



**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**

*From the ordinance to its effective application: lights and shadows in the recovery of real estate valuations. The cases of Santa Fe, Santo Tome and Esperanza (Argentina) between 2011 and 2022*

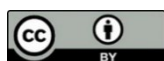
**Martín Alberto Carné**

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

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2386-324X>

E-mail: [carnetes@hotmail.com](mailto:carnetes@hotmail.com)

Trabalho enviado em 24 de maio de 2023 e aceito em 03 de julho de 2023



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.02., 2023, p. 843-868.

Martín Alberto Carné

DOI: 10.12957/rdc.2023. 76416 | ISSN 2317-7721

## RESUMEN

La investigación asume el objetivo de caracterizar las experiencias recientes de captación de plusvalías urbanas por parte de tres Estados locales del Área Metropolitana Santa Fe (Argentina): Santa Fe, Esperanza y Santo Tomé. De perfil exploratorio, las fuentes de información consultadas a tal fin son: a) ordenanzas y convenios urbanísticos que regulan tal captación; b) entrevistas semiestructuradas con funcionarios y concejales responsables de dichas ordenanzas y c) registros periodísticos. La evidencia obtenida informa que los Departamentos Ejecutivos de los Estados locales observados hacen un uso de la normativa que desnaturaliza su potencial redistributivo: vetos parciales que reducen la tipificación de hechos generadores pasibles de pagar plusvalía urbana; no reglamentación -y consecuente no aplicación- de la normativa disponible; no publicidad del nivel de dinero o especies recuperado ni del destino dado. Así, instrumentos que con otra aplicación podrían contribuir a que los Estados locales amplíen bancos de tierra, urbanicen suelo o provean infraestructura en áreas urbanas carentes de ellas, son utilizados para afrontar obras menores que alteran sólo en el margen la marcada desigualdad socioespacial propia de las tres ciudades estudiadas, de modo que la renta creada por la expansión urbana es mayoritariamente apropiada por los actores ligados al desarrollo inmobiliario.

**Palabras clave:** recupero de valorización inmobiliaria; Estados locales; Área Metropolitana Santa Fe; Argentina

## ABSTRACT

The research assumes the objective of characterizing the recent experiences of capturing urban capital gains by three local States of the Santa Fe Metropolitan Area (Argentina): Santa Fe, Esperanza and Santo Tome. With an exploratory profile, the sources of information consulted for this purpose are: a) ordinances and urban agreements that regulate such collection; b) semi-structured interviews with officials and councillors responsible for these ordinances and c) journalistic records. The evidence obtained informs that the Executive Departments of the local States observed make use of the regulations that distort its redistributive potential: partial vetoes that reduce the classification of generating events liable to pay urban surplus value; non-regulation -and consequent non-application- of the available regulations; no publicity of the level of money or species recovered or of the destination given. Thus, instruments that with another application could contribute to local States expanding land banks, urbanizing land, or providing infrastructure in urban areas lacking them, they are used to face minor works that alter only at the margin the marked socio-spatial inequality that characterizes the three cities studied, so that the rent created by urban sprawl is appropriated by actors linked to real estate development.

**Key words:** recovery of real estate valuation; local states; Santa Fe Metropolitan Area; Argentina



## INTRODUCCIÓN

La configuración del espacio urbano expresa -y contribuye a reproducir- el desigual acceso de los grupos sociales a los bienes, servicios, oportunidades y externalidades positivas en general que la ciudad ofrece. Ésta manifiesta procesos sociales cuyos actores operan guiados por racionalidades generalmente contrapuestas y recursos de poder asimétricos: desarrolladores inmobiliarios movilizadores por la maximización de ganancias; hogares que autoconstruyen su vivienda a partir de una lógica de necesidad; funcionarios que desde el Estado “hacen” directamente la ciudad con obras, servicios públicos y con la normativa urbanística que orienta el desempeño del sector privado (Pírez, 1995). Frente a esta situación, los instrumentos de captación de valorización inmobiliaria (también llamada “plusvalía urbana”) parecerían ofrecer a los Estados locales argentinos nuevos recursos con los cuales contribuir a mitigar dicha inequidad, permitiendo redistribuirlos en obras y/o servicios que corrijan las desventajas que afectan a determinados sectores de la población y promover, simultáneamente, un desarrollo urbano más eficiente y balanceado. Es por este motivo que tales herramientas vienen siendo crecientemente incorporadas en la legislación estatal. Compensaciones por valorización, cargos por impactos, contribución por mejoras, operaciones interligadas, son algunas de las manifestaciones a través de las cuales municipios y/o comunas procuran captar -de modo parcial o total- el mayor valor del que pueden beneficiarse personas propietarias o poseedoras de suelo tanto por acciones del Estado (inversiones en infraestructuras, cambios en índices de edificación y/o en usos permitidos del suelo, etcétera) como por las de actores privados que, invirtiendo en proyectos de renovación urbana, por ejemplo, jerarquizan un área y elevan los valores del suelo.

Sin embargo, los alcances de esta legislación, así como su aplicación efectiva, cambian con el tiempo y de Estado a Estado. Son variadas las formas de definir conceptualmente la valorización inmobiliaria a captar, tipificar los hechos que la generan y computar el dinero o las especies a aportar por quienes detentan la propiedad del suelo. Además, la mera existencia de la pieza normativa no necesariamente asegura que los Departamentos Ejecutivos Municipales (DEM) o las comisiones comunales la hagan cumplir; ciertos temas sobre los que se legisla pueden ser parte de una “moda” temporalmente acotada (presupuestos participativos, planificaciones estratégicas, parques industriales, entre otros), por lo que estudiar cómo se aplica efectivamente una ordenanza a lo largo del tiempo lejos está de ser una tarea obvia o redundante.



Por tal motivo, el presente trabajo plantea el objetivo de caracterizar las experiencias de captación de renta urbana por parte de los Estados municipales de Santa Fe, Esperanza y Santo Tomé. Para ello, describe, en primer lugar, el contexto político que -en cada caso- encuadró el surgimiento de la normativa sobre el tema, focalizando en los actores que la promovieron. Relacionado a esto, indaga en la trama de figuras e instituciones a través de la cual el recupero de plusvalías urbanas cobró visibilidad a los ojos de dirigentes políticos y funcionarios técnicos. En segundo término, presenta cómo las ordenanzas municipales conceptualizan la valorización inmobiliaria, cómo definen los hechos que la generan y qué pautas establecen para el cálculo del recupero. Por último, rastrea el tipo, magnitud y destino de los recursos captados por los tres ejecutivos municipales estudiados.

La selección de casos responde a que constituyen Estados que integran el Área Metropolitana Santa Fe (AMSF), territorio delimitado hacia 2016 por el Ente de Coordinación del AMSF (ECAM), el cual, en vías de institucionalización, asume, entre otros objetivos, el de contribuir a que aquéllos armonicen normativas referidas a ordenamiento urbano. Además, representan sus centros urbanos más poblados y relevantes económicamente. A estos dos aspectos se suma un tercero: dichos casos informan sobre lo que sucede con el tema plusvalías urbanas más allá de ejemplos que, en el país, pueden considerarse paradigmáticos, como son los de Rosario y Córdoba, con otras realidades en cuanto a presupuestos y equipos técnicos disponibles y sobre los que hay un acervo más nutrido de estudios (Cuenya y González, 2017; Peinado, Barenboim, Nicastro y Lagarrigue, 2018; Peresini, 2021).

En términos metodológicos, se trata de una investigación cualitativa y de perfil exploratorio. Dada la vacancia de antecedentes al respecto, apela a entrevistas semiestructuradas con funcionarios y concejales que protagonizaron el proceso de sanción de las normativas que regulan el recupero de plusvalías para así reconstruir el “clima de época” y antecedentes en general que influyeron en el trámite legislativo. También se sirve de aquellas ordenanzas, resoluciones y convenios urbanísticos que permiten identificar los casos en los que cada DEM gestionó -eventualmente- la recuperación de renta urbana. Por último, triangulando fuentes, consulta registros periodísticos procurando robustecer y consolidar la información que funge como insumo de la investigación. La variedad de fuentes a la que se apela responde, de algún modo, a la necesidad de superar limitaciones tales como la opacidad de los Estados locales para garantizar el acceso a información pública y las dificultades de agenda de algunos/as de los/as funcionarios/as a entrevistar.

Hechas estas consideraciones metodológicas, el trabajo se organiza con un primer apartado que opera como marco teórico: qué es la valorización inmobiliaria, cuándo se genera, por qué -y a través de



qué instrumentos- corresponde a los Estados intervenir en su captación. El segundo apartado caracteriza brevemente las tres localidades seleccionadas -en términos de bases económicas y patrones recientes de expansión urbana-, las cuales representan aproximadamente el 86% de la población total del AMSF. El tercero analiza la evidencia reunida: comienza trabajando con los testimonios de entrevistados y entrevistadas para reconstruir las condiciones que posibilitaron el tema se instale en la agenda pública y prosperen las ordenanzas sobre recupero de plusvalías urbanas. Luego, consulta estas ordenanzas para examinarlas en sus formas y contenidos. Concluye describiendo, en base a la información recabada, las formas que ha adoptado el recupero del mayor valor generado (dinero, especies, etcétera) y el destino dado al mismo. Por último, las reflexiones finales sintetizan los principales hallazgos de la investigación y señalan algunos de los desafíos pendientes para que este tipo de normativas tenga un mejor rendimiento.

### **1. VALORIZACIÓN INMOBILIARIA: PRECISIONES CONCEPTUALES E INSTRUMENTOS DE CAPTACIÓN**

En términos generales, expresiones como “plusvalías urbanas” o “valorización inmobiliaria” se emplean para designar incrementos en el valor del suelo (no de las edificaciones que él soporta) producidos como consecuencia de acciones no directamente realizadas por sus propietarios/as sino por el Estado -tales como inversiones en infraestructura de obras y servicios y/o decisiones en materia de regulaciones urbanísticas (ocupación y usos del suelo permitidos, máximas alturas edificables)- o bien por inversores privados del mercado inmobiliario en operaciones de renovación de áreas céntricas, de grandes proyectos urbanos, de loteos en zonas periféricas (Cuenya, 2009), que elevan el valor del suelo propio y lindante. En cualquier caso, se considera que es la comunidad -a través de las decisiones del Estado (realizar cierta obra, permitir una determinada construcción o convalidar una altura edilicia)- la que hace posible se concrete tal valorización, por lo que es legítimo, en consecuencia, “movilizarla”: que la misma vuelva a ella de manera parcial o total -en dinero recaudado, suelo cedido, obras realizadas, etcétera- para así evitar que quien sea propietario/a del predio valorizado goce de un beneficio por el que no realizó ninguna contraparte (únicamente dispone y retiene un derecho de exclusividad sobre él).

En aras de contribuir a la claridad de lo expuesto, vale plantear que la valorización inmobiliaria consiste en un aumento de la renta económica del suelo<sup>1</sup> (Smolka y Furtado, 2001). Quien sea propietario/a de ese suelo valorizado percibirá la correspondiente plusvalía/valorización cuando con él se produzca alguna transacción (compra-venta) o cuando se solicite al Estado un derecho para construir en



él (Cuenya, 2009). En ese momento la valorización del suelo se manifestará en su precio y sólo entonces el Estado podrá reclamar el recupero parcial o total de ella.

Uno de los aspectos que hacen a la relevancia de colocar en el debate público la cuestión de la valorización inmobiliaria y la promoción de su recupero por parte del Estado consiste en que representa una fuente genuina de ingresos fiscales con los cuales contribuir a financiar la producción de vivienda, la instalación de equipamiento colectivo (efectores de salud, espacios públicos deportivos y culturales) y de infraestructuras (agua de red, desagües cloacales, etcétera) así como adquirir suelo para bancos de tierra que contribuyan, en conjunto, a disminuir las inequidades espaciales que se manifiestan en numerosas ciudades del país y la región.<sup>2</sup> Como afirman Blanco, Fretes Cibils, Muñoz y Vega, el recupero ayuda a:

“resolver tres de los principales problemas que enfrentan las ciudades de la región: debilidad fiscal a nivel subnacional, crecimiento urbano desordenado y déficits habitacionales significativos” (2016:1).

Si bien autores clásicos en la temática como Smolka y Amborski (2003) han diferenciado a las herramientas disponibles para llevar adelante la movilización de plusvalías urbanas entre aquellas de tipo fiscal (impuestos, cargas/contribuciones<sup>3</sup>) y las de carácter regulatorio (que, por lo general, habilitan el recupero en especies), también han reconocido la creciente proliferación de soluciones *ad hoc*, híbridas, con las cuales Estado y actores privados buscan acordar las características de las compensaciones (Del Río, Coletti y Raymundo, 2018). Una de las figuras que ejemplifica lo recién expuesto y que más ha proliferado en Argentina por su versatilidad es la del convenio urbanístico, suerte de contrato entre el Estado y personas físicas y/o jurídicas en el que se explicitan y detallan los compromisos que estas últimas asumen como contraparte de la valorización inmobiliaria que el Estado posibilita. Entre otros instrumentos de regulación territorial que procuran la movilización de valorizaciones inmobiliarias pueden mencionarse: a) el parcelamiento y edificación obligatorios, donde el Estado compele a la persona propietaria de suelo especulativo, “en engorde”, a construir en cierto período de tiempo, aplicando al suelo baldío un impuesto de alícuota creciente (vencido el plazo otorgado para construir, el terreno pasa a subasta pública); b) la venta de edificabilidad y los porcentajes obligatorios de viviendas de interés social, donde, en casos en los que un propietario beneficiado con mejores índices de aprovechamiento del suelo, asume la obligación de realizar contraprestaciones en obras y/o servicios o bien construir viviendas sociales que quedan a disposición del Estado local y c) el otorgamiento oneroso del derecho de construir: partiendo de la distinción entre el derecho de propiedad y el derecho de construir, el Estado confiere, en determinada área urbana, un índice de edificabilidad homogéneo para todos los lotes que componen esa



área. Si una persona propietaria quiere hacer un uso más intensivo de su parcela y construir una altura mayor, debe pagarle al Estado por el derecho de construcción que éste otorga.

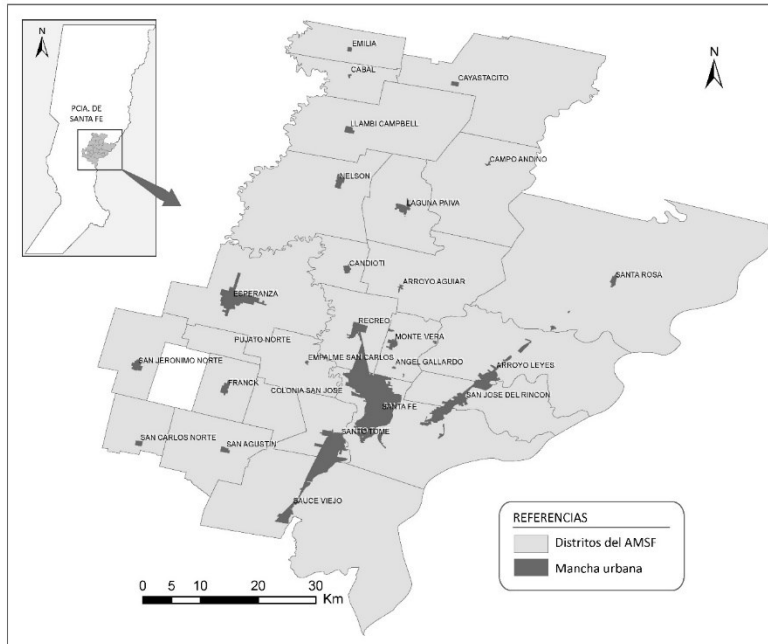
En cualquier caso, se trata de instrumentos que demuestran, bajo ciertas condiciones, ser exitosos para distribuir de manera más equitativa los costos y beneficios del crecimiento urbano (Smolka y Furtado, 2014).

## 2. SANTA FE, SANTO TOMÉ Y ESPERANZA: ESTRUCTURAS ECONÓMICAS Y PATRONES RECIENTES DE EXPANSIÓN URBANA

Estas tres ciudades integran formalmente el Área Metropolitana Santa Fe (AMSF, ver imagen 1), territorio delimitado por el Ente de Coordinación del AMSF (ECAM) que reúne a veinticinco Estados locales (municipios y comunas). Dicho ente asume como algunas de sus atribuciones

“promover la coordinación, armonización y compatibilidad normativa entre las municipalidades y comunas integrantes [y] definir criterios de ordenamiento territorial” (ECAM, 2017:2).

**Imagen 1. Área Metropolitana Santa Fe definida por el ECAM.**



Fuente: elaboración propia.

Santa Fe es su ciudad cabecera. También es la ciudad capital de la provincia homónima y principal sede del aparato estatal provincial. Para 2022, la población proyectada por el Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC) ascendió a 434.630 personas, habiendo crecido 5,9% entre 2001 y 2010. Cuenta con una oferta de servicios político-administrativos, de educación superior y de salud para buena parte de la población del centro-norte del territorio provincial.

Rodeada por cuencas fluviales hacia el oeste (río Salado) y hacia el sur y el este (río Paraná), su expansión sólo es posible sobre el frente norte (ver imagen 2). Históricamente, la planta urbana creció desde el sur -donde se localiza el patrimonio arquitectónico colonial de la ciudad y buena parte de las funciones comerciales y administrativas- hacia el norte (menos consolidado), a través de avenidas. Dada la menor provisión relativa de infraestructuras y equipamientos, el borde oeste presenta las condiciones habitacionales más desfavorables, siendo ocupado principalmente por sectores sociales de ingresos bajos. En el frente norte se asientan sectores de ingresos medios (y bajos también) de la mano de la implementación de programas estatales de urbanización de suelo y producción de vivienda (Carné, 2021). Los grupos más acomodados tienden a localizarse en: a) barrios residenciales del noreste de la planta urbana (en cercanías de la laguna Setúbal); b) cruzando esta laguna, hacia el este, en barrio Colastiné y localidades conurbadas sobre la ruta provincial N° 1 (San José del Rincón y Arroyo Leyes); c) hacia el oeste, en la llamada “zona de *countries*” del distrito de Santo Tomé, atravesada por la autopista provincial que une Santa Fe y Rosario<sup>4</sup>; d) en torres de alta gama desarrolladas en suelo con elevado valor paisajístico previamente afectado a usos ferroporuarios y/o en suelo céntrico beneficiado por externalidades positivas (cercanía a comercios, establecimientos educativos, centros de salud, etcétera).

**Imagen 2. Santa Fe: planta urbana y distrito.**



**Fuente:** elaboración propia en base a *Google Earth*.



Por su parte, Santo Tomé (78.027 habitantes para 2022 según proyecciones del IPEC) ha sido tradicionalmente una “ciudad dormitorio” de Santa Fe, de la cual la separa el río Salado (ver imagen 3). En los últimos años ha acentuado un perfil logístico favorecido por su acceso a las rutas nacionales N° 11 y 19. Entre 2001 y 2010, su población -en buena medida *commuter*- se expandió 12% *vis á vis* la proliferación, por un lado, de barrios cerrados<sup>5</sup> alejados de la planta urbana consolidada y, por otro, la progresiva edificación de vivienda unifamiliar en suelo rústico, también alejado del casco céntrico (proceso reforzado por la implementación, hacia 2012, del programa Pro.Cre.Ar).<sup>6</sup> La presencia de numerosas parcelas vacantes y ociosas en los intersticios de la planta urbana ha reforzado un crecimiento de baja densidad y ha acentuado las tensiones que, en materia de acceso a infraestructuras de servicios, equipamiento colectivo y movilidad, afecta a amplios sectores de la población santotomesina (Carné, 2021). A modo de ejemplo, hacia 2016 se estimaba que dos tercios de la red vial de la ciudad carecían de pavimento (Municipalidad de Santo Tomé, 2016).

**Imagen 3. Santo Tomé: planta urbana y fracción del distrito.**



**Fuente:** elaboración propia en base a *Google Earth*.

Finalmente, Esperanza (localizada a treinta y ocho kilómetros hacia el oeste de la ciudad capital y con una población proyectada para 2022 de 53.587 habitantes según el IPEC) posee un aparato productivo en el que tienen preponderancia las actividades agropecuarias, metalúrgicas y aquellas ligadas a la industria del mueble. Experimentó un elevado crecimiento poblacional entre 2001 y 2010 (17,3%), hecho que se tradujo en una expansión urbana hacia el este de la ciudad (sobre la ruta provincial N° 70) y hacia el norte, expansión también apoyada en la construcción de viviendas de tipo unifamiliar (ver imagen 4).

No obstante, recientemente han comenzado a construirse edificios en altura (la normativa vigente permite un máximo de seis plantas) en el centro de la ciudad.

**Imagen 4. Esperanza: planta urbana y fracción del distrito.**



Fuente: elaboración propia en base a *Google Earth*.

### 3. LA EVIDENCIA DISPONIBLE

Este apartado analiza la información que pudo recabarse a lo largo del trabajo de campo.<sup>7</sup> Comienza por describir las coyunturas políticas en las que cobraron forma las ordenanzas de recupero de valorizaciones inmobiliarias en Santa Fe, Santo Tomé y Esperanza, destacando para cada caso el partido o frente político a cargo del DEM al momento de su tratamiento, la procedencia de cada proyecto de ordenanza (DEM o Concejo Deliberante) y el perfil técnico de quien fuera su responsable intelectual. Esta reconstrucción tributa a la hipótesis (planteada para una futura investigación) de que los cambios en alguna/s de estas variables pueden contribuir a explicar el derrotero específico seguido por cada ordenanza en su aplicación. A continuación, describe cómo cada pieza de normativa define los “hechos generadores” de la valorización inmobiliaria, la magnitud y forma del recupero y el instrumento a utilizar para sustanciarlo. Finalmente, repasa las formas concretas de dicho recupero y el destino dado al mismo.

### 3.1 Características de coyuntura y protagonistas de la legislación sobre recupero de valorización inmobiliaria

En la ciudad de Santa Fe, el recupero de plusvalías urbanas fue impulsado básicamente por Vanesa Oddi, concejala del Partido Socialista entre 2009 y 2015 por el entonces Frente Progresista, Cívico y Social (en adelante, FPCyS).<sup>8</sup> Consultada al respecto, Oddi reconoció haber incluido el tema en su agenda de labor legislativa por

“la muy buena experiencia que [el recupero de plusvalías] había tenido en Rosario”.<sup>9 10</sup>

y porque, desde su perspectiva, había un clima de época en el que la llegada del radicalismo (y del FPCyS en general) “modernizó y profesionalizó” al Estado local santafesino. Además, “el radicalismo tenía un equipo importantísimo vinculado al planeamiento urbano”.<sup>11</sup>

En este contexto, la concejala propuso incorporar la cuestión al proyecto de Reglamento de Ordenamiento Urbano (ROU) enviado al Concejo Municipal de Santa Fe (CMSF) por el DEM, proyecto que, en su versión original, no hacía referencias al recupero de plusvalías. La iniciativa fue aprobada (no por unanimidad y con modificaciones a la versión inicialmente redactada por Oddi) e integra la todavía vigente ordenanza N° 11.748 (CMSF, 2011). Sin embargo, vale destacar que, al momento de su reglamentación, el DEM vetó dos incisos del artículo que define los “hechos generadores” de plusvalías urbanas. En palabras de Oddi,

“mi impresión es que Barletta sí tenía la idea de incorporar la recuperación de la plusvalía urbana [pero] creo que le molestó nos hubiésemos adelantado a la discusión... [Para Barletta] yo tenía que conformarme, ya había incorporado el capítulo, había instalado el tema y teníamos para comenzar a hacer una prueba piloto, que después se podría mejorar”.<sup>12</sup>

Además de aportes tomados de la experiencia en la materia del municipio de Rosario, Oddi destacó que en el diseño de su propuesta se involucraron y colaboraron activamente organizaciones sociales locales como Canoa Hábitat Popular, TramaTierra, el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos y Manzanas Solidarias. Ante la pregunta por la existencia de voces opositoras a la iniciativa en el medio local, Oddi manifestó que las hubo pero que no se dirigieron a ella directamente sino a sus superiores políticos (en alusión a Hermes Binner, gobernador provincial entre 2007 y 2011).

En Santo Tomé, el proceso que decantaría en la redacción de la ordenanza que contempla el recupero de plusvalías urbanas (ordenanza N° 2.844/11), se inició tras la elección de Fabián Palo Oliver como intendente municipal hacia 2007.<sup>13</sup> Por entonces, con el objetivo de que tres barrios cerrados - localizados en suelo rural y desconectados de la planta urbana- cesen su exposición a las actividades



agropecuarias del entorno<sup>14</sup> y también con un segundo objetivo consistente en “desarrollar un área de oferta de suelo para la ciudad de Santa Fe”<sup>15</sup> que mejore la recaudación municipal por el cambio en el uso del suelo (de rural a urbano), el DEM impulsó la conformación del llamado Distrito de Urbanizaciones Especiales (DUE), única área urbana donde aplica el recupero de valorizaciones inmobiliarias.<sup>16</sup>

El perfil de la ordenanza obedece en buena medida a aportes del arquitecto Rubén Piacenza<sup>17</sup>. Responsable de la oficina de Planeamiento y Vivienda del DEM de Santo Tomé en el momento de redacción del proyecto de ordenanza, formado en recupero de plusvalías urbanas a partir de cursos impartidos por el Lincoln Institute of Land Policy<sup>18</sup> y con experiencias laborales en Rosario durante la década del '90, al ser consultado sobre la sanción de la ordenanza N° 2.844/11 sostuvo:

“cuando llegué a la gestión, los barrios cerrados ya estaban instalados. Dije: ‘bueno, vamos a poner un orden’. Creamos un distrito [DUE] y encapsulamos ese proceso de urbanización de un área rural”.<sup>19</sup>

Allí, la consecuente prohibición de trabajar la tierra con insumos químicos estimuló, en línea con el segundo objetivo perseguido mencionado anteriormente, la venta del suelo, venta que encontró demanda en desarrolladores de barrios cerrados.

Piacenza justifica el recupero de plusvalías implementado entonces ya que

“teníamos que entender que había una operación comercial muy rentable [...] El Estado estaba creando suelo urbano en suelo rural. Estábamos dando la posibilidad de hacer una actividad donde no se podía. Esa potestad la tiene el Estado, con la norma. La norma tiene un costo”.<sup>20</sup>

Otra figura que contribuyó en el contenido de la ordenanza es Luis Martínez. Concejal del Partido Socialista en el FPCyS entre 2007 y 2011, impulsó un proyecto propio de recupero de plusvalías urbanas desde el Concejo Municipal de Santo Tomé (CMST). Martínez, también reconociendo influencias de capacitaciones del Lincoln Institute of Land Policy en la provincia de Santa Fe, afirmó que en el trabajo en comisión fue donde logró introducir aportes al proyecto enviado desde el DEM, tal como la afectación de parte de lo recuperado al programa de Presupuesto Participativo, aunque

“hubo cosas que no logramos [en referencia a sus propuestas sobre recupero de plusvalías] y otras que sí [...] Además, se nos terminaba el mandato así que tratamos de mejorar el proyecto lo más posible”.<sup>21</sup>

Martínez señaló, por último, nunca haber recibido presiones de los actores económicos vinculados al desarrollo inmobiliario.



En Esperanza, finalmente, el responsable de impulsar la incorporación en la normativa local del recupero de valorizaciones inmobiliarias fue el arquitecto Oreste Blangini, quien compendió el Código Urbano (sancionado por ordenanza N° 4.045/19) mientras fuera secretario de Obras y Planeamiento del DEM (de autoridades provenientes del PJ). Sucesor de Piacenza en la presidencia del CAPSF D1 (1996-1997) y docente de la carrera de Arquitectura de la Universidad Católica de Santa Fe, Blangini afirmó:

“desde que comenzó a trabajarse en el proyecto de nuevo Código Urbano, hacia 2012, la cuestión del recupero de plusvalías estuvo presente. Varios concejales habían elevado previamente proyectos de ordenanzas sobre el tema. Nosotros tomamos un poco ese marco y armamos el capítulo del código”.<sup>22</sup>

En efecto, Blangini afirmó que el capítulo del Código Urbano referido a convenios urbanísticos y recupero de plusvalía urbana es, en esencia, obra de Marcelo Dellaporta, concejal del PS entre 2015 y 2019. Explicó que ya entre 2013 y 2015 el DEM de Esperanza había tratado de recuperar plusvalía por la realización de canales pluviales, extensión de red eléctrica y pavimento en arterias troncales de la ciudad que beneficiaban a los propietarios del suelo atravesado por esas obras. Sin embargo, el Concejo Municipal de Esperanza (CME) no apoyó la iniciativa.

“Esto obligó a hacer docencia en los debates del plan urbano, que llevó casi ocho años armar, hasta que se aprobó por unanimidad en el CME la ordenanza N° 4.045/19”.<sup>23</sup>

### 3.2 El contenido de la legislación<sup>24</sup>

La definición de “plusvalías urbanas” hecha por el Estado local santafesino coincide, en general, con la expuesta en este trabajo: ellas designan el

“aumento de valor que experimenta el suelo producto del proceso de urbanización. Esas plusvalías resultan en general de acciones ajenas al propietario y derivan de la inversión social, tanto pública como privada, que se produce permanentemente en la ciudad, sea a través de inversiones en infraestructura, de procesos de calificación urbana o de decisiones de regulación del uso del suelo urbano” (CMSF, 2011:132).

Como se adelantó, esta figura está encuadrada por siete artículos de la ordenanza N° 11.748/11. Allí se indica que el recupero debe realizarse por medio de convenios urbanísticos entre el DEM y la persona propietaria del inmueble afectado y se explicitan además los cuatro “hechos generadores” de plusvalías urbanas (artículo 100): a) actos políticos administrativos [sic] que autorizan a particulares a destinar el inmueble a un uso más rentable o permiten una mayor área edificada a través del establecimiento o modificación de parámetros urbanísticos, del régimen de uso del suelo o de los Distritos



de Zonificación sobre parcelas determinadas; b) aprobación de excepciones a la normativa vigente que impliquen autorizaciones de mayor aprovechamiento de parcelas en edificaciones a través de la modificación de cualquiera de los indicadores urbanísticos; c) nuevas urbanizaciones en zonas que el ROU clasifica como de “Urbanización futura” (compuestas por terrenos fiscales y privados) o “No urbanizables”; d) autorización de nuevas edificaciones cuya localización se beneficie económicamente de externalidades sociales, ambientales y urbanísticas. Los incisos a) y d) -los económicamente más relevantes de los cuatro listados- fueron “observados” por el DEM (esto es, vetados) y, por ende, nunca se aplicaron.

La ordenanza fija que el Estado debe recuperar 50% del mayor valor agregado estimado, pudiendo la persona propietaria optar entre la donación de suelo (destinado a equipamiento social), la realización de obras de infraestructura con impacto social en un sector de la ciudad a determinar o bien otras prestaciones que garanticen al Estado el efectivo recupero de la plusvalía urbana.

En el caso de Santo Tomé, la ordenanza N° 2.844/11 fija a favor de la Municipalidad

“el derecho de participación en la captación de plusvalía aplicable a todas las personas físicas o jurídicas propietarias de inmuebles que se encuentren localizados dentro de los límites del DUE” (CMST, 2010:6),

distrito en el que, como se dijo, se asientan los barrios cerrados y clubes de campo de la ciudad. El derecho del Estado local a captar plusvalías surge cuando sus actos administrativos autorizan destinar un inmueble a un uso más rentable y/o incrementar su edificabilidad. El convenio urbanístico (CU) es el instrumento jurídico previsto para formalizar los acuerdos entre el Estado y las personas propietarias de las parcelas que se benefician con tales actos administrativos. Su aplicación opera ante cambios en los usos del suelo, el desarrollo de urbanizaciones especiales (barrios cerrados), pedidos de excepciones al reglamento de edificación, reconversiones y/o reformas en zonas rurales y la instalación de proyectos urbanísticos, hoteleros, turísticos y demás proyectos de desarrollo y construcción que produzcan modificaciones sociales, ambientales y urbanísticas dentro del DUE (CMST, 2011).

La ordenanza N° 2.844/11 fijaba en su artículo 11 que

“todo convenio urbanístico genera la obligación del urbanizador de aportar hasta un 20% del valor equivalente a lo invertido en infraestructura para el desarrollo del proyecto en concepto de mayor valor emergente en el cambio de uso del suelo y/o aprovechamiento del predio afectado” (CMST, 2011:8),



estableciendo tres modalidades para tal aporte: a) donación en propiedad y uso de una superficie de suelo -en la zona urbana de Santo Tomé- cuyo valor equivalga a lo que el urbanizador debe aportar por el mayor valor obtenido; b) pago en efectivo, quedando el mismo afectado al programa de Presupuesto Participativo (no implementado en los últimos años) y c) realización de obras de infraestructura en áreas (definidas por el DEM local) postergadas de la ciudad.

La posterior modificación de esta ordenanza hecha por ordenanza N° 3.291/18 fijó en hasta 25% de la inversión realizada en infraestructuras el aporte obligatorio del urbanizador. Si el aporte se cancela cediendo suelo o abonando dinero en efectivo, el Estado local capta plusvalías en relación al nivel de la inversión realizada por el urbanizador (si ella equivale al 100% del valor de la tierra en bruto, el porcentaje de plusvalía a recuperar es 15% y, a medida que la inversión se eleva en relación al valor de la tierra rústica, el porcentaje a recuperar se reduce).

Si el aporte es cancelado con la realización de obras de infraestructura, el Estado local recupera 20% de una inversión equivalente al 100% del valor de la tierra en bruto, 15% de una inversión que representa entre 101% y 150% del valor de la tierra en bruto y 10% de una inversión que representa más de 150% del valor de la tierra en bruto. Llamativamente, esta ordenanza -actualmente vigente- prevé que sean los mismos desarrolladores inmobiliarios quienes aporten información sobre el valor de la tierra no servida que adquirieron. Finalmente -algo no previsto en la ordenanza inicial-, el equivalente a cinco puntos porcentuales de lo invertido por quien conduce la urbanización debe ser depositado en efectivo en una cuenta del Estado local, quedando afectado a obras de infraestructura en el DUE.

Por último, en Esperanza, el Código Urbano sancionado en diciembre de 2019 establece la figura de la “contribución por valorización” aplicable a inmuebles ubicados dentro de los límites del ejido municipal.

“que resultaren pasibles de un mayor valor inmobiliario, real o potencial, ajeno a las acciones realizadas por el propietario o poseedor, a saber: actuaciones administrativas y/o inversiones municipales o de terceros; acciones administrativas de otros niveles de gobierno o inversiones privadas en infraestructura y equipamiento autorizadas o promovidas por el Municipio. Excepciones a normativas, equilibrios por preservaciones patrimoniales y todo hecho generado por el Estado en beneficio de la potenciación de áreas urbanas” (CME, 2019:66).

Algunos de los diez hechos considerados como generadores de mayor valor para los inmuebles son: cambios en la clasificación de las áreas territoriales (áreas rural, suburbana y urbana); el establecimiento o modificación del régimen de usos del suelo o la zonificación territorial; la autorización de un mayor aprovechamiento edificatorio de las parcelas; la ejecución de obras públicas en su entorno



no financiadas a través de contribución por mejoras; excepciones a la aplicación del reglamento de edificación; mejoras hídricas, viales o ambientales -con financiamiento público- que potencien el espacio público, que beneficien a grandes áreas urbanizables previamente excluidas de dicha posibilidad así como a localizaciones industriales, comerciales, de servicios y/o equipamiento urbano.

La base imponible para estimar la contribución por valorización surge de la diferencia entre

“el valor de los inmuebles (integrado por el valor de la tierra más el valor de las construcciones y/o mejoras que contenga) antes de la acción estatal y/o privada, y el valor que estos mismos inmuebles adquieran debido al efecto de la acción o acciones urbanísticas contempladas en el hecho imponible” (CME, 2019:66).

El porcentaje de participación del Estado local en este mayor valor generado es 10%, pudiendo el CME autorizar otra alícuota, preservando razones de equidad y justicia distributiva.

El CU es el instrumento que el Código Urbano contempla para que el DEM y los particulares obligados al pago de la contribución por valorización acuerden las características de la misma: tipo de obras y/o inversiones a realizar, área urbana a mejorar, etcétera. La magnitud de la contribución se determina a través de tres tasaciones que informan el valor de una parcela antes y después de la acción urbanística que genera la valorización, deduciendo el valor de la inversión realizada por el particular. La contribución puede cancelarse vía: a) dinero en efectivo; b) cediendo al Estado municipal una parte del suelo valorizado o bien suelo localizado en otras áreas que sean de interés urbanístico y así integrar un banco de tierras municipal; c) construyendo, en acuerdo con el municipio, obras de infraestructura de servicios públicos, de equipamiento urbano o de saneamiento ambiental.

Para finalizar, la ordenanza establece que todo recurso que ingresa al Estado esperancino en concepto de contribución por valorización sea administrado por el Instituto Municipal del Hábitat, quien lo puede destinar al financiamiento de líneas de acción propias.

**Tabla 1. Recupero de valorizaciones inmobiliarias en Santa Fe, Santo Tomé y Esperanza.**

	<b>Santa Fe</b>	<b>Santo Tomé</b>	<b>Esperanza</b>
<b>Promulgación de la norma</b>	3 de enero de 2011	20 de enero de 2011	Capítulo no promulgado. 9 de diciembre de 2019 (fecha de sanción)
<b>Promotor</b>	Concejala Partido Socialista	- DEM - Concejala Partido Socialista - Concejala Partido Justicialista	DEM (en base a proyecto diseñado por Concejala Partido Socialista)





<b>Área de aplicación</b>	Ejido urbano	Distrito de Urbanizaciones Especiales	Ejido urbano
<b>Instrumento de formalización del recupero</b>	Convenio urbanístico	Convenio urbanístico	Convenio urbanístico
<b>Tipo de recupero</b>	Dinero y especies	Dinero y especies	Dinero y especies
<b>Destino efectivo del recupero</b>	Acondicionamiento de parques y paseos y de equipamiento colectivo en barrios de la ciudad	No establecido	Sin recupero a la fecha por no reglamentación de la ordenanza

Fuente: elaboración propia.

### 3.3 Manifestaciones y destinos del recupero

En la ciudad de Santa Fe<sup>25</sup>, entre 2011 y 2022, según información disponible en el Sistema de Información Legislativa del CMSF<sup>26</sup>, el DEM celebró, con personas físicas y jurídicas, treinta y ocho CU para el recupero de plusvalías urbanas. Dado que la redacción de los CU no está estandarizada y que la valorización puede recuperarse en especies, no es posible estimar el monto de dinero ingresado a las arcas del Estado local en este concepto: los CU informan dinero a pagar, tipo y cantidad de materiales de construcción a proveer, servicios a realizar, suelo a ceder, etcétera.

El veto -antes señalado- de dos de los cuatro “hechos generadores” del artículo 100 de la ordenanza N° 11.748/11 ha llevado a que la mayor parte de los CU surja cuando una persona, propietaria de suelo o titular de un desarrollo inmobiliario, solicita al DEM que apruebe una excepción a la normativa vigente y autorice un mayor aprovechamiento parcelario. En efecto, al menos veinticinco CU se originan en incumplimientos a los indicadores (factor de ocupación del suelo -FOS-, factor de ocupación total -FOT-, principalmente) que el ROU asigna a los diferentes distritos de zonificación delimitados en la planta urbana. A modo de ejemplo, el CU aprobado por resolución del CMSF N° 14.893/13 estableció que un propietario inmobiliario debió pagar \$327.311,28 por incumplir con el FOS correspondiente a su parcela, lo que le permitió un mayor aprovechamiento de ella. Ese dinero fue afectado por el DEM a gastos demandados por la ejecución de la obra “Paseo Coronel Dorrego”, del barrio homónimo. En el CU aprobado por resolución N° 14.457/17, la propietaria de un inmueble que solicitó certificado de final de obra, por ocupar en su parcela 40 mts<sup>2</sup> adicionales a los permitidos, se comprometió a aportar equipamiento colectivo (toboganes, trepadores, sube y baja, entre otros juegos) para la Plaza Scarafía, en



remodelación por aquellos años. Para finalizar con esta caracterización de las variadas manifestaciones del recupero, por CU aprobado vía resolución N° 15.450/15, la Asociación del Personal No Docente de la Universidad Nacional del Litoral asumió ofrecer cursos de capacitación para agentes municipales en virtud de no respetar la superficie cubierta máxima fijada para el distrito urbano C2b del ROU. La imagen 5 ilustra lo expuesto, presentando distintos destinos del recupero efectuado por el DEM de Santa Fe.

**Imagen 5. Destinos dados al recupero de valorización inmobiliaria en Santa Fe.**



**Fuente:** imágenes del autor. **Nota:** A la izquierda, construcción de un salón de usos múltiples del Estado local. En el centro, equipamiento en Plaza Esteban Maradona. A la derecha, acondicionamiento del Pasaje Escalante.

Es de destacar que, en los hechos, esta aplicación de los CU ha facilitado se regularicen, en un buen número de casos de manera *ex post*, infracciones cometidas deliberadamente por titulares de inmuebles que realizaron en ellos algún tipo de modificación (ampliación, refacción, etcétera) a sabiendas que los costos a afrontar serían menores que los beneficios reportados. Como acertadamente marcara Peresini (2021), parecería constatarse con estas prácticas una mercantilización de la potestad regulatoria del Estado.

Los recursos recuperados -en parte originados por hechos generadores localizados en áreas centrales de la ciudad- han contribuido a la realización de obras en barrios periféricos de la ciudad (ampliaciones de equipamiento municipal, acondicionamiento de parques y plazas, entre otros ejemplos) y, en este orden, operaron una cierta redistribución de beneficios (ver imagen 6). Sin embargo, su cuantía no permitió el planteo de alternativas más ambiciosas o de mayor escala, tales como la compra y/o urbanización de suelo o la construcción de vivienda social, opciones con las que intervenir sobre el déficit habitacional cuanti y cualitativo que afecta a la ciudad, estimado en veinte mil viviendas (*El Litoral*, 23/11/2021).

**Imagen 6. Localización de hechos generadores de mayor valor y de las obras a las que se destinaron los recursos recuperados.**



**Fuente:** elaboración propia en base a *Google MyMaps*.

Por su parte, en Santo Tomé, los emprendimientos inmobiliarios del DUE posteriores a 2010 afectados al pago de plusvalías urbanas son al menos ocho (“Domo-Nogadel”, “La Linda”, “Altos de la Ribera”, “Santomás”, “Solares de Paucke”, “Dos Lagunas”, “La Reserva” y “Nuevos Aires”, los que totalizan una superficie aproximada de 230 hectáreas de suelo). En el marco de la investigación se pudo acceder a sólo dos CU -disponibles en el sitio web del CMST- celebrados entre el DEM y los desarrolladores<sup>27</sup>. En 2021, el CU celebrado con la empresa Pilay SA -sólo por la ejecución de la primera etapa del proyecto “Santomás”- reportó para el Estado santotomesino \$50.153.033,70 en concepto de captación de plusvalías (aproximadamente US\$528.000 al tipo de cambio oficial de esa fecha). En 2022, el CU celebrado con la Asociación Civil Colegio de la Inmaculada Concepción -responsable del barrio cerrado “Solares de Paucke”- significó un ingreso de \$18.435.271,15 por el mismo concepto (US\$163.000 al tipo oficial vigente entonces). Si bien ninguno de los dos CU explicita el destino del recupero, el DEM utilizó 66,7% de los fondos captados por el primero para solventar los gastos asociados al reacondicionamiento de la planta de tratamiento de líquidos cloacales de la ciudad y 33,3% restante se empleó, de acuerdo a la normativa

vigente, para obras públicas en el DUE (*El Litoral*, 13/11/21). En algún sentido, la afectación del recupero a la puesta en valor de dicha planta representa una redistribución del mismo que beneficia a población que reside en otras áreas de la ciudad.

Finalmente, en Esperanza, el DEM no ha reglamentado a la fecha el capítulo de la ordenanza N° 4.045 referido a convenios urbanísticos y plusvalías, por lo que su aplicación ha estado trunca desde su sanción<sup>28</sup>. De este modo, no se ha celebrado convenio urbanístico alguno para el recupero de plusvalías urbanas, aun cuando el propio CME (minuta de comunicación N° 615/20) le solicitara al DEM aplicar la normativa disponible ante el caso de un propietario pronto a lotear un macizo de suelo valorado por una obra de desagüe pluvial afrontada económicamente por el Estado esperancino con fondos de rentas generales.

## REFLEXIONES FINALES

La exploración realizada en torno al recupero de valorizaciones inmobiliarias en Santa Fe, Santo Tomé y Esperanza habilita reconocer en ellos no solo semejanzas y diferencias sino también aspectos que, de corregirse, podrían mejorar su rendimiento. Sobre el contexto político en el que surgieron las ordenanzas analizadas, un común denominador de los casos observados es el Partido Socialista en la provincia de Santa Fe y su experiencia de gobierno en Rosario entre 1989-2019. Oddi fue primero militante del partido en esa ciudad y luego funcionaria del gobierno provincial del FPCyS. Piacenza, contemporáneamente a Oddi, integró un DEM también parte del FPCyS y tuvo un paso por el CEMUPRO (centro de estudios del Partido Socialista). Blangini, por su parte, desde un DEM conducido por otro partido (PJ), destacó haber incorporado a la ordenanza un proyecto confeccionado por un concejal del PS.

En lo que respecta a los contenidos formales de las ordenanzas, la norma de Esperanza es, en parte al menos, superadora. No sólo tipifica con precisión diez hechos que justifican el pago de una contribución por valorización (y es, en este sentido, más ambiciosa que las de Santa Fe y Santo Tomé), sino que, además, hace valer el recupero dentro de todo el ejido municipal (rasgo que la diferencia de la ordenanza santotomesina, acotada a un distrito urbano). En cuanto a la aplicación de la normativa, aun tratándose de una ordenanza sólida conceptualmente y votada por unanimidad, el DEM de Esperanza parecería mostrarse refractario a reglamentar el capítulo que regula el recupero, no interviniendo, por ende, en la captación y redistribución de valorizaciones inmobiliarias. En Santa Fe, el recupero a través de CU es habitual, aunque el veto a la mitad de los hechos generadores que operara en 2011 el DEM



desvirtuó el espíritu inicial del proyecto, acotando el margen de intervención estatal y resintiéndolo el nivel de recursos a captar. Si bien la redacción de los CU no permite estimar con rigor la magnitud del dinero que el DEM ha recaudado en este rubro, el análisis de los mismos permite establecer que el recupero (sea dinero, sean especies) corresponde mayoritariamente a hechos generadores localizados en áreas céntricas de la ciudad que es redistribuido en obras de reacondicionamiento de espacios públicos en barrios con menor dotación relativa de equipamiento colectivo. Como reverso de esta situación, los CU no se celebran *ex ante* a las intervenciones que quieran realizar las personas propietarias de suelo sino *ex post*. Esta práctica, en los hechos, permite regularizar infracciones cometidas *ex profeso*. A su turno, el DEM de Santo Tomé celebró desde 2011 al menos ocho CU motivados por el desarrollo de barrios cerrados en el DUE. Los dos a los que la investigación pudo acceder ilustran que la cantidad de dinero captado es ciertamente relevante. Sin embargo, el DEM parecería no querer dar publicidad al contenido de tales documentos; éstos, además, no informan el destino o la afectación del dinero recuperado, lo que, eventualmente, confiere discrecionalidad para su uso.

Los hallazgos de la investigación dan visibilidad y contribuyen a problematizar la distancia que hay entre “lo dicho” por auspiciosas normativas sancionadas luego de una enorme labor técnica y política y “lo hecho” -en los mejores casos- por parte de los DEM observados. Vetos parciales en Santa Fe que no habilitan intervenir sobre numerosos hechos generadores de valorización inmobiliaria, ausencia de publicidad de los contenidos de los CU celebrados en Santo Tomé y discrecionalidad sobre los destinos del recupero y no reglamentación de los artículos referidos a contribución por valorización en Esperanza ilustran cómo el Estado o bien permite la apropiación de una elevada renta urbana por parte del sector privado inmobiliario o bien no redistribuye la valorización captada en procura de reducir desequilibrios socioespaciales.

Asumiendo que los Estados locales suelen no contar con todas las capacidades que les permitirían negociar en mejores condiciones con los actores privados afectados al pago de valorización inmobiliaria, sirva esta investigación para que partidos políticos, centros de estudio, organizaciones sociales y equipos universitarios de investigación instalen el tema en el debate público y contribuyan así a construir, progresivamente, ciudades que reporten más y mejores oportunidades para la realización de su población.

---

<sup>1</sup> Siguiendo a Jaramillo González (2010), la renta del suelo (o de la tierra) es el ingreso que los propietarios de ese recurso obtienen por autorizar su uso por parte otros actores (en esencia, de los empresarios vinculados al desarrollo inmobiliario).

<sup>2</sup> Algunas voces críticas, muy atendibles, advierten que el recupero de plusvalor urbano tributa a un modelo de gobernanza urbana empresarialista en el que “el suelo urbano y el marco normativo que lo regula se convierte en un recurso y una mercancía negociable que sirve como fuente de financiamiento para los municipios inmersos en una lógica de supervivencia competitiva para sostener el crecimiento económico, ante la necesidad de diversificar las fuentes de ingresos y ganar autonomía respecto de los niveles superiores” de gobierno (Peresini, 2021:146).

<sup>3</sup> La contribución por mejoras suele ser aplicada de manera parcial, recuperando los costos de la inversión estatal en obras de infraestructura y/o equipamiento mas no la valorización que tales obras reportan a los inmuebles con acceso directo a ellas (Duarte y Baer, 2014).

<sup>4</sup> Rosario es la urbe más populosa y el principal polo económico de la provincia de Santa Fe.

<sup>5</sup> “Las Almenas”, “Dos Lagunas”, “Nuevos Aires”, “La Reserva”, “Altos de la Ribera” y “Solares de Paucke” son algunos de los desarrollos inmobiliarios realizados en los últimos quince años.

<sup>6</sup> El conocido Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar) fue lanzado en 2012 por el Poder Ejecutivo Nacional. En esta modalidad original, para hogares con lote propio ofreció créditos para construir, ampliar y refaccionar vivienda mientras que, para hogares sin lote propio, los créditos permitían adquirirlo y construir en él o bien comprar vivienda a estrenar.

<sup>7</sup> Esta tarea encontró dificultades no previstas al momento de proyectar la investigación. Una de ellas fue que las autoridades del DEM de Santo Tomé no cedieron los convenios urbanísticos celebrados con los responsables del desarrollo de algunos de los barrios cerrados emplazados en el DUE.

<sup>8</sup> Frente político de la provincia de Santa Fe integrado por, entre otros partidos, la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Socialista (PS). En 2007, Mario Barletta (UCR) fue electo intendente de la ciudad de Santa Fe tras veinticuatro años de gobiernos precedentes del Partido Justicialista (PJ). Algo similar sucedió a nivel provincial, donde Hermes Binner (PS-FPCyS), intendente de Rosario entre 1995 y 2003, fue electo gobernador.

<sup>9</sup> Testimonio de Vanesa Oddi en entrevista realizada en fecha 18/04/2023. Oddi cursó la Licenciatura en Ciencia Política en la Universidad Nacional de Rosario. Allí comenzó su militancia en el PS (por entonces Partido Socialista Popular).

<sup>10</sup> Vale recordar que entre 1989 y 2019 la ciudad de Rosario estuvo gobernada por el Partido Socialista. Estas administraciones incorporaron tempranamente el recupero de rentas urbanas a su normativa urbanística de la mano del Lincoln Institute of Land Policy. Para profundizar sobre este tema, pueden consultarse los artículos ya mencionados de Cuenya y González (2017) y Peinado, Barenboim, Nicastro y Lagarrigue (2018).

<sup>11</sup> Testimonio de Vanesa Oddi en entrevista realizada en fecha 18/04/2023.

<sup>12</sup> Testimonio de Vanesa Oddi en entrevista realizada en fecha 18/04/2023.

<sup>13</sup> En el marco del FPCyS, Palo Oliver (UCR) fue intendente de Santo Tomé por dos períodos: 2007-2011 y 2011-2015.

<sup>14</sup> Aquella coyuntura histórica estuvo atravesada por el proyecto de reforma de la ley provincial N° 11.273/95 referida al uso de productos fitosanitarios. Buena parte del debate estuvo marcado por definir el radio de exclusión de los centros urbanos para la aplicación de tales agroquímicos. El proyecto de ley logró media sanción en Cámara de Diputados, pero su tratamiento quedó bloqueado en la Cámara de Senadores.

<sup>15</sup> Testimonio de Fabián Palo Oliver vía mensaje de audio de *WhatsApp* de fecha 10/04/2023.

<sup>16</sup> Los barrios cerrados del DUE “son el sector que más aporta, proporcionalmente, al erario en la ciudad de Santo Tomé” (testimonio de Palo Oliver vía mensaje de audio de *WhatsApp* de fecha 10/04/2023).

<sup>17</sup> Piacenza fue docente de la carrera de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad Nacional del Litoral, presidente del Colegio de Arquitectura y Urbanismo de Santa Fe (Distrito 1) entre 1995-1996 (en adelante CAPSF D1). También colaboró con el Centro de Estudios Municipales y Provinciales (CEMUPRO), *think tank* del Partido Socialista con sedes en Rosario y Santa Fe.

<sup>18</sup> Creado en 1946 y con sede en Cambridge (Estados Unidos), este instituto “investiga y recomienda enfoques creativos sobre el suelo como una solución a los desafíos económicos, sociales y medioambientales”. Disponible en: <https://www.lincolninst.edu/es/sobre-el-instituto-lincoln>. Acceso en: 04/05/2023.

<sup>19</sup> Testimonio de Rubén Piacenza en entrevista realizada en fecha 18/04/2023.

<sup>20</sup> Testimonio de Rubén Piacenza en entrevista realizada en fecha 18/04/2023.

<sup>21</sup> Testimonio de Luis Martínez en entrevista realizada en fecha 04/04/2023.

<sup>22</sup> Testimonio de Oreste Blangini vía mensaje de audio de *WhatsApp* de fecha 30/03/2023.

<sup>23</sup> Testimonio de Oreste Blangini vía mensaje de audio de *WhatsApp* de fecha 30/03/2023.



<sup>24</sup> La redacción de este apartado se basa en el texto de las ordenanzas que, en Santa Fe, Santo Tomé y Esperanza, regulan el recupero de plusvalías. Para contribuir a una lectura fluida, se opta por reducir las citas textuales de tales normativas.

<sup>25</sup> La caracterización del recupero de plusvalías urbanas en Santa Fe durante este período retoma información aportada por Carné (2022).

<sup>26</sup> Disponible en [http://190.7.58.122/busqueda\\_normas](http://190.7.58.122/busqueda_normas)

<sup>27</sup> Como se dijo en nota N° 7, las autoridades del DEM no dieron acceso a los restantes documentos a pesar de habérselos requerido por medio de dos correos electrónicos. En comunicación telefónica, el secretario del bloque de concejales de Juntos por el Cambio informó que desde ese cuerpo tampoco han podido acceder a los CU pese a los reiterados pedidos.

<sup>28</sup> Información aportada por Silvia Hominal, arquitecta y asesora del bloque de concejales del Partido Justicialista de Esperanza vía mensaje de audio de *WhatsApp* de fecha 03/03/2023.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLANCO, Andrés; FRETES CIBILS, Vicente; MUÑOZ, Andrés; VEGA, Adriana. La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe: teoría y práctica. *In*: BLANCO, Andrés; FRETES CIBILS, Vicente y MUÑOZ, Andrés. (Eds.). **Expandiendo el uso de la valorización del suelo. La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe**. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2016, p. 1-16.

CARNÉ, Martín. La captación de plusvalías urbanas por parte del Departamento Ejecutivo Municipal de la ciudad de Santa Fe entre 2011 y 2021. **Revista de la Red de Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea**, Córdoba, n.17, p. 222-237, 2022. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/RIHALC/article/view/39583>. Acceso en: 31 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. ¿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**, Santa Fe, Vol. 12, n.23, p. 44-51, 2021. Disponible en: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/papeles/article/view/10781/14767>. Acceso en: 28 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. La implementación del programa “Mi Tierra, Mi Casa” en localidades del Área Metropolitana Santa Fe (2012-2019). **Revista Vivienda y Ciudad**, Córdoba, vol.7, p. 173-191, 2020. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ReViyCi/article/view/30298>. Acceso en: 01 may. 2023.

CONCEJO MUNICIPAL DE ESPERANZA. Minuta de Comunicación N° 615. **Portal del Honorable Concejo Municipal de Esperanza**, 2020. Disponible en: <https://www.hcmesperanza.gov.ar/normativa-3892-minuta-de-comunicacion-no-615>. Acceso en: 09 may. 2023.

\_\_\_\_\_. Ordenanza N° 4.045. **Portal del Honorable Concejo Municipal de Esperanza**, 2019. Disponible en <https://www.hcmesperanza.gov.ar/normativa-91-ordenanza-n-4045>. Acceso en: 10 abr. 2023.

CONCEJO MUNICIPAL DE SANTA FE. Ordenanza N° 11.748. **Sistema de Información Legislativa**, 2011. Disponible en [https://www.concejosantafe.gov.ar/wp-content/uploads/Ordenanza/Ordenanza\\_11748.pdf](https://www.concejosantafe.gov.ar/wp-content/uploads/Ordenanza/Ordenanza_11748.pdf). Acceso en: 29 mar. 2023.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.02., 2023, p. 843-868.

Martín Alberto Carné

DOI: 10.12957/rdc.2023.76416 | ISSN 2317-7721

\_\_\_\_\_. **Sistema de Información Legislativa**, 2023. Disponible en: [http://190.7.58.122/busqueda\\_normas](http://190.7.58.122/busqueda_normas). Acceso en: 29 mar. 2023.

CONCEJO MUNICIPAL DE SANTO TOMÉ. Ordenanza N° 2.844. **Portal del Honorable Concejo Municipal de Santo Tomé**, 2011. Disponible en: [https://digesto.concejosantotome.gob.ar/normas/2844.2011%20Creaci%C3%B3n%20DUE%20ARC%20\(t.Actualizado\).pdf](https://digesto.concejosantotome.gob.ar/normas/2844.2011%20Creaci%C3%B3n%20DUE%20ARC%20(t.Actualizado).pdf). Acceso en: 11 abr. 2023.

CUENYA, Beatriz. **Recuperación de plusvalías urbanas. Aspectos conceptuales y gama de instrumentos**. Rosario: Lincoln Institute of Land Policy - Municipalidad de Rosario, 2009.

CUENYA, Beatriz; GONZÁLEZ, Eduardo. Planificación y redistribución de beneficios del desarrollo urbano: la contribución compensatoria en Rosario, Argentina. **Revista INVI**, Santiago de Chile, vol.32, n.90, p. 77-104, 2017. Disponible en: <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62765/66674>. Acceso en: 07 abr. 2023.

DEL RÍO, Juan Pablo; COLETTI, Renaldo; RAYMUNDO, Patricio. Los convenios urbanísticos como instrumentos de gestión territorial: un análisis del caso de Tandil. In: **XII Bienal del Coloquio Transformaciones Territoriales**, 8 al 10 de agosto, Bahía Blanca, Argentina, p. 1-14, 2018. Disponible en: [https://memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.13795/ev.13795.pdf](https://memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.13795/ev.13795.pdf). Acceso en: 28 mar. 2023.

DUARTE, Juan Ignacio; BAER, Luis. Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires, Argentina. In: SMOLKA, Martim y FURTADO, Fernanda (Eds.). **Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina**. Quito: Lincoln Institute of Land Policy - Banco de Ecuador, 2014, p. 68-99.

EL LITORAL. Santo Tomé: la planta depuradora se haría sin "tocar" el fondo que es del área de countries. **Portal de El Litoral**, 13/11/2021. Disponible en: <https://www.ellitoral.com/area-metropolitana/santo-tome-planta-depuradora-haria-tocar-fondo-area-countries>. Acceso en: 09 may. 2023.

\_\_\_\_\_. Urbanitas: en el mundo son más de la mitad de la población, y en Santa Fe casi el 100 por ciento. **Portal de El Litoral**, 23/11/2021. Disponible en: <https://www.ellitoral.com/area-metropolitana/urbanitas-mundo-mitad-poblacion-santa-fe-100-ciento>. Acceso en: 11 may. 2023.

ENTE DE COORDINACIÓN ÁREA METROPOLITANA SANTA FE. Estatuto. **Portal del Ente de Coordinación del Área Metropolitana Santa Fe**, 2017. Disponible en: <https://ecamsantafe.gob.ar/institucional>. Acceso en: 12 may. 2023.

INSTITUTO PROVINCIAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. Población estimada al 1° de julio de cada año calendario por sexo, según localidad y departamento. **Portal del Instituto Provincial de Estadística y Censos**, 2023. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/>. Acceso en: 25 abr. 2023.

JARAMILLO GONZÁLEZ, Samuel. **Hacia una teoría de la renta del suelo urbano**. Bogotá: Universidad de los Andes, 2010.

LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY. Sobre el Instituto Lincoln. **Portal del Lincoln Institute of Land Policy**, 2023. Disponible en: <https://www.lincolninst.edu/es/sobre-el-instituto-lincoln>. Acceso en: 04 may 2023.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.02., 2023, p. 843-868.

Martín Alberto Carné

DOI: 10.12957/rdc.2023.76416 | ISSN 2317-7721



MUNICIPALIDAD DE SANTO TOMÉ. Convenio urbanístico celebrado con la Asociación Civil Colegio de la Inmaculada Concepción. **Portal del Honorable Concejo Municipal de Santo Tomé**, 2022. Disponible en: <https://digesto.concejosantotome.gov.ar/normas/Convenio>. Acceso en: 02 may. 2023.

\_\_\_\_\_. Convenio urbanístico celebrado con la empresa Pilay SA. **Portal del Honorable Concejo Municipal de Santo Tomé**, 2021. Disponible en: <https://digesto.concejosantotome.gov.ar/normas/Convenio>. Acceso en: 02 may. 2023.

\_\_\_\_\_. Información Pública. **Portal de la Municipalidad de Santo Tomé**, N° 52, 2016. Disponible en: [https://www.santotome.gov.ar/ip\\_archivo/52-casa\\_propia](https://www.santotome.gov.ar/ip_archivo/52-casa_propia). Acceso en: 02 may. 2023.

PEINADO, Guillermo; BARENBOIM, Cintia; NICASTRO, Marcela; LAGUARRIGUE, Patricia. Recuperación de plusvalías urbanas y sus impactos distributivos. Las compensaciones por mayor aprovechamiento urbanístico a raíz de convenios urbanísticos en la ciudad de Rosario, Argentina. **Sociedad y Economía**, Cali, n.35, p. 50-70, 2018. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/soec/n35/1657-6357-soec-35-00050.pdf>. Acceso en: 02 abr. 2023.

PERESINI, Natalí. La institucionalización de convenios urbanísticos en el marco del proceso de neoliberalización de la gestión urbana local. **Geocrítica**, Barcelona, vol.25, n.1, p. 141-167, 2021. Disponible en: <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/32238>. Acceso en: 03 abr. 2023.

PÍREZ, Pedro. Actores sociales y gestión de la ciudad. **Ciudades**, Puebla, n.28, p. 1-12, 1995.

SMOLKA, Martim; FURTADO, Fernanda. **Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina**. Quito: Lincoln Institute of Land Policy - Banco de Ecuador, 2014.

\_\_\_\_\_. Ensayo introductorio: recuperación de plusvalías en Latinoamérica: ¿bravura o bravata? *In*: SMOLKA, Martim y FURTADO, Fernanda (Eds.). **Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano**. Santiago de Chile: Instituto de Posgrado e Investigación Pontificia Universidad Católica de Chile - Lincoln Institute of Land Policy, 2001, p. XIII-XLI.

SMOLKA, Martim y AMBORSKI, David. Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. **EURE**, Santiago de Chile, vol.29, p. 55-77, 2003. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/eure/v29n88/art03.pdf>. Acceso en: 10 abr. 2023.

## Entrevistas

Blangini, Oreste. Santa Fe, 13 may. 2023

Martínez, Luis. Santo Tomé, 05 abr. 2023

Oddi, Vanesa. Santa Fe, 18 abr. 2023

Piacenza, Rubén. Santa Fe, 18 abr. 2023



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.02., 2023, p. 843-868.

Martín Alberto Carné

DOI: 10.12957/rdc.2023.76416 | ISSN 2317-7721

**Comunicaciones por WhatsApp**

Hominal, Silvia. 03 mar. 2023

Palo Oliver, Fabián. 11 abr. 2023

**Sobre os autores:****Martín Alberto Carné**

Doctor en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario). Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Docente de la Licenciatura en Ciencia Política (Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral). Docente de la Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario).

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

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2386-324X>

E-mail: carnetes@hotmail.com



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.02., 2023, p. 843-868.

Martín Alberto Carné

DOI: 10.12957/rdc.2023. 76416 | ISSN 2317-7721