

¿Contradicciones entre instrumentos de gestión territorial? Notas en torno a dos piezas de normativa urbanística en Santo Tomé (Santa Fe)

Contradictions between territorial management instruments? Notes about two pieces of urban regulations in Santo Tomé (Santa Fe)

Carné, Martín

Martín Carné Sobre el autor carnetes@hotmail.com
CONICET, Argentina

PAPELES del Centro de Investigaciones de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL
Universidad Nacional del Litoral, Argentina
ISSN: 1853-2845
ISSN-e: 2591-2852
Periodicidad: Semestral
vol. 12, núm. 23, 2021
papelesdelcentro@fcjs.unl.edu.ar

Recepción: 30 Agosto 2021
Aprobación: 15 Octubre 2021

URL: <https://doi.org/10.14409/p.v12i23.10781>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Resumen: El artículo analiza dos ordenanzas actualmente vigentes en la ciudad de Santo Tomé (Santa Fe) que regulan el uso del suelo urbano: una que, vía convenios urbanísticos, plantea el recupero, por parte del Estado local, de la valorización del suelo que generan sus decisiones en materia de regulación urbanística para, en base al mismo, proveer equipamiento colectivo y/o infraestructura que contribuya a una mayor equidad en el desarrollo urbano y a una menor especulación y retención de suelo. La segunda ordenanza permite que organizaciones sociales de la ciudad utilicen en comodato, durante tres años, lotes baldíos (que se valorizan durante ese tiempo), eximiendo a sus propietarios del pago de las correspondientes tasas, no estimulando así una mayor oferta de suelo en el mercado ni el completamiento y densificación de la planta urbana. Tomando estos documentos como fuente de información, la investigación señala la desarticulación, inconsistencia y/o contradicción normativa en la que incurre el Estado santotomesino, la cual, en parte al menos, no contribuye a corregir un crecimiento urbano desequilibrado.

Palabras clave: recupero de plusvalías, normativa urbanística, gestión del territorio, Santo Tomé.

Abstract: *The article analyzes two policies currently in force in the city of Santo Tomé (Santa Fe) that regulate the use of urban land: one that, through urban agreements, proposes the recovery, by the local State, of the appraisal of the land generated by its decisions regarding urban regulation to, based on it, provide collective equipment and/or infrastructure that contributes to greater equity in urban development and less speculation and land retention. The second policy allows social organizations of the city to use vacant land lots (which are valued during that time) on loan for three years, exempting their owners from paying the corresponding fees, thus not stimulating a greater supply of land in the market nor the completion and densification of the urban plant. Taking these documents as a source of information, the research points out the disarticulation, inconsistency and/or normative contradiction in which the Santotomian State incurs, which, in part at least, does not contribute to correct an unbalanced urban growth.*

Keywords: *capital gains recovery, urban regulations, territory management, Santo Tomé.*

1. Introducción

Es sabido que, históricamente, amplios sectores de la población urbana argentina han afrontado grandes dificultades para acceder a la vivienda, al suelo servido y al hábitat digno en general. Por un lado, el funcionamiento del mercado inmobiliario excluye a hogares que carecen de solvencia y habilita a propietarios a especular, por ejemplo, con los precios del suelo, lo que conduce a la retención de éste, a la reducción de su oferta y a la consiguiente alza de su valor. Es un mercado en el que las inversiones del sector privado califican suelo para quienes tienen capacidad de pago y en el proceso, contribuyen a distribuir diferencialmente a los sectores sociales en el espacio, segregándolos. Por otro lado, los recursos fiscales con que el Estado financia programas con los que morigerar el déficit habitacional cuanti/cualitativo y proveer infraestructura de servicios suelen ser insuficientes para atender la magnitud de tales problemáticas. Estos elementos redundan en un crecimiento de los núcleos urbanos ambientalmente poco sustentable, socialmente excluyente, económicamente ineficiente y fiscalmente insostenible (Catenazzi y Reese, 2016).

Sin embargo, en los últimos años se han desarrollado diversas herramientas tributarias y de regulación territorial con las cuales los Estados locales pueden recuperar y/o reforzar la conducción -no exenta de contradicciones- del desarrollo urbano en términos de mayor equidad social y sostenibilidad ambiental. En esta dirección, el presente trabajo propone analizar dos instrumentos de gestión territorial, de gestión del suelo, actualmente operativos en la ciudad de Santo Tomé (Santa Fe): a) los convenios urbanísticos -reconocidos por Ordenanza 2.844/11-, con los cuales el municipio procura movilizar para la sociedad parte de la valorización inmobiliaria de la que se benefician actores privados a partir de obras públicas y/o disposiciones de normativa urbanística más favorables (concepto de “recuperación de plusvalías” -Smolka, 2013-) y b) la Ordenanza 3.406/20 que crea el programa “Uso social de baldíos”, el cual permite la utilización en comodato de tal tipo de terrenos por parte de organizaciones sociales eximiendo a los propietarios de los mismos del pago de la Tasa General de Inmuebles.

La selección de estos instrumentos responde al interés por reconocer la eventual contradicción entre una normativa que plantea la recuperación de plusvalías para “limitar la posible especulación sobre el suelo y compensar las rentas extraordinarias que se producen a expensas de un proceso de urbanización colectivo” (Ordenanza 2844/11) y otra que, al no desincentivar la tenencia ociosa y/o especulativa de un recurso escaso que también se valoriza a partir de acciones colectivas, no afecta a la baja los precios del suelo ni induce el completamiento de la trama urbana y la densificación de la ciudad. Se busca, en última instancia, echar luz sobre desarticulaciones o incoherencias en la formulación de normas y regulaciones urbanísticas que pueden anular el logro de objetivos socialmente deseables. Utilizando fuentes secundarias de información (normativa de la Municipalidad de Santo Tomé) e imágenes satelitales tomadas

de Google Earth, el trabajo inicia presentando las principales características del desarrollo urbano en la localidad durante los últimos años. Continúa con una descripción y análisis crítico de las dos piezas de normativa urbana seleccionadas y concluye destacando algunas precauciones a considerar en la aplicación de instrumentos de captura de valorizaciones inmobiliarias.

2. Santo Tomé: rasgos de su expansión urbana reciente

La localidad en cuestión es la séptima más poblada de la provincia de Santa Fe. Según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010, su población ascendía a 66.133 habitantes, 12,3% más que la relevada en el censo de 2001.¹ Opera, en parte, como “ciudad dormitorio” para *commuters* que laboran a diario en la lindera Santa Fe.

Su crecimiento urbano presenta distintas situaciones. Por un lado, en los últimos años han surgido numerosos barrios cerrados² en torno a la autopista provincial AU01, soporte vial que permite un rápido acceso a la ciudad de Santa Fe, al aeropuerto metropolitano de Sauce Viejo y a ciudades como Rosario y Esperanza (Figura 1). Estos desarrollos urbanísticos cuentan con adecuada provisión de infraestructura de servicios (alumbrado, agua de red, gas, desagües cloacales). Por otro, en barrios alejados del centro de la ciudad (Adelinas Oeste, Centro y Este, en el límite sur con Sauce Viejo, barrios Las Vegas y Villa Libertad hacia el oeste y el norte, respectivamente), se fue consolidando la edificación de vivienda unifamiliar en suelo rústico, carente de dicha infraestructura, con deficitaria conexión a la trama urbana precedente (tanto por la ausencia de asfalto y estabilizado granular³ como por la baja frecuencia de circulación de las líneas de transporte público) e insuficiente oferta de equipamiento colectivo (Figura 1), trátase de dispositivos de salud, culturales, de esparcimiento, entre otros.



Figura 1.

Imagen satelital de Santo Tomé

imagen tomada de Google Earth. Referencias: **A)** Barrios cerrados y clubes de campo dentro del Distrito de Urbanizaciones Especiales (DUE) creado en 2011. **B)** Barrios Adelina Oeste, Adelina Centro y Adelina Este. **C)** Barrio Las Vegas. **D)** Barrio Villa Libertad. Las áreas A, B, C y D ejemplifican el crecimiento extensivo e incompleto de la planta urbana.
imagen de Google Earth.

Asimismo, el Estado local parecería no haber sabido evitar situaciones de retención especulativa de suelo dado que las imágenes satelitales permiten observar áreas vacantes (Figura 2) que dificultan el completamiento del tejido urbano, encarecen las obras de urbanización necesarias, representan una utilización ineficiente de la infraestructura disponible y fuerzan a la demanda de suelo a alejarse cada vez más hacia las zonas de borde.

En cualquier caso, Santo Tomé parecería ajustarse al clásico modelo de “ciudad difusa”, con un crecimiento horizontal, extensivo y de baja densidad de la planta urbana, con un alto consumo de suelo y marcada dependencia de la movilidad vehicular, modelo cuyas consecuencias negativas recaen sobre la población de modo diferencial.

Buscando disponer de más recursos con los que intervenir para corregir estos desbalances y asimetrías territoriales (que, vale decir, el mismo Estado local fuera convalidando previamente), el Concejo Municipal de Santo Tomé, por iniciativa del Departamento Ejecutivo, sancionó en 2011 la Ordenanza 2.844, la que habilitó la captación de plusvalías a las inversiones inmobiliarias realizadas en el nuevo Distrito de Urbanizaciones Especiales (DUE). No obstante, la posterior Ordenanza 3.406/20 parecería, si no contradecir la primera, no desincentivar las prácticas especulativas que reproducen algunos de los desequilibrios antes mencionados. La descripción de ambos instrumentos es realizada en el siguiente apartado.

urbanísticos, hoteleros, turísticos, etcétera, que modifiquen social, ambiental o urbanísticamente el DUE (Ordenanza 2.844/11).

Los convenios urbanísticos celebrados entre las partes obligan al urbanizador a aportar hasta veinticinco por ciento (25%) del valor equivalente a lo invertido en infraestructura para el desarrollo del proyecto. De dicho porcentaje, cinco puntos porcentuales se afectan a obras de infraestructura en el mismo DUE. El pago de los veinte puntos porcentuales restantes puede adoptar distintas formas: donación al municipio, en propiedad y uso, de una superficie de terreno equivalente al valor que correspondiera aportar; depósito de dinero en efectivo imputado a la ejecución de presupuestos participativos y/o la realización de obras públicas que “impliquen la generación de infraestructura de impacto social en un sector urbano de la ciudad” (Ordenanza 2.844/11).

Esta herramienta es un ejemplo del reconocimiento, por parte de los equipos técnicos del Ejecutivo municipal y de los miembros del Concejo Deliberante, de la legitimidad de que el Estado -quien confiere el derecho a urbanizar, a edificar-participe de las ganancias adicionales que generan a los propietarios privados sus actos administrativos para así procurar recursos o la ejecución de obras que beneficien al resto de la población, de modo de “ir logrando, progresivamente, una sociedad más justa e igualitaria” (Ordenanza 2.844/11).

Tal objetivo parecería quedar al menos en entredicho con la reciente sanción de la Ordenanza 3.406/20, la cual, reconociendo en Santo Tomé la existencia de “numerosos predios y terrenos ociosos y baldíos de propiedad privada [...] carentes de adecuado mantenimiento”, habilita a sus propietarios -exceptuándolos del pago de los impuestos correspondientes- a cederlos en comodato durante un mínimo de tres años a instituciones intermedias y/u organizaciones sociales para el montaje de huertas, usos recreativos y culturales, entre otros. Si bien los propietarios de inmuebles vacantes deben pagar, en función de dónde se localicen, hasta 100% del valor de la Tasa General de Inmuebles en concepto de sobretasa⁴ (Ordenanza 2.823/10), el programa de “Uso social de baldíos” creado por dicha Ordenanza 3.406/20 anula eventualmente la medida, sin ofrecer estímulos para que dichos propietarios dejen de detraer suelo a la oferta de mercado, contribuyendo así a elevar su cotización. Se considera correcto buscar alternativas para que diversas instituciones sin fines de lucro puedan disponer de espacios en los que desarrollar sus actividades. No obstante, no parecería razonable que ello se lleve adelante con una medida como la descrita, la cual no sólo no altera el statu quo del mercado inmobiliario sino que premia a propietarios con exenciones tributarias, desfinanciando al Estado local en la prestación de obras y servicios urgentes para gran parte de la población: ya no asfaltado, cordón cuneta o extensión de redes de agua y gas (obras habitualmente financiadas, en la provincia de Santa Fe, por el Estado provincial) sino cuestiones más básicas como abovedado de calles de tierra, recolección de residuos, desmalezamiento, alumbrado y mantenimiento de parques y plazas.

4. Comentarios finales

La captación de plusvalías por parte del Estado santotomesino a través de convenios urbanísticos, aunque auspiciosa, no debería ser concebida, no obstante,

como la herramienta excluyente para promover un desarrollo urbano más equitativo. Los déficits en cuanto a infraestructura de servicios en diversos barrios de la localidad son de tal magnitud y los precios del mercado inmobiliario tan elevados que ella debería articularse y potenciarse con diferentes instrumentos tanto tributarios como de regulación territorial (“operaciones interligadas” para la construcción de vivienda social, por ejemplo -Maleronka y Furtado, 2014-) para así no sólo disponer de nuevas obras o más recursos para ejecutar dichos soportes pendientes sino, además, inducir una menor retención de suelo vacante que tienda a lograr una mayor compacidad urbana. Lo señalado debería realizarse cuidando que toda nueva regulación no anule o desvirtúe los efectos de otros instrumentos normativos ya disponibles.

Por último, conviene enfatizar que las iniciativas de captación de valorizaciones inmobiliarias por parte del Estado deberían ser acompañadas por una adecuada difusión de los contenidos de los convenios urbanísticos celebrados para que la ciudadanía, además de reconocer su relevancia y estimular su uso, controle el efectivo cumplimiento de las obligaciones que los convenios fijan a los actores privados beneficiados de tales valorizaciones. Además, estas acciones, de tipo ex post, no deberían sustituir un debate previo por el destino de las plusvalías recuperadas del que no sólo participen concejales y concejalas con legitimidad electoral sino también vecinales, organizaciones no gubernamentales, colegios profesionales, etcétera, que amplíen las voces y reduzcan los riesgos de eventuales “capturas” sectoriales de los recursos así obtenidos.

Referencias

- Canosa Zamora, E. (2002). Las urbanizaciones cerradas de lujo en Madrid: una nueva fórmula de propiedad y de organización territorial. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 34(133-4), 545–563.
- Catenazzi, A.; Reese, E. (2016). Las deudas de nuestras democracias en el campo del hábitat y de la vivienda. En: Jordi Borja, Fernando Carrión y Marcelo Corti (Eds.), *Ciudades para cambiar la vida. Una respuesta a Hábitat III*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Honorable Concejo Municipal de Santo Tomé (2010). Ordenanza N° 2.823/10. “Ordenanza Tributaria”. <https://digesto.concejosantotome.gob.ar/normas/O0002823.pdf>. Fecha de consulta: 25 de enero de 2021.
- Honorable Concejo Municipal de Santo Tomé (2011). Ordenanza N° 2.844/11. “DUE y plusvalías”. <https://digesto.concejosantotome.gob.ar/normas/O0002844.pdf>. Fecha de consulta: 24 de enero de 2021.
- Honorable Concejo Municipal de Santo Tomé (2020). Ordenanza N° 3.406/20. “Uso social de baldíos”. <https://digesto.concejosantotome.gob.ar/normas/3406.2020.pdf>. Fecha de consulta: 17 de enero de 2021.
- Información Pública (2016). Carta de la intendente: Inversión millonaria para mejorar la red vial. En: <https://www.santotome.gob.ar/archivos/descarga.php?pach=193>. Fecha de consulta: 5 de febrero de 2021.
- Maleronka, C.; Furtado, F. (2014). Concesión onerosa del derecho de construir (OODC por sus siglas en portugués): La experiencia de São Paulo en la gestión pública de las edificabilidades. En Martim Smolka y Fernanda Furtado (Eds.), *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. Quito: Lincoln Institute of Land Policy - Banco de Ecuador.

Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación (2014). *Guía práctica de instrumentos urbanísticos*. Buenos Aires: Ministerio del Interior y Transporte. Presidencia de la Nación.

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

Fuentes

Gobierno de la Provincia de Santa Fe. <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/132284/652581/file/gcensos3.gif>. Fecha de consulta: 10 de enero de 2021.

Notas

- 1 Vale destacar que en el mismo período 2001-2010, la población provincial creció 6,4% (estimación realizada en base a información disponible en <https://www.santafe.gov.ar>).
- 2 El término “barrio cerrado” designa las “urbanizaciones privadas, socialmente homogéneas, provistas de servicios y equipamientos exclusivos (incluidas la vigilancia y seguridad), sufragados por la comunidad de vecinos, dotadas además de normas de funcionamiento propias y aisladas del exterior mediante muros o verjas perimetrales” (Canosa Zamora, 2002, p. 545).
- 3 Hacia 2016, se estimaba en mil setecientas las cuadras de tierra en la ciudad (aproximadamente dos tercios del total). Información disponible en Información Pública, octubre/noviembre de 2016, <https://www.santotome.gov.ar/archivos/descarga.php?pach=193>
- 4 Conviene recordar que aun cuando el porcentaje aplicable en concepto de sobretasa pueda ser adecuado, tiende a desdibujarse en ausencia de actualizaciones del valor del suelo que reflejen las cotizaciones de mercado.

Notas de autor

Sobre el autor

Doctor en Ciencia Política. Jefe de Trabajos Prácticos en las cátedras Economía I y Economía II de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Nacional del Litoral. Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Consultor externo de la Organización Internacional del Trabajo. Director del CAI+D 2020 “Procesos de construcción territorial en el Área Metropolitana Santa Fe: política, conflictos y dinámicas multiescales en torno a los usos socioeconómicos del espacio geográfico (2003-2019)”.