbano, etcétera, así como pérdidas de recaudación tributaria potencial por parte de los Estados locales y provinciales (Cortizo y Frediani, 2024; Clichevsky, 2007).

Un recurso con el cual poder corregir y/o mitigar, al menos parcialmente, estas consecuencias del suelo urbano vacante, es el que representan los bancos de tierras (en adelante BT, también llamados “reservas territoriales”): stocks de parcelas en propiedad del Estado –generalmente local– que este reserva y administra para vender a precios más accesibles que los de mercado a población de ingresos bajos y/o medios, aportar a programas de urbanización, construcción de vivienda de interés social y/o de equipamiento colectivo, a la

¹ Los autores agradecen la dedicación y las sugerencias compartidas por quienes evaluaron la colaboración. Como es de rigor, no son responsables de eventuales errores o imprecisiones que el documento contenga.

ejecución de parques industriales, entre otras finalidades (Clichevsky, 2006; Guevara, 2023).

El reconocimiento de la importancia que reviste disponer de suelo para conducir la expansión urbana, así como de la creciente incidencia que su precio ha alcanzado en el valor de la vivienda construida, ha llevado a que los Estados locales sancionen normas para conformar BT. No obstante, su aplicación puede estar sujeta a prácticas y/o restricciones que desvirtúen el espíritu que les diera origen: no reglamentación de dichas normas por parte de los Departamentos Ejecutivos Municipales (DEM); dificultades técnico-administrativas para reconocer los bienes inmuebles sobre los que los Estados locales podrían ejercer su dominio; inercias burocráticas para sanear jurídicamente (vía escritura que acredice la propiedad estatal) lotes pasibles de integrar un BT, etcétera. Así, los Estados locales desaprovechan oportunidades para movilizar estos activos ociosos, completar la ocupación de sus plantas urbanas, hacer un mejor uso del suelo con servicios, impulsar inversiones que redunden en recupero de valorizaciones inmobiliarias y de deudas tributarias, entre otras.

La relevancia de lo expuesto y sus implicancias presentes y futuras para el conjunto de la sociedad, así como cierta ausencia en el país de investigaciones actualizadas sobre el tema, legitima la presente pesquisa, la cual, de naturaleza exploratoria, asume el objetivo de caracterizar el estado de situación de los BT que disponen tres municipios de Argentina –Santa Fe, Santo Tomé y Esperanza– que integran el Área Metropolitana Santa Fe (AMSF) en términos de a) competencias asignadas por normativa al instrumento, modalidades previstas para la incorporación de suelo, recursos disponibles y autoridad de administración; b) superficie de suelo administrado –expresada en cantidad y tamaño de lotes–; c) destinos conferidos a las parcelas que los conforman y d) desafíos (cambios de prioridades en las agendas de gobierno, desconocimiento sobre sus alcances, ausencia de equipos técnicos imbuidos en la temática, desarticulación con otras políticas de gestión del suelo, etcétera) que enfrenta la utilización de esta herramienta.

En términos generales, el trabajo contribuirá a identificar *drivers*, factores y/o aspectos clave que pueden promover u obstaculizar este tipo de política pública, dialogando así con producciones que destacan las bondades que la teoría atribuye a los BT, pero que no siempre ofrecen evidencia que refleje su desempeño práctico, el derrotero que efectivamente siguen más allá de la normativa que los encuadra.

En un plano metodológico, la investigación es de tipo cualitativa, adoptando un perfil exploratorio-descriptivo. Si bien el tercer apartado amplía esta cuestión, vale adelantar aquí que análisis documental (ordenanzas municipales principalmente) y entrevistas en profundidad semiestructuradas a informantes

clave de cada municipio son las dos técnicas empleadas para la producción de evidencia empírica. Las entrevistas, particularmente, procuran complementar y contrastar la información recabada en las ordenanzas, así como ilustrar sobre los desafíos que implica la administración de BT. El criterio de selección de los casos responde a que Santa Fe, Santo Tomé y Esperanza son municipalidades que cuentan con ordenanzas que estipulan la creación, organización y funcionamiento de los BT. Además, el hecho de que sean los centros urbanos del AMSF con mayor cantidad de población y hogares supone que es en ellos donde más se manifiesta la necesidad de disponer suelo pasible de ser aportado a operaciones urbanístico-habitacionales de distinta naturaleza. Destaca la situación de Santa Fe, localidad que presenta el menor porcentaje de parcelas urbanas baldías (Carné, 2025).

El trabajo se organiza con una primera sección que ofrece el marco teórico con el que se aborda el fenómeno (fenómeno que, como se dijo, se inscribe en la problemática más amplia del suelo urbano privado y público vacante), mencionando ejemplos paradigmáticos de su aplicación en ciudades del país, así como instituciones que en la región impulsan la adopción de BT por parte de Estados locales y *policymakers* en general. El segundo apartado brinda precisiones con respecto a las localidades seleccionadas y al AMSF que integran (perfil productivo, dinámica demográfica reciente, etcétera). El tercero, informa las decisiones metodológicas tomadas y el trabajo de campo realizado para dar cumplimiento al objetivo definido. La cuarta sección presenta, por un lado, la normativa que en cada una de las localidades observadas crea los BT, definiendo sus alcances, las autoridades encargadas de su administración, las formas de incorporar suelo, etcétera; por otro, los testimonios de los actores entrevistados. El quinto apartado resalta los hallazgos obtenidos y marca eventuales tensiones entre las prescripciones de cada normativa local con las prácticas efectivas de los DEM en la materia. El artículo cierra con comentarios que, a partir de los resultados alcanzados, proponen posibles líneas de acción con que promover y perfeccionar esta herramienta.

Banco de tierras: aspectos conceptuales, experiencias destacadas y actores patrocinantes

“Banco de tierras” (“reservas territoriales” en países como Colombia y México) es el término empleado para designar tanto el stock de lotes, de parcelas de suelo de dominio privado del Estado (generalmente local) como el dispositivo institucional diseñado para su administración. Dinámicos por operaciones de incorporación (compra directa, expropiación, canje de deudas, usucapión, cesiones enmarcadas en desarrollos urbanísticos, donaciones directas, etcétera) y erogación (venta, donación, afectación a equipamiento y/o a vivienda

pública), los BT permiten a los Estados locales contar con suelo –urbanizado, urbanizable y no urbanizable– para ofrecer a población de ingresos bajos o medios a precios más asequibles que los de mercado, aportarlo para el desarrollo de programas habitacionales y/o de construcción de vivienda por esfuerzo propio y ayuda mutua, orientar la expansión urbana y la provisión de espacios verdes y equipamientos comunitarios, entre otras finalidades (Reese, 2003; Clichevsky, 2006) conducentes a asegurar el derecho a un hábitat digno. En sintonía, Guevara apunta que los BT también permiten “participar de las rentas del suelo urbano que se generan a partir de los cambios de usos del suelo y de la inversión en obra pública” (2023, p. 61). Es de destacar, por último, que se trata de un instrumento que habilita eficientizar el uso de un bien escaso de la naturaleza.

Para lograr algunos de los objetivos expuestos, autores como Morales Schechinger sugieren que dicho stock debe ser cuantitativamente considerable ya que, a mayor cantidad de tierras en posesión, mayor incidencia sobre los fenómenos (precios, especulación) que se buscan controlar. La suficiencia de tierra permitiría “dosificar su liberación en el mercado de manera tal que influya en la cantidad ofertada y se reduzca el nivel general de precios” (2007, p. 12).

En Argentina, así como en buena parte de los países de la América Latina, una de las cuestiones que explican la importancia de este tipo de herramienta es la tendencia al alza del precio del suelo urbano, mercancía que no solo se ha vuelto de difícil acceso para sectores sociales de ingresos bajos y medios (Baer, 2012; Calderón, 2015), sino cuyo precio ha pasado a representar un alto porcentaje del costo total de una vivienda. Otro aspecto que también le confiere relevancia remite a las restricciones que el mismo Estado enfrenta cuando, careciendo de suelo, lo demanda para instalar soportes colectivos y/o desarrollar planes de vivienda y tiene que afrontar elevados precios de mercado o bien cuando pudiendo ejercer el dominio sobre parcelas vacantes, no lo hace por no haberlas saneado en términos registrales.

En países de la región, la implementación de BT

[...] ha sido limitada por varias razones: falta de recursos; otras prioridades de corto plazo que compiten por fondos públicos limitados; complicados procedimientos legales para la adquisición de tierras; influencia local de poderosos intereses inmobiliarios; impactos perjudiciales de altas tasas de inflación y malas prácticas de gestión (Smolka, 2013, p. 20).

La cuestión de la adquisición de parcelas para incrementar el stock del BT merece ser brevemente profundizada ya que, en efecto, si bien un BT puede inicialmente constituirse con lotes, terrenos, fracciones y parcelas en posesión municipal que no tengan afectación específica², es clave disponer mecanismos

² Los Estados locales deben contar con sistemas de información catastral accesibles y actualizados que contribuyan a

que puedan abastecerlo con cierta regularidad a lo largo del tiempo para compensar las bajas operadas. Es en este sentido que Duarte advierte sobre la “importancia de combinar el funcionamiento de un banco de tierras con políticas activas para adquirir suelo” (2020, s. p.). En Argentina, como ejemplos de “buenas prácticas” en cuanto a la aplicación de estas políticas, vale destacar casos como el del municipio de Esteban Echeverría (provincia de Buenos Aires). Allí, el Estado local, en el marco de normativas provinciales (decreto Ley 8912/77 y Ley 14449/12), exige suelo (o dinero) por no menos del 10 % de la valorización inmobiliaria que convalida al aprobar desarrollos urbanísticos (los que hacen un mayor aprovechamiento del suelo). Así, adquiere este recurso sin tener que esperar la finalización de la operación: el propietario cancela su obligación de aportarlo recibiendo a cambio un “certificado de compensación de suelo”, el cual presenta a la municipalidad al momento de avanzar con las obras (Scatolini, Duarte y Giménez Hutton, 2019, p. 140). Otro caso de referencia, muy citado en la bibliografía específica, es el de la ciudad de Trenque Lauquen. Allí, el Estado local exige el tributo de contribución por mejoras en oportunidad de que sus decisiones administrativas o sus inversiones en infraestructura y/o equipamientos valoricen inmuebles de propiedad privada. La contribución por mejoras habitualmente se manifiesta en operaciones de loteo en suelo recalificado (de rural a urbano), debiendo el propietario ceder 12 % de los lotes generados (Duarte y Baer, 2013). Moreno (provincia de Buenos Aires) también supo desarrollar, hacia comienzos de los años 2000, un destacado BT. Según Clichevsky (2006), incorporó en dos años más de cuatro mil parcelas apelando a juicios de apremio a deudores inmobiliarios, remates judiciales y donaciones directas. Finalmente, en Sunchales (provincia de Santa Fe), hacia 2016, el Estado local, con recursos procedentes del recupero de valorización inmobiliaria equivalentes a 19.500 m² de suelo urbanizado, compró 27.300 m² de suelo rústico en el que produjo setenta y ocho lotes con servicios. La venta de cincuenta y dos de estos lotes permitió que luego adquiera catorce hectáreas localizadas en zona de interfase rural-urbana, las que subdividió en trescientos treinta y dos lotes, incrementando así la cantidad de parcelas destinadas a programas de vivienda social (Brenna, 2022).

Estas experiencias, entre otras que vienen consolidándose en el país, ilustran sobre el abanico de opciones que permiten a los Estados locales adquirir suelo sin necesariamente tener que recurrir a las tradicionales operaciones de compraventa o expropiación, alternativas no siempre óptimas en tanto la primera puede incorporar expectativas de valorización por parte de la persona propietaria mientras que la segunda puede representar un elevado costo futuro para las cuentas fiscales dado que, oportunamente, los fallos judiciales tienden a

reconocer el estado dominial de cada parcela (Erba y Piumetto, 2016).

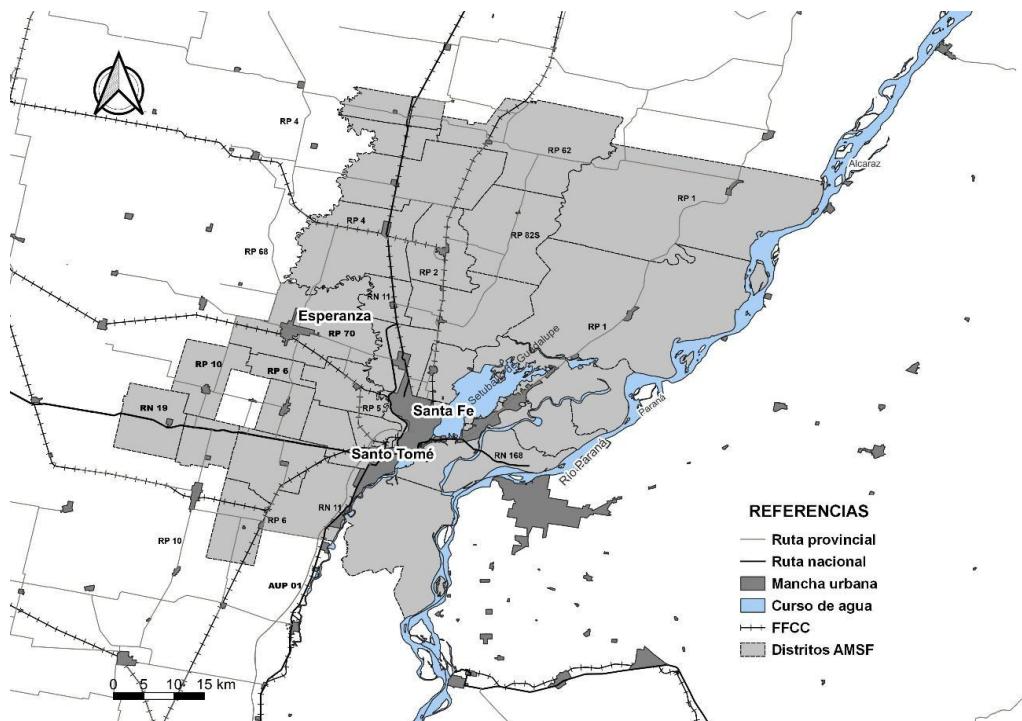
considerar y resarcir dichas expectativas de valorización (Guevara y Wallace, 2022).

Para cerrar este apartado, sirva mencionar que la conformación de BT como instrumento que –principal pero no exclusivamente– favorece el acceso al suelo urbano a sectores sociales que no pueden procurárselo a través del mercado, ha venido siendo impulsada en la región por una institución de referencia ineludible como es el Lincoln Institute of Land Policy (LILP). Con sede en Boston (Estados Unidos), esta escuela –creada en 1974– forma investigadores y asesora a equipos técnicos y decisores políticos de todo el mundo. Para los países de América Latina y el Caribe, promueve “el uso de herramientas de financiamiento con base en el suelo para expandir la infraestructura urbana y la vivienda social, y mitigar la informalidad, los impactos del cambio climático y la pobreza” (Lincoln Institute of Land Policy [LILP], s. f., s. p.). El LILP se vincula con la Fundación Lincoln, la cual fuera fundada en 1946 por John Lincoln, un industrial e inversor simpatizante de las ideas de Henry George sobre la participación del conjunto de la sociedad en las rentas generadas por la tierra.

Precisiones sobre las localidades estudiadas y el área metropolitana que integran

AMSF es el nombre que el Ente de Coordinación del Área Metropolitana Santa Fe (ECAM) da al territorio integrado por veintiocho distritos cuyos Estados locales, a la fecha, forman parte de dicho dispositivo institucional. Como ilustra la Fig. N.º 1, se trata de un área metropolitana donde las veintiocho jurisdicciones son espacialmente contiguas, aunque la coalescencia física solo se expresa en seis de las localidades de esos distritos³. Comprende una población que, de acuerdo con datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas realizado en 2022 por el INDEC, asciende a 647.497 personas.

³ El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) denomina Aglomerado Gran Santa Fe a esta localidad compuesta integrada por Santa Fe, Santo Tomé, Recreo, San José del Rincón, Sauce Viejo y Arroyo Leyes.

Figura N.º 1. Santa Fe, Santo Tomé y Esperanza en el Área Metropolitana Santa Fe

Fuente: elaboración propia.

La base productiva de esta área es diversa: en términos generales, las actividades agropecuarias y frutihortícolas se localizan hacia el noroeste (ruta nacional N.º 11 y ruta provincial N.º 70), las manufactureras y logísticas hacia el sur (ruta nacional N.º 11) y el oeste (ruta nacional N.º 19), las vinculadas al turismo, sobre el corredor de la ruta provincial N.º 1 mientras que los servicios (salud, educación superior, comercio, político-administrativos, etcétera) tienden a concentrarse en la ciudad cabecera y capital de la provincia homónima, Santa Fe.

Santa Fe, Santo Tomé y Esperanza representan 81,4 % del total poblacional del AMSF. La primera de ellas, principal sede administrativa del Estado provincial, cuenta con 405.264 habitantes (+3,2 % con respecto a valores del censo realizado en 2010). Allí, la escasa disponibilidad de suelo urbano (localizado básicamente en el borde norte del distrito⁴) ha llevado no solo a que su población lo demande en localidades lindantes (Carné, 2021) sino a una creciente verticalización de su área central y a cambios en indicadores urbanísticos tendientes a aumentar la densidad poblacional en barrios del macrocentro (Fedele y Martínez, 2015). Este proceso constructivo responde tanto a la relativa previsibilidad y corto horizonte temporal que ofrece el sector de la Construcción a la rotación del capital invertido como al aumento de hogares observado en la

⁴ La mayor parte de la planta urbana de Santa Fe se encuentra rodeada por cursos de agua: hacia el borde oeste, el río Salado; hacia los bordes sur y este, riachos y lagunas del sistema fluvial del río Paraná.

ciudad (20 %, Poblaciones, s. f.; a). Santo Tomé, a su turno, tiene 75.133 habitantes (+13,8 % de variación intercensal). En las últimas dos décadas reforzó su rol de “ciudad-dormitorio” a partir del surgimiento de numerosos barrios cerrados localizados en adyacencias de la autopista provincial N.º 1, cercanos y con rápido acceso al centro de Santa Fe. Estos desarrollos inmobiliarios y, en menor medida, la realización de urbanizaciones tipo “barrio abierto” fueron simultáneos a un crecimiento de 31,2 % en el número de hogares de la localidad (Poblaciones, s. f.; b). Esperanza, por último, ubicada a 30 km de Santa Fe, tiene 46.757 habitantes (+11,1 %). Entre censos, la cantidad de hogares creció 29 % (Poblaciones, s. f.; c). Esta evolución parecería asociarse con la radicación de mano de obra demandada por empresas de perfil agrícola-ganadero y manufactureras ligadas a la industria del amoblamiento y con el flujo de estudiantes de nivel superior⁵.

En los tres casos, el importante crecimiento en la cantidad de hogares representa una presión sobre la disponibilidad de suelo urbano y vivienda. Si bien una parte de esa demanda puede satisfacerse con la oferta de desarrolladores inmobiliarios (Carné, 2024), otra parte no puede afrontar los precios de mercado de esas mercancías. Se manifiesta así una de las razones –quizás la más acuciante– para que los Estados locales relevados gestionen BT que contribuyan a dar respuesta a las necesidades habitacionales desatendidas por el mercado.

Decisiones metodológicas

La búsqueda de antecedentes que tengan por objeto de estudio el desempeño de BT en localidades del AMSF arroja como resultado la ausencia de investigaciones que hayan generado algún tipo de información que sirva de insumo para, eventualmente, ampliar, actualizar, contrastar, etcétera. Por tal motivo, la presente pesquisa pretende explorar y describir el estado de situación de los BT de Santa Fe, Santo Tomé y Esperanza en términos de a) competencias asignadas por la normativa, modalidades establecidas para la incorporación de suelo, autoridad de administración, recursos presupuestarios disponibles; b) cantidad y tamaño de lotes que integran la reserva de tierras; c) destinos conferidos a las parcelas que conforman los BT y d) desafíos que enfrenta la gestión de los BT.

Las dos técnicas utilizadas para producir evidencia empírica son exploración de material documental (Valles, 1999) y entrevistas en profundidad semiestructuradas (Marradi, Archenti y Piovani, 2007) a informantes clave. La triangulación de estas técnicas (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2010) responde al interés por contrastar y ampliar la información

⁵ La Facultad de Ciencias Veterinarias y la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional del Litoral se radican en Esperanza.

recabada con la primera de ellas. En efecto, en los casos bajo observación, las entrevistas a informantes clave (funcionarios políticos y/o integrantes de equipos técnicos de áreas de los DEM ligadas al ordenamiento y/o a la planificación territorial) auxilan en la tarea de constatar si en la práctica, en su funcionamiento efectivo, los BT respetan o no lo prescripto por las ordenanzas que, en cada caso, los regulan. Además, en tanto fuente primaria de información, las entrevistas ayudan a descubrir no solo aristas de la operatoria cotidiana de los BT (obstáculos enfrentados, conveniencia de cambios normativos a introducir, etcétera) sino también acceder a acontecimientos o “climas de época” que explican la “aparición” de los BT como tema a atender por parte de un DEM. En definitiva, las entrevistas ofrecen “una gran riqueza informativa (intensiva, de carácter holístico o contextualizada), en las palabras y enfoques de los entrevistados” (Valles, 1999, p. 196). En esta investigación, los datos obtenidos son tratados agrupándolos en dimensiones de análisis seleccionadas a partir del marco teórico (dimensiones a-d expuestas en el párrafo anterior). En términos de Huberman y Miles, se trataría de un análisis con el que, inductivamente, “describir y explicar (a algún nivel) un patrón de relaciones” (2000, p. 263).

Dado el perfil cualitativo y exploratorio de la investigación, la muestra de entrevistados es de tipo no probabilística, estando conformada por tres informantes, uno por caso estudiado. Para preservar su anonimato, los testimonios son identificados como “E1” (informante Santa Fe), “E2” (informante Santo Tomé) y “E3” (informante Esperanza). Las entrevistas fueron realizadas en fechas 30 de enero de 2025, 02 de julio de 2024 y 18 de diciembre de 2024 respectivamente.

La evidencia reunida

Este apartado presenta la evidencia recabada durante el trabajo de campo, en el cual se recurrió a la exploración de material documental (ordenanzas relacionadas con el funcionamiento de los BT) y a entrevistas en profundidad semiestructuradas con funcionarios políticos (Agencia Santa Fe Hábitat, de Santa Fe –en adelante ASFH– e Instituto Municipal del Hábitat, de Esperanza –en adelante INMUHA–) e integrante de equipo técnico (Dirección de Planeamiento del DEM de Santo Tomé) con vinculación a la gestión de BT. Estos informantes fueron seleccionados por ocupar (ASFH) o haber ocupado (INMUHA) cargos de dirección en tales organismos, en cuya órbita se encuentra la administración de los BT y que por ello disponen, en principio, de información relevante para la investigación. En el caso del DEM de Santo Tomé, el informante reclutado, además de lo recién expuesto, es personal municipal de planta permanente y ha sido testigo cercano del derrotero seguido por la ordenanza que enmarca el BT en esa ciudad. Finalmente, las credenciales educativas portadas

(Arquitectura en dos casos y Maestro Mayor de Obras), la posibilidad de acceder a ellos y la disposición a cooperar que demostraron (Marradi, Archenti y Piovani, 2007), fueron elementos que también justificaron su selección.

Características de los BT y competencias conferidas por la normativa

En Santa Fe, Santo Tomé y Esperanza, las normas que regulan los BT surgieron, respectivamente, en 2012, 2011 y 2002. Se trata de las ordenanzas 11952, 2839 y 3339, las que, en términos generales, informan la finalidad y/u objetivo que persiguen los BT, los mecanismos a través de los cuales pueden incorporar y desprenderse de suelo, la procedencia de sus recursos financieros, etcétera. La replicación de este tipo de normas hacia 2011 y 2012 no es casual, sino que responde, al menos en parte, al hecho de que la recuperación de la Construcción y del sector inmobiliario en general experimentada tras la salida del modelo de Convertibilidad en 2002 puso en evidencia la escasez de suelo servido que afectaba a su demanda tanto privada como pública (Del Río, Langard, Arturi y Politis, 2013).

Como común denominador, dichas piezas normativas indican que los BT se integran inicialmente con los inmuebles en propiedad del Estado municipal que carecen de afectación específica, debiendo servir al crecimiento de la ciudad, atender particularmente las necesidades de vivienda de los sectores de ingresos medios y bajos y los requerimientos de equipamiento colectivo y de espacios públicos.

De las tres, la ordenanza santafesina es taxativa en cuanto al “objeto” del BT: “constituir una reserva y un relevamiento de tierras, con destino a: planes de vivienda de interés social, espacios verdes y espacios públicos de uso comunitario, educativo, social, cultural y deportivo” (Ordenanza 11952, p. 1). Es también esquemática para definir la autoridad de administración del BT y las formas de incorporar, registrar y ceder lotes. Las ordenanzas de Santo Tomé y Esperanza (la primera siguió muy de cerca a la segunda en su redacción) parecen más ambiciosas a la hora de definir las “incumbencias” del instrumento: además de listar, vigilar y controlar el patrimonio del BT, estipulan actuar como “contralor del comportamiento de titulares de lotes baldíos o fracciones desocupadas del radio municipal” (Ordenanza 3339, p. 2). Establecen también sanear el catastro municipal de irregularidades notariales o dominiales y fijar pautas para el uso de lotes que integran el BT sin que medie traslado de dominio (usufructo, alquiler, comodato). Vale destacar que, de las tres, la ordenanza santotomesina es la única que hace explícita la pretensión de “regular el mercado de terrenos” (Ordenanza 2839, p. 1).

En cuanto a la incorporación de suelo, las ordenanzas confieren a los BT un menú amplio de posibilidades: a) adquisición directa (compraventa con recursos de los BT), licitación y concurso de precios, b) donación (incluye aquellas efectuadas

en el marco de operaciones de loteo y/o subdivisión de tierras), c) cesión gratuita por cancelación de deudas con el Estado municipal, d) expropiación –previa declaración de interés público por parte del DEM– y e) transferencia de inmuebles del Estado nacional y/o provincial. A esta lista, la legislación de Santa Fe agrega modalidades de incorporación tales como f) la urbanización consorciada, g) la vacancia por abandono calificado, h) la extinción relativa de dominio por abandono calificado, i) la usucapión y j) la subasta por juicios de apremio.

Es importante destacar que en Santa Fe y en Esperanza, los BT son gestionados por organismos autárquicos del Estado local: la ASFH (Ordenanzas 10382 de 1998 y 11836 de 2011) y el INMUHA (Ordenanza 3706 de 2012). Esas normas fijan que el presupuesto de la ASFH proviene, en parte, de aportes de rentas generales de la municipalidad y, en parte, del cobro de cuotas por la venta de terrenos y casas, por alquileres y por convenios que pueda celebrar con organismos nacionales e internacionales. De manera similar, el INMUHA financia sus operaciones con recursos del presupuesto municipal, a los que agrega 5 % procedentes de la tasa de alumbrado público, 50 % de lo recaudado en concepto de derechos de edificación y 60 % de lo recaudado por regularizaciones de obra, actualización catastral, etcétera. También puede obtener recursos por el cobro de alquileres de inmuebles propios y el cobro de cuotas por ventas de terrenos y casas, así como, más excepcionalmente, subsidios y fondos enmarcados en programas habitacionales del Estado provincial, nacional o de organismos internacionales. Estas consideraciones son importantes en tanto ofrecen un acercamiento a los márgenes de maniobra que pueden disponer estos organismos para incorporar suelo al patrimonio del BT, sanear su titularidad, llevarles servicios, etcétera.

En Santo Tomé, la ordenanza de creación del BT informa financiamiento con base en el presupuesto municipal anual y por la conformación del “Fondo del Banco Municipal de Tierras” a partir de ingresos obtenidos por la venta de terrenos, por el otorgamiento de subsidios, donaciones y permutas y con aquellos “montos que resulten de ventas, alquileres, comodatos, leasings, usufructo o sanciones que se apliquen en virtud de la presente ordenanza” (Ordenanza 2839, p. 4). Es de destacar que en esta localidad el BT no es gestionado por un organismo estatal con autonomía administrativa, funcional y financiera sino por la Secretaría de Obras y Servicios Públicos del DEM.

Por último, las ordenanzas de Santa Fe y Santo Tomé establecen crear padrones o inventarios (a actualizar con regularidad) que reúnan información de cada parcela relevada y afectada al BT (datos dominiales y catastrales, existencia de deudas, multas y embargos, si presentan solicitudes de urbanización o

subdivisión, si fueron declaradas de utilidad pública y están sujetas a expropiación).

El testimonio de los informantes

Las entrevistas realizadas buscaron recabar información, principal pero no exclusivamente, en torno a cuatro dimensiones: 1) condiciones de funcionamiento del BT; 2) operaciones a través de las cuales el BT incorpora y cede lotes; 3) patrimonio de lotes disponibles y 4) desafíos que plantea la gestión de los BT. A continuación, se ofrece la evidencia reunida en torno a dichas dimensiones para cada localidad relevada.

En Santa Fe, el BT ha tenido una actividad permanente desde su creación en 2012. Al menos en parte, esta realidad ha respondido a la necesidad de ordenar la ocupación de áreas vacantes situadas en el noreste y noroeste del ejido para contar con “suelo seguro” (E1), no inundable, en el que, entre otros destinos, localizar población afectada por los recurrentes desbordes de los cursos de agua que circundan la ciudad. Es así como

[...] una de las primeras acciones del banco de tierras fue la expropiación de ese terreno [hoy barrio Nueva Esperanza Este], que, inicialmente, fue para la reubicación de familias en zona de riesgo hídrico y que después se pudo calzar [sic] con una política de vivienda de clase media que fue PROCLEAR⁶ (E1).

Dado que “lo que es suelo libre, factible de ser urbanizado, [la municipalidad] prácticamente ya no tiene” (E1), la incorporación de parcelas al BT apela, además de las expropiaciones, a la realización de convenios con propietarios privados de suelo con deuda tributaria (tasa general de inmuebles, multas por falta de mantenimiento, etcétera). En 2016, este recurso permitió conseguir suelo para aportar a un programa de viviendas del Estado nacional. En efecto, la ASFH sumó entonces aproximadamente trescientas parcelas por medio de un convenio urbanístico con una asociación civil propietaria de suelo intrusado y con deuda inmobiliaria, el cual donó a cambio de la condonación de la deuda.

Nos valemos mucho de estas situaciones. Grandes propietarios privados que pueden llegar a tener alguna deuda, [analizar] cómo podemos hacer algún convenio. No solo para impulsar al privado a que haga algo con su suelo sino para que la misma municipalidad pueda tener algún stock, un *back up* de suelo (E1).

Las urbanizaciones realizadas por desarrolladores son una tercera fuente de suelo que puede destinarse al BT. Por ordenanza, todo desarrollo urbanístico debe donar 5 % de superficie en concepto de reserva de tierras. Sin embargo, por un lado “no hay demasiados [desarrolladores] privados que estén hoy moviendo suelo para urbanizar” (E1) y, por otro, como no se trata de grandes proyectos (en términos de hectáreas), la ASFH no suele obtener más de “dos, tres, cuatro parcelas” (E1). La informante también menciona las donaciones como forma de

⁶ Este es el nombre con el que se hace referencia al Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar lanzado en 2012 por el Poder Ejecutivo Nacional.

ingreso de suelo, aunque parecerían tratarse de casos aislados, poco sistemáticos. Finalmente, la compra de suelo es desestimada por la ASFH: “nunca se nos ocurrió comprar suelo. Siempre tratamos de utilizar todas las gestiones [sic] que tenemos como para poder adquirirlo sin tener que usar recursos. Porque aparte, si sale el Estado a comprar, impacta en el precio del suelo” (E1).

El destino habitual del suelo del BT santafesino es el desarrollo de programas habitacionales en conjunto con los Estados provincial y/o nacional. En este sentido, de manera conveniada, la municipalidad generalmente aporta suelo y los demás niveles del Estado financian las construcciones y la infraestructura (en caso de estar incompleta). Solo de manera excepcional el suelo del BT es vendido (el antecedente destacado inmediato es de los años 2012-2013, cuando fueron vendidas parcelas con servicios en el barrio Nueva Esperanza Este a adjudicatarios de créditos PROCLEAR).

Los desafíos que enfrenta el BT en Santa Fe, en buena medida pasan por

[...] cómo te vinculas con las otras áreas [de la municipalidad]. Catastro, Planeamiento. Cómo los proyectos empiezan a calzar [sic] en la misma idea de crecimiento de la ciudad. Cómo, a pesar de los cambios de gestiones, se mantienen los planes urbanos en cuanto a las previsiones que uno tiene de algún lugar (E1).

Asimismo,

[...] las negociaciones con los privados son bastante duras [...] Cómo empezás a establecer un diálogo con cada uno de los interesados y poder llegar a un acuerdo [...] Estamos acercándonos a los propietarios no para sacarles el dinero sino para ver cómo podemos hacer algún acuerdo. A nosotros nos interesa suelo para abrir calles, para poder intervenir en el entorno macro (E1).

Estos dos puntos no son los únicos ya que “siempre la cuestión financiera es como «la» problemática” (E1). La ASFH “a nivel presupuestario, es como una Secretaría más” (E1). Quitando eventuales financiamientos de organismos internacionales y del Estado provincial o nacional, no ha generado fuentes propias de ingresos a pesar de estar capacitada, por normativa, para hacerlo (convenios por valorización inmobiliaria, por ejemplo).

Por su parte, en Santo Tomé, el informante, consultado sobre las características que asume el funcionamiento del BT, sostuvo que la ordenanza que enmarca su creación:

[...] nunca se reglamentó.⁷ Para poder instrumentar la ordenanza, hay que abrir una cuenta para depositar [dinero] en el caso de que los terrenos se vendan [...] Nunca se creó. Es complicado, ¿viste? Políticamente es complicado. Quién la administra, qué se

⁷ En la provincia de Santa Fe, toda ordenanza municipal sancionada por el Concejo Deliberante requiere la promulgación por parte del DEM (quien dispone de diez días hábiles para ello, además de poder vetarla). En oportunidades, es necesario que el DEM reglamente la aplicación de una ordenanza. La no reglamentación no la invalida, pero puede dejarla inoperante en los hechos.

hace con esos fondos [...] Lo que pasó con el tiempo es que, creo yo, la imposibilidad de armar equipos de trabajo y de reglamentar la ordenanza –en el sentido de que tenés que armar estructuras administrativas para poder hacerte de las tierras– eso no pasó. Entonces quedó todo como en *stand by* (E2).

En otras palabras, en esta localidad el BT no se ejecuta en los términos propuestos por la ordenanza 2839/11. No obstante, desde su área llevan un inventario informal, *ad hoc*, de

[...] terrenos que son potencial propiedad del Estado. Algunos son propiedad del Estado, ya tienen la escritura a nombre de la municipalidad. Otros están en ese ínterin de que hubo un acto voluntario de donación, pero efectivamente no se hizo el traspaso de la escrituración [...] Pero sí, yo tengo un Excel de todos esos terrenos y puedo estimar la superficie de la que estamos hablando (E2).

Asimismo, el informante pone de manifiesto las dificultades que enfrenta el DEM para disponer de suelo. Por un lado, no lo adquiere con fondos procedentes del recupero de plusvalías urbanas: “¿que se haya recuperado suelo con la plusvalía captada del distrito de urbanizaciones especiales⁸? No. Al menos yo no tengo conocimiento” (E2). Por otro, al suelo que incorpora en el marco de operaciones de urbanización (los desarrolladores deben donar al municipio 10 % de la superficie a urbanizar) no puede darle otro destino ya que, por ordenanza, está afectado a espacios verdes⁹. Ni venderlo para comprar suelo ni trocarlo por suelo con otra localización. Así, desde esta perspectiva, se multiplican las “placitas barriales, pero no hay un parque en Santo Tomé que tenga la capacidad de generar una nueva centralidad, que pueda distribuir mejor el área recreativa” (E2). En cuanto a la cesión de suelo, generalmente se lo destina a equipamientos colectivos (escuelas y plazas) y a programas habitacionales financiados por otros niveles estatales.

Sobre los desafíos que afronta la gestión de suelo, el informante destaca dos: reducir la discrecionalidad política en cuanto a los destinos dados al suelo disponible y contar con lineamientos de gestión que apoyen y den continuidad a iniciativas como la de BT. En alusión al primer punto, señaló: “nosotros trabajamos desde la Dirección de Planeamiento haciendo un inventario del suelo. Tenemos un listado que se va revisando cada seis meses [...] Sin embargo, discrecionalmente el Ejecutivo define qué uso se hace de ese suelo” (E2). En cuanto al segundo, sostuvo que

[...] como toda herramienta, el BT tiene que ser una práctica continua. Y para eso hay que armar equipos de trabajo que tengan en su agenda diaria el tema del BT. Un BT es dinámico. Se va produciendo con el tiempo. Para poder obtener el recurso del suelo propio, vos tenés que hacer un procedimiento administrativo de la registración del suelo y tener la escritura a nombre de la municipalidad. Todo eso es un proceso muy largo y

⁸ En el Distrito de Urbanizaciones Especiales de Santo Tomé se localizan los barrios cerrados de la ciudad. La ordenanza 2844 permite a la municipalidad capturar parte de la renta urbana generada por la normativa específica conferida al distrito.

⁹ Desafectar suelo y darle nuevo destino es competencia del Concejo Deliberante municipal.

costoso. Entonces, como que queda rezagado en la agenda de los gobiernos municipales (E2).

En Esperanza, la situación es diferente a la de los casos anteriores. La informante afirma que “el municipio tiene bastante suelo” (E3) producto de haber celebrado años atrás (en gestiones de Gobierno de diferente signo político) convenios urbanísticos que incorporaron tierras al banco, pero sin adjudicarlas a programas de suelo o vivienda. En uno de dichos acuerdos,

El privado aportó el suelo y el municipio, con fondos del INMUHA, todo lo que es infraestructura y obras. No es el municipio el que aporta. Esto explica la dilatación en el tiempo [para concluir las obras]. Los recursos del INMUHA no son altos. Con las subastas de lotes que se habían llevado adelante en su momento [gestión de Gobierno anterior], se pudo avanzar en las obras, en el pago de profesionales... (E3).

La informante ofrece así un testimonio ilustrativo de dos cuestiones: la primera, la realización de convenios público-privados como uno de los modos de incorporar parcelas al BT. La segunda: las subastas de parcelas como medio de obtener dinero con el que financiar la urbanización de suelo¹⁰.

Además de la venta de lotes por medio de subastas, la informante detalla una operatoria en virtud de la cual fueron vendidos veinte lotes, seleccionando a los compradores por medio de un sorteo. Se trató de

[...] parcelas de 250 a 400 mts² aproximadamente, distribuidas en diferentes barrios. No se hacía nada en esos predios y era un gasto de corte de yuyos... Buscamos tres cotizaciones, con tres inmobiliarias distintas. Esas tres cotizaciones las promediamos y se hizo un 25 % menos del valor [sic]. Eso se puso a la venta con un valor por debajo del valor de mercado [...] Teníamos lotes desde 10 millones de pesos hasta casi 30 millones de pesos (E3).

El INMUHA, al momento de firmar el boleto de compraventa, requirió a cada adjudicado 30 % del valor del terreno exigiendo presentar dentro de los doce meses posteriores el plano de la vivienda a construir. Es conveniente destacar que el dinero recaudado por estas ventas “se dispuso para finalizar cuatro viviendas que fueron entregadas este año. O sea, el fin del programa de veinte lotes es finalizar un programa de treinta y dos viviendas abierto desde 2016” (E3). De este modo, el uso de recursos procedentes de operaciones de venta de suelo para finalizar la construcción de viviendas y no para adquirir nuevo suelo, resiente las funciones de un BT.

Una tercera forma de desprenderse de suelo fiscal consistió ya no en venderlo sino en donarlo a sindicatos que tenían un cupo local de viviendas asignado en el marco de programas habitacionales del Estado provincial: “ellos sortearon

¹⁰ La estrategia de subastar parcelas de suelo servido en áreas centrales consolidadas para, con lo recaudado, adquirir mayor cantidad de suelo a menor valor ubicado en zonas periféricas no urbanizadas presenta controversias dados los elevados costos que acarrea la provisión de infraestructuras de servicios.

viviendas para sus afiliados. A nosotros eso nos reduce el listado de inscriptos para el tema vivienda" (E3).

Retomando lo expuesto con relación a la incorporación de suelo, además de los convenios urbanísticos, la informante afirma tener:

[...] un registro de la mayoría de los terrenos propios del municipio. Algunos ya están inscriptos a nombre del municipio y otros no. Tienen toma de posesión y demás, pero no tienen la inscripción [...] Hay terrenos que tienen problemas de título o hay que hacer mensuras. Eso se va haciendo a medida que hay presupuesto. Son costos altos (E3).

Finalmente, menciona la posibilidad de apelar a juicios de usucapión por parcelas o manzanas que quedaron sin herederos: "hubo un caso puntual que el municipio había iniciado. En paralelo, un particular también había iniciado [juicio de usucapión]. El municipio perdió el juicio [...] Son gastos que también cubre el INMUHA" (E3).

A través de los procedimientos expuestos (convenios urbanísticos, regularización dominial, usucapión), el INMUHA ha logrado contar con aproximadamente ciento cincuenta y ocho lotes¹¹ de superficies estándar para destinar a vivienda, con distintos niveles de avance en términos de regularización dominial y provisión de servicios.

Consultada sobre las dificultades y/o desafíos que afronta la gestión del BT, la informante señaló, en primer término, las restricciones presupuestarias, producto, en parte, del atraso en el pago de cuotas de vivienda social. Estas cuotas representan recursos que el INMUHA deja de percibir:

[...] el pago de cuotas es hoy un problema. Hoy, hay gente que acumula 15 cuotas, 6 cuotas, 10 cuotas impagadas. Desde el municipio no se hizo nada, si bien se les notifica, se les manda cédulas [...] Las cuotas son bajas. Hay cuotas de \$50.000 hasta \$150.000 que hoy no representan el alquiler de un departamento de un dormitorio y, asimismo, no se pagan. Es difícil que el instituto pueda hacer mucho con eso. No da abasto. Los sueldos del personal que tiene el instituto se pagan con los ingresos mensuales del instituto [...] Quien no tiene conocimiento interno del instituto, son muchas tareas que se llevan adelante con muy poco personal. En sí, el INMUHA son cuatro personas. Todo lo que quieras hacer es tercerizado o en colaboración de otras Secretarías del municipio. Todo es un costo. Cortar yuyos es un costo. Si tenés que poner seguridad en un programa de viviendas, es un costo. Contratar un agrimensor... Los ingresos son pocos como para seguir expandiendo [actividades] (E3).

Hallazgos alcanzados

De acuerdo con la evidencia reunida, es posible afirmar que los BT en particular y, de modo general, la gestión de suelo por parte de los DEM, presentan

¹¹ Además de este stock, el municipio posee suelo para destinar a actividades industriales: "El municipio dispone de suelo en zonas industriales que no usa para nada" (E3).

características tanto singulares como compartidas, siendo poco prudente la pretensión de arribar a afirmaciones y/o generalizaciones concluyentes.

En primer lugar, el hecho de que el BT sea administrado por un instituto autárquico del Estado municipal y no por una Dirección o Secretaría del DEM no garantiza necesariamente mayor disponibilidad de recursos y, con ellos, márgenes de maniobra amplios. En este sentido, aunque la normativa del INMUHA (Esperanza) contempla más fuentes de financiamiento que la que estipula la ordenanza de Santa Fe para la ASFH, los informantes de ambos organismos coinciden en destacar una insuficiencia casi crónica de recursos presupuestarios que condiciona la gestión de los BT en términos de incorporar suelo, servirlo con infraestructuras y/o sanearlo dominialmente. Esta conducción de los BT por parte de organismos autárquicos tampoco parecería reducir la discrecionalidad y/o la subordinación a decisiones políticas del DEM (aspecto negativo señalado por E2) en tanto son los Intendentes quienes nombran/reemplazan a sus directores.

En segundo término, el recurso al que se apela para incorporar suelo al BT parecería estar en relación con la mayor o menor disponibilidad de suelo existente en el distrito. En Santa Fe, donde el stock de suelo fiscal y privado vacante es reducido tanto por limitaciones físicas como por la casi total ocupación del ejido urbano, E1 informa priorizar gestiones para celebrar convenios –con propietarios de terrenos con deuda y/o intrusados– que transfieran el dominio de ese suelo a la ASFH. Santo Tomé, por su parte, cuyo reglamento de urbanizaciones y subdivisiones no contempla la donación de suelo para vivienda y/o equipamientos colectivos, parecería apelar a regularizar el dominio de parcelas donadas o cedidas por compensación de deudas.¹² En Esperanza, la posibilidad de transformar suelo rural en urbano, en conjunto con los fondos obtenidos por el INMUHA procedentes de subastas de lotes fiscales, permitió –en el marco de convenios público-privados– incorporar suelo rústico, urbanizarlo y extender el ejido. En los tres casos relevados, no se observa un uso del suelo que permita, a modo de flujo, reponer y/o acrecentar ese patrimonio inmobiliario, tal lo visto en la experiencia de Sunchales. Tampoco se constata, como lo señalara Clichevsky (2006) para el municipio de Moreno, decisión para avanzar de manera sistemática con usucapiones, procedimientos de abandono calificado, juicios de apremio a deudores inmobiliarios, etcétera. En los testimonios, el suelo para integrar los BT parecería necesariamente localizarse en áreas de borde, no habiendo referencias a las numerosas parcelas ociosas intersticiales que podrían destinarse a soluciones habitacionales que densifiquen y den mixtura social a sectores urbanos consolidados.

¹² La municipalidad, pese a contar con una ordenanza que le permite participar de las rentas urbanas que generan los proyectos urbanísticos de tipo barrio cerrado localizados en su ejido, no destina esos recursos a la compra de suelo.

Comparando con los antecedentes de BT ponderados como positivos que fueran mencionados en el primer apartado, la ASFH, a diferencia de Sunchales, explícitamente evita comprar suelo para no convalidar expectativas de valorización. Por otro lado, en dirección parecida a la de Trenque Lauquen, incorpora suelo en el marco de operaciones de loteo, pero por la obligación del desarrollador de donar 5% de la superficie urbanizada y no porque aplique ordenanzas de contribución por mejoras o de recupero de renta urbana. Esperanza, por su parte, sí se asemeja a Sunchales en su decisión de incorporar suelo al BT incluso cuando urbanizarlo en zonas de interfase suponga extender los límites del ejido urbano. La diferencia entre ambos casos radica en que mientras el primero sumó suelo por medio de convenios público-privados, el segundo lo hizo comprándolo (opción posible por recuperar valorización inmobiliaria).

En tercer lugar, la fragmentación y disparidad de rango (Departamento/Dirección/Secretaría) de las áreas del DEM que intervienen en la gestión del suelo (Urbanismo, Hacienda, Planeamiento, Catastro, Gestión de proyectos urbanos, Agencia, Instituto, dependiendo de cada Gobierno) quita agilidad al manejo de los BT. Los testimonios de E1 y E2 coinciden sobre esto.

Finalmente, que un Estado local tenga normativa sobre BT, no necesariamente garantiza su cumplimiento. Ejemplo de ello es Santo Tomé: su ordenanza, orientada a “regular el mercado de terrenos” (Ordenanza 2839, p. 1), nunca fue reglamentada por del DEM, quedando sin efectos concretos en los hechos. Por otro lado, las normativas de Santa Fe y Esperanza contemplan, por ejemplo, confeccionar un inventario con el suelo pasible de integrar el BT. No obstante, en la práctica, esto raramente se cumple: “en un momento se empezó a buscar todo el suelo libre, todas las deudas, como dice la ordenanza. Eso, llevarlo al día, es bastante complejo. Tenés que tener gente muy exclusiva, todo el tiempo viendo ese tipo de situaciones” (E1).

Cómo déficit del trabajo realizado, la investigación solo pudo cuantificar la cantidad de parcelas disponibles en cada BT solo para el caso de Esperanza (ciento cincuenta y ocho lotes). Sin embargo –incluso admitiendo que algunos informantes deliberadamente hayan optado por no dar una respuesta precisa a la pregunta–, la vaguedad de algunos testimonios (“lo que es suelo libre, factible de ser urbanizado, [la municipalidad] prácticamente ya no tiene”, E1) habilita especular con que, quizás, la racionalidad de quienes gestionan la incorporación de suelo a los BT no responda necesariamente a un criterio de “maximización” (que un Estado local disponga de la mayor cantidad posible de parcelas) sino a un criterio de tipo “práctico”: sí disponer de aquel suelo que permita sortear contingencias o bien aprovechar oportunidades de coyuntura tales como planes de construcción de viviendas, oferta de financiamiento para instalar

equipamientos comunitarios (escuelas, efectores de salud, playones deportivos), entre otras.

Comentarios finales

Los hallazgos expuestos sirven de base sobre la que ensayar algunas líneas de acción con las que promover el uso de BT en más localidades del país, así como perfeccionar su administración. En esta dirección, valga considerar: a) enmarcar el funcionamiento de los BT, preferentemente, en organismos autárquicos del Estado local cuyos recursos no se agoten en las partidas presupuestarias asignadas por el DEM o en eventuales flujos de financiamiento nacional/internacional, sino que, por normativa, estén porcentualmente ligados –como el caso de Esperanza– a la recaudación de contribuciones, derechos, tasas y plusvalías urbanas por parte del municipio¹³. Estos organismos también ganarían autonomía con respecto a cambios de autoridades políticas y/o prioridades en las agendas de gobiernos si en sus directorios participaran, con voz y voto, representantes de organizaciones de la sociedad civil ligadas al hábitat local. Ajustes de este estilo ayudarían, en síntesis, a mitigar restricciones como las expuestas en las entrevistas; b) ensayar convenios con el Estado provincial (a cargo del Catastro y del Registro General de la Propiedad Inmueble) para priorizar la tramitación sin costo de expedientes referidos al saneamiento dominial de parcelas en posesión (no en propiedad) de los Estados locales. En este punto, sería de utilidad contar con una Dirección de Agrimensura provincial que ahore a los Estados locales el actual pago de honorarios por subdivisiones y mensuras, sin distinguir entre sus objetivos y los de los desarrolladores inmobiliarios privados. También podrían establecerse convenios con facultades de Derecho y/o Arquitectura para que sus estudiantes realicen prácticas preprofesionales que contribuyan tanto a su formación como al desempeño de las tareas que supone el inventariado de lotes y el saneamiento dominial; c) la sanción de normas tipo urbanización prioritaria –con antecedentes exitosos en Colombia– para que la persona propietaria de suelo vacante con deuda tributaria lo urbanice en un cierto plazo de tiempo o, caso contrario, ese suelo salga a subasta pública.

Más allá de estas líneas sugeridas, los resultados alcanzados reafirman la necesidad de integrar los programas de suelo a las políticas de hábitat, tanto a nivel local como provincial, contemplando su importancia no solo para poner en práctica planes de vivienda o equipamiento comunitario sino también de desarrollo integral local y regional.

¹³ Los convenios destinados a captar valorización inmobiliaria son particularmente importantes porque además de disputarse en ellos recursos relevantes y potencialmente disponibles para estos organismos, presentan opacidades a eliminar en aras de hacer más transparente y participativo el debate en torno al destino de tales recursos (Carné, 2023).

Para futuras investigaciones, además de lo expuesto en el cierre del apartado anterior (criterios “prácticos” o de “maximización” para incorporar parcelas) queda planteada la conveniencia de profundizar el estudio de aristas conexas con los BT no abordadas aquí. Una de ellas es la que remite al rol de sindicatos, partidos políticos, organizaciones sociales, asociaciones vecinales, etcétera en instalar a los BT como tema de agenda de gobierno para los DEM locales. Otra, se vincula con la posibilidad de que en localidades como las aquí analizadas, que integran áreas metropolitanas, los BT sean gestionados por una institucionalidad metropolitana o cuenten con una orientación técnico-nORMATIVA del Estado provincial.

Referencias

- Baer, L. (2012). Mercados de suelo y producción de vivienda en Buenos Aires y su área metropolitana. Tendencias recientes de desarrollo urbano y acceso a la ciudad. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (8), 43-58. https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/13033/08_03_Baer.pdf?sequence=1&isAllo wed=y
- Brenna, M. (2022). *El desafío de pasar del crecimiento al desarrollo. Una mirada a la ciudad de Sunchales, Argentina, en los últimos 30 años* [Tesis de Maestría]. Universidad Nacional de Rosario, Argentina. <https://rephip.unr.edu.ar/items/cc129ba8-188b-438b-8579-07258ca43ff0>
- Calderón, J. (2015). Programas de vivienda social nueva y mercados de suelo urbano en el Perú. *EURE*, 41(122), 27-47. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612015000100002>
- Carné, M. (2021). Déficits de planificación, baja densidad y lenta ocupación: la producción de suelo urbano para uso residencial en el Área Metropolitana Santa Fe (2010-2020). *Cuaderno Urbano*, 32(32), 9-34. <https://doi.org/10.30972/crn.32325952>
- Carné, M. (2023). De la ordenanza a su aplicación efectiva: luces y sombras en el recupero de valorizaciones inmobiliarias. Los casos de Santa Fe, Santo Tomé y Esperanza (Argentina) entre 2011 y 2022. *Revista Direito da Cidade*, 15(2), 843-868. <https://doi.org/10.12957/rdc.2023.76416>
- Carné, M. (2024). Estrategias recientes de los desarrolladores de suelo urbano residencial en el área metropolitana Santa Fe. *Estudios Sociales*, 67(1), 1-24. <https://doi.org/10.14409/es.2024.67.e0093>
- Carné, M. (2025). Caracterización y desafíos del suelo urbano vacante en localidades del Aglomerado Gran Santa Fe (Argentina). *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 28, 1-21. <https://doi.org/10.32457/riem1.2655>
- Clichevsky, N. (2006). *Previniendo la informalidad urbana en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Clichevsky, N. (2007). La tierra vacante “revisitada”. Elementos explicativos y potencialidades de utilización. *Cuaderno Urbano*, 6(6), 195-219. <https://doi.org/10.30972/crn.661023>
- Cortizo, D. y Frediani, J. (2024). Gestión del suelo vacante. Reflexiones en torno a la aplicación de instrumentos de intervención en La Plata. *Proyección, Estudios Geográficos y de Ordenamiento Territorial*, 18(35), 130-144. <https://doi.org/10.48162/rev.55.056>
- Del Río, J. P., Langard, F., Arturi, D. y Politis, A. (25 al 26 de septiembre de 2013). *Interpretaciones acerca del crecimiento de la construcción y los efectos del boom inmobiliario en el acceso a la ciudad*. [Ponencia]. XV Jornadas de Geografía de la Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Argentina. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.9409/ev.9409.pdf

- Duarte, J. I. (2020). Planeamiento urbano y localización de la vivienda construida o promovida por el Estado. *Café de las Ciudades*, 188, s. p. <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/planeamiento-urbano-y-localizacion-de-la-vivienda-construida-o-promovida-por-el-estado/>
- Duarte, J. I. y Baer, L. (2013). *Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires – Argentina*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Erba, D. y Piumetto, M. (2016). *Para leer el suelo urbano. Catastros multifinalitarios para la planificación y el desarrollo de las ciudades de América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Fedele, J. y Martínez, I. (2015). Verticalización y desarrollo inmobiliario del núcleo urbano central de Santa Fe: cambios morfológicos, conflictos urbanos y regulaciones edilicias en la recuperación poscrisis 2001. *Cuaderno Urbano*, 18(18), 65-88. <https://www.scielo.org.ar/pdf/cuba/v18n18/v18n18a04.pdf>
- Guevara, T. (2023). Instrumentos de gestión de suelo. Revisión de la experiencia comparada. *Cuaderno Urbano*, 36(36), 57-75. <https://doi.org/10.30972/crn.36367224>
- Guevara, T. y Wallace, J. (2022). Política de suelo urbano en San Carlos de Bariloche (2001-2019). Aportes para un balance crítico. *Revista Urbano*, 25(45), 54-63. <https://doi.org/10.22320/07183607.2022.25.45.05>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill Interamericana.
- Huberman, M. y Miles, M. (2000). Métodos para el manejo y el análisis de datos. En C. Denman y J. A. Haro (Comps.), *Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social* (pp. 253-300). El Colegio de Sonora.
- Lincoln Institute of Land Policy. (s. f.). *Nuestro trabajo. América Latina y el Caribe*. <https://www.lincolninst.edu/es/nuestro-trabajo/america-latina-caribe/>
- Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J. I. (2007). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Emecé Editores.
- Morales Schechinger, C. (2007). *Algunas reflexiones sobre el mercado del suelo urbano*. [Texto inédito preparado para diversos módulos del curso a distancia “Mercados de Suelo Urbano en América Latina”]. Lincoln Institute of Land Policy. <https://comunidades.cepal.org/ciudades/sites/ciudades/files/2023-11/Morales%202007%20Algunas%20reflexiones%20sobre%20el%20mercado%20de%20suelo%20%20urbano.pdf>
- Ordenanza 10382 de 1998 [Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz]. Creación del Instituto Municipal de la Vivienda. 17 de diciembre de 1998.
- Ordenanza 11836 de 2011 [Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz]. Modificación Ordenanza 10382. Creación del Ente Autárquico Santa Fe Hábitat: Agencia para el Desarrollo Social y Urbano. 22 de diciembre de 2011.
- Ordenanza 11952 de 2012 [Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz]. Creación del Banco de Tierras. 6 de diciembre de 2012.
- Ordenanza 2839 de 2011 [Concejo Municipal de la Ciudad de Santo Tomé]. Creación del Programa Banco Municipal de Tierras de la ciudad de Santo Tomé. 28 de diciembre de 2010.
- Ordenanza 2844 de 2011. [Concejo Municipal de la Ciudad de Santo Tomé]. Creación del DUE y captación de plusvalías. 21 de diciembre de 2010.
- Ordenanza 3339 de 2002 [Concejo Municipal de Esperanza]. Programa Banco Municipal de Tierras de la ciudad de Esperanza. 30 de mayo de 2002.
- Ordenanza 3706 de 2012 [Concejo Municipal de Esperanza]. Creación del Instituto Municipal del Hábitat. 28 de junio de 2018.

- Poblaciones. Plataforma Abierta de Datos Espaciales e la Argentina. (s. f.; a). Santa Fe. <https://mapa.poblaciones.org/map/#/@-31.647031,-60.601273,11z&r22619>
- Poblaciones. Plataforma Abierta de Datos Espaciales e la Argentina. (s. f.; b). Santo Tomé. <https://mapa.poblaciones.org/map/#/@-31.646752,-60.798683,12z&r22620>
- Poblaciones. Plataforma Abierta de Datos Espaciales e la Argentina. (s. f.; c). Esperanza. <https://mapa.poblaciones.org/map/#/@-31.432272,-60.902366,12z&r22622>
- Reese, E. (9 al 19 de febrero 2003). *Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad*. [Texto inédito preparado para el curso "Gestión Urbana"]. Lincoln Institute of Land Policy, Lima, Perú.
- Scatolini, L., Duarte, J. I. y Giménez Hutton, T. (2019). *Hábitat, un desafío de todos*. Universidad Nacional de La Plata.
- Smolka, M. (2013). *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina: políticas e instrumentos para el desarrollo urbano*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Editorial Síntesis.