

# Caracterización y desafíos del suelo urbano vacante en localidades del Aglomerado Gran Santa Fe (Argentina)

**Characterization and challenges of vacant urban land in cities of the Greater Santa Fe Agglomeration (Argentina)**

**Martín Carné** 

Recibido: 15/07/2024

Aceptado: 20/01/2025

**DOI:** 10.32457/riem1.2655

## Resumen

El suelo urbano vacante se asocia con la expansión en superficie de plantas urbanas, encarecimiento de parcelas, etcétera. Vía exploración documental y entrevistas con funcionarios políticos e integrantes de equipos técnicos, la investigación caracteriza la situación de este suelo en localidades del Aglomerado Gran Santa Fe en términos de cantidad de parcelas urbanas vacantes, instrumentos a disposición de los estados locales para movilizarlo y desafíos para su gestión. Los hallazgos indican que el tema no es prioritario en las agendas de gobierno. El único recurso normativo que penaliza su tenencia es una sobretasa inmobiliaria que, generalmente baja, no induce a movilización. Los procedimientos de apremio son esporádicos y los estados locales no conforman reservas de tierra con parcelas que podrían escriturar.

**Palabras clave:** Suelo urbano vacante, instrumentos de movilización, estados locales, Aglomerado Gran Santa Fe, crecimiento urbano.

1 Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (UNL-CONICET), Argentina. Correo: carnetes@hotmail.com



Este trabajo está sujeto a una licencia de Reconocimiento 4.0 Internacional Creative Commons (CC BY 4.0)

## Abstract

Vacant urban land is associated with the expansion of urban areas, the increase in lot prices, and other factors. Through documentary analysis and interviews with political officials and members of technical teams, the research characterizes the situation of this type of land in the cities of the Greater Santa Fe Agglomeration in terms of the number of vacant urban lots, the instruments available to local governments to mobilize it and the challenges in managing it. The findings indicate that the issue is not a priority on government agendas. The only regulatory tool that penalizes its possession is a real estate surcharge, which, being generally low, does not incentivize mobilization. Enforcement procedures are sporadic, and local governments do not create land reserves with lots to deed.

**Keywords:** Urban vacant land, mobilization instruments, local states, Greater Santa Fe Agglomerate, urban growth.

## 1. Introducción<sup>2</sup>

Un fenómeno que se manifiesta —con las propiedades de cada caso—, en áreas urbanas de diferentes latitudes del planeta, es el que refiere al suelo urbano vacante (Zoomers *et al.*, 2017; Adams, de Sousa y Tiesdell, 2010). Parcelas baldías de propiedad privada o fiscal, sin uso o utilizadas sin aprovechar la potencialidad conferida por la normativa, obturan o demoran un empleo más eficiente de la infraestructura y del equipamiento colectivo instalados (Carballo y Baer, 2021). Además, inducen la expansión en superficie de las plantas urbanas, habilitan la degradación de entornos construidos y se asocian con alzas en los precios del suelo, lo que afecta desfavorablemente a hogares con necesidades residenciales (Cortizo y Frediani, 2024; Gasic, 2021).

La trascendencia de estos efectos se redimensiona al considerar la evidencia de los desafíos (ambientales, productivos, sanitarios, etcétera) asociados a la sostenida urbanización de la población mundial (Brenner y Schmid, 2016; Burdett y Rode, 2010).

Argentina cuenta con investigaciones que precisan el concepto de suelo urbano vacante y lo operacionalizan empíricamente (Cortizo, 2022; Urriza, 2016; Frediani, 2016; Clichevsky, 2007). Sin embargo, puede que este *corpus* todavía requiera un mayor volumen de estudios de caso que ayude a conocer la jerarquía que la cuestión tiene en las agendas de los gobiernos locales. Ello contribuiría, adicionalmente, a ponderar los instrumentos (tributarios, regulatorios, etcétera) aplicados a su tratamiento.

En este sentido, una hipótesis que guía el presente trabajo sostiene que los estados locales<sup>3</sup> recurren a sobretasas por suelo baldío —con alícuotas fijas y bajas con relación al precio de mercado— como

2 El autor agradece la atenta lectura y las observaciones de los/as evaluadores/as del artículo, quienes no son responsables de las eventuales imprecisiones y/o errores que el mismo contenga.

3 La República Argentina se organiza como un Estado federal integrado por 23 provincias (con sus respectivos estados provinciales) y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La expresión “estados locales” hace referencia a las estructuras político-administrativas que asumen el gobierno de los centros urbanos. Dependiendo de la legislación de cada Estado provincial, los estados locales pueden ser municipalidades o comunas.

principal recurso con que desincentivar la tenencia de suelo urbano vacante. Así, se trataría de una herramienta de dudosa eficacia tanto para mejorar la recaudación fiscal municipal como para ampliar la oferta de suelo en el mercado, compactar el crecimiento urbano, etcétera.

El asunto cobra particular relevancia en localidades coalescentes con grandes centros urbanos y con mayor disponibilidad de suelo para urbanizar, el cual es demandado tanto por hogares en busca de vivienda residencial como por desarrolladores inmobiliarios.

En ellas, ya sea por estados locales con equipos técnicos de reducidas capacidades de gestión o porque el tema no es visibilizado por decisores políticos (o bien lo ignoran deliberadamente), el suelo urbano vacante parecería encontrarse en una suerte de limbo. Quedan sin completarse áreas con mejor dotación relativa de soportes colectivos, lo que refuerza la expansión horizontal de las plantas urbanas y los problemas asociados a las bajas densidades poblacionales. Ello encarece el tendido de infraestructuras y la prestación de servicios básicos como transporte de pasajeros, alumbrado público, mantenimiento de calles, recolección de residuos, etcétera.

En paralelo, los estados locales pierden ingresos fiscales y/o la posibilidad de incorporar a su erario parcelas abandonadas para gestionar bancos de tierras, mientras que también los actores del mercado inmobiliario ven obturarse áreas de oportunidad a desarrollar.

Las localidades del Aglomerado Gran Santa Fe<sup>4</sup> (AGSF, integrado por Santa Fe, Santo Tomé, Recreo, Sauce Viejo, San José del Rincón y Arroyo Leyes) parecerían ajustarse en buena medida al cuadro reseñado. La consulta de imágenes satelitales permite observar en ellas la persistente presencia de vacíos intersticiales y periféricos, de diversas superficies, encapsulados por el crecimiento urbano. Este hecho, habilita preguntarse cómo intervienen allí los estados locales para corregir un fenómeno que conlleva externalidades negativas para la sociedad.

Un aspecto que justifica la selección del AGSF como caso de estudio es que, en los últimos años, consolidó características propias de un área metropolitana, con centros urbanos integrados funcional, social, económica y culturalmente que forman “una única ciudad real administrada por múltiples autoridades” (Pugliese, 2015: 1). Este proceso ha producido un sostenido crecimiento de población y hogares y, con él, mayores requerimientos de infraestructura, vivienda, equipamientos y servicios, en una escala que supera los límites de cada distrito municipal y/o comunal. Así, la gestión de este territorio ha ganado complejidad, haciendo indispensable generar y actualizar información útil para la toma de decisiones de funcionarios públicos y de actores del sector privado (Costa y Lui, 2022; Lanfranchi y Bidart, 2016). Sin embargo, en Argentina suele suceder que el estudio de aglomerados de este tamaño poblacional queda opacado por aquellos que se centran en las dinámicas de aglomerados más poblados (Gran Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza, etcétera).

<sup>4</sup> Ubicado en la provincia de Santa Fe, según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2022, su población asciende a 532.321 habitantes (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2024). Santa Fe (capital de la provincia homónima) cuenta con 403.898 habitantes; Santo Tomé, 75.272; Recreo, 19.248; San José del Rincón, 14.405; Sauce Viejo, 14.372 y Arroyo Leyes, 5.126. Es el décimo aglomerado más poblado del país. Según leyes del Estado provincial, todos estos centros urbanos se gobiernan con una municipalidad a excepción de Arroyo Leyes, localidad que, por contar con menos de 10.000 habitantes, lo hace con una comuna.

En consecuencia, la presente investigación, con la aspiración de aportar al debate académico y político en torno al tema, asume el objetivo de caracterizar la situación del suelo urbano vacante en las localidades que conforman dicho aglomerado en torno a tres variables: cuantificar las parcelas urbanas vacantes en cada localidad; listar los instrumentos (tributarios, judiciales, etc.) empleados en la materia por los estados locales; conocer los desafíos que supone gestionar este tipo de suelo para equipos técnicos y/o funcionarios políticos.

Para dar cumplimiento a este objetivo, se emplean dos técnicas de producción de información. La primera, exploración documental: ordenanzas de los estados locales del AGSF referidas a suelo baldío. La segunda: entrevistas semiestructuradas a integrantes de equipos técnicos y/o funcionarios políticos del Departamento Ejecutivo Municipal o de la Comisión Comunal.<sup>5</sup> Dada la vacancia de antecedentes sobre el caso de estudio, estas últimas son de particular ayuda para discernir el estatuto del que goza el suelo urbano vacante para los gobiernos locales, así como el abordaje que estos le dan.

El trabajo se organiza con la siguiente estructura: el primer apartado presenta las principales conceptualizaciones académicas sobre suelo urbano vacante y ofrece la definición que orienta la investigación. El segundo apartado repasa experiencias de estados locales de América Latina que, con resultados dispares, echaron mano a diferentes instrumentos normativos procurando movilizar suelo urbano vacante. En este punto, son ineludibles las referencias a publicaciones del Lincoln Institute of Land Policy (LILP), institución estadounidense pionera en la promoción de iniciativas tendientes a tal fin. El tercero ofrece las precisiones metodológicas de la investigación. El cuarto apartado presenta y describe la evidencia recogida en el trabajo de campo. Por un lado, la normativa que expresa el tratamiento que el suelo urbano vacante recibe por parte de las municipalidades y comunas observadas. Por otro, los testimonios de funcionarios políticos e integrantes de equipos técnicos que reflejan cómo aquél es definido, qué estatuto y/o rango se le asigna y qué desafíos plantea su gestión. Los comentarios finales, a partir de los hallazgos de la investigación, proponen posibles líneas de acción con las que avanzar hacia centros urbanos con menores costos sociales y mayor eficiencia en términos de consumo de suelo y uso de infraestructura, equipamientos y servicios disponibles.

Por último, vale destacar que la investigación dialoga con artículos publicados por la *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*. En efecto, el cobro de sobretasas a la propiedad inmueble se vincula con las problematizaciones planteadas por Ruelas Ávila (2015) en torno a las características del impuesto predial en localidades de México. También con el rol que municipalidades y comunas asumen ante desarrolladores inmobiliarios y propietarios de bienes raíces, tema que López Morales (2013) abordara para las comunas del centro y pericentro del Gran Santiago (Chile). Asimismo, la simultánea existencia de suelo urbano vacante en contextos de déficit habitacional conecta con el interés de D'Amico (2014) en estudiar limitaciones en el diseño y gestión de políticas de hábitat en Argentina.

<sup>5</sup> En la provincia de Santa Fe, las comunas son conducidas por una Comisión Comunal mientras que las municipalidades cuentan con un Departamento Ejecutivo Municipal y con un Concejo Deliberante.

## 2. Suelo urbano vacante: precisiones conceptuales

Una primera y útil definición del término es la que, oportunamente, ofreciera Nora Clichevsky: “tierra privada no utilizada que se encuentra subdividida en parcelas denominadas ‘urbanas’ según la legislación vigente (o posible de serlo), dentro del perímetro de la aglomeración y que podrían ser usadas para fines residenciales, industriales, comerciales y de servicios, así como la tierra de propiedad fiscal que ha sido desafectada de anteriores usos” (2007: 198). Para la autora, en países de América Latina, estas parcelas tienden a localizarse en áreas periféricas<sup>6</sup> y encuentran su origen en situaciones diversas. Como ejemplos, pueden mencionarse loteos<sup>7</sup> no ocupados en su totalidad, propietarios que las retienen con fines especulativos o que carecen de capital para construir. También la obsolescencia de algunas actividades productivas, la ausencia de herederos y la tramitación inconclusa de sucesiones explican su aparición. Conviene destacar que Clichevsky considera suelo urbano vacante incluso a aquella tierra no necesariamente amanazanada ni parcelada pero que se localiza al interior del perímetro urbano.

Asimismo, el Estado —municipal/comunal, provincial y/o nacional— también es propietario de suelo vacante, el cual puede afectar a uso público, cuando lo destina a plazas, parques, soportes colectivos, por ejemplo, o a uso privado. Este último es el que puede volcar al mercado, disponerlo para programas habitacionales o banco de tierras, entre otros fines.

La conceptualización de Clichevsky fue posteriormente ampliada por distintos autores. En Argentina, Paolinelli, Guevara y Dondo (2013) —con la categoría *inmuebles urbanos ociosos*— y Baer (2016) —con la de *suelo urbano ocioso*— enfatizaron aspectos que van más allá de la *vacancia* del suelo. Ambos tienen en cuenta, además, la *subutilización* y el *desaprovechamiento* de los inmuebles urbanos en relación con la potencialidad de uso conferida por la norma. Así, el *suelo urbano ocioso* comprende “lotes baldíos, fracciones de tierra vacantes y [también] *parcelas urbanas que, aun encontrándose edificadas, están siendo subutilizadas*. De este modo, el *suelo urbano ocioso* refiere a toda parcela o predio que no cumple con el uso efectivo que establece la normativa urbana o para el cual fue habilitado de acuerdo con su localización” (Baer, 2016: 68, cursivas del autor).<sup>8</sup>

Este deslizamiento conceptual acarrea implicancias prácticas no menores. Cualquier medición del fenómeno deberá sumar a las parcelas sin construcción alguna, aquellas con edificaciones (residenciales, industriales, religiosas, etcétera) abandonadas o empleadas en actividades que desaprovechan el mejor uso posible autorizado por la normativa estatal.

6 Distinta es la situación en Estados Unidos o en países de Europa, donde la temprana relocalización de antiguas plantas fabriles fue liberando suelo —*vacant land, previously developed land*, en algunos casos llamado *brownfield land*, por su eventual contaminación— en áreas urbanas hoy céntricas (Freire Trigo, 2021).

7 La expresión *loteo* se emplea como sinónimo de *urbanización y/o desarrollo urbanístico*: toda operación que amplía el núcleo urbano existente, extendiendo/modificando su red vial con suelo amanazando y parcelado provisto con infraestructura de servicios, espacios verdes y equipamientos.

8 Clichevsky (2007) utilizó la expresión “tierra vacante latente” para referirse a viviendas, comercios, plantas fabriles, puertos, etcétera, con manifestaciones de obsolescencia y pasibles de ser objeto de una política pública que las reactivara para su mejor aprovechamiento social. Vale mencionar que este trabajo de 2007 recupera investigaciones previas de la autora realizadas con el patrocinio del Lincoln Institute of Land Policy (Clichevsky, 1999; 2002).

Otro término también acuñado en el país para designar al fenómeno en estudio es el de *inmuebles en desuso* (Secretaría de Asuntos Municipales, 2014).<sup>9</sup> El mismo designa a “propiedades que, habiendo sido producidas en su momento para un uso específico, se encuentran actualmente en estado de abandono y/o desuso”.

Desde México, Fausto y Rábago (2001), antecesores de los autores recién listados, utilizaron la categoría *vacíos urbanos*. Esta, alude a aquellos “espacios construidos o utilizables —terrenos, edificaciones, grandes conjuntos o zonas— que se localizan en el interior de áreas urbanizadas y que se encuentran desocupadas, o bien, cuyo uso sea evidentemente inferior a su potencial de aprovechamiento urbano” (2001: 2). En España, Freire Trigo retomó y resignificó esta expresión para designar “aquel espacio vacío (público o privado) que nunca ha participado en la dinámica urbana, manteniéndose ignorado y en estado de aparente abandono en un tejido urbano consolidado” (2011: 66). Esta definición es en algún punto objetable dado que difícilmente tales vacíos sean desconocidos por las autoridades estatales ligadas al catastro y/o al ordenamiento territorial. Además, son constitutivos de esa misma dinámica; su presencia en el ejido urbano expresa con certeza un particular modo de intervención de los actores ligados a la oferta y demanda de suelo.

En esta investigación, limitaciones de tiempo y de acceso a fuentes<sup>10</sup> (registros catastrales para identificar límites parcelarios, tipo de propietario/a del suelo, acumulación de deudas inmobiliarias, entre otras) hacen prudente tomar como guía teórica la categoría *suelo urbano vacante* expresada por Clichevsky (1999, 2002, 2007). No deja de reconocerse, no obstante, que puede ser menos exhaustiva que algunas de las otras mencionadas ya que limita el fenómeno a estudiar a las parcelas de suelo urbano baldías sin edificaciones de ningún tipo. De este modo, no considera lotes con construcciones urbanas abandonadas, en peligro de derrumbe, subutilizadas de acuerdo con lo permitido por normativa, etcétera.

### 3. Antecedentes y aprendizajes de intervención en ciudades de América Latina

El suelo urbano vacante es un *issue* compartido por los países de la región, si bien en cada uno de ellos asume características particulares en función de su localización, antigüedad de la vacancia, disponibilidad de servicios, etcétera (Clichevsky, 1999). Sin embargo, no todos los Estados cuentan con piezas legislativas adecuadas para su abordaje. En parte, esto se debe a que la propiedad privada del suelo sigue imponiéndose como valor frente a aquellas perspectivas que sostienen la primacía de la función social y ambiental de toda propiedad (Paolinelli, Guevara y Dondo, 2013; Scatolini, 2014).

<sup>9</sup> Dependiente del, por entonces, Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.

<sup>10</sup> En acuerdo con Erba y Piumetto, “aunque todas las fuentes [de información] muestren que un lote está vacante, es imposible determinar si se puede desarrollar sin conocer su tenencia, su estado jurídico, su condición ambiental (por ejemplo, si está contaminado) y por cuánto tiempo ha estado vacante. En América Latina, para realizar esta investigación normalmente hay que concurrir a varias instituciones y agencias administrativas para obtener una variedad de datos físicos, sociales, medioambientales y jurídicos. La integración de la información no es rápida ni eficiente” (2016: 26).

Municipalidades y comunas, si bien pueden aplicar instrumentos básicos del derecho, como la prescripción administrativa o los procedimientos de apremio en casos de acumulación de tributos inmobiliarios impagos, generalmente lo hacen de forma no sistemática. Estas intervenciones suelen responder a necesidades económicas coyunturales antes que a criterios de planificación territorial o de gestión eficiente del suelo urbano (Paolinelli, Guevara y Oglietti, 2014).

Hay acuerdo en que Colombia y Brasil representan cierta excepción en este escenario.<sup>11</sup> Desde fines de la década de 1980, se han vuelto una referencia de consulta obligada a la hora de diseñar mecanismos tendientes a movilizar suelo urbano improductivo. En el primero, Bogotá aplica la Ley nacional 388/97 (*Desarrollo del Territorio*), la que habilita la llamada *declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios*. De acuerdo con este recurso, la persona propietaria de un terreno vacante no urbanizado debe urbanizarlo o, si el terreno está urbanizado, debe edificar en él. Expirado el plazo de tiempo concedido a tales efectos, el terreno pasa a venta en subasta pública. En caso de que quede desierta, el Estado local inicia la expropiación administrativa del inmueble (Maldonado Copello y Hurtado Tarazona, 2014).

En Brasil, particularmente desde 2001 con la sanción de la Ley 10.257 (*Estatuto da Cidade*), una de las potestades a disposición de los municipios es la de definir al suelo vacante como *Zona Especial de Interés Social* (ZEIS). Así, pueden conformar una reserva de tierras para programas habitacionales a concretar por desarrolladores públicos o privados (Rolnik y Freire Santoro, 2014). Asimismo, Porto Alegre y otras ciudades brasileñas recurren, desde la década del noventa, a la progresividad en el tiempo de las alícuotas<sup>12</sup> para encarecer el suelo ocioso tratando de que sus propietarios lo vuelquen al mercado, incluso en consorcios público-privados. Sin embargo, esta práctica ha recibido críticas. No siempre el suelo vacante expresa una intención especulativa de sus propietarios. Estos, simplemente pueden no contar con recursos para aprovecharlo de una mejor forma (de Araujo Larangeira, 2004).

En Argentina, la Municipalidad de Moreno (provincia de Buenos Aires) cuenta con una ordenanza (939/01 y modificatorias) que tipifica la *vacancia por abandono calificado*. Con esta norma, el estado municipal puede acreditar el abandono de un inmueble por parte de su/s propietario/s y así, sin mediar resarcimiento (como sí ocurre en la expropiación), tomar posesión del mismo. El abandono puede acreditarse por la acumulación de deudas tributarias del inmueble, por la no respuesta de sus titulares a citaciones judiciales, por la ausencia de cercos o muros que los delimiten, por estar intrusados, entre otros ejemplos. En la ciudad de Rafaela (provincia de Santa Fe), el Concejo Deliberante Municipal (2005), considerando la necesidad de completar y consolidar sectores no urbanizados de la planta urbana, delimitó —vía ordenanza 3845/05— las llamadas *Áreas de Desarrollo Prioritario*. La norma aplica recargos progresivos en concepto de sobretasa a terrenos sin urbanizar localizados en tales áreas cuyas superficies sean igual o superior a 10.000 mts<sup>2</sup>. Los

11 Alves dos Santos (2021) recuerda que, en ambos países, esta legislación sigue encontrando resistencias en el Poder Judicial, el cual, en no pocos casos, antepone el derecho de propiedad privada por sobre los derechos colectivos constitucionalmente reconocidos al uso de ciertos bienes.

12 Esta progresividad consiste en ir aumentando a lo largo del tiempo la alícuota, el porcentaje, que se aplica al avalúo fiscal municipal, esto es, a la base imponible a partir de la cual el estado local recauda tributos inmobiliarios.

recargos llegan a 1.500 % durante los primeros 12 meses transcurridos desde la promulgación de la ordenanza, a 3.000 % en los segundos 12 meses y a 5.000 % en los terceros 12 meses.

No obstante, como se mencionó, algunas evaluaciones a las experiencias expuestas (Maldonado Copello, 2016; De Cesare y Lazo Marín, 2008) permiten afirmar que las medidas punitivas no son suficientes para incentivar nuevas conductas en los propietarios de suelo vacante. Conviene complementar su aplicación con otras que estimulen y/o premien su movilización (exenciones fiscales a la implantación de actividades productivas, por ejemplo).

## 4. Aspectos metodológicos

Para dar cumplimiento al objetivo de investigación planteado, el trabajo de campo consistió, en primer lugar, en examinar toda ordenanza (de los seis estados locales en cuyas plantas urbanas —ver figura 1— se observa el fenómeno estudiado) que refiera a suelo urbano vacante. En este sentido, fueron consultadas las ordenanzas fiscal y tributaria que establecen anualmente el valor de tasas, derechos y contribuciones que recaudan municipalidades y comunas. También aquellas ordenanzas (de Santa Fe y Santo Tomé) que impulsan planes y/o programas tendientes a erradicar baldíos urbanos o promover su uso por parte de asociaciones vecinales, escuelas, clubes, etcétera. Por último, si bien no se citan en el trabajo, se revisaron ordenanzas que obligan a los propietarios de parcelas baldías a mantenerlas desmalezadas y limpias y que fijan, además, las multas a aplicar en casos de incumplimiento.

En segundo lugar, apeló a realizar entrevistas semiestructuradas a funcionarios políticos y/o integrantes de equipos técnicos de áreas estatales ligadas a la gestión del suelo urbano. En esta dirección, se concretaron cinco entrevistas<sup>13</sup> (una por localidad, con excepción de Sauce Viejo)<sup>14</sup> entre los meses de junio y julio de 2024. La primera entrevista (E1, Municipalidad de Recreo) y la cuarta (E4, Municipalidad de San José del Rincón), fueron, en cada caso, con un funcionario político y con un integrante de equipo técnico. La segunda entrevista (E2), con un funcionario político de la Comuna de Arroyo Leyes. La tercera (E3) y la quinta (E5), con integrantes de equipo técnico de las municipalidades de Santa Fe y Santo Tomé respectivamente.<sup>15</sup> Dado el carácter cualitativo y exploratorio de la investigación, la muestra de informantes es de tipo no probabilística. Algunos casos (funcionarios políticos de E2 y E4 e integrantes de equipo técnico de E5) fueron seleccionados a partir de ser conocidos previamente por el investigador. Otros integraron la muestra gracias al recurso coloquialmente denominado “bola de nieve” (funcionario político e integrante de equipo técnico de E1 e integrantes de equipo técnico de E3). Esta técnica, en la que los/as entrevistados/as proveen los casos a contactar, es útil cuando el entrevistador no tiene un conocimiento exhaustivo

13 Se omiten los nombres de las personas entrevistadas para preservar su anonimato. La procedencia de los testimonios se informa con las expresiones *funcionario político y/o integrante de equipo técnico* seguido del nombre de la municipalidad o comuna de filiación laboral.

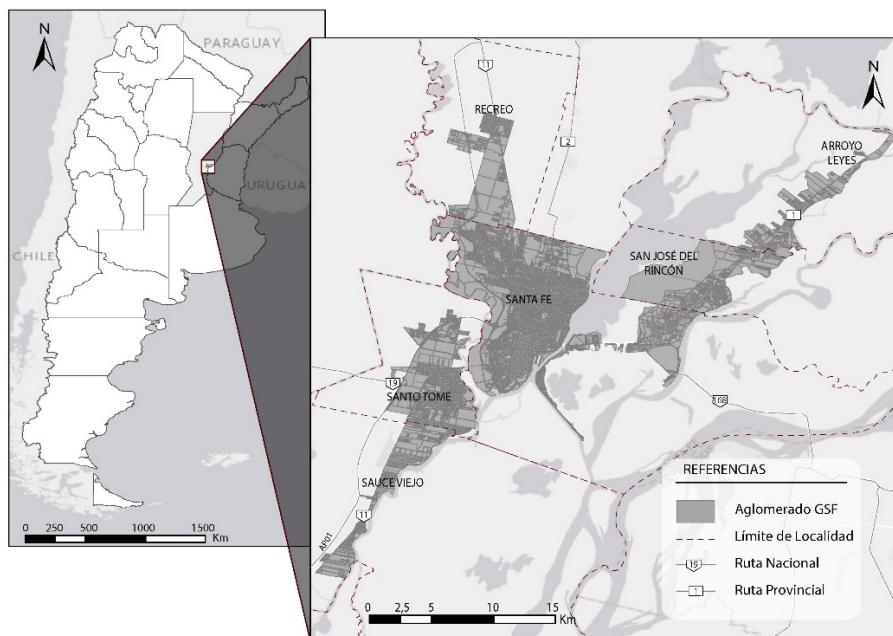
14 La nota ingresada por Mesa de Entradas de la Municipalidad de Sauce Viejo solicitando entrevista para abordar el tema no tuvo respuesta al momento de finalizar la redacción de este escrito.

15 Fueron entrevistados integrantes de áreas del Departamento Ejecutivo Municipal ligadas a desarrollo y/o planeamiento urbano, catastro, edificaciones privadas y obras públicas.

de la población objeto. Sin embargo, ofrece el riesgo de sesgar la muestra acentuando determinados perfiles por sobre otros.

Las entrevistas procuraron permitir que surjan categorías inicialmente no contempladas por el marco teórico seguido. La pauta de preguntas se orientó a relevar variables tales como: cantidad de parcelas urbanas vacantes en cada jurisdicción; si el suelo urbano vacante es un tema que integra la agenda de gobierno y, de integrarla, cómo se lo define; efectos de la aplicación de tasas tributarias diferenciales al suelo vacante (*sobretasas*); si se evalúa la posibilidad de impulsar procedimientos de apremio y, eventualmente, juicios a propietarios de parcelas que acumulan deudas con los estados locales; disponibilidad de suelo fiscal en el distrito.

**Figura 1:** AGSF. Ubicación y localidades que lo integran



Fuente: elaboración propia

## 5. El suelo urbano vacante en localidades del AGSF

Como se señaló en la introducción, este apartado despliega la evidencia reunida en la labor de campo. En primer lugar, recupera las ordenanzas vinculadas al tratamiento del suelo urbano vacante por parte de las municipalidades y comunas observadas. En segundo término, presenta los testimonios de los funcionarios políticos e integrantes de equipos técnicos entrevistados.

### Instrumentos de intervención y cantidad de parcelas urbanas vacantes

En las ordenanzas comunales y/o municipales estudiadas, el suelo urbano vacante encarna en parcelas y/o lotes *baldíos*. Se los define como “terrenos ubicados dentro del radio urbano del municipio [que]

no tengan mejoras habitables o, cuando tengan mejoras que, sin ser habitables, no cumplen con el propósito para el que fueron efectuadas" (Concejo Municipal de Santa Fe, 2012: 28, en adelante CMSF). Así, una parcela baldía puede contener edificaciones que "por su estado de deterioro o abandono en cuanto al mantenimiento constructivo, o por inadecuadas condiciones de higiene, puedan constituir un riesgo para la seguridad, el orden y la salubridad de la población" (CMSF, 2012: 29). En Santo Tomé, la normativa refiere a *inmuebles urbanos ociosos*: "inmuebles de propiedad privada, ubicados en la zona definida como urbana, sobre los cuales no se está produciendo ningún ejercicio de uso por parte de su propietario o terceros. La categoría incluye superficies sin lotear, lotes baldíos (cercados o no), construcciones destinadas a uso residencial y construcciones destinadas a fines comerciales" (Concejo Municipal de Santo Tomé, 2021: 2, en adelante CMST). Sauce Viejo considera terrenos baldíos a aquellos "que no cuenten con un edificio que constituya una unidad habitacional, productiva o de servicio" y a los que tienen "permisos de construcción cuyos plazos de edificación se consideren vencidos" (Comuna de Sauce Viejo, 2019: 21, en adelante CSV). San José del Rincón agrega a la anterior definición toda "porción de tierra cercada o no, que contengan construcciones parciales y que se encuentren en estado de abandono" (Concejo Municipal de San José del Rincón, 2019a: 26-27, en adelante CMSJR).

Los propietarios y/o responsables de estos inmuebles deben tributar una *sobretasa por suelo baldío*: a la tasa general de inmuebles (TGI)<sup>16</sup> que municipalidades y comunas cobran por brindar servicios tales como alumbrado, recolección de residuos, etcétera (Martín, 1992), se le adiciona un porcentaje, una cantidad de puntos porcentuales o bien una cierta cantidad de veces el valor de la misma TGI.

En este sentido, en la ciudad de Santa Fe, los propietarios de lotes baldíos pueden llegar a pagar, en función de la localización del lote, hasta veinte veces el valor de la TGI que les corresponda (CMSF, 2015). En Santo Tomé y Sauce Viejo, las ordenanzas 3420 (CMST, 2021) y 3756 (CSV, 2019) fijan una sobretasa y una *contribución especial* respectivamente, las que, de acuerdo con las distintas zonas de las plantas urbanas, pueden equivaler a 100 % de la TGI. Por su parte, el Concejo Municipal de Recreo (CMR) establece —por ordenanza 2169 (CMR, 2015)— sobretasas por terreno baldío que llegan a 200 % de recargo en los distritos centrales de la ciudad. En San José del Rincón, la ordenanza 206 (CMSJR, 2019b) obliga al pago de una contribución especial equivalente a 100 % del valor de la TGI por la propiedad de terrenos baldíos y a 150 % por la propiedad de edificios deteriorados o abandonados. Arroyo Leyes, finalmente, aplica una sobretasa que, en promedio, asciende a 60 % del valor de la TGI (E2).

El pago de esta sobretasa reconoce excepciones. En términos generales, en todas las localidades del AGSF, las parcelas sujetas a expropiación por causas de utilidad pública, no aptas para construir y enmarcadas en programas de uso social de baldíos, no tributan sobretasa. Desagregando por localidad, Santa Fe (CMSF, 2012; 2015) permite que en 18 de las 43 zonas tributarias en que divide la planta urbana no paguen sobretasa lotes cuya superficie no excede 300 mts<sup>2</sup> ni lotes de hasta 800 mts<sup>2</sup> cuyos titulares no tengan otro inmueble en el distrito. Sauce Viejo exime del pago a lotes cuya superficie es mayor a 5.000 mts<sup>2</sup>. Recreo no exige el tributo a baldíos internos ni a lotes que cuentan

16 En algunos países (Colombia, por ejemplo), esta tasa recibe el nombre de *impuesto predial*.

con vereda y cerco perimetral. Para Santo Tomé, Arroyo Leyes y San José del Rincón no se halló normativa que informe exenciones al pago de sobretasa.

En cuanto a programas que habilitan el llamado *uso social de baldíos*, solo Santa Fe (CMSF, 2009) y Santo Tomé (CMST, 2020) cuentan con ellos. Esta normativa permite que, a través de contratos de comodato, los propietarios de parcelas urbanas vacantes cedan su uso por un determinado tiempo a distintas organizaciones sociales e incluso al mismo estado local, quien puede destinarlas a espacios verdes, ferias, etcétera. Durante el tiempo de vigencia del contrato, las personas propietarias quedan eximidas del pago de las tasas e impuestos correspondientes al lote. En algunos casos, incluso pueden beneficiarse con la condonación de intereses de deudas contraídas por el incumplimiento en el pago de TGI, sobretasa al inmueble ocioso, multas por no mantener limpio el lote, entre otras.<sup>17</sup>

En lo que respecta a la cantidad de parcelas urbanas vacantes en cada localidad, la evidencia reunida informa que, en la ciudad de Santa Fe, de un total de 162.869 parcelas, 22.863 califican como tributariamente baldías (14 %, información provista por la oficina de Catastro). En Santo Tomé, de 28.414 parcelas, 10.150 se informan como baldías (35,7 %). Recreo, a su turno, registra 902 parcelas urbanas baldías sobre un total de 4.162 parcelas (21,7 %). Llamativamente, San José del Rincón informa solo 1,4 % de parcelas baldías: 100 en un total estimado de 7.000 partidas inmobiliarias (información provista por E4). Por último, “Arroyo Leyes tiene aproximadamente 7.500 partidas, 7.500 lotes [...] De eso, aproximadamente un 47 %, 48 %, son lotes baldíos” (E2).<sup>18</sup> Todos los entrevistados enfatizaron la conveniencia de tomar con prudencia la cantidad de lotes clasificados tributariamente como baldíos dado que buena parte de ellos pueden contar con edificaciones clandestinas, no declaradas. La figura 2 ilustra con imágenes satelitales la presencia de estas parcelas en algunas de las localidades del AGSF.

17 En otro trabajo (Carné, 2021) se ha problematizado si normativas de este tipo, argumentando legítimas necesidades de asociaciones civiles y/u organizaciones sociales de distinta naturaleza, no terminan beneficiando a los propietarios de parcelas vacantes, quienes no pagan intereses por deudas tributarias ni multas, al tiempo que se aseguran la no intrusión de su propiedad.

18 Si bien no es un objetivo planteado por este trabajo, podría hipotetizarse que los porcentajes observados en cada localidad correlacionan con las dinámicas urbanas que ellas han venido mostrando en los últimos años. En este sentido, Arroyo Leyes, enclavada en un entorno fluvial de alto valor paisajístico, se ha convertido en destino de numerosas urbanizaciones que desarrollan suelo para uso residencial. Esto se debe a que la disponibilidad de suelo en San José del Rincón (primera localidad coalesceante con Santa Fe sobre ruta provincial número 1) es menor y, por ende, más costoso. Santo Tomé habría declinado la ocupación de suelo en favor de Sauce Viejo, centro urbano con una dinámica laboral particular asociada a las actividades logísticas de su aparato productivo. En Santa Fe, el comparativamente bajo porcentaje de parcelas baldías responde, en parte, a los mayores costos de oportunidad asociados a mantenerlas ociosas.

**Figura 2:** Parcelas de suelo urbano vacante en localidades del AGSF

Nota: vértice superior izquierdo, Santo Tomé; vértice superior derecho, Sauce Viejo; vértice inferior izquierdo, Recreo; vértice inferior derecho, Arroyo Leyes. Fuente: Google (2024).

### Caracterización del suelo urbano vacante y desafíos para su gestión

A contramano de la evidencia disponible (de Araujo Larangeira, 2004), para aquellas municipalidades y comunas de localidades pequeñas del AGSF, con menores recursos presupuestarios y de personal, los lotes *baldíos* concitan atención gubernamental por los problemas que acarrean antes que por las oportunidades que portan. En algunos de los testimonios obtenidos, tales problemas no se asocian, inicialmente, al desaprovechamiento de infraestructuras, a la expansión en baja densidad de las plantas urbanas o al alza de precios del suelo que pueden ocasionar, argumentos habitualmente esgrimidos por la bibliografía especializada ya repasada. Se vinculan con recurrentes quejas de vecinos cuyos terrenos lindantes, baldíos, no están mantenidos en condiciones de desmalezado y limpieza (con presencia de microbasurales, roedores, etcétera). También se conectan con los esfuerzos y gastos que insume a estos estados locales gestionar inspecciones y notificaciones de infracción para que los propietarios respeten la normativa sobre el cuidado de estos lotes. En Arroyo Leyes, comuna con casi 50 % de parcelas tributariamente baldías:

“se avanza en todos los loteos y luego de transcurrido cierta cantidad de días [el inspector] vuelve a ese loteo para ver quién limpió y quién no limpió. En caso no lo haya limpiado, la comuna queda habilitada para efectuar una multa [...] En todos los loteos donde ya tienen las multas, la comuna, en el caso que no lo haya limpiado el propietario, procede a la limpieza y le carga el costo de esa limpieza al propietario. Es un trabajo bastante arduo, de mucho seguimiento, pero bueno... Tenemos problemas. Hay muchas quejas, muchos loteos con esta falta de mantenimiento de la limpieza de los lotes” (E2).

En Recreo,

“la realidad es que el mayor problema que tenemos con los baldíos —ni siquiera lo estamos pensando como especulación ni como valorización inmobiliaria ni nada— es que nadie los mantiene. Hay muchísimos baldíos. Dueños existentes, hay otros que tenemos problemas porque no existe más el dueño o hay herederos que nadie sabe dónde están. Los terrenos, por más que estén los dueños, que sean de acá, de la ciudad, no los mantienen. Entonces tenemos problemas con el pasto alto. ¿Qué es lo que nos pasa? Construyen [los propietarios] el tejido perimetral y la vereda para dejar de ser baldío [evitando así pagar sobretasa] y entonces, después, ni siquiera podés acceder a cortar porque es terreno privado” (E1).

Lo expuesto muestra que, en las agendas de gobierno de estas municipalidades y comunas, el suelo urbano vacante no es prioritario: está presente, pero por urgencias diarias de gestión antes que por su relevancia en términos de ordenamiento y planificación territorial. En el extremo de Santo Tomé, directamente “no hay interés” (E5) del gobierno municipal por la cuestión.

En cambio, en la ciudad de Santa Fe —capital de la provincia homónima—, la situación es algo distinta. En la perspectiva de los integrantes del equipo técnico consultado, el suelo urbano vacante se presenta en parte como un problema y en parte como una oportunidad. Las personas entrevistadas —en gestión desde diciembre de 2023— afirman que el Departamento Ejecutivo Municipal ha jerarquizado atender áreas vacantes de cotas bajas por el riesgo de inundación que representan para sectores urbanizados de la ciudad.<sup>19</sup> No obstante, reconocen áreas de oportunidad en “parcelas que están obsoletas” —hoy bajo dominio del Estado nacional— que se liberarán al concretarse la obra denominada Circunvalar Santa Fe.<sup>20</sup> Por fuera de este caso puntual —en el que el suelo fiscal parecería cobrar importancia a futuro en el marco de grandes proyectos urbanos<sup>21</sup> y/o de equipamientos colectivos— “la cuestión de suelo vacante para nosotros hoy, cómo está organizada la estructura de la Secretaría, no es una prioridad” (E3).

Finalmente, San José del Rincón dispone parte del suelo urbano vacante fiscal para mitigar la vulnerabilidad hídrica propia de un distrito que, al igual que Arroyo Leyes, se emplaza entre cursos de agua que integran la cuenca del río Paraná. Esas parcelas, no urbanizables por sus bajas cotas, localizadas en áreas de borde, operan como reservorios ante fenómenos meteorológicos o crecidas fluviales: ellas “son necesarias por cuestiones hídricas” (E4). Sin embargo, están densamente pobladas y son atractivas para el arribo de hogares con necesidades habitacionales. De tal modo, es recurrente

19 La planta urbana de Santa Fe se encuentra rodeada por cursos de agua en sus bordes este, sur (cuenca río Paraná) y oeste (cuenca río Salado). En 2003, la crecida de este último acarreó la inundación de buena parte del borde oeste de la ciudad. El episodio costó la vida de al menos 27 personas mientras que aproximadamente otras 150.000 debieron buscar refugio en escuelas, estaciones de tren, predios universitarios, etcétera (Loyarte, 2024).

20 Actualmente paralizada, esta obra quita de la planta urbana santafesina la traza ferroviaria por la que circula la línea Belgrano Cargas, liberando más de treinta hectáreas de suelo con óptima localización y dotación de servicios.

21 Se entiende por “grandes proyectos urbanos” a las “mega operaciones de renovación urbana de iniciativa pública, mediante las cuales espacios relegados de la ciudad se transforman en “nuevas centralidades”. Esto es, entornos construidos, cuidadosamente diseñados por grandes estudios de arquitectura, dotados de una gran calidad edilicia y destinados a albergar las actividades de punta en la economía urbana y los servicios de alto nivel: edificios para oficinas de empresas líderes, centros comerciales y viviendas de alto estándar, hoteles para el turismo cosmopolita, centros de convenciones, espacios culturales y áreas recreativas relumbrantes” (Cuenya, 2009: 231).

“andar sacando a la gente que se mete en los reservorios en época de bajante”. Así, la municipalidad debe monitorear el área para evitar acentúe su ocupación y tener que incurrir, ante eventuales inundaciones, en complejos operativos de evacuación. Similar a lo expuesto por los entrevistados de Recreo y Arroyo Leyes, los requerimientos de la coyuntura se anteponen a la proyección: “de 16.000 habitantes, tenés 8.000 viviendo en esos sectores [inundables]. Es algo que empuja más fuerte que «¿qué hacemos con el suelo vacante?» o «pensemos a futuro...»” (E4).

A la consulta por los efectos de la sobretasa sobre las parcelas baldías para inducir a que sus propietarios las movilicen, esto es, decidan cederlas al estado local a modo de compensación de eventuales deudas, volcarlas al mercado para su venta o edificar en ellas, entre otras opciones, varias respuestas coinciden en señalar que el recurso no tiene efectos:

“no molesta [al propietario tener que pagarla]. No la paga nadie [...] La gran mayoría no lo paga. Te genera deuda, pero a su vez, si vos [como Estado] no accionás, esa deuda prescribe y si accionás, te sale más cara la carta documento que lo que tienen que pagar de tasa” (E1);

“muchas gente, estos lotes baldíos, estimamos que los tienen por inversión. Y hace caso omiso a las multas [...] En algún momento decide vender [los lotes]. Averigua lo que debe de tasa, lo que debe de multa y lo carga al valor del terreno” (E2);

“La sobretasa no induce a ninguna conducta particular de movilización de suelo [...] Nadie la toma como un castigo, nadie es consciente... El municipio no lo hace ver así tampoco [...] No tenés idea [como ciudadano] cuánto es tasa pura y cuánto es sobretasa” (E5).

De hecho, los testimonios convergen en reconocer que se aplican alícuotas bajas sobre avalúos también bajos: “es un tema que estamos hablando con los asesores legales [...] Generar esa diferencia en la tasa, como que duela [sic], porque un lote baldío sin duda es una inversión que alguien tiene y bueno, nos acarrea muchos problemas, reclamos” (E2);

“el porcentaje que se cobra hoy, creo que es del 100 %, si no me equivoco, en la zona centro. Después va variando de acuerdo con los barrios. Para mí es poco y por eso la gente no se queja. Por eso la propuesta siempre fue aumentar la tasa... Decir «bueno, a ver, que haga algo con el terreno [el propietario]. Aunque sea, que lo venda». Que no va a pasar con todos [los propietarios], porque hay algunos que no necesitan... Ya te digo, dejan de pagar la tasa y ya está” (E1).

Los procedimientos de apremio son aplicados de manera dispar en las municipalidades y comunas observadas. Este recurso permite cobrar deudas de TGI correspondientes a parcelas urbanas vacantes. Asimismo, habilita a las autoridades —bajo argumento de abandono— a tomar posesión de ellas cuando sus propietarios no responden a la intimación judicial, pudiendo disponerlas, por ejemplo, para bancos de tierra.

Por lo general, estos estados locales tienden a priorizar la recaudación fiscal antes que la movilización del suelo vacante. “Los juicios de apremio siempre están” (E4), si bien no suelen arribar a instancias

de remate en subasta pública ya que se prioriza que las partes acuerden nivel y condiciones de pago. Además, se recurre al apremio cuando la deuda acumulada lo justifica:

“hay lotes que tienen deudas importantes. Por poco [dinero], no te conviene, porque el costo de un juicio de apremio... Además, te lleva 2 años [el trámite], por reclamar 1 año, 2 años [de deuda]. Es poca plata por el costo, por el tiempo, por el esfuerzo administrativo [...] Pero se hacen, más en esta época donde necesitamos dinero” (E2).<sup>22</sup>

Profundizando en torno a un eventual interés de los estados locales por constituir bancos o reservas de tierra estatales con lotes de suelo vacante, algunos testimonios recabados informan que ello no constituye una prioridad. Se argumenta que contar con suelo en el que implementar una política habitacional no es necesariamente visto como una solución de fondo. “La construcción de diez viviendas no te resuelve el problema social. Al contrario, te crea un problema. «Che, estamos favoreciendo a diez personas y estas otras cien quedan por fuera” (E4);

“así consiguiera todo el dinero para proveerle hoy a las más de 300 familias [que demandan suelo], dentro de 4, 5 años, estoy en la misma. Los chicos de 14, 15 años, a los 20, 21 años forman familia, tienen hijos [...] Salen desesperados a golpear [la puerta de la comuna] que necesitan un terreno” (E2).

El desincentivo de los estados locales para conformar esta herramienta también responde a que, en el caso de planes de vivienda pública financiados por la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (órgano autárquico del Estado de la provincia de Santa Fe), “en el pliego [licitatorio], se le exige a la empresa que compre tierra y la done. Entonces no necesitamos suelo vacante” (E5).

Próximo a esta cuestión, municipalidades y comunas suelen disponer de parcelas donadas y abandonadas, sin herederos que las demanden, cuya situación dominial y/o registral no está debidamente saneada. Regularizar estos casos “implica un costo para el municipio. Vos decís: «¿para qué lo gastás? Ponelo en una calle, en una [columna de] luz” (E1); “para nosotros tiene un costo: lo que nos sale la escribana” (E4). Nuevamente, los testimonios manifiestan una lógica de razonamiento que asume un *trade off* o juego de suma cero en toda intervención del Estado. Destinar recursos a requerimientos de corto plazo (“una luz”) imposibilita regularizar el estado dominial de una parcela. Así, se pierde de vista que el suelo vacante representa un activo de y para la sociedad en su conjunto, cuya improductividad le afecta. Contar con un stock de suelo fiscal inventariado y dominialmente saneado habilitaría mayores márgenes de acción para estas municipalidades y comunas (venta de suelo a particulares, participación en consorcios urbanísticos para la renovación de áreas urbanas, etcétera).

Para finalizar, los argumentos que explican la inercia del *statu quo* en materia de suelo urbano vacante señalan, en primer lugar, la ignorancia sobre el tema por parte de funcionarios políticos. En segundo término, la escasez de profesionales en planta para sostener cursos de acción (por

22 En la provincia de Santa Fe, municipalidades y comunas pueden exigir el pago de obligaciones tributarias ligadas a la propiedad inmobiliaria hasta transcurridos cinco años de que un inmueble entrara en cesación de pagos. Expirado ese plazo, la deuda prescribe. Si una municipalidad o comuna no interpuso recurso legal, pierde derecho a reclamar pago alguno.

ejemplo, procesos de escrituración de parcelas donadas al Estado). Por último, recurrentes cambios en lineamientos políticos. Los siguientes testimonios son ilustrativos de ello: “no hay demasiada conciencia o conocimiento de parte de los funcionarios de lo que implica la vacancia urbana [...] No tienen conciencia de lo que genera” (E5); “siempre somos tres o cuatro personas que estamos trabajando. O hacemos esto o hacemos otra cosa” (E1); “no tenemos estructuras de trabajo que te permitan seguir un lineamiento. Los lineamientos siempre los inician los funcionarios. Los cambios políticos tiran todo abajo” (E4).

## 6. Comentarios finales

Atendiendo el objetivo fijado por la investigación (caracterizar la situación del suelo urbano vacante en localidades del AGSF a nivel de cantidad de parcelas vacantes, instrumentos a disposición de los estados locales para movilizarlo y desafíos para su gestión), los hallazgos alcanzados son los siguientes: al menos en términos tributarios, las parcelas urbanas vacantes representan entre el 14 % y el 47 % del total de parcelas urbanas (excluyendo el llamativo caso de San José del Rincón). Se trata de valores, cuanto menos, muy considerables. Es una cuestión presente pero no prioritaria en las agendas de gobierno. Cuando concita atención gubernamental, lo hace más por los problemas cotidianos que plantea a las autoridades políticas que por el interés de estas en movilizarlo y hacer un uso más eficiente y socialmente justo de un activo escaso. El único instrumento con que municipalidades y comunas penalizan al suelo vacante es una sobretasa, una contribución especial que encarece la TGI (decreciendo desde áreas urbanas centrales hacia áreas periurbanas). Esta sobretasa excepcionalmente supera el 100 % de la TGI y no induce movilización, al punto que muchos propietarios (en oportunidades, inversores inmobiliarios) no la pagan. Argumentando costos y escasez de personal, algunos de los estados locales no implementan de manera sistemática procedimientos de apremio sobre este suelo para recaudar deudas, por lo que las mismas pueden prescribir. Cuando tales procedimientos prosperan, lo hacen desde un afán recaudatorio antes que de ordenamiento territorial. Los remates de parcelas con deudas son excepcionales y tampoco hay incentivos desde municipalidades y comunas en incorporar a su dominio parcelas baldías sin herederos para conformar con ellas reservas de tierra.

Lo expuesto permite bosquejar algunas conclusiones y posibles líneas de acción. Sobre las primeras: los atributos del suelo urbano vacante cambian de localidad en localidad. Dinámicas recientes de expansión, características topográficas, exposición a riesgo hídrico, presencia o no de suelo fiscal pasible de refuncionalización, entre otras dimensiones, llaman a evitar generalizaciones que hagan abstracción de estos matices y convocan a profundizar los estudios de caso. En este sentido, la Municipalidad de Santa Fe está atenta al suelo fiscal que puede incorporar por la liberación de una traza ferroviaria y evalúa para él un gran proyecto urbano. Funcionarios políticos e integrantes de equipos técnicos de localidades expuestas a inundaciones manifiestan tratar de evitar la ocupación de facto del suelo urbano fiscal que sirve de reservorio hídrico al tiempo que habilitan a desarrolladores a ocupar vacíos urbanos aptos para uso residencial (San José del Rincón). Por otro, plantean la intención de incrementar la penalización a la especulación de inversores inmobiliarios (Arroyo Leyes). Los entrevistados de Recreo comparten esta última preocupación mientras que los de Santo Tomé no informan una línea de acción definida con respecto a las parcelas urbanas vacantes. Sí hay

rasgos compartidos en cuanto a argumentos ofrecidos para explicar el estado de situación: urgencias diarias de gestión que reducen márgenes de planificación a mediano plazo, ausencia de directrices políticas, presupuestos y cuadros técnicos insuficientes, fragmentación de áreas estatales afines a la gestión del suelo.

En cuanto a posibles líneas de acción a seguir por parte de las municipalidades y comunas observadas, la bibliografía consultada reconoce que las medidas punitivas son insuficientes para movilizar suelo vacante. No obstante, en función de su localización, de los usos que soporte (residencial, productivo, etcétera), del carácter privado o público de su propiedad y de las necesidades sociales que se observen en cada distrito, los estados locales del AGSF tienen opciones para considerar. En primera instancia, un ajuste sensible —y progresivo en el tiempo— de las alícuotas por sobretasa, particularmente en áreas urbanas de desarrollo prioritario (que, de no existir, deberían ser creadas). Esto activaría salga a la venta un mayor número de parcelas, conteniendo —al menos en teoría— sus precios de mercado y favoreciendo —principal pero no exclusivamente— a quienes demandan suelo para edificar vivienda única residencial. Diseñar un recurso como la declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios (experiencia colombiana descripta páginas atrás) contribuiría en igual dirección.

En segundo lugar, podría incentivarse la participación de propietarios de suelo urbano vacante en reajustes parcelarios y en consorcios urbanísticos conformados para desarrollar las áreas donde el mismo se localiza. Estas áreas, en casos periféricas, cuentan generalmente con baja oferta de equipamientos y locales comerciales y/o de servicios. Para propietarios de suelo vacante que no pueden construir, un apoyo estatal podría consistir en otorgar créditos para la compra de materiales y/o para el pago de servicios de albañilería.

El aporte atribuible a la investigación radica en que echa luz sobre la distancia existente entre los términos en que la problemática del suelo urbano vacante suele ser planteada desde el mundo académico (vale pensar en los trabajos patrocinados por el LILP, algunos de ellos oportunamente liderados por Nora Clichevsky, Mercedes Maldonado, Diego Erba, entre otros) y las restricciones (normativas, de personal y presupuesto, entre otras) que para su tratamiento enfrentan a diario estados locales como los aquí observados. Las obras de los/as autores/as antes mencionados son referencias vigentes e ineludibles para cualquier pesquisa sobre el tema. Basada en ellas, la presente investigación, empleando distintas técnicas para producir evidencia empírica, dirigiendo la mirada hacia un aglomerado urbano relativamente poco estudiado, con estados locales en disposición de otro tipo de recursos de intervención, visibiliza aspectos que complejizan el fenómeno y contribuyen a explicar su persistencia. También colabora para que el debate sobre las externalidades negativas que se le asocian no pierda visibilidad en la agenda pública.

Para finalizar, la investigación invita a profundizar, en futuros trabajos, al menos dos cuestiones. La primera, el estudio de la evolución temporal (por año o periodo de gobierno, por ejemplo) del número de parcelas urbanas vacantes en cada localidad observada. Esto podría ayudar a reconocer hitos, eventos y/o coyunturas económicas con los que correlaciona el fenómeno, así como a ofrecer evidencia útil para determinar la eventual necesidad de promover nuevas operaciones de urbanización de suelo o bien inhabilitarlas hasta que se complete la ocupación de las parcelas ociosas. La segunda,

analizar las capacidades de municipalidades y comunas para gestionar el suelo urbano vacante: qué vínculos mantienen los funcionarios políticos con los actores del mercado inmobiliario, cuál es el perfil (antecedentes en el sector privado, formación profesional, etcétera) de los equipos técnicos, con qué presupuestos cuentan las áreas estatales a cargo de su gestión, etcétera.

## Referencias

- Adams, D., de Sousa, C. y Tiesdell, S. (2010). Brownfield Development: A Comparison of North American and British Approaches. *Urban Studies*, 47(1), 75-104. <https://bit.ly/4h4C9L4>.
- Alves dos Santos, C. (2021). Democratización del acceso al suelo urbano en Colombia y Brasil: alcance y límite de las normas. *Estudios de Derecho*, 78(172), 96-120. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v78n172a04>.
- Carné, M. (2021). ¿Contradicciones entre instrumentos de gestión territorial? Notas en torno a dos piezas de normativa urbanística en Santo Tomé (Santa Fe). *Papeles del Centro de Investigaciones*, 23, 44-51.
- Baer, L. (2016). Desarrollo urbano y movilización del suelo ocioso. Oportunidades y desafíos para la planificación de las ciudades del país. *Revista Institucional de la Defensa Pública*, 6(10), 67-76. <https://bit.ly/4hnqO8t>.
- Brenner, N. y Schmid, C. (2016). La “era urbana” en debate. *EURE*, 42(127), 307-339. <https://doi.org/10.7764/2123>.
- Burdett, R. y Rode, P. (2010). Living in the Urban Age. En R. Burdett y D. Sudjic (Eds.). *Living in the Endless City* (pp. 8-43). Londres: Phaidon.
- Carballo, F. y Baer, L. (2021). La movilización de suelo ocioso como acción prioritaria para el Derecho a la Ciudad. *Café de las Ciudades*, 200. <https://bit.ly/4aqdHRG>.
- Clichevsky, N. (1999). La tierra vacante en América Latina. *Land Lines*. Disponible en <https://bit.ly/4an6aD2>.
- . (2002). El contexto de la tierra vacante en América Latina. En N. Clichevsky (Ed.). *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas* (pp. 1-9). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. <https://bit.ly/3CdVNFc>.
- . (2007). La tierra vacante “revisitada”. Elementos explicativos y potencialidades de utilización. *Cuaderno Urbano*, 6, 195-219. <https://doi.org/10.30972/crn.661023>.
- Comuna de Sauce Viejo (2019). *Ordenanza tributaria N° 3756*. Disponible en <https://bit.ly/4hhsaBu>.
- Concejo Deliberante de Moreno (2001). *Ordenanza N° 939. Vacancia por abandono de inmuebles*. <https://bit.ly/4awIzQv>.
- Concejo Municipal de Rafaela (2005). *Ordenanza N° 3845*. Disponible en <https://bit.ly/3WoUWZ7>.

- Concejo Municipal de Recreo (2015). *Ordenanza tributaria N° 2169*. Disponible en <https://bit.ly/42kKshh>.
- Concejo Municipal de San José del Rincón (2019a). *Ordenanza N° 184*. Disponible en <https://bit.ly/4gVAreK>.
- . (2019b). *Ordenanza N° 206*. Disponible en <https://www.santafe.gob.ar/sin/ver/4485>.
- Concejo Municipal de Santa Fe (2009). *Ordenanza N° 11596. Uso social de baldíos*. <https://bit.ly/4h7iB8H>.
- . (2012). *Ordenanza fiscal municipal N° 11962*. <https://bit.ly/4arH06d>.
- . (2015). *Ordenanza tributaria municipal N° 12226*. Disponible en <https://bit.ly/3Wstjyp>.
- Concejo Municipal de Santo Tomé (2020). *Ordenanza N° 3406*. Disponible en <https://bit.ly/3DWZv6s>.
- . (2021). *Ordenanza N° 3420*. Disponible en <https://bit.ly/40FqRHm>.
- Cortizo, D. (2022). Metodología para el análisis de tierras vacantes en ciudades. Aplicación en La Plata, Argentina. *Punto Sur*, 7, 136-158. <https://doi.org/10.34096/ps.n7.10873>.
- 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*, 35, 130-144. <https://doi.org/10.48162/rev.55.056>.
- Costa, M. A. y Lui, L. (2022). Áreas Metropolitanas en Latinoamérica: condiciones de gobernanza y sus retos. En M. A. Costa, L. Lui y S. Rebello Tavares (Orgs.), *Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada* (pp. 9-21). Brasilia: CEPAL; Río de Janeiro: IPEA. Disponible en <https://bit.ly/4jmnVqa>.
- Cuenya, B. (2009). Grandes proyectos urbanos latinoamericanos. Aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local. *Cuaderno Urbano*, 8(8), 229-252. <https://doi.org/10.30972/crn.88965>.
- D'Amico, D. (2014). Pensar a Henri Lefebvre hoy: análisis de las políticas de planificación urbana municipales. El caso de la ciudad de Córdoba, Argentina. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (9), 73-100. <https://doi.org/10.32457/riem.vi9.387>.
- De Araujo Larangeira, A. (2004). *Tierra vacante en las ciudades de América Latina: desafíos y oportunidades*. Seminario Internacional. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en <https://bit.ly/4g4Igxq>.
- De Cesare, C. y Lazo Marín, J. (2008). *Impuestos a los patrimonios en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <https://bit.ly/4g8E8MZ>.
- 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*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en <https://bit.ly/3EcnUVE>.

- Fausto, A. y Rábago, J. (2001). ¿Vacíos urbanos o vacíos de poder metropolitano? *Boletín Ciudades para un Futuro más Sostenible*, 21. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n21/aafau.html>.
- Frediani, J. (2016). La política de manejo de la tierra vacante en el Gran La Plata, Buenos Aires. *Cuaderno Urbano*, 20(20), 27-44. <https://doi.org/10.30972/crn.2020941>
- Freire Trigo, S. (2011). Los “vacíos urbanos”. Causas de su existencia en el suelo urbano de la primera periferia de Madrid. *Revista Territorios en Formación*, 1, 61-78. <https://bit.ly/3PJ9Plq>.
- . (2021). Creating Land Through the Regulatory Process. The Case of Brownfield Land in England. En Y. Rydin, R. Beauregard, M. Cremaschi y L. Lieto (Eds.). *Regulation and Planning. Practices, Institutions, Agency* (pp.110-121). Nueva York: Routledge.
- Gasic, I. (2021). Producción inmobiliaria, intermediación financiera y reservas de suelo en Santiago de Chile. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 25(1), 33-57. <https://bit.ly/4aqfjec>.
- Lanfranchi, G. y Bidart, M. (2016). Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe. Documento de Trabajo N° 151. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <https://bit.ly/42hDLwp>.
- López Morales, E. (2013). Renovación urbana y rol municipal pro-empresarial en el manejo de instrumentos de planificación territorial: Santiago de Chile, 1990-2012. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (8), 29-57. <https://doi.org/10.32457/riem.vi8.394>
- Loyarte, N. (2024, Veintinueve de Abril). Cuando el río Salado “se devoró” un tercio de la ciudad de Santa Fe. *El Litoral*. Disponible en <https://bit.ly/3C4Tnsx>.
- Maldonado Copello, M. y Hurtado Tarazona, A. (2014). La declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios (sujeta a venta forzosa en pública subasta) en Colombia: La experiencia de Bogotá, 2008-2012. En M. Smolka y F. Furtado (Eds.). *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina* (103-107). Quito: Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en <https://bit.ly/4aqZUdN>.
- Maldonado Copello, M. (2016). Revisitar las tensiones en el proceso de aplicación de la ley 388 de 1997. En É. Fernandes y B. Alfonsin (Orgs.). *A construção do direito urbanístico na América Latina* (pp. 159-174). Belo Horizonte: Gaia Cultural. Disponible en <https://bit.ly/4arApZu>.
- Martín, J. (1992). *Temas de finanzas públicas*. Rosario: UNR Editora.
- Paolinelli, J., Guevara, T. y Dondo, M. (2013). El problema de los inmuebles urbanos ociosos. Fundamentos de una propuesta de regulación para los municipios argentinos. *Teuken Bidikay*, 4, 87-106. <https://bit.ly/3WroNQD>.
- Paolinelli, J., Guevara, T. y Oglietti, G. (2014). *Impuesto a los bienes urbanos ociosos Una herramienta tributaria contra la especulación inmobiliaria y al servicio de la planificación*. Viedma: Editorial UNRN.
- Pugliese, L. (2015, abril). Desde Salta a Neuquén, el desarrollo de las áreas metropolitanas de la Argentina. Informe Digital Metropolitano. Recuperado 10 de enero de 2025 de <https://bit.ly/4hdI5Rw>.

- Rolnik, R. y Freire Santoro, P. (2014). Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: Trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo. En M. Smolka y F. Furtado (Eds.). *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina* (pp. 69-74). Quito: Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en <https://bit.ly/4aqZUdN>.
- Ruelas Ávila, I. (2015). Evaluación de las características del impuesto predial en México. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (12), 67-102. <https://doi.org/10.32457/riem.vi12.363>
- Scatolini, L. (2014). “Prescripción administrativa: Instrumento de gestión de suelo en la provincia de Buenos Aires”. En M. Smolka y F. Furtado (Eds.). *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina* (pp. 81-87). Quito: Lincoln Institute of Land Policy. <https://bit.ly/4aqZUdN>.
- Secretaría de Asuntos Municipales (2014). *Guía práctica de instrumentos urbanísticos*. Buenos Aires: Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.
- Urriza, G. (2016). Expansión urbana, tierra vacante y demanda habitacional en Bahía Blanca. Modelos de ciudad y política urbana en debate. *Quid* 16, 6, 281-320. <https://bit.ly/4hpdd0C>.
- Zoomers, A., Van Noorloos, F., Otsuki, K., Steel, G. y Van Westen, G. (2017). The Rush for Land in an Urbanizing World: From Land Grabbing Toward Developing Safe, Resilient, and Sustainable Cities and Landscapes. *World Development*, 92, 242-252. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.11.016>.