

EL ROL DEL ESTADO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE INSTRUMENTOS DE ACCESO AL SUELO URBANO EN ROSARIO

THE ROLE OF THE STATE IN THE INSTRUMENTS FOR ACCESS TO URBAN LAND IN ROSARIO

Cintia Ariana Barenboim

CONICET - Universidad Nacional de Rosario y Universidad Abierta Interamericana

<https://orcid.org/0000-0001-8889-2776>

arq.barenboim@gmail.com

José María Aused

CONICET - Universidad Nacional de Rosario

<https://orcid.org/0000-0002-0761-0894>

josemariaused@gmail.com

Carlos Alfredo Vignolo

CONICET - Universidad Nacional de Rosario

<https://orcid.org/0000-0003-4968-9825>

cachivignocor@gmail.com

Resumen

En Argentina, desde el año 2003 hubo una gran reactivación económica y de la construcción, donde los bienes inmuebles comenzaron a comportarse como un activo financiero. Sin embargo, el acceso al suelo urbano, principal soporte de la vivienda para los sectores bajos, medio-bajos y medios fue cada vez más difícil.

En este contexto, el objetivo del artículo es analizar los programas y/o líneas de acceso al suelo (internacionales, nacionales, provinciales y municipales) implementados en Rosario, ciudad con mayor construcción por habitante y paradójicamente, tercera a nivel nacional en déficit habitacional. Se, identifican los distintos roles que asume el Estado. La metodología se basa en el análisis de contenidos de documentos escritos y en técnicas de observación sobre imágenes.

Desde 2002 y hasta el momento, se han aprobado 9 programas y ejecutado 8, sumando un total de 20.259 beneficiarios entre lotes regularizados, lotes con infraestructuras y viviendas construidas. Los instrumentos aplicados carecen de una planificación conjunta entre los diferentes niveles del gobierno, siendo el mayor financiamiento del Estado nacional. La propiedad de los terrenos es heterogénea en instrumentos para sectores bajos y homogénea para sectores medios y medio-bajos. El Estado actúa siempre como agente proveedor de infraestructura y equipamientos urbanos y como agente inmobiliario en gran parte de los programas y líneas.

Palabras claves: rol del Estado, políticas públicas, financiamiento, programas de acceso al suelo, Rosario.

Fecha recepción: 07 de julio de 2022

Abstract

In Argentina, since 2003 there has been a great economic and construction reactivation, where real estate began to behave as a financial asset. However, access to urban land, the main support for housing, for the lower, lower-middle and middle sectors was increasingly difficult.

In this context, the objective of the paper is to analyze the financing instruments (international, national and provincial) for access to land, identifying the different roles assumed by the State, implemented in Rosario, a city with the highest construction per inhabitant, paradoxically third in housing deficit. The methodology is based on content analysis of written documents and observation techniques on images.

Since 2002 to date, 9 programs have been approved and 8 have been executed, adding a total of 20,259 beneficiaries between regularized lots, lots with infrastructures and houses built. The instruments applied lack a joint planning between the different levels of government, being the largest financing from the national State Land ownership is heterogeneous in instruments for low sectors and homogeneous for medium and medium-low sectors. The State always acts as an agent providing infrastructure and urban facilities and as a real estate agent in a large part of the programs and lines.

Keywords: role of the State, public policies, financing, land programs, Rosario.

Fecha aceptación: 24 de noviembre de 2022

1. Introducción y marco teórico sobre las políticas de suelo

El suelo urbano es el fundamento físico-material que ha dado sostén al desenvolvimiento de las ciudades y el desarrollo de la vida en general. Es el soporte de todos los *elementos, flujos y procesos* que hacen a la vida en la ciudad: edificaciones, redes de infraestructura y servicios, equipamientos públicos, circuitos viales y de transporte, establecimientos productivos y comerciales, etc. (Díaz, 2019). Si bien la relación de las ciudades con su soporte físico ha ido cambiando a lo largo de la historia, diversos estudios han señalado que en las sociedades contemporáneas el suelo adquiere la condición de mercancía (Harvey, 1973; Topalov, 1979; Jaramillo, 2008; entre otros).

Es por ello, que la tierra urbana puede ser producida, vendida, comprada, cedida, etc., en operaciones diversas que conforman el mercado del suelo, ordenando las pautas, acciones y capacidades de los actores intervinientes en estas operaciones. Señala Harvey (1973), que dicho mercado posee rasgos distintivos originados en dos características del suelo urbano: su irreproductibilidad y su tendencia a la concentración monopólica. Estas dos condiciones exacerban el principio de escasez y tienden usualmente a generar desequilibrios en la capacidad de intervención de los agentes.

El Estado es uno de los principales actores que intervienen en el mercado de tierras, provocando o mitigando los desequilibrios. Al respecto, Jaramillo (2010) distingue cuatro líneas fundamentales, enunciadas de acuerdo a su orden de importancia.

En primer lugar, por la vía fiscal el Estado cobra impuestos sobre la tierra, lo que naturalmente afecta a la dinámica del mercado, condicionando las intervenciones de los diferentes actores. La vía fiscal es la más “visible” de las acciones estatales sobre la tierra urbana.

En segundo lugar, la reglamentación y la planificación urbana en general representan un componente central de la intervención estatal, siendo dos los aspectos esenciales abordados por estas acciones regulatorias: usos permitidos y densidades edificatorias. Ambas cuestiones son cruciales en la dinámica de conformación de precios del suelo.

En tercer lugar, en su rol de proveedor, el Estado puede alterar la dinámica del mercado por la vía positiva o negativa. Es decir, a través de la provisión de infraestructuras, servicios y equipamientos públicos, asociadas generalmente, según Topalov (1979), con aumentos de precios de terrenos particulares, transmitiendo el valor contenido en las obras públicas, o por la insuficiencia en el aprovisionamiento de los mismos.

En cuarto y último lugar, intercede como agente inmobiliario. Además, de sus funciones sobre los actores privados, se desempeña como productor, comprador y vendedor de inmuebles. Produce inmuebles destinados a la administración pública y a usos colectivos, cede o vende terrenos a agentes privados, funciona como administrador de bancos de tierras, etc.

En síntesis, las diferentes maneras en que el Estado, en todos sus niveles, articula estas líneas de influencia sobre el mercado, junto a la utilización de otros instrumentos de gestión (actuación, recaudación, promoción o compensación), articulando acciones de urbanización, reconversión, protección y/o reforma tanto del sector público como del sector privado, conforman lo que podríamos denominar una política de suelo urbano.

A pesar de las diferentes vías de incidencia públicas, la lógica, acción e intereses de los agentes privados han prevalecido en la estructuración del mercado. Gargantini y otros (2014), y Clichevsky (2012) sostienen que ha sido el sector privado el principal productor de tierra urbana, aún cuando el Estado fue un gran propietario, quedando en sus manos la mayor parte de las operaciones de comercialización.

La preeminencia de la acción privada podría no representar un problema per se, sin embargo, la cuestión reside en los efectos adversos que ha traído aparejada. Por un lado, ha provocado una expansión desmedida de las manchas urbanas, y por el otro, ha consolidado una tendencia de comercialización de tierras casi exclusivamente para sectores medios-altos y altos debido a los elevados precios del suelo y la inexistencia de modalidades de financiamiento (Clichevsky, 2012). Se evidencia una creciente exclusión de los sectores bajos y medios-bajos en el acceso al suelo legal, lo que ha redundado en un consecuente aumento de la informalidad urbana básicamente en dos situaciones: en la trama urbana ocupando los intersticios de tierras vacantes (áreas ferrocarril, zonas inundables, etc.) o en las periferias y/o zonas semirurales, como mecanismo de acceso a la tierra y la vivienda.

En el caso de Argentina, desde el año 2003 hubo una gran reactivación económica y de la construcción. La falta de confianza en el sistema financiero, generada por la crisis de comienzos de siglo, y las bajas tasas de interés, determinaron la inversión de los beneficios extraordinarios, especialmente provenientes del sector agropecuario, en la industria de la construcción. En consecuencia, se pasó de la especulación financiera de los años ochenta y noventa, a la inmobiliaria. Los bienes inmuebles se comportan como un activo financiero produciendo, por un lado, grandes ganancias y por otro, un incremento más que significativo en su precio (Barenboim, 2010).

Así, la dinámica de los mercados del suelo excluyó a los sectores de medios y bajos recursos, predominado por intereses de actores privados con fines especulativos, construyendo para aquellos sectores sociales que no necesitaban financiamiento. La vivienda era tomada como un bien de inversión, de cambio o de resguardo del capital. Esto incrementó la expansión urbana en las ciudades, impulsada por una fuerte ampliación de tierras destinadas a uso residencial, profundizando procesos de segregación socio espacial (Barenboim, 2013). Asimismo, ha resultado contraproducente para los gobiernos, dificultando y encareciendo la provisión de servicios e infraestructura (Lanfranchi, Duarte y Granero Realini, 2018).

Estos problemas fueron enfrentados en escasas ocasiones desde políticas de suelo formuladas de manera explícita (Reese, 2006), más bien el Estado ha ido abordándolos a través de diferentes políticas habitacionales, cuya implementación no siempre ha podido resolverlos. De modo general, entendemos por políticas habitacionales al conjunto de acciones llevadas adelante por el Estado para garantizar el acceso a la vivienda y al entorno urbano, abarcando una gran variedad de intervenciones como la construcción, mejoramiento o subsidio a la vivienda, regularización dominial, la corrección de deficiencias urbanas ambientales, etc. Este tipo de intervenciones contienen lineamientos de acción sobre el suelo, pero que tiene un carácter implícito (Reese, 2006).

Estas políticas habitacionales se han mostrado incapaces de dar respuestas a los problemas mencionados debido a su disociación con las cuestiones referidas a su soporte físico-material (Cuenya, 2016). Distintos estudios (Clichevsky, 2012; Del Río y Duarte, 2012; Gargantini, 2014; Cuenya, 2016; entre otros) han dado cuenta de cómo esta disgregación entre las políticas habitacionales y la política del suelo es la base sobre la cual se asienta la limitación del Estado para dar respuesta a necesidades de vivienda de la población.

En este sentido, señalan Brikman et al. (2019), retomando a Renard (2000), que esta situación responde a que las políticas de gestión del suelo usualmente poseen un carácter mediador. Es decir, no se conciben como un objetivo o fin en sí, sino que se van estructurando a partir de instrumentos ad hoc cuyos objetivos son definidos en otros ámbitos (políticas de viviendas, de provisión de infraestructura, de regulación dominial, etc).

Brikman et al. (2019) llaman “eslabón perdido” de las políticas urbanas a esta desvinculación de las políticas habitacionales con respecto a la gestión del suelo, la cual ha llevado muchas veces al fracaso de las mismas. Así, el Estado ha tendido a expresar problemas urbanos en términos de vivienda cuando en realidad representaban dificultades de acceso al suelo (Gargantini, 2014). Esta imposibilidad de invertir la ecuación, de poner la política del suelo por delante, ha conformado un cuello de botella estructural, siendo un problema recurrente en numerosas ciudades del país y de América Latina (Gargantini, 2014). De esta manera, se ha llegado a situaciones en las que

las políticas urbanas impulsan urbanizaciones aisladas o débilmente integradas a la ciudad, acentuando efectos adversos como la segregación socioespacial (Cohen et al, 2016; Ziccardi, 2017; entre otros).

De este modo, a pesar de la amplia variedad de instrumentos disponibles (actuación, recaudación, promoción o compensación), y de la creciente popularidad de estas herramientas en las agendas urbanas, su posibilidad de efectivización y sostenibilidad en el tiempo resulta todavía una incógnita. Esto es así, además, en la medida en que los gobiernos se encuentran muchas veces con dificultades originadas por insuficiencias técnicas, falta de recursos, inexistencia de legislaciones que promuevan políticas de suelo, oposición de intereses inmobiliarios, etc. Todo esto compone un panorama complejo en el que se dificulta el control y la acción pública sobre tierra urbana y, por lo tanto, la solución de problemáticas ligadas a ella (Cuenya, 2016).

El objetivo principal del artículo es analizar los programas y/o líneas de acceso al suelo (internacional, nacional, provincial y municipal), identificando los distintos roles que asume el Estado, en la ciudad de Rosario.

La metodología se centra en un abordaje analítico a partir de la indagación de contenido de documentos escritos como:

- Documentos no oficiales: trabajos de investigación, artículos periodísticos de los diarios y revistas locales.
- Documentos oficiales: planes de ordenamiento, legislaciones nacionales, provinciales, expedientes y ordenanzas municipales.

Además, se realizan técnicas de observación sobre imágenes (satelitales, planos, etc.) de manera de evaluar las características de la localización de los programas. Por último, se recurre a la modalidad interpretativa para la realización de entrevistas semi-estructuradas a funcionarios públicos, investigadores y demás actores involucrados, con el propósito de completar la información que no se halla en los documentos.¹

2. Dispositivos, legislaciones y planes de ordenamiento territorial en los tres niveles estatales

En Argentina, el Estado se organiza bajo un régimen federal con tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. Este andamiaje institucional complejiza la articulación de una política del suelo, en tanto distribuye diferentes competencias según la jurisdicción, correspondiendo a los gobiernos locales la mayor cantidad de atribuciones. Por otro lado, la posibilidad de accionar en diferentes niveles y con diversos instrumentos coloca al Estado en un potencial lugar de primacía en el mercado del suelo, en función de su capacidad de influencia. Reese (2006) y Lanfranchi, Duarte y Granero Realini, (2018) explican las principales potestades según nivel de gobierno:

1) Nivel Nacional: diseño de marcos normativos amplios que establezcan presupuestos mínimos de ordenamiento territorial, así como el impulso de instrumentos de gestión del suelo a partir de incentivos y capacitación.

2) Nivel Provincial: legislación en materia de ordenamiento territorial y hábitat que funcionen como marcos comunes para los municipios de la provincia y que promuevan la regulación del mercado del suelo, la adquisición de tierra y la planificación urbana.

3) Nivel Municipal: elaboración de planes urbanos y de ordenamiento territorial, impuestos inmobiliarios y especiales, recuperación de plusvalías, zonificación especial, banco de tierras, reajuste de parcelas, régimen de desarrollo prioritario, etc.

¹ Cabe señalar que este artículo hace parte de los proyectos de investigación en el CONICET. Asimismo, la autora es miembro del Comité Federal de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación

A nivel nacional, la política de suelo urbano no estaba regulada, sino que quedaba implícita en las políticas de ordenamiento territorial y las políticas habitacionales. Tal como señala Reese (2006), la cuestión del ordenamiento territorial no formaba parte, históricamente, de las preocupaciones y de la agenda de gobierno.

Recién en el año 2020 se aprueba el Plan Nacional de Suelo Urbano (PNASU) elaborado en la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. El documento propone la generación de suelo urbano producido o promovido por el Estado, garantizando que el propio Estado cuente con suelo urbanizado para localizar vivienda, a construirse y/o a promoverse en forma pública, ampliando la accesibilidad de las familias en las ciudades y desalentando las prácticas especulativas. Al mismo tiempo vincula la política de suelo con el desarrollo territorial, promoviendo prácticas virtuosas para lograr ciudades compactas, equitativas y accesibles (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2020b).

Para llevarlos adelante los objetivos, propone cuatro líneas principales de intervención:

Programa Nacional de Producción de Suelo	Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Política de Suelo	Conformación de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo	Observatorio Nacional de Acceso al Suelo
Genera lotes con infraestructuras para ampliar el acceso a suelo urbanizado y promueve la creación de bancos de tierra (incorporación de inmuebles al patrimonio municipal o provincial). Cada 100 lotes producidos se genera 40 empleos directos durante 1 año, además del empleo que se genera finalizadas las obras de loteo, dinamizando las economías regionales.	Mejora las capacidades de los gobiernos locales y provinciales, destinado a funcionarios y técnicos en políticas de suelo y de hábitat. Contempla la asistencia técnica para diseñar y aplicar instrumentos de gestión de suelo para que sean realmente eficaces.	Ámbito participativo de debate compuesto por sector público, organizaciones gremiales, universidades, organizaciones no gubernamentales, colegios profesionales y cámaras inmobiliarias y de la construcción. Ejes temáticos serán los marcos legales para la ejecución de políticas de suelo, programas de financiamiento estatal de urbanizaciones, aspectos tributarios y fiscales y asistencia técnica y capacitación.	Creación del Registro Territorial de Suelo Apto para Programas Habitacionales y Proyectos Urbanos y del Observatorio Nacional de Precios del Suelo. Estos dos instrumentos aportan datos acerca de la situación de acceso al suelo en todo el territorio, insumo fundamental para el diseño, la ejecución, la evaluación y monitoreo de las políticas y programas implementados.

Tabla 1. Líneas de acción en base al Plan Nacional de Suelo Urbano. **Fuente:** elaboración propia en base a datos del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (2021b).

A nivel subnacional, de las 24 jurisdicciones de Argentina (23 provincias y ciudad autónoma de Buenos Aires) solo 5 tienen leyes de ordenamiento territorial: ciudad de Buenos Aires y provincias de Buenos Aires, Mendoza, Jujuy y La Rioja (ver Tabla 2)

La Provincia de Jujuy fue la primera provincia argentina en legislar en materia de ordenamiento y regulación de los usos del suelo, a través de la Ley N° 2.903 de 1972 que legisla parcialmente sobre el fraccionamiento y el uso del mismo. Esta normativa fue actualizada el año 2018, con la sanción de ley N° 6.099 de Ordenamiento Territorial, Uso y Fraccionamiento del Suelo Urbano, en la cual se agregó la noción de planes estratégicos territoriales, con la idea de que estos incorporen lineamientos generales para el logro de metas como sustentabilidad, equilibrio y justicia social.

La Provincia de Buenos Aires, comienza a regular el ordenamiento del territorio provincial y el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo a través de un Decreto-ley N° 8. 912 del año 1977. Este regulaba la actuación

de los municipios desde un “deber ser”, sin mención explícita sobre políticas dirigidas a la producción de suelo y/o a la mejora del hábitat. Posteriormente, en el año 2013, se promulgó la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, cuyo principal objetivo es la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable. La normativa incluye, además, objetivos como: la producción de suelo urbano, la regularización urbana dominial de barrios informales, atención integral de la demanda urbano habitacional, y la generación de instrumentos de control de la valorización del suelo.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó en el año 2000 la Ley N° 341 que impulsa políticas de acceso a la vivienda para hogares de bajos recursos en situación crítica habitacional, incluyendo como destinatarios a personas incorporadas en procesos colectivos de organización como cooperativas o asociaciones civiles. Posteriormente, en el año 2018 se promulga la ley N° 6.062 de Desarrollo Urbano y Hábitat Sustentable, que incorpora como objetivo la creación de un instrumento urbanístico para la regulación del mayor aprovechamiento constructivo de aquellas parcelas donde se genere plusvalía por cambios normativos.

La provincia de Mendoza, cuenta con la ley N° 8.051 sancionada en el 2009 y destinada a promover la Política de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Además de disponer lineamientos generales para el ordenamiento territorial, la normativa crea tres instituciones encargadas de la implementación: Consejo de Estado del Plan Estratégico de Desarrollo, el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial y la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial.

La provincia de La Rioja sanciona en el año 2021 la ley 10.393 de Desarrollo Territorial y Hábitat adecuado que impulsa la creación y regulación de un Régimen Jurídico de Ordenamiento Territorial. La ley establece un marco general para los usos y gestión del suelo, y determina los instrumentos y mecanismos de ordenamiento territorial. A partir de estas disposiciones, el Ejecutivo provincial será el encargado de formular un Plan de Desarrollo Territorial para la provincia.

Además, otras cuatro provincias (Chaco, Entre Ríos, San Juan y Santa Fe) están trabajando en proyectos de ley de ordenamiento territorial. Particularmente, en el año 2022, la provincia de Santa Fe, a la cual pertenece la ciudad de estudio Rosario, ha presentado en la Cámara de Diputados el Sistema Provincial de Ordenamiento Territorial. La norma reúne en un solo documento todas las propuestas anteriores presentadas en la provincia brindando un marco normativo e instrumental para facilitar los procesos de ordenamiento territorial de las municipalidades, comunas y la provincia con una visión multidimensional, multiescalar e integrada al territorio provincial.

El resto de las provincias argentinas no cuenta actualmente con una única legislación en ordenamiento territorial, sino que en algunos casos poseen ciertas normativas locales, es decir del ámbito municipal o comunal. En este sentido, Duarte², destacó a principios del año 2021 en la 1ra Sesión Ordinaria del Comité Federal de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo que: *“...en 20 jurisdicciones del país la materia de desarrollo y ordenamiento territorial se legisla mediante legislaciones muy parciales en varios ámbitos (municipales). Todos sabemos que cuando el Estado no legisla o la legislación está dispersa o falta, la lógica del mercado no es la de la construcción de una ciudad más equitativa”* (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2021a).

² Director Nacional de Políticas de Suelo del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.

Distrito	Año	Instrumento	Objetivos
Provincia de Jujuy	1972	Ley provincial N° 2.903	Legislar sobre el fraccionamiento y el uso del suelo.
	2018	Ley provincial N° 6.099 de Ordenamiento Territorial, Uso y Fraccionamiento del Suelo Urbano	Promover la idea de planes estratégicos territoriales que incorporen lineamientos generales para el logro de un territorio provincial equilibrado, sustentable y socialmente justo.
Provincia de Buenos Aires	1977	Decreto-ley provincial N° 8.912	Regular el ordenamiento del territorio y el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo.
	2013	Ley provincial N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat	Promover el derecho a la vivienda y hábitat digno y sustentable.
Provincia de Mendoza	2009	Ley provincial N° 8.051	Promover una política de ordenamiento territorial y usos del suelo a través de la creación de dos órganos colegiados (Consejo de Estado del Plan Estratégico de Desarrollo (CEPED) y Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT)) y un organismo técnico (Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT)).
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	2018	Ley distrital N° 6.062 Desarrollo Urbano y Hábitat Sustentable	Regular el mayor aprovechamiento constructivo de aquellas parcelas donde se genere plusvalía por cambios normativos para financiar obras de infraestructura de transporte y servicios, equipamiento social, espacios públicos, vivienda social, promoción del alquiler social, reurbanización de villas, etc.
Provincia de La Rioja	2021	Ley Provincial N° 10.393 de Desarrollo Territorial y Hábitat adecuado.	Promover un hábitat adecuado y un uso del suelo socialmente justo, contribuyendo al equilibrio territorial de las diferentes regiones y municipios, ordenando y reorientando los procesos de crecimiento urbano.
Provincia de Santa Fe	2022	Proyecto de Sistema Provincial de Ordenamiento Territorial	Brinda un marco normativo e instrumental para facilitar los procesos de ordenamiento territorial de las municipalidades, comunas y la provincia.

Tabla 2. Instrumentos de ordenamiento territorial en jurisdicciones argentinas. **Fuente:** Barenboim, Aused y Vignolo, 2022.

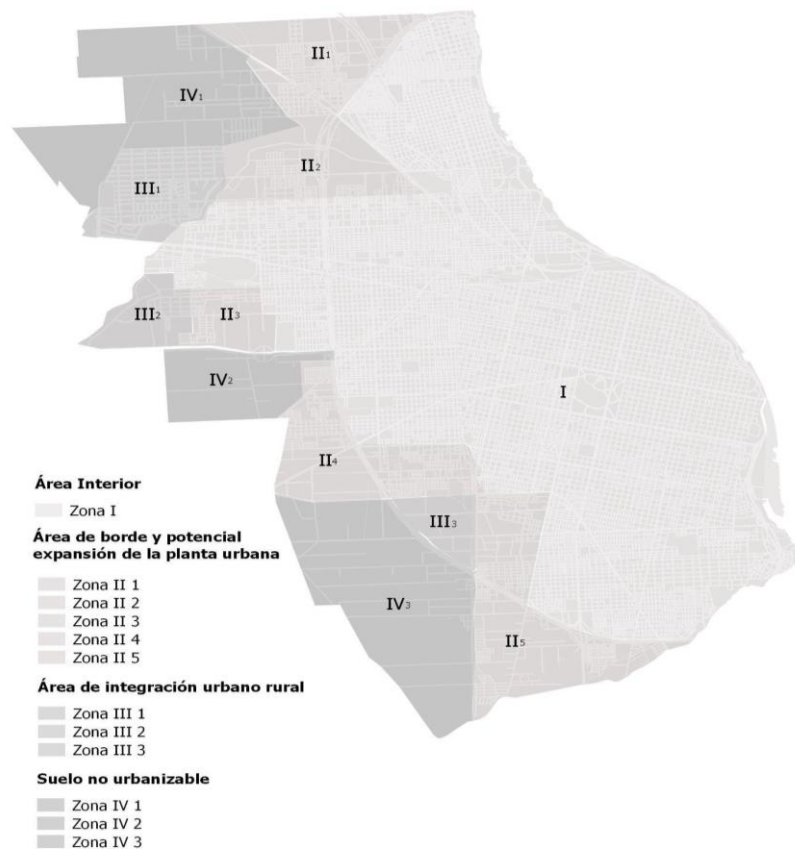
A nivel local, en la ciudad de Rosario está vigente la Ordenanza N° 6.492/97 de Urbanización y Subdivisión del suelo que define las zonas “Urbanizables” y “No Urbanizables” así como los tipos de amanzamientos, parcelamientos, infraestructuras y equipamientos para la ciudad siendo el instrumento de ordenamiento territorial local. La clasificación urbanística del suelo se establece en función de la protección de las reservas rurales, el mejoramiento de la calidad ambiental, las calidades de ocupación y regulaciones de construcción previstas y de la posibilidad de aplicar políticas diferenciadas y condicionadas por los niveles de infraestructuras, equipamientos y subdivisión. La norma hace la siguiente clasificación sobre los distintos tipos de urbanización:

a) Suelo Urbanizable: es aquel territorio apto para ser urbanizado y queda vinculado a la aplicación de políticas de consolidación de la ciudad existente y a las de completamiento y crecimiento por extensión de la planta urbana, a través de procesos de urbanización programada o condicionada. Este se divide en tres áreas según las exigencias de infraestructuras, servicios y equipamientos urbanos.

- Área interior (zona I): con servicios e infraestructuras en gran parte completos, edificación con usos diferenciados, sujeta a operaciones de completamiento, consolidación y urbanización complementaria en suelo intersticial vacante.
- Área de borde y potencial expansión (zona II): con servicios e infraestructuras escasas o nulas, trazados incompletos, edificación aislada y sin consolidación, con grandes sectores de suelo vacante sujetos a operaciones de urbanización y reestructuración de la planta urbana.
- Área de integración urbano rural (zona III): con valores paisajísticos y ambientales a preservar o mejorar, con o sin trazados preexistentes, con predominio de tierra vacante, sujeta a operaciones integrales de carácter recreativo, residencial, productivo o de servicios, destinada a la realización de proyectos alternativos que impliquen grandes emprendimientos, preservando lo valores paisajísticos y ambientales.

b) Suelo no urbanizable (zona IV): es el no apto para ser urbanizado, sometido a algún régimen especial de protección por sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales, agrícolas, forestales, ganaderos o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros factores que se consideren inadecuados para un desarrollo urbano. Este sólo admite operaciones de subdivisión, sin ampliación o modificación de la red vial de carácter público, destinados al uso rural relacionado con la producción agropecuaria, forestal y frutihortícola.

La totalidad del Municipio ocupa una superficie de 178,69 km², de la cual 54% corresponde a la Zona I, 14 % a la Zona II; 6% a la Zona III, 12 % y 16 % a la Zona IV).



Plano 1. Clasificación urbanística del suelo en la ciudad de Rosario. **Fuente:** elaboración propia en base a la Ordenanza N° 6.492 de urbanización y división de la tierra, 1997.

3. Programas de acceso al suelo implementados en Rosario

En la ciudad de Rosario, los instrumentos de acceso al suelo implementados a partir de 2002, luego de la gran crisis política, social y económica argentina, fueron nueve. El estudio consideró a los programas que abordan exclusivamente esta cuestión y a las líneas de acción sobre el suelo urbano de los programas habitacionales (ver Tabla 3).

Si bien todos tienen el mismo fin (acceso al suelo formal), cada uno de ellos posee distintas visiones de cómo lograrlo, exponiendo ciertas diferencias en cuanto a sus características específicas como los objetivos fundamentales, las fuentes de financiamiento, los beneficiarios, el periodo de vigencia y las líneas de crédito otorgadas. Asimismo, estos pueden ser clasificados en tres grandes grupos (en relación a la población a la que están dirigidos): sectores bajos; sectores medios y medio-bajos; y sectores medios, medio-bajos y bajos.

PROGRAMA O LÍNEAS DE ACCESO AL SUELO URBANO	SECTORES BAJOS					SECTORES MEDIO Y MEDIO-BAJOS				SECTORES MEDIO, MEDIO-BAJOS Y BAJOS
	ROSARIO HÁBITAT	PROMEB A	PFCV II	PA	PEG	PRO.CR E.AR	MT, MC	PFCV-TD	PNPS	
Objetivos	Ordenar los procesos de ocupación informal, mejorando la calidad de vida de los asentamientos mediante la provisión de infraestructura, servicios y la regulación dominial.	Mejorar las condiciones de hábitat de las poblaciones residentes en villas y asentamientos, mediante acceso a la propiedad de la tierra, infraestructuras urbanas, equipamientos comunitarios y saneamiento ambiental.	Consolidar la evolución decreciente del déficit habitacional y fortalecer la reactivación económica, mediante la construcción de viviendas y obras de infraestructura.	Mejorar la calidad de vida en los barrios con obras de infraestructura vinculadas a la mejora del hábitat, el equipamiento barrial, el saneamiento y el acceso a luz y agua seguras.	Mejorar y ampliar la infraestructura, el acceso a servicios y el tratamiento de espacios públicos en barrios populares	Garantizar la vivienda propia con un financiamiento accesible a largo plazo, enfocado en la construcción de vivienda, generando empleo y reactivando la economía.	Promover el acceso a suelo urbanizado, lotes con infraestructura y servicios básicos a precios inferiores a los del mercado.	Consolidar la evolución decreciente del déficit habitacional, fortaleciendo la reactivación económica del sector habitacional, y mejorar la calidad de vida de los hogares	Ampliar la oferta de suelo urbanizado, lotes con infraestructura, adecuada localización, aptos para programas habitacionales, y crear bancos de tierra públicos.	

Fuente de financiamiento	Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financia el 60 %, mientras que la Municipalidad de Rosario financia el 40 % restante.	Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financia el 100 %.	*Estado Nacional financia el 100 % del crédito a vivienda a través del Banco Hipotecario, y el Gobierno de la Provincia financia obras de infraestructura.	Estado Provincial financia el 100%.	Estado Nacional financia el 100 %.	Estado Nacional financia el 100 % del crédito con Banco Hipotecario. Luego incorpora a bancos privados con el 70 %. La tasa en pesos se ajusta por UVA.	Estado Provincial financia entre el 85 % y el 75 % del lote urbanizado.	Estado Nacional financia el 100% del crédito a través del Banco Hipotecario.	El Estado financia el 100 % de las obras de infraestructura, los terrenos pertenecen a la provincia o municipio.
Beneficiarios	Habitantes de 6 asentamientos informales seleccionados dentro de la primera etapa del programa	Habitantes de 3 villas y asentamientos seleccionados dentro de la tercera etapa del programa	Argentinos o residentes con Necesidades Básicas Insatisfechas y sin vivienda propia.	Habitantes 35 de los barrios de la ciudad seleccionados dentro de las tres etapas del plan.	Habitantes de villas y asentamientos registrados en el Registro Nacional de Barrios Populares (Renabap)	Argentinos residentes entre 18 y 64 años, luego se reduce a 55 años; antigüedad laboral 1 año; cuota mensual hasta el 40% ingreso neto familiar, luego 25 %, sin casa, y sin deudas financieras	Santafecinos o residentes mayores de 18 años; con ingresos demostrables; sin casa o lote propio y sin deudas financieras.	Argentinos residentes con Necesidades Básicas Insatisfechas, en la práctica sectores medios, sin vivienda o lote propio y sin deudas financieras.	Argentinos o residentes mayores de 18 años, prioridades habitantes de la localidad, sin casa o lote propio y sin deudas financieras.
Propiedad del suelo	Mayoría de terrenos públicos (tres niveles del estado) y en menor medida privados	Mayoría de terrenos públicos (tres niveles del estado) y en menor medida privados	Terrenos públicos provinciales expropiados para la primera etapa del plan	Terrenos públicos provinciales (provinciales y municipales) y terrenos privados	Mayoría de terrenos privados sujetos a expropiación y en menor medida tierras	Terrenos privados y públicos nacionales (Tiro Federal)	Terrenos provinciales	Terrenos provinciales	Mayoría de terrenos públicos (tres niveles del estado) y en menor medida privados.

				s.	públicas.				
Periodo de vigencia	1ra etapa 2002-2007 2da etapa se terminaría desestimando	2013 en adelante	2006 se aprueba, 2010 se implementa en Rosario.	2013-2019	2020 en adelante	Tres etapas: 2012-2015 2016-2019 2020 en adelante	2012 - 2019	2009 se aprueba, 2011 se implementa en Rosario.	2020 en adelante.
Cantidad de unidades	6 barrios 4.358 lotes	3 barrios 1583 lotes	1.500 lotes Zona Cero	11 barrios 720 lotes	7 barrios 5.610 lotes	Construcción y vivienda: 1.540 lotes Desarrollo urbanístico: 352 viviendas.	3 barrios 3.200 lotes	4 barrios 1.748 lotes	-----

Tabla 3. Programas de acceso al suelo implementados en Rosario. **Fuente:** elaboración propia en base datos de los instrumentos de acceso al suelo, 2022.

El Estado como uno de los actores principales que intervienen en el mercado del suelo aplica, según Jaramillo (2010), diferentes líneas de influencia, que permiten clasificar los instrumentos de acceso al suelo implementados en Rosario desde 2002. Esto es un reflejo de las mutaciones que fueron teniendo los diferentes niveles estatales en el marco de un nuevo modelo de acumulación que al principio tenía todavía las marcas de la experiencia neoliberal (expresadas por ejemplo en el fuerte financiamiento de organismos internacionales). El modelo fue transitando hacia una revalorización del estado como ente dinamizador de la economía. Pasada una década, comenzó a estancarse en sus indicadores de desarrollo, poniéndose en cuestión nuevamente la política como herramienta de transformación.

Empezando por el primer grupo de instrumentos, de acceso al suelo para los sectores bajos, el Programa Rosario Hábitat (PRH) fue lanzado en el 2002. Entre sus principales objetivos se proponía mejorar las condiciones de hábitat de las poblaciones residentes en villas y asentamientos, mediante el ordenamiento de la cuestión dominial de los lotes implicados, la provisión de infraestructura y servicios básicos. Asimismo, articulaba los componentes físicos con los sociales para enfrentar la precariedad y la pobreza. En particular, intervenía en situaciones de riesgo social, asistencia educativa, el ámbito del empleo y la generación de ingresos (a través de acciones de capacitación e inserción laboral e incubadora de microempresas). Además, el proceso de planeamiento y ejecución fue participativo, integrando intervenciones en distintas escalas (urbana, barrial, habitacional) y niveles de acción (colectivo, familiar e individual), utilizando mecanismos y criterios de focalización y ejecución desde el ámbito local.

El financiamiento del programa fue compartido entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (60 %) y la Municipalidad de Rosario (40%), y ejecutado por el gobierno local a través del Servicio Público de la Vivienda (SPV).

El Programa se realizó en seis barrios de la ciudad, abordando la situación de 4.358 familias, seleccionadas sobre la base de indicadores de impacto urbano, riesgo social y ambiental (Rosenstein, 2008). A continuación, se detallan, según Barenboim (2018):

- Las Flores: 356 familias (123 relocalizadas).
- Empalme: 1.050 familias (132 relocalizadas).
- Corrientes: 828 familias (201 relocalizadas).
- La Lagunita: 279 familias.
- Molino Blanco: 799 familias (232 a relocalizar).
- Itatí: 1.046 familias.

Posteriormente, el Municipio solicitó a la Nación la ejecución de una segunda etapa del Programa Rosario Hábitat (orientado a 7.500 hogares más). Sin embargo, la respuesta fue demorada y desestimada como inversión, quedando el SPV con insuficientes recursos para continuar.

El Gobierno local tuvo una centralidad indiscutida en la implementación del PRH, actuando al mismo tiempo como agente regulador, como agente proveedor y también como agente inmobiliario. Fue el encargado de diseñar cada una de las intervenciones en los barrios seleccionados, en llevar adelante las obras de provisión de infraestructura, y en gestionar los terrenos que posibiliten la intervención del programa. Para esto último, debió articular la cesión de tierras por parte del Estado Local y Provincial, la compra de terrenos a privados, y la cesión de titularidad de lotes de propiedad municipal.

Unos años más tarde, en el 2006, comenzó a implementarse el Programa Federal de Construcción de Viviendas II (PFCV II) en la ciudad. Este programa es más bien un relanzamiento del PFCV I que no se implementó en Rosario, pero sí en gran parte del país, planteando una continuidad sin grandes cambios en los lineamientos básicos. Los principales objetivos de la segunda versión son la construcción de viviendas nuevas (para sectores bajos sin vivienda propia) y el mejoramiento de la calidad de hábitat a través de obras de infraestructura y servicios, reafirmando el cambio de política nacional desde el 2004 en adelante. El fin era consolidar la evolución decreciente del déficit habitacional y fortalecer la reactivación económica, mediante la construcción de viviendas y obras de infraestructura, que se materializaron en la Zona 0 de Rosario con 1.500 lotes y viviendas.

En el diseño inicial del programa, el Estado Nacional financia y audita las obras de vivienda, mientras que el Estado Provincial se ocuparía de las obras de infraestructura y escrituración de viviendas. Sin embargo, por dificultades en la gestión de los fondos, la Provincia terminaría haciéndose cargo de parte de la financiación de las viviendas nuevas.

La implementación del PFCV II supuso la articulación de los tres niveles estatales. Tanto el Estado nacional como el provincial oficiaron de agentes proveedores de la infraestructura básica y el equipamiento urbano necesario. A su vez, el Estado provincial dispuso de las tierras para la construcción de las viviendas financiadas por el programa, en un amplio predio ubicado en la zona norte adquirido previamente a través de expropiación. Por otro lado, el ejecutivo municipal, actuó como agente regulador ya que elaboró el Plan Especial para que se puedan llevar adelante las obras.

En el año 2012 inicia el Plan Abre (PA), implementado por el gobierno de la provincia de Santa Fe. Uno de los ejes estructurantes del plan fue el de "Infraestructura y Hábitat", cuyos proyectos estaban orientados a lograr una mayor accesibilidad y conectividad de diversos barrios populares al tejido urbano de la ciudad, teniendo la particularidad que en Rosario se encuentran gran parte de ellos en el área interior (Zona I). Las obras llevadas adelante contemplaron la provisión de infraestructura urbana y servicios básicos, equipamientos socio-culturales y espacios públicos, y fueron llevadas adelante -dependiendo del proyecto- en articulación con el gobierno local, organizaciones sociales y actores privados con presencia en el territorio. El Plan Abre se llevó adelante en tres

etapas. En la primera (2012-2013) fueron intervenidos 5 barrios de la ciudad, en la segunda etapa (2014-2015) se sumaron 15 barrios más, y en la tercera (2015-2019) otros 15, llegando a una totalidad de 35 barrios. Sí bien Plan Abre intervino con obra pública en los 35 barrios, no en todos se aplicaron líneas de acción sobre el suelo como por ejemplo la construcción de viviendas (para familias relocalizadas por apertura de calles) o la regularización dominial. A través del Plan Abre se construyeron un total de 720 viviendas para familias relocalizadas (Municipalidad de Rosario, 2015 y 2019):

-Tablada: 254

-Bernardo Yrigoyen: 19

-Empalme: 50

-Fuerte Apache: 30

-Villa Banana: 42

-Santa Lucía: 28

-Polledo: 50

-Ludueña: 16

-Industrial: s/n

-Bella Vista: s/n

Fueron regularizados 1309 inmuebles/lotes, a continuación se detalla:

-Echeverría: 342

-Santa Lucía: 500

-Sindicato de la carne: 150

-Latinoamérica: 36

-Molino Blanco: 1309

Sí bien existió una importante articulación con el gobierno local, el Estado Provincial fue el actor principal en el diseño, financiación e implementación del Plan Abre. Aunque el acceso al suelo no representaba el principal objetivo en la formulación del plan, diferentes instrumentos fueron utilizados como consecuencia de la realización obras de provisión de infraestructura o servicios, y para ello, el Estado Provincial ofició de agente inmobiliario a partir de expropiaciones y cesión de tierras públicas (compartiendo este rol en menor medida con el Estado Local, el cual también cedió tierras). En cuanto a la regulación, tanto el Estado Provincial como el Local comparten este rol en la implementación de diversos proyectos.

En el año 2013, el SPV se suma, en el marco de un convenio, al Programa de Mejoramiento de Barrios III (PROMEBA) dependiente del Ministerio de Planificación Federal, el cual cuenta con financiamiento internacional del BID. El PROMEBA, en sus diferentes versiones (I, II y III), busca la mejora de la calidad de vida a partir de la integración e inclusión social y urbana de los sectores desfavorecidos. A nivel barrial convoca a distintas instancias de deliberación y participación, tales como Mesas de Gestión, Unidades Ejecutoras y Equipos Multidisciplinarios de Campo para escuchar e incluir las visiones de la población residente en villas y asentamientos irregulares respecto a los programas de urbanización, de instalación de infraestructura y de generación de espacios públicos y de recreación.

El Municipio, a través del SPVH se constituye en unidad ejecutora para formular, licitar y ejecutar los proyectos de infraestructura urbana. Inicialmente, el programa actuó en dos asentamientos de la ciudad: Villa Itatí (que contempla 600 lotes destinados a 1.050 familias) y La Cerámica (que comprende otros 250 lotes y 700 familias)

(Barenboim, 2018). Posteriormente, se sumó un tercer proyecto en Villa Moreno, contemplando 594 lotes destinados a 733 familias.

Si bien el Estado Nacional es el que viabiliza el financiamiento internacional de las obras, cobra una relevancia central el gobierno local, en el diseño y ejecución de los proyectos. La propiedad de los terrenos donde se asientan los proyectos es diversa, lo que implicó múltiples acciones y desde distintos niveles. Por ejemplo, en el caso de Villa Itatí la mayor parte de la superficie a regularizar está compuesta por inmuebles propiedad del Estado Nacional que terminaron siendo cedidos al gobierno local para la mejor implementación de las acciones del Promeba. En el caso del barrio La Cerámica la propiedad del suelo se reparte entre el Estado Provincial, el Estado Local y actores privados que son cedidos al municipio para avanzar en el ordenamiento y amanzanamiento con los fondos del programa. En el caso de Villa Moreno, la propiedad del suelo se reparte mayormente sobre tierras pertenecientes al Estado Provincial, en segundo lugar, sobre varios inmuebles de menor superficie de propiedad privada y, en menor medida al Estado Nacional y Local por lo que se avanza en la regularización legal de la tierra (adjudicación, venta o inscripción registral) necesaria para realizar la transferencia de la titularidad del dominio a favor de los beneficiarios.

La implementación del PROMEBBA en la ciudad de Rosario puso al Estado Local en un lugar central para el desarrollo del programa, donde actúa como proveedor de infraestructura y servicios, pero también como agente inmobiliario en provisión de inmuebles y en compra y cesión de tierras. Por su parte, el Estado Nacional viabiliza el financiamiento internacional y cede tierras a la Municipalidad. Por último, la participación del Estado Provincial es escasa, intercediendo sólo a través de la cesión de tierras.

El último de los instrumentos para los sectores bajos implementados es el Proyecto Ejecutivo General (PEG), en el marco de la Ley N° 27.453 de Integración Socio Urbana, sancionada a fines de 2018 por el Congreso Nacional como corolario de un proceso iniciado en 2016 por medio del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (RENABAP). Esta ley plantea la posibilidad de regularización dominial a través de la declaración de utilidad pública y sujetas a expropiación de las tierras donde se encuentran los barrios relevados, los cuales son en su mayoría de tenencia privada. En este sentido, el PEG plantea como objetivo un “conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial” (Ministerio de Desarrollo Social, 2020).

Este proyecto es financiado a través del Fondo para la Integración Socio Urbana, gestionado por la Secretaría de Integración Socio Urbana del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. El Estado Nacional es el principal protagonista de este instrumento, no solo por la viabilización de la financiación, sino por la formulación y asistencia técnica para la realización de cada uno de los proyectos. Los PEG en Rosario vienen siendo implementados desde 2021, impulsados principalmente por el Estado Nacional (en algunos casos en articulación con organizaciones sociales y en otros con el municipio o la provincia). Las principales acciones llevadas adelante tienen que ver con la provisión de infraestructura urbana básica en estos barrios. El Estado Nacional también juega un rol importante como agente inmobiliario ya que oficia, en menor medida, como cedente de tierras fiscales y, en mayor medida, como comprador de tierras privadas para regular la tenencia del suelo a manos de los vecinos de los polígonos a urbanizar.

Hasta ahora, la población objetivo es de 5610 familias con sus respectivos lotes en los que viven, distribuidos en los siguientes barrios (Municipalidad de Rosario, 2021):

- Villa Banana (1210 familias/lotes)
- Nuevo Alberdi (2000 familias/lotes)

- Parque Casas (440 familias/lotes)
- Barrio Quinta (385 familias/lotes)
- Barrio Alvear (858 familias/lotes)
- Barrio Los Unidos (330 familias/lotes)
- Barrio El Cañaverl (300 familias/lotes)

El segundo grupo de instrumentos de acceso al suelo está orientado a los sectores medios y medio-bajos. A nivel nacional, el Programa Federal de Construcción de Viviendas - Techo Digno (PFCV-TD) creado en el año 2009 en reemplazo de los Programas Federal de Construcción de Viviendas I y II para sectores de menores recursos, con el fin de asegurar la continuidad de las obras de infraestructura existentes y ejecutar otras complementarias que resulten imprescindibles para la habilitación de las viviendas. Sin embargo, en la práctica se implementó en el año 2011 para sectores medio-bajos en Rosario. Con la participación de las provincias y los municipios, y financiamiento del Estado Nacional, procura construir viviendas nuevas, proteger el hábitat y realizar obras de infraestructura. El programa tiene dos líneas de créditos: construcción de viviendas nuevas y mejoramiento del hábitat urbano, obras de infraestructura y complementarias (Barenboim y Aused, 2021). En Rosario realizó 4 barrios en la zona norte: Docente 104 unidades, Empalme 244 unidades, Ibarlucea 260 unidades y Ibarlucea Este 1140 unidades.

El Estado Provincial -a través de la Secretaría de Estado de Hábitat (SEH)- tuvo un rol central en la implementación del Programa, actuando como proveedor de la infraestructura básica y el equipamiento urbano necesario, pero también como agente inmobiliario en el caso de la provisión de tierras y venta de viviendas. Inclusive, para los barrios Ibarlucea e Ibarlucea Este, la provincia aportó terrenos propios loteados a través del programa Mi Tierra Mi Casa. El Estado Local, por su parte, se encargó de las autorizaciones reglamentarias correspondientes para la realización de estos barrios.

Luego, en el año 2012 el Estado nacional lanza el Programa Crédito Argentino (Pro.Cre.Ar.) con el fin de garantizar el suelo y la vivienda propia, con un financiamiento accesible a largo plazo. Este se distingue de otros planes y/o programas tradicionales debido a su magnitud, alcance territorial y capacidad de adaptación a las necesidades particulares de cada familia. El Estado no solamente construye las viviendas, sino que otorga créditos, a través del banco fiduciario, para que las familias que poseen terrenos propios construyan su casa. Además, aporta terrenos fiscales para la localización de proyectos urbanísticos, para quienes no posean un terreno propio. La utilización de estas tierras requiere de un arduo trabajo de regulación, considerando las normativas necesarias para la realización de los proyectos y la firma de diversos acuerdos con provincias y municipios, a fin de viabilizar la urbanización de los predios y la posterior inscripción y escrituración de las casas. Cuenta con tres etapas bien marcadas de acuerdo a los distintos gobiernos nacionales:

En un primer momento (2012 – 2015) estuvo vinculado con la construcción de vivienda y generación de empleo, con una financiación 100% estatal. El programa ofrecía seis líneas, de las cuales dos incluían generación de suelo: Compra de terreno y construcción en lotes individuales (1.540 beneficiarios) en Rosario y Desarrollos urbanísticos en propiedades públicas cedidas o adquiridas a propietarios privados.

El segundo período (2016 – 2019) con el cambio de gobierno nacional, se incorporan a los bancos privados que financian el 70 % del préstamo y el Estado solo el 20 %. De las seis líneas, hay dos líneas para suelo: lotes con servicios, que no se dieron créditos, y Desarrollos Urbanísticos que se concretó a través de la asociación pública – privada el proyecto Tiro Federal. El terreno perteneciente al Ministerio de Defensa de la Nación, relocaliza el club existente, propone 352 nuevas viviendas, 19 locales comerciales, 230 cocheras y 2,5 hectáreas a uso público. Al mismo tiempo se desacelera la actividad de la construcción y la generación de empleo, favoreciendo a las grandes empresas constructoras con la venta de unidades construidas.

En un tercer momento (2020 al presente) vuelve al modelo inicial, llamándose Pro.Cre.Ar. II, y ofrece cuatro líneas de créditos, manteniendo las dos mencionadas para suelo. No se entregaron créditos para loteos con servicios y desarrollos urbanísticos, debido a que no había terrenos disponibles en la ciudad para el programa.

A través del Pro.Cre.Ar., en estas tres etapas, el Estado Nacional procede como agente inmobiliario, cediendo terrenos públicos como en el caso del desarrollo urbanístico “Tiro Federal” o financiando la adquisición de terrenos privados que seleccionan los beneficiarios individuales. En la implementación de este instrumento, el Estado Nacional no cobra impuestos sobre la tierra, ni reglamenta o planifica. Tampoco está entre sus obligaciones proveer infraestructuras o servicios.

El mismo año que se inicia el Pro.Cre.Ar, el gobierno de la provincia de Santa Fe lanza el Programa Mi Tierra Mi Casa (MT,MC) que tenía como fin promover el acceso a suelo urbanizado para construir viviendas. Para ello, el Programa va completando con infraestructura, servicios y áreas para equipamientos los terrenos vacantes (públicos y/o privados) de la ciudad, a precios inferiores a los que ofrece el mercado (Barenboim, 2018). Esto es posible, ya que el Estado compra, subdivide, urbaniza y vende los lotes, asignándole valor al suelo. En Rosario se realizaron 3 urbanizaciones en terrenos provinciales, llegando a una totalidad de 3.200 lotes: Ibarlucea 1.420, Avellaneda Oeste 580 lotes y Ibarlucea Este 1.200 (Barenboim, 2020).

En la realización de estos parque habitacionales existe una articulación entre los tres niveles del Estado, donde el Estado Provincial vuelve a oficiar como agente inmobiliario promoviendo el acceso al suelo (financia entre el 85% y 75% del valor del lote) para la construcción de viviendas financiadas por programas nacionales (por ejemplo, PFCV-TD y Pro.Cre.Ar). Y donde el Estado local aporta el marco regulatorio, a través de las autorizaciones correspondientes para la realización de los loteos.

Más allá de las interacciones con otros niveles estatales, en el caso del Programa Mi Tierra Mi Casa (MT, MC) se nota claramente la preeminencia del Estado Provincial en la creación del suelo urbano ya que no solo cede tierras públicas para loteo, sino que también destina grandes partidas presupuestarias para proveer infraestructura, servicios y equipamiento en los lugares donde se implementa el programa, facilitando de esta forma el espacio para la futura ejecución de políticas de vivienda.

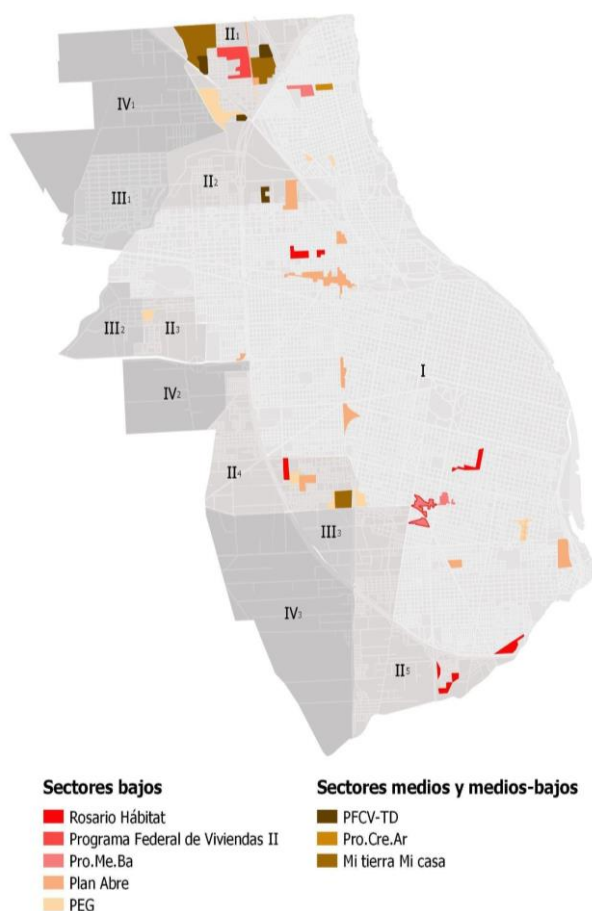
El tercer grupo de instrumentos para los sectores medio, medio-bajos y bajos, se encuentra el Programa Nacional de Producción de Suelo (PNPS) busca ampliar el acceso a suelo urbanizado a través de la generación de lotes con infraestructura y la promoción de bancos de tierras locales. En este caso, podemos observar al Estado nacional fungiendo como agente proveedor de infraestructura según la clasificación de Jaramillo (2010), operando sobre el insumo básico necesario para garantizar el derecho a la vivienda en todo el territorio nacional.

A pesar de que no se hayan iniciado todavía proyectos concretos para el PNPS en Rosario, la ciudad se adhirió al Plan Nacional de Suelo Urbano en el año 2020, a través de un convenio (Expediente N° 255078-P-2020) donde encomienda al Departamento Ejecutivo a coordinar acciones y suscribir convenios con la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo para: incorporación de inmuebles al patrimonio municipal que sirva para regularizar y constituir reservas de tierras públicas; producción de suelo urbanizado ampliando la accesibilidad de las familias a suelo urbano y procurar el acceso de sectores postergados a un hábitat digno y al derecho a la ciudad (Concejo Municipal, 2020).

Por último, la localización de los distintos grupos es distinta en relación a la clasificación urbanística de suelo de la ciudad. Dentro del primer grupo de programas, los lotes sobre los que intervienen los diferentes niveles del Estado están ubicados en el área interior (Zona I) y en el área de borde y potencial expansión de la planta urbana de Rosario (Zona II). No poseen un patrón de localización geográfico determinado, sino que más bien están esparcidos por toda la ciudad. Esto se debe a que el patrón de ocupación de suelo de los sectores populares ha respondido históricamente a la lógica de la autoconstrucción, donde las familias fueron asentándose en aquellos resquicios que fueron encontrando a través del tiempo (vías del ferrocarril, terrenos abandonados, zonas inundables).

Así, el Estado (en sus diferentes niveles) interviene mayoritariamente sobre lotes que ya tienen inmuebles construidos (a excepción del PFCV II). Mientras que los programas orientados a sectores medios y medios bajos que aquí se analizan están localizados principalmente en el área de borde y potencial expansión de la ciudad (Zona II), a excepción de Tiro Federal (Zona I) con un patrón de localización orientado hacia el norte y noroeste de la ciudad. Esto se debe a que es en esa zona donde el Estado contaba con tierras disponibles para llevar adelante diferentes políticas.

En suma las nuevas urbanizaciones para sectores medios y medio-bajos se terminan localizando en áreas aisladas o con una débil integración a la ciudad, dejando intersticios urbanizados vacantes, resultando costoso e ineficiente para el municipio la extensión de infraestructura y servicios básicos, faltando ciertos equipamientos e incrementando la fragmentación (Zona II) mientras que los loteos, regularizaciones y construcción de vivienda para sectores bajos se da principalmente en la Zona I, en el interior de la ciudad, cercano a las infraestructuras, servicios y equipamientos urbanos.



Plano 2. Ubicación de programas y líneas de acceso al suelo implementadas en la ciudad de Rosario en relación a la clasificación urbanística de la Ord. N° 6.492/97. **Fuente:** elaboración propia en base a fuentes oficiales, 2022.

4. Rol del Estado en los distintos programas implementados

El Estado es un poderoso agente que tiene una gran influencia en el mercado de suelo. Por lo cual el análisis de la incidencia del Estado sobre el mercado de tierras urbanas, a través de cuatro líneas fundamentales, implementadas en los distintos instrumentos de acceso al suelo en la ciudad de Rosario, resulta de gran interés y aporte para futuras políticas públicas.

El Estado asume en sus diferentes niveles, en la mayoría de los casos (a excepción del Plan Abre), el rol de agente inmobiliario. Sin embargo, cambia el sentido de la intervención según el grupo al que esté orientado los programas. En el caso de los sectores bajos, el Estado actúa sobre urbanizaciones ya existentes, con escasa capacidad de anticipación y menor margen de maniobra en tanto actúa sobre inmuebles ya construidos e insertados en un determinado entorno urbano. Mientras que en el caso de los programas orientados a sectores medios procede con mayor capacidad de acción para generar una relación virtuosa con el entorno urbano, es decir, con mayores márgenes para anticipar qué tipo de urbanización se va a desarrollar.

En su conjunto, y a partir del análisis de los instrumentos mencionados, se puede plantear que el Estado tiene una escasa intervención en clave de regulación, y ligado a ella, de planificación urbana general. Es el Estado Local quien tiene mayor peso en la regulación (acorde a la división de potestades en un sistema federal) e interviene con diversas ordenanzas que intentan acoplar estos programas a una regulación y planificación mayor. Sin embargo, es inexistente el establecimiento de pautas y normativas provinciales y nacionales para el ordenamiento territorial y la planificación urbana. Por tanto, los programas analizados fueron ligados débilmente a una planificación general que permita establecer una relación de continuidad y reciprocidad entre ellos.

Asimismo, el Estado cumple un rol importante en torno a la provisión de infraestructuras y servicios, y en que en la mayoría de los programas habitacionales incluyen algún aspecto relacionado a este eje. A tal punto es importante este rol de proveedor, que los instrumentos de suelo terminan surgiendo –en varias ocasiones- como consecuencia de la realización de obras públicas como es el caso de los programas orientados a sectores bajos (Rosario Hábitat, Pro.Me.Ba., Plan Abre y PEG).

Por último, funge como agente inmobiliario, expropiando, comprando, cediendo y produciendo suelo. Pero rara vez este rol de agente inmobiliario lo ejerce con capacidad de anticiparse a los problemas. Más bien va estructurando instrumentos ad hoc según las necesidades de cada una de sus intervenciones aisladas. A su vez, como ya hemos visto, este principio de pragmatismo realista se ve incrementado en los programas orientados a sectores bajos, donde se complejiza aún más la capacidad de intervención estatal, y aumenta la cantidad de instrumentos necesarios a utilizar.

Programa / Rol del Estado	Agente fiscal	Agente regulador	Agente proveedor	Agente inmobiliario
RH		EL	EL	EL
PROMEBA			EN	EN/ EP/ EL
PEG			EN	EN
MT,MC			EP	EP
PA		EP	EP	
PRO.CRE.AR.				EN
PFCV II		EL	EN / EP	EN
PFCV- TD			EN	EN
PNPS			EN	EN

Referencias: Estado Local (EL), Estado Provincial (EP) y Estado Nacional (EN).

Tabla 4. Programa y rol del Estado en sus diferentes niveles. **Fuente:** elaboración propia, 2022.

En suma, de los nueve instrumentos analizados sólo tres tienen al Estado como agente regulador en materia de política de suelo (dos al Estado Local y uno al Estado Provincial). El Estado como agente proveedor de infraestructura y equipamientos urbanos aparece en todos los instrumentos, salvo en la línea de compra de terreno y construcción de la primera etapa de Pro.Cre.Ar., el Estado Nacional es el que predomina (solo en dos aparece el Estado Provincial y en solo uno el Estado Local cumpliendo el mismo rol). También en siete de los nueve instrumentos, el Estado funge como agente inmobiliario expropiando, vendiendo o produciendo suelo urbano, teniendo en tres de los mismos participación exclusiva el Estado Nacional, en uno participación exclusiva el Estado Local y en otra participación exclusiva el Estado Provincial, y en un instrumento (PROMEBA) participación de los tres niveles ejerciendo este rol. En uno de los instrumentos (Plan Abre) participan solo el Estado Local y el Estado Provincial como agentes inmobiliarios. En términos generales, la instancia nacional tiene preponderancia en la financiación e implementación de los instrumentos (interviene en siete de los nueve) y en segundo lugar la órbita local y provincial (interviene cada una en tres de los nueve instrumentos) (ver Tabla 4).

Reflexiones finales

La configuración urbanística ensayada a fines de la década de 1990, por medio de la Ordenanza de Clasificación de Suelo, junto a la actualización del Código Urbano, entre los años 2008 y 2012, no han implementado en Rosario instrumentos de suelo que ponderen al Estado en un rol que busque regular la dinámica del mercado del suelo. Más allá de las discusiones en torno a la altura de las construcciones en el área interior de la ciudad y las limitaciones de los usos productivos del suelo, no se han implementado instrumentos fiscales y de regulación que favorezcan de forma masiva el acceso al suelo urbano para la construcción de viviendas en grandes sectores de la ciudad. Así, el desarrollo urbano de la ciudad durante las dos primeras décadas del siglo XXI estuvo definido por un mercado inmobiliario desequilibrado en favor de los intereses y pautas de la acción privada, ocasionando y retroalimentando un proceso de especulación y elevación de los precios del suelo.

En este contexto, el artículo describe y clasifica los instrumentos que implementa el Estado, en sus distintos niveles, a modo de dar respuesta a la demanda de suelo urbano en la ciudad. Dentro de los 9 programas y líneas de suelo, se observa que hay una primacía del financiamiento del Estado Nacional (10.750 lotes), en segundo lugar, del financiamiento internacional privado (4.941 lotes) y en tercer lugar del Estado Provincial (3.920 lotes). Desde una mirada comparativa, los programas habitacionales con instrumentos de acceso al suelo orientados a sectores bajos abarcan un total de 13.771, entre lotes regularizados y viviendas construidas logrando una mejor localización (Zona I). Los programas orientados a sectores medios y medios-bajos alcanzan un total de 6.488 lotes, con una prioridad en la entrega de lotes con infraestructuras en donde la construcción de vivienda queda a cargo de los beneficiarios (MT, MC y Pro.Cre.Ar.), salvo en el caso de las líneas de desarrollos urbanísticos (Pro.Cre.Ar) y construcción de vivienda (PFCV--TD), con una ubicación de borde y potencial expansión (Zona II), careciendo el área de ciertas infraestructuras, servicios y equipamientos.

La propiedad de los terrenos en programas orientados a sectores bajos, es altamente heterogénea, respondiendo a la ocupación de terrenos vacantes bajo la lógica de la autoconstrucción de los sectores bajos. Así, estos terrenos pueden ser de propiedad pública de los tres niveles de estado o privada. En consecuencia, los instrumentos utilizados para garantizar el acceso al suelo son diversos, y tienen que ver principalmente con la expropiación, la cesión de tierras desde un nivel de Estado a otro o la cesión de titularidad a beneficiarios de programas, y en menor medida la compra de terrenos privados y la utilización de tierra públicas para construcción de viviendas. Por el contrario, en los programas orientados a sectores medios y medios-bajos existe una mayor homogeneidad en la propiedad de los terrenos, ya que estos se asentaron principalmente sobre terrenos con titularidad pública, anterior a la ejecución de los programas, y en menor medida a partir de la compra a privados y el subsidio estatal a la compra individual de lotes (Pro.Cre.Ar).

Los instrumentos de acceso al suelo han hecho que el Estado responda de dos maneras, directa con la construcción estatal de vivienda, provisión de suelo público, regularización dominial, e indirecta con el otorgamiento de un crédito a la vivienda o al terreno. A pesar de ello, estas iniciativas poseen algunas limitaciones para revertir o al menos desacelerar la tendencia restrictiva del mercado del suelo.

Por un lado, se observa que las acciones desarrolladas raras veces son estructuradas a partir de una planificación conjunta entre los diferentes niveles de Estado. Si bien existen articulaciones, estas tienen más que ver con la ejecución de estas políticas, que con la previsión y elaboración de una actuación a mediano o largo plazo. Sumado a esto, los cambios de signos políticos en los gobiernos dificultan aún más la posibilidad de articular una visión de conjunto sobre las políticas, necesaria para facilitar un acceso al suelo de mayor escala e integrado a la ciudad.

Por el otro, si bien el Estado actúa como agente inmobiliario en reiteradas ocasiones (lo cual se considera un avance dado que no deja que desempeñe este rol solo el sector privado), lo hace la mayoría de las veces a través de la expropiación o cesión de tierras y en menor medida a partir de la compra y/o producción del suelo. Es decir, aplicando instrumentos para actuar una vez que el problema ya existe. Por lo tanto, se evidencia la dificultad y una escasa capacidad anticipatoria para llevar adelante políticas de suelo que aborden el problema de manera integral, articuladas con la regulación, fiscalización y provisión de infraestructura y servicios.

Estas cuestiones reafirman los planteos de Reese (2006) acerca de la débil existencia de políticas de suelo formuladas de manera explícita. El caso de Rosario confirma la hipótesis acerca de que el Estado comúnmente actúa a través de instrumentos ad hoc que son llevados adelante -la mayoría de las veces- en situaciones críticas, donde los márgenes de maniobra son escasos. En reiteradas ocasiones la gestión del suelo no aparece definida como un objetivo en sí, sino que el Estado utiliza instrumentos de acceso al suelo en función de objetivos definidos por el programa de turno.

Bibliografía

- Barenboim, C., Aused, J. y Vignolo, C. (2022). Contexto de las Políticas de Acceso al Suelo en Argentina: Desafíos del Plan Nacional de Suelo Urbano. *Revista Ciudades, Estados y Políticas*, 9 (1), 1 - 25.
- Barenboim, C. (2010). Dinámica inmobiliaria en la ciudad de Rosario (Período 1998 – 2009). *Proyección*, (8), 21-44.
- Barenboim, C. (2013). El mercado del suelo y su ordenamiento en la periferia de las ciudades. El caso de Rosario, Argentina. Editorial Teseo.
- Barenboim, C. (2018). Capítulo 8 Asentamientos irregulares y políticas de vivienda pública. El caso de la ciudad de Rosario. En Cravino, M. C. *La ciudad (re) negada. Aproximaciones al estudio de asentamientos populares en nueve ciudades argentinas (271 – 290)*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Barenboim, C. (2020). Principales instrumentos de financiamiento público. El acceso a la vivienda propia en los sectores medios y medio-bajos en Rosario. En *Estudios del Hábitat*, 18 (2), 1 - 14.
- Brikman, D., Najman, M., Aramburu, F., y Di Virgilio, M. (2019). El eslabón perdido. La gestión del suelo en las políticas de urbanización bajo los Planes Federales de Vivienda en Avellaneda y Ciudad de Buenos Aires. *Revista de Urbanismo*, (40), pp.1-20.
- Clichevsky, N. (2016). Acceso a la tierra urbana y políticas del suelo en el Buenos Aires Metropolitano. Apuntes para la reflexión. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (8), 59-72.
- Concejo Municipal. (2020). Encomienda al Departamento Ejecutivo adhiera al Plan Nacional de Suelo Urbano Expediente N° 255078-P-2020. Rosario: Concejo Municipal.

- Concejo Municipal (1997). Ordenanza N° 6492/1997 de Clasificación urbanística del suelo en la ciudad de Rosario. Rosario: Concejo Municipal.
- Cuenya, B. (2016). La política urbana frente a la mercantilización y elitización de la ciudad: algunas reflexiones y referencias a la situación argentina. *Cuaderno urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, (21), 167-194.
- Cuenya, B. (2016). Nuevos enfoques y herramientas para la regulación del suelo en Argentina. Una lectura desde la perspectiva de la reforma urbana. En Carrión, F. y Erazo, J. (coords). *El derecho a la ciudad en América Latina: visiones desde la política* (381-395). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Del Río, J. P. y Duarte, J. I. (2012) La gestión del suelo y la distribución de la ciudad. En: Cravino (org) *Construyendo barrios* (42-86.). Los polvorines: Ediciones UNGS.
- Díaz, L. A. (2019). Instrumentos de Política de Gestión de Suelo para un acceso equitativo del hábitat en Bahía Blanca. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IESS). Universidad Nacional de Sur-CONICET.
- Gargantini, D., Pasquale, M. F., y Garbellotto, L. (2014). Políticas de acceso al suelo urbano: repensar las categorías de análisis. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 7(14), 202-217.
- Harvey, D. (1973). *Urbanismo y Desigualdad Social*. Barcelona: Siglo Veintiuno Editores.
- Honorable Congreso de la Nación Argentina (2018). Ley N° 27.453 Régimen de Regularización Dominial para la Integración Socio Urbana. Buenos Aires: Congreso de la Nación Argentina.
- Jaramillo, S. (2008). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Universidad de los Andes, Segunda edición.
- Lanfranchi, G., Duarte, J. I., y Granero Realini, G. (2018). La expansión de los Grandes Aglomerados Urbanos argentinos. Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°197. Buenos Aires: CIPPEC.
- Ministerio de Desarrollo Social (2021). Presentar un Proyecto Ejecutivo General (PEG FISU). Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/instructivo_para_proyecto_ejecutivo_general_peg.pdf.
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. (2021). 1ra Sesión Ordinaria del Comité Federal de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo. <https://www.youtube.com/watch?v=PD4FP3AjaYw>
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. (2021). *Plan Nacional de Suelo Urbano. Resolución N° 17/2020*. Subsecretaría de Política de Suelo y Desarrollos Habitacionales.
- Municipalidad de Rosario (2015). Informe de Gestión Mónica Fein 2011 - 2015. https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/informe_gestion.pdf
- Municipalidad de Rosario (2019). Informe de gestión Mónica Fein 2011 - 2019. Recuperado de: https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/informe2011_2019.pdf
- Municipalidad de Rosario (2021). Proyecto Presupuesto 2022. Recuperado de: <file:///C:/Users/Usuario/Desktop/Proyecto%20Presupuesto%202022.pdf>
- Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. *Medio Ambiente y Urbanización*, (6), pp. 3-22.
- Rosenstein, C. (2008). El Programa Rosario Hábitat y la integración como factor de mejora en la calidad de vida. El caso del asentamiento La Lagunita. *Estudios del hábitat*, (10), 59-73.
- Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista*. Edicol.