



ARTÍCULOS ARBITRADOS

LA POLÍTICA DE MANEJO DE LA TIERRA VACANTE EN EL GRAN LA PLATA, BUENOS AIRES

Julieta Constanza Frediani

Doctora en Geografía, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE-UNLP). Especialista en Ciencias del Territorio de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU-UNLP). Licenciada y profesora en Geografía (FaHCE-UNLP). Jefa de Trabajos Prácticos en la cátedra de Metodología y Técnicas de la Investigación en Geografía (FaHCE-UNLP) y ayudante diplomada en la cátedra de Planeamiento Físico (FAU-UNLP). Docente en las maestrías de “Ciencias del Territorio” y “Paisaje, Medioambiente y Ciudad” (FAU-UNLP). Investigadora asistente del CONICET en el Instituto de Investigación y Políticas del Ambiente Construido (FAU-UNLP). Integrante del equipo de investigación “Territorio, Actores, Gobernanza” (IdIHCS-UNLP-CONICET), jfrediani@yahoo.com.

Resumen

A partir del reconocimiento del significativo papel que adquiere la tierra vacante en la definición de las políticas de suelo como una instancia básica e indispensable para el desarrollo urbano, el presente trabajo se propone profundizar en esta temática. La reutilización de tierras vacantes a través de adecuadas políticas de manejo permitiría contribuir a la recuperación de la calidad urbana-ambiental de ciudades actualmente dispersas y fragmentadas. Sin embargo, la ausencia de políticas de suelo orientadas a la planificación del desarrollo de las ciudades y a corregir las distorsiones del crecimiento urbano pone de manifiesto la relevancia de profundizar en esta problemática. En este contexto, el objetivo general del presente trabajo consiste en contribuir al conocimiento de la relación entre las políticas de suelo y la tierra vacante en el interior de la región del Gran la Plata, tendiente a una utilización del territorio social y ambientalmente sustentable.

Palabras clave

Políticas de suelo; configuración urbana; tierra vacante; estrategias de reutilización.

Abstract**Vacant Land Management Policy in Greater La Plata, Province of Buenos Aires**

Recognizing the significant role that vacant land acquires in the definition of land policies as a basic and essential resource for urban development, this paper proposes the analysis of this dimension. Reuse of vacant land through appropriate management policies would contribute to the recovery of the urban-environmental quality of currently dispersed and fragmented cities. However, the absence of land policies oriented towards planning their development and in order to correct the distortions of urban growth, it is relevant to deepen the understanding of this issue. In this context, the general objective of this study is to contribute to the knowledge of the relationship between land policies and vacant land in the Greater La Plata area, based on the use of socially and environmentally sustainable territory.

Keywords

Land policies - Urban configuration - Vacant land - Reuse Strategies.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende contribuir al conocimiento de la compleja temática de las tierras vacantes a través del estudio de caso de la microrregión del Gran La Plata¹ y, en particular, a la reflexión sobre la posibilidad de recuperación de dicho suelo en el marco del modelo de crecimiento urbano disperso y desarticulado que caracteriza a las ciudades en nuestros días. La participación de la comunidad en los procesos de recuperación y refuncionalización de estas tierras resulta esencial en pos de proponer nuevos usos que respondan a necesidades reales de los habitantes, es decir, que presenten un fin público y social.

Los espacios vacantes —fiscales o particulares— localizados en las periferias de las ciudades se constituyen en áreas de atracción para los diferentes actores sociales que intervienen en el proceso expansivo, tanto a través de la modalidad de urbanización formal como en la informal, y contribuyen así al logro de periferias socio-territorialmente fragmentadas. En el caso de la urbanización informal, la retracción de la oferta de suelo urbano dirigida a los sectores populares trajo aparejada, como modalidad dominante de acceso al suelo, la ocupación de terrenos vacantes —fiscales o particulares— a través de nuevos asentamientos informales; mientras que en el caso de la urbanización formal cerrada, la disponibilidad de espacio vacante constituye un factor determinante para la localización de emprendimientos residenciales cerrados, y el mejoramiento de la red vial de circulación rápida es lo que determina e impulsa su asentamiento sobre los ejes de conurbación de la región.

En este marco, en el proceso de expansión urbana, caracterizado por la heterogeneidad social, de estrategias y de modos de vida, los sectores de bajos y de altos ingresos compiten por los espacios vacantes que se encuentran localizados en la periferia de la ciudad. La ciudad resultante de este proceso se caracteriza por piezas cada vez más autónomas que se yuxtaponen en forma discontinua y entre las cuales proliferan terrenos vacantes.

Cabe señalar que dado que la ocupación del suelo se encuentra regida por factores de carácter económico relacionados fundamentalmente con el precio del suelo, las tierras vacantes constituyen en numerosas ocasiones una fuente de ingresos especulativos. En estos casos, como señala CLICHEVSKY (1990), “*la tierra más que un bien de uso, es un capital especial del cual se pueden obtener beneficios extraordinarios por el solo hecho de poseerla; es una inversión improductiva para la sociedad en su conjunto y lucrativa para su dueño*”.

1. La ciudad de La Plata, capital de la provincia de Buenos Aires, se sitúa a sesenta kilómetros de la Capital Federal y conforma junto con las localidades vecinas de Ensenada y Berisso la denominada Microrregión del Gran La Plata, de aproximadamente 799.523 habitantes, según datos del último censo (INDEC, 2010). La Plata se encuentra disociada morfológicamente del Área Metropolitana de Buenos Aires por el Parque Pereyra Iraola, única y última barrera a la expansión urbana desde y hacia el sur de la mencionada área.

2. *En relación con el valor de cambio, HARVEY (1990) afirma que “la renta es la parte del valor de cambio que se reserva el propietario del suelo. El valor de cambio se relaciona con los valores de uso determinados socialmente. Si pensamos que la renta puede dictar el uso, esto implica que los valores de cambio pueden determinar los valores de uso creando nuevas condiciones a las que los individuos deben adaptarse si quieren sobrevivir en la sociedad. Estas condiciones crean presiones por la continua apropiación de costos y beneficios exteriores por las parcelas de tierra, a través de cambios relacionales establecidos en el valor del suelo”.*

El suelo no es un bien de consumo tradicional, dado que su utilización no implica la extinción del bien. En contraste, el suelo existe en la naturaleza y su duración es indefinida. No es producto del trabajo social y, sin embargo, tiene un precio que surge del carácter irreproducible para el capital individual de la condición urbana de ciertos terrenos y de la posibilidad de ser apropiados individualmente. Puede decirse, entonces, que el suelo es una mercancía que tiene una localización fija y que es intercambiado con poca frecuencia en comparación con el resto, constituyendo así una mercancía especial.

El suelo puede ser considerado tanto valor de uso como valor de cambio actual y futuro. Para cada individuo o grupo, los valores de uso son diferentes, lo que refleja una combinatoria de necesidades, hábitos, costumbres y pautas socioculturales. El uso está íntimamente ligado a la utilización que se hará del bien, que puede ser comercial, productiva o residencial. Como el valor del suelo se encuentra, a su vez, íntimamente relacionado con el valor que se espera obtener de su uso, el precio puede variar en función de las expectativas al respecto que tengan los consumidores en un determinado momento. Esto explica las variaciones que experimenta el suelo como respuesta a ciertos proyectos de tipo productivo e inmobiliario y también a los vaivenes económicos².

Esta situación de especulación trae aparejados procesos de urbanización de difícil regulación y se convierte en fuente de inequidades. Sin embargo, es factible indicar que las motivaciones especulativas no constituyen las únicas causales para la existencia de tierras urbanas vacantes; existe una amplia gama de factores causales, que van desde la escasez de recursos para desarrollar la tierra hasta condicionantes ambientales, como inductores de la creación de espacios urbanos sin uso definido, sin obviar los impedimentos de orden jurídico y presiones políticas (LARANGEIRA, 2004).

El tema de las tierras vacantes implica abordar la problemática del uso irracional e inadecuado del suelo urbano, con el propósito de promover acciones que tiendan a una mayor ocupación y consolidación de este. Este abordaje implica reconocer que las tierras vacantes son tanto un problema como una oportunidad. Consideradas como un *problema*, se reconoce que la modalidad de producción de suelo urbano, dispersa y con grandes vacíos intersticiales, trae aparejado un incremento de los costos económicos y socio-ambientales de urbanización, lo que dificulta además la integración entre los barrios. Por otra parte, si se considera a los espacios vacantes como *oportunidades*, estos serían útiles para poder (re)orientar la forma de estructuración, crecimiento y desarrollo urbano (LARANGEIRA, 2004). El potencial de oportunidad dependerá de la importancia de reutilizar

dicho espacio, de su carácter estratégico en función de la ubicación, proximidad a arterias principales o a servicios circundantes que dicho suelo presenta.

En este contexto, consideramos que el análisis de la problemática de las tierras vacantes en la microrregión del Gran La Plata y el abordaje de experiencias de reutilización contribuirá a la definición de estrategias que promuevan su uso o la reconversión futura del suelo vacante, en pos de un desarrollo urbano sustentable que permita desacelerar la fuerte expansión urbana y el excesivo consumo de suelo. La definición de estrategias de reutilización de las tierras vacantes pretende contribuir tanto a la recuperación de la calidad urbana-ambiental como a la revitalización social y económica de las áreas intervenidas.

TIERRA VACANTE: UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

La preocupación desde ámbitos públicos y privados acerca del destino de las tierras vacantes existentes ha llevado al desarrollo de diversos estudios, en función de entender los factores que intervienen en el proceso de producción y gestión de aquellas, como así también los problemas que trae aparejados su existencia para la ciudad, y de avanzar en la formulación de políticas urbanas que orienten su utilización o refuncionalización³.

CLICHEVSKY (2001) señala que en diversos trabajos la tierra vacante constituye solo un aspecto secundario, pues se encuentra subsumida o implícita en otros temas, “*como ocupaciones de tierra por sectores de bajos ingresos, regularización urbana, desarrollos de nuevos emprendimientos, regulación, recaudación impositiva, relocalización de población en casos de desastres, etc.*”. En el mismo sentido, MARIANACCI, VANELLA Y LUCCA (1999) coinciden con esta apreciación al señalar que la problemática de la tierra vacante no ha sido estudiada en profundidad en América Latina sino hasta hace pocos años, pese a no ser un fenómeno nuevo en la región.

Un antecedente relevante en la materia por la amplia discusión generada y la documentación resultante lo constituye el Seminario Internacional sobre *Tierra Vacante Urbana: Nuevos Desafíos y Oportunidades*⁴. Entre los principales aportes de dicho encuentro puede mencionarse el reconocimiento de que el fenómeno de la tierra vacante debe su existencia a un cúmulo de razones que varían no solo según la ciudad, sino también entre los barrios de una misma ciudad, lo que hace evidente que ya no es suficiente la explicación

3. Al respecto, cabe destacar los trabajos de CLICHEVSKY (1991, 1999, 2001, 2002), especialmente las investigaciones realizadas sobre “*Tierra Vacante en Ciudades Latinoamericanas. Situación Actual y Propuestas para su Utilización*”, desarrollada entre 1997 y 1999 en Argentina, Brasil, Ecuador, Perú y El Salvador, y el “*Estado del Arte sobre Tierra Vacante en América Latina*”, desarrollada entre fines de 2000 y marzo de 2001, financiadas por el Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.

4. Dicho seminario fue realizado en el año 1999 en la ciudad de Río de Janeiro (Brasil). Asistieron numerosos funcionarios públicos, alcaldes, planificadores, arquitectos y expertos de alto nivel provenientes de diversas ciudades de Europa y Norte América y de quince países de Centro y Sudamérica.

tradicional que atribuía la tierra vacante a motivos puramente especulativos, todo lo cual complejiza el desarrollo de un marco de trabajo conceptual.

Una mejor comprensión de la temática de las tierras vacantes exige enmarcarla en procesos urbano-territoriales más amplios y complejos que dan cuenta de la multiplicidad de causas —prácticas especulativas, ausencia de recursos financieros suficientes, impedimentos legales o jurídicos— y de consecuencias que este fenómeno presenta. En este sentido, los cambios significativos en la producción de la ciudad y de lo urbano se manifiestan, como señala MONCLÚS (1997), en una ruptura generalizada en las pautas de localización de prácticamente todos y cada uno de los elementos que componen las aglomeraciones urbanas por distintas que estas sean. La mayor parte de los estudios sobre los efectos urbanos y territoriales de estos procesos tiende a coincidir en que uno de los más significativos ha sido el desencadenamiento de nuevas modalidades de expansión urbana, en las que la suburbanización, la policentralización, la segregación residencial y la fragmentación de la estructura urbana aparecen como rasgos destacados de una nueva geografía urbana (DE MATTOS, 2002). Esta ciudad, caracterizada por la expansión “sin límites” sobre el territorio y con numerosos espacios intersticiales y tierras vacantes en su áreas periféricas, responde a una pretendida racionalización del uso del suelo. Así, como señala CLICHEVSKY (2007), los cambios socioeconómicos se expresan en las ciudades y hacen que la tierra vacante también sea distinta.

En este punto del trabajo, y dado que existen diversas denominaciones para dar cuenta del suelo sin uso o subutilizado —tierra vacante, vacíos urbanos, baldíos, tierras de engorde, vacantes latentes—, resulta necesario intentar responder a la pregunta ¿qué se entiende por tierra vacante? Si bien es difícil dar una única definición del concepto, las múltiples que dan los diferentes autores nos permitirán aproximarnos a una más acabada comprensión de esta noción.

FAUSTO BRITO Y RÁBAGO (2001) definen la tierra vacante como los terrenos remanentes a la dinámica urbana, que permanecen vacíos o subutilizados o que, todavía reconocidos como urbanos y servidos directamente o muy próximos a infraestructuras ya instaladas, no se desarrollan en la plenitud de su potencial, contrariando el principio de función social de la propiedad. En el mismo sentido, LARANGEIRA (2004) señala que *“las denominaciones pueden ser tantas como son los tipos, tamaños, ubicaciones y motivos determinantes de que tramos de suelo urbano permanezcan sin uso efectivo o no alcancen su mejor potencial de utilización, haciendo difícil el establecimiento de una definición única. De hecho, son múltiples las posibilidades de interpretar los orígenes del fenómeno y de desarrollar estrategias y acciones para mitigar sus consecuencias negativas o, mejor aún, sacarles partido”*.

Según el INDEC, se considera tierra vacante tanto a aquella tierra privada no utilizada y que se encuentra subdividida en parcelas denominadas urbanas según la legislación vigente dentro del perímetro de una aglomeración, como a la tierra de propiedad fiscal que ha sido desafectada de sus anteriores usos (MIGNAQUI; ARIAS, 2008).

De las definiciones antes citadas puede reconocerse como común denominador la referencia tanto a la subutilización como a la falta de usos de terrenos y edificios abandonados de propiedad pública o privada. Y es en este sentido amplio del concepto que se considerará a las tierras vacantes en el presente trabajo.

Las tierras vacantes pueden reconocerse, por un lado, como *espacios de oportunidad* con un importante potencial social y de uso para las diversas actividades urbanas, dado que su disponibilidad constituye una oportunidad de crecimiento, de contar con suelo para urbanizar, de localizar y construir la demanda de vivienda, de realizar proyectos urbanos de gran envergadura, de construir nuevas centralidades. Estas tierras revisten así un carácter estratégico en el control del crecimiento urbano expansivo y en la conformación de un espacio urbano consolidado. Por dicho motivo, considerar la problemática de la vacancia de tierra constituye una instancia básica e indispensable para definir estrategias tendientes a un desarrollo urbano más sustentable. El uso o la reutilización racional de estas tierras podrían contribuir a recomponer y ordenar la ciudad en su totalidad y favorecer la integración socio-territorial.

Pero, por otro lado, la tierra vacante puede constituir una forma conflictiva de extender el hábitat, si no se garantiza una adecuada movilidad de la población y si el saneamiento y la higiene urbana no pueden concretarse. En tanto, la demanda de tierra urbana se genera en forma constante debido a las necesidades que determinan nuevos requerimientos locacionales, a las migraciones intra- y extra-locales de la población, y a que la vivienda unifamiliar es generalmente más requerida que la vivienda multifamiliar. La necesidad de tierra urbana vacante continuará existiendo. Por este motivo, la expansión urbana debería controlarse mediante políticas que estimulen la ocupación de lotes en áreas provistas de una infraestructura adecuada e impidan la producción de tierra urbana no apta para el asentamiento humano.

La formación de tierras vacantes puede comprenderse mejor si se considera que la tierra constituye un buen negocio y una forma de inversión segura en relación con otras. Frente a esta situación, las tierras no ocupadas o subutilizadas deben formar parte de las prioridades de intervención del Estado, que puede orientar su accionar a la implementación de políticas que tiendan a revertir o disminuir los actuales desequilibrios territoriales y las asimetrías sociales.

5. Se entiende como política a una compleja y flexible interconexión de procesos en la que los problemas y sus soluciones son constantemente redefinidos por el Estado a través de propuestas de regulación. Asimismo, entraña un mecanismo de asignación pública de recursos y oportunidades entre los diferentes grupos sociales con intereses y preferencias en conflicto (BRUGUÉ Y GOMÀ, 1998).

POLÍTICAS DE SUELO Y TIERRAS VACANTES

La definición de políticas de suelo⁵ resulta un gran desafío para los administradores de las ciudades de América Latina, quienes deben velar por el bien común y corregir las distorsiones urbanas, dado que implican identificar e implementar los instrumentos más apropiados para financiar mejor el desarrollo urbano y distribuir más equitativamente los servicios públicos y las cargas (ERBA, 2013). En este sentido, los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial reflejan demandas de diferentes actores y responden a situaciones conflictivas que necesitan intervención pública. Al discutir contenidos normativos, es necesario preguntarse de dónde salieron, a qué demandas responden, por qué y para qué y cuáles son sus debilidades (ACOSTA, 2013). Al respecto, BARENBOIM (2012) señala que las políticas urbanas tienen el reto de diseñar y poner en práctica nuevos y potentes instrumentos de regulación pública de la ciudad, si no se quiere que esta sea el resultado estricto de la lógica del mercado. Dentro de la política urbana estatal, las que se ocupan del mercado de suelo poseen diversos caminos a través de los cuales el Estado impacta y moldea.

En este marco, la cuestión de la tierra vacante no solamente es un asunto que merece investigación y seguimiento, sino que también adquiere en los últimos años una gran importancia para la definición de políticas de suelo. La necesidad de considerar la normativa en el análisis de las tierras vacantes reside en que incide directamente en la morfología y en el crecimiento de la ciudad. En este sentido, se han considerado las leyes, ordenanzas y programas tanto a nivel provincial como local que guarden estrecha relación con la problemática de la vacancia del suelo. La ausencia o escasa cantidad de normativas al respecto es un indicador del rol del Estado en materia de políticas de suelo, y permite comprender mejor el libre accionar del mercado en la producción de suelo urbano. Es responsabilidad del Estado —en sus distintos niveles jurisdiccionales— la construcción de un marco legal sobre las tierras vacantes que permita orientar el accionar de los distintos actores intervinientes en la problemática analizada.

Al respecto, el Decreto-Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires no hace referencia explícita al tema de las tierras vacantes, pese a que entre sus fundamentos se señala lo siguiente: “*El Estado no puede mantenerse ajeno a la calamitosa situación creada por la falta de anteriores previsiones de ordenamiento territorial que ha dado lugar a la formación y ampliación de núcleos urbanos en forma desproporcionada y desordenada (...). Tampoco puede admitirse la formación o expansión de núcleos urbanos que no cuentan con los servicios mínimos indispensables*

en materia de infraestructura y equipamiento para la vida urbana, debiendo evitarse la proliferación de fraccionamientos (...) que tienen fines esencialmente especulativos (...). Se establecen normas tendientes a la movilización del suelo urbano mediante su efectiva utilización, tanto de aquellas parcelas aún no edificadas como de las que son ocupadas con edificaciones paralizadas sin habilitar o derruidas, fijándose los mecanismos necesarios para la óptima ocupación de las tierras urbanas”.

Únicamente en tres de sus artículos se mencionan conceptos afines al de *tierra vacante*, tales como “parcelas sin edificar” y “parcelas baldías o con edificación derruida”, al referirse al proceso de ocupación del territorio bonaerense, y en particular a la creación y ampliación de núcleos urbanos o centros de población. Así, en el capítulo IV “Del Proceso de Ocupación del Territorio”, en el artículo 17 se indica que “*la ampliación de un área urbana deberá responder a una fundada necesidad, ser aprobada por el Poder Ejecutivo a propuesta del municipio respectivo y justificarse mediante un estudio que, sin apartarse de las previsiones y orientaciones del correspondiente plan de ordenamiento, cumplimente los siguientes recaudos: a) Que la ampliación propuesta coincida con alguno de los ejes de crecimiento establecidos en el respectivo plan urbano y que las zonas o distritos adyacentes no cuenten con más de treinta por ciento de sus parcelas sin edificar. (...) c) Una cuidadosa evaluación de las disponibilidades de tierra para el desarrollo de los usos urbanos y una ajustada estimación de la demanda que la previsible evolución de dichos usos producirá en el futuro inmediato. (...) g) Plan previsto para la prestación de los servicios esenciales y dotación de equipamiento comunitario”.*

Asimismo, en el artículo 86 de la mencionada ley provincial se indica que “*cuando las obras (de servicios y de equipamiento) estuvieren ejecutadas, y a fin de lograr el máximo aprovechamiento de las inversiones realizadas, los municipios podrán establecer un gravamen especial a las parcelas baldías o con edificación derruida, que se aplicará a obras de infraestructura y equipamiento comunitario”.* En el artículo 87 se agrega que “*la declaración de un área como de edificación necesaria afectará a las parcelas baldías como a las con edificación derruida o paralizada, pudiendo el municipio establecer plazos para edificar”.*

Cabe destacar la reciente Ley Provincial N.º 14449 de Acceso Justo al Hábitat, en la cual el tema de la vacancia del suelo ocupa un lugar relevante. Esta normativa provincial constituye un primer intento de regular la problemática del suelo vacante, tendiente a reducir el déficit habitacional y evitar la especulación inmobiliaria. En dicha ley, promulgada en el año 2013, se prevé en su artículo 39 un aumento adicional del 50 % del Impuesto Inmobi-

6. La Ley 14449 establece las siguientes definiciones: (a) baldío: todo inmueble en cuyo terreno no existen edificaciones y no tiene uso para actividades económicas; (b) edificación derruida: aquellos inmuebles cuyos edificios se encuentren en estado de deterioro avanzado y hayan sido declarados inhabitables por resolución municipal; (c) edificación paralizada: aquellos inmuebles cuyas construcciones lleven más de cinco años paralizadas.

liario Urbano a los baldíos y una contribución especial para las viviendas o terrenos cuyos valores aumenten, como consecuencia de obras o cambios de zonificación que produzcan los municipios bonaerenses. Esa recaudación se destinará al Fondo Fiduciario “Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat”.

Por otra parte, en el artículo 44 de la mencionada ley se establece que los planes y normas urbanísticas municipales establecerán zonas especiales y reservas de tierras en predios vacantes u ocupados, con la finalidad de asegurar las condiciones legales para la puesta en marcha de procesos de regularización urbana y dominial, resguardar la permanencia de la población residente y promover la construcción de viviendas y urbanizaciones sociales planificadas.

Asimismo, el artículo 64 modifica la Ley 8912/77 reconociendo la facultad de los municipios para declarar el parcelamiento o la edificación obligatorios de los inmuebles urbanos baldíos o con edificación derruida o paralizada⁶, en un plazo no mayor a los cinco años. Cabe señalar que el propietario del terreno contará con distintos plazos para la edificación. En caso de incumplimiento de esos plazos, el municipio podrá aplicar un gravamen especial sobre el inmueble, que será progresivo en el tiempo. Pasado ese período, si el propietario no parcela o edifica, el Estado municipal podrá expropiar el inmueble.

La importancia de considerar en nuestro análisis el marco normativo municipal, especialmente el Código de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, reside en que este define las facultades urbanísticas autorizadas sobre los bienes inmuebles y el ejercicio de la propiedad del suelo con sujeción al interés general, urbano y ambiental, de la comunidad. Es por ello que resulta fundamental en pos de garantizar el crecimiento armónico de la ciudad y el pleno aprovechamiento de su territorio.

Al respecto, coincidimos con CARRIÓN Y CARRIÓN (1999) en que la existencia de tierra vacante deviene de una débil política municipal de manejo del suelo urbano frente a la expansión de la ciudad. Así, uno de los factores que ha contribuido a que la tierra haya podido mantenerse vacante tiene que ver con el hecho de que las políticas estatales y las normas municipales no han contribuido a forzar su utilización y, por tanto, su ingreso en el mercado del suelo.

En este contexto, y con el fin de enmarcar el análisis normativo a nivel municipal, resulta necesario presentar algunas cifras que permitan cuantificar la problemática abordada. En el año 2015, la microrregión del Gran La Plata, conformada por los partidos de La Plata,

La política de manejo de la tierra vacante en el Gran La Plata, Buenos Aires

Berisso y Ensenada, presenta un 14.33 % del área urbanizable —que comprende el área urbana y el área complementaria— en calidad de superficie vacante, lo que equivale a un total de 5162 parcelas vacantes (3813 ha). En el interior de los municipios analizados, el partido de La Plata cuenta, en el año 2015, con una superficie de 2327 hectáreas (ha) vacantes en el interior del área urbanizable, lo que representa un total de 2657 parcelas. Por su parte, el partido de Ensenada cuenta con una superficie vacante de 284 ha y 1817 parcelas vacantes, mientras que en el partido de Berisso se reconoce una superficie vacante de 1200 ha y un total de 688 parcelas vacantes. Se pone de manifiesto así que la vacancia del suelo no constituye una problemática menor a nivel de la región de estudio, lo cual hace esperar su tratamiento en la normativa local de uso del suelo y ordenamiento territorial (figura 1).⁷

7. Los datos presentados en este artículo son de elaboración propia, resultado del procesamiento cartográfico y digital —mediante Sistema de Información Geográfica— de la información actualizada mediante fotolectura de imágenes satelitales correspondientes al año 2015 sobre la tierra vacante de los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada. En la realización de este trabajo han participado la arquitecta D. Cortizo y la estudiante avanzada de la carrera de Arquitectura M. Castela.

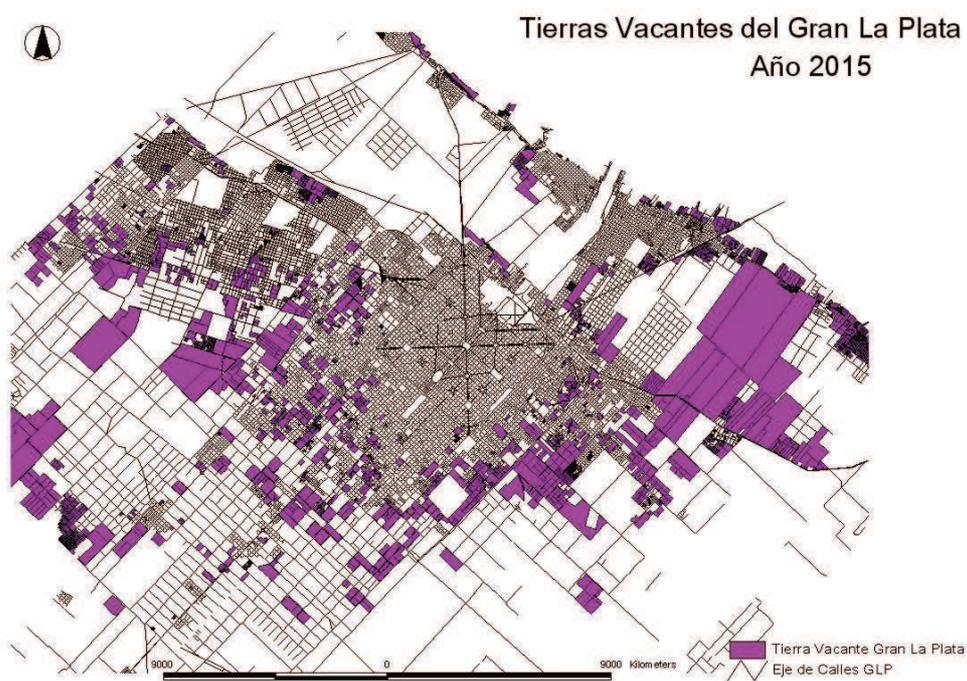


Figura 1. Tierra vacante del Gran La Plata, año 2015
Fuente: elaboración propia.
IIPAC-UNLP

En relación con el Marco Normativo Municipal, cabe destacar la Ordenanza N.º 9231 del Municipio de La Plata, sancionada en el año 2000 y vigente hasta comienzos de 2010. Surge como respuesta a los cambios producidos en la organización territorial del partido de La Plata en los años 80 y fundamentalmente en los 90. En líneas generales, la mencionada ordenanza regulaba el ordenamiento del territorio a través de las nuevas urbanizaciones (subdivisión del suelo, conjunto de viviendas, clubes de campo), la localización de las actividades y las pautas morfológico-edilicias (alturas máximas, densidad de ocupación y demás indicadores urbanísticos). Definía al territorio en tres grandes ámbitos: el área urbana, el cinturón verde y las zonas industriales. En el área urbana, apuntaba a valorizar el espacio público, fortalecer el centro, revitalizar los subcentros, estructurar una malla de corredores, revalorizar el casco fundacional, consolidar los barrios y definir un área de futuro crecimiento. Creaba zonas de preservación patrimonial, de protección de arroyos y bañados y de recuperación territorial (en cavas y canteras) e implementaba mecanismos de participación, de gestión y de información pública.

Sin embargo, cabe señalar que la mencionada ordenanza no abordaba directamente el tema de la vacancia del suelo. En el cuerpo de la norma no figuraban los conceptos de *tierra vacante* ni de *vacío urbano*. Únicamente se hacía referencia al concepto de “baldíos” en áreas urbanas cuando se trataba la distribución de las nuevas superficies urbanas del partido. En este sentido, alrededor del 20 % de la superficie de ampliación urbana estaba constituida por suelos decapitados como consecuencia de la actividad extractiva superficial, que presentaban así fuertes limitaciones para el uso agropecuario. Por esa razón, el uso urbano se constituía en el destino más adecuado.

Cabe destacar que esta problemática sí fue considerada en los estudios previos que dieron lugar a la mencionada normativa. Así, en el Informe de Convalidación de la Ordenanza 9231 se hacía referencia explícita a los baldíos, tanto a aquellos localizados en áreas urbanas como en áreas periurbanas y rurales, y se planteaban tres situaciones diferentes en relación con la subdivisión del suelo: *a)* parcelas urbanas en las nuevas zonas urbanas de la ordenanza, es decir, parcelas pobladas y en proceso de ocupación localizadas en zonas rurales de la anterior ordenanza y que la actual incorporaba como zonas urbanas; *b)* subdivisión urbana en zonas rurales, es decir, loteos urbanos baldíos o casi deshabitados enclavados en el cinturón verde, que por haber permanecido sin ocupación durante más de dos décadas, y al no verificarse procesos de valorización inmobiliaria, la ordenanza no incorporaba como zonas urbanas y *c)* parcelas de nomenclatura rural enclavadas en zonas urbanas periféricas. En estos casos, los “efectos

útiles de aglomeración” tienden a elevar notablemente el valor de estas parcelas hasta aproximarlas a valores del suelo urbano.

Asimismo, en el mencionado informe, los baldíos constituían un elemento determinante del proceso de “estancamiento de suelo urbano”. Este proceso se refiere a viejos loteos urbanos baldíos durante treinta, cincuenta o más años, o bien a barrios poco consolidados que no registraban variaciones significativas demográficas, edilicias y en servicios. También el estancamiento se refería al suelo rural improductivo o subutilizado en pequeñas fracciones intersticiales o periféricas suburbanas.

La Ordenanza N.º 10703, de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo para el partido de La Plata, sancionada en el año 2010, únicamente hace referencia al concepto de vacíos urbanos —no así al de tierra vacante— en relación con la construcción de playas de estacionamiento de uso público y cocheras, e indica que estas actividades deberán desarrollarse en predios totalmente cerrados perimetralmente, por muros o cercas, a fin de *“no generar vacíos en la morfología urbana, que alteren la conformación de la manzana compacta”*. En este sentido, a nivel de las políticas municipales de ordenamiento territorial no se aprecian avances en el tratamiento de esta compleja y relevante temática.

Dos programas relacionados con las tierras vacantes que merecen mencionarse a nivel municipal, pese a no enmarcarse en el Plan de Uso del Suelo del Partido de La Plata y constituir medidas puntuales y desarticuladas de un planteo integral, son: el Programa de Erradicación de Basurales en los Terrenos Baldíos de la Ciudad y el Programa “Chau baldío”, ambos enmarcados en la Ordenanza N.º 10459, aprobada por el Concejo Deliberante local a fines del año 2008. Esta normativa establece un nuevo procedimiento de intervención del municipio en los predios que son denunciados por los vecinos como carentes de limpieza y mantenimiento. Cabe destacar que estos dos programas, que difieren en sus nombres, presentan características y objetivos muy similares, de tal manera que se pueden considerar como una única política municipal.

El Programa de “Erradicación de Basurales en Terrenos Baldíos” —llevado a cabo desde la Subsecretaría de Proyectos Especiales local— tiene como objetivo reciclar lotes abandonados y sin mantenimiento en espacios de uso público. Se busca resolver, de este modo, problemas que afectan a la salud pública, ya que en la mayoría de los casos se trata de predios convertidos en basurales o pastizales (que además aportan inseguridad). Al mismo tiempo, se intenta generar conciencia involucrando a la comunidad en el cuidado del medio

9. Fuente: diario El Día, 08/06/2009.

ambiente, con caminatas informativas casa por casa y asambleas. La idea es que una vez que se limpian los lotes, no se vuelvan a ensuciar.

Una vez asentada la denuncia, se intima al dueño del lote a limpiarlo en un plazo de quince días, so pena de multas que incluirán un monto punitivo más lo que cueste al erario público hacerse cargo de la limpieza. Como alternativa, el municipio ofrecerá al propietario suscribir un convenio de uso, por un período acordado entre ambas partes, para que quienes no puedan mantener los predios dejen esas tareas sin costo alguno en manos comunales. En ese contexto, cada vez que un propietario accede a firmar un convenio de uso, se realiza una ronda de consultas con los vecinos para definir el destino más apropiado para el terreno. Según las cifras que se manejan en Proyectos Especiales, ya se analizaron trescientos expedientes. “Seis de cada diez predios denunciados han sido limpiados por sus dueños”, precisaron los voceros: “el resto fue saneado a su cuenta y cargo”.⁹

El Programa “Chau baldío” (llevado adelante desde la misma subsecretaría a partir de 2009) posibilita a la comuna “afectar inmuebles ubicados en el radio del Partido para destinarlos al emplazamiento de espacios verdes, parqueización, plazas o centros comunitarios”. Para eso, se suscribe un convenio con el titular de dominio, y el Municipio se encarga de la construcción de la plaza y el mantenimiento hasta el eventual vencimiento del convenio. La cesión nunca es inferior a tres años y puede renovarse. Además, la ordenanza contempla que “entidades de bien público, organizaciones comunitarias y vecinos podrán elaborar propuestas de intervención y/o mantenimiento de los predios afectados mediante los convenios suscriptos”. Este programa ha permitido crear hasta la fecha alrededor de cincuenta plazas y parques en el casco urbano y en la periferia de la ciudad.

En relación con los otros dos municipios de la microrregión del Gran La Plata, Ensenada y Berisso, se han analizado sus respectivas ordenanzas de uso del suelo, la Ord. 977/83 y sus complementarias (1.141/86, 1.256/88 y 1.771/94), Ord. 2479/00 del Municipio de Ensenada y las Ord. 2512/02 y 2759/05 (Patrimonio Arquitectónico y Urbanístico) del Municipio de Berisso. En el análisis realizado se pone de manifiesto que la temática de las tierras vacantes se encuentra prácticamente ausente en todas ellas y que se puede reconocer la introducción de al menos el concepto de “parcela vacante” o “lotes baldíos” en aquellas normativas más recientes.

En el caso de Ensenada, solo se ha introducido en la Ord. 2479/00 el concepto de “entorno vacante”, pero sin hacer referencia al tema que nos preocupa. Únicamente se menciona

dicho concepto en relación con el indicador “cota de nivel”, que caracteriza al sector del Área Urbana dos del partido de Ensenada. En el caso del Municipio de Berisso, la Ord. 2759/05, en su Art. 5.º hace referencia al concepto de lote baldío, al tratar el procedimiento para la intervención en zonas de preservación. En este sentido, señala puntualmente que *“para toda intervención a realizarse en los lotes baldíos y/o en bienes no catalogados que se localicen dentro de una Zona de Preservación, deberá presentarse ante la Dirección de Planeamiento la documentación exigida para los bienes catalogados para su análisis y aprobación”*. Si bien este es el único artículo de la mencionada normativa municipal en el cual se hace referencia al concepto de baldío, aparece vinculado específicamente con la problemática de la preservación del patrimonio, no así con el tema del suelo urbano o a la morfología urbano-territorial resultante de la presencia de lotes sin ningún tipo de uso.

En síntesis, del análisis realizado puede reconocerse que, pese a que las tierras vacantes constituyen un elemento fundamental para el desarrollo urbano sustentable de nuestras ciudades, aquellas no han sido consideradas hasta la fecha en las normativas de ordenamiento territorial y usos del suelo de los municipios que integran la microrregión del Gran La Plata. Tampoco se ha podido reconocer la existencia de políticas orientadas a su recuperación y refuncionalización a través de nuevos usos que permitan el aprovechamiento de estos espacios, como existen en otras ciudades de América Latina y del resto del mundo. En este sentido, y como señalan MIGNAQUI Y ARIAS (2008), la existencia de tierras vacantes, tanto fiscales como privadas, pone en evidencia la ausencia de estrategias integrales y diversificadas para su valorización y reconversión por parte del Estado —local y nacional— y de voluntad política para promover acciones que tiendan a disminuir las inequidades socio-espaciales existentes y que podrían constituir poderosas herramientas contra la exclusión social.

CONSIDERACIONES FINALES

La problemática de las tierras vacantes en las ciudades de América Latina, y en particular de nuestro país, cobra cada vez más relevancia si se pretende revertir —o al menos disminuir— la actual tendencia de crecimiento urbano expansivo, gran consumidora de recursos limitados y no renovables, como es el suelo urbano. Para ello se debe trabajar en nuevas formas de gestión del suelo urbano y en la definición de políticas de suelo que comprendan el rol del sector privado, y particularmente el sector inmobiliario, en el interior del proceso de retención-especulación rentística de las tierras vacantes.

Sin embargo, las motivaciones especulativas no constituyen las únicas causales para la existencia de tierras urbanas vacantes, ya que existe una amplia gama de factores causales, que van desde la escasez de recursos para desarrollar la tierra hasta condicionantes ambientales. La importancia del reconocimiento de esta multicausalidad en la vacancia de la tierra permitirá trabajar en la búsqueda de los instrumentos y estrategias más adecuados para dar respuesta a esta compleja situación. De lo contrario, se continuarán aplicando aumentos en el impuesto inmobiliario a los terrenos baldíos, con resultados insuficientes al considerar la especulación de la tierra como la única causa de esta compleja problemática.

En este sentido —y como señalan diversos autores— la política tributaria debe estar vinculada con otros instrumentos diseñados y enmarcada en una política urbana general, que apunte al desarrollo de acciones integrales que atiendan a la multicausalidad de la expansión de la tierra vacante e incentiven un modelo urbano compacto.

Asimismo, la comprensión del papel de la tierra vacante en el interior de los mercados de suelo constituye un requisito fundamental para mejorar la formulación de políticas que buscan promover un desarrollo urbano más eficiente, equitativo y sustentable de las ciudades. La formulación de estrategias de integración de las tierras vacantes exige un profundo debate que involucre una acción coordinada de todos los actores territoriales involucrados en la definición de la ciudad que desean para vivir. Solo así podrá comprenderse mejor la formación de las tierras vacantes y fundamentalmente resolverse los problemas actuales y futuros inherentes al proceso de construcción de las ciudades. Para ello, se necesita un Estado presente en el diseño de políticas urbano-territoriales, que impida un crecimiento desordenado de la urbanización. Es decir, un Estado con capacidad de formular políticas explícitas que permitan moderar y controlar los procesos en curso.

En este contexto, consideramos que las políticas de suelo que favorezcan el manejo de las tierras vacantes deberían reconocer los diversos condicionamientos que las afectan —según los requerimientos del uso que se pretenda hacer de ellas— y considerar la diferenciación entre: *(a)* tierras vacantes susceptibles de ser urbanizadas, debido a su localización en áreas ya consolidadas o áreas en expansión con infraestructura y servicios básicos; *(b)* tierras vacantes con potencialidad para ser utilizadas con fines productivos, debido a la calidad de los suelos; *(c)* tierras vacantes no urbanizables frente a ocupaciones indebidas debido a los riesgos a los que están sometidas; *(d)* tierras vacantes degradadas con potencialidad para transformarse en nuevas áreas verdes estéticamente agradables, con usos recreativos y paisajísticos.

Por último, y tendiente al logro de la inclusión de las políticas sobre tierra vacante en la política urbana general y en las nuevas formas de gestión, consideramos que el abordaje de esta problemática contribuirá a un accionar del Estado que se oriente a la gestión eficaz del territorio a través de la implementación de políticas directas de carácter integral y a generar instrumentos que tiendan a revertir o disminuir los actuales desequilibrios territoriales y las asimetrías sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, Claudia** (2013). “Marco Jurídico de la planeación urbana y la gestión del suelo”. En: Diego Alfonso Erba (Editor). *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: teoría y práctica*, pp. 77-84. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.
- BARENBOIM, Cintia** (2012). “Políticas Públicas Urbanas e Instrumentos de Regulación en la Ciudad de Rosario”. *Revista Iberoamericana de Urbanismo* N.º 7, 31-41.
- BOSSIO, Silvia** (2006). “Rehabilitar para mejorar la calidad de vida. Criterios y Ejemplos de rehabilitación del patrimonio arquitectónico y urbano”. VIII Congreso Internacional de Rehabilitación del Patrimonio Arquitectónico y Edificación. www.conceptourbanogb.com/articulos/rehabilitar.pdf.
- CARRIÓN, Andrea; CARRIÓN, Diego** (1999). “La tierra vacante en Quito: Estrategias de ‘engorde’ y ausencia de políticas de suelo”. Lincoln Institute for Land Policy, Quito.
- CLICHEVSKY, Nora** (1990). “Construcción y Administración de la ciudad latinoamericana”. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo. IIED-América Latina. Grupo Editor Latinoamericano. Col. Estudios Políticos y Sociales. Argentina.
- CLICHEVSKY, Nora** (2001). “Tres casos de utilización de tierra vacante en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, Cambridge, Documento de Trabajo, Lincoln Institute of Land Policy.
- CLICHEVSKY, Nora** (edit.) (2002) *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*. Lincoln Institute of Land Policy. Canadá.
- CLICHEVSKY, Nora** (2007). “La tierra vacante revisitada. Elementos explicativos y potencialidades de utilización”, en *Cuaderno Urbano* N.º 6, pp.195-220, Resistencia, Argentina.
- DE MATTOS, Carlos** (2002). “Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización?”. *EURE* (Santiago), 28 (85), 5-10. http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008500001&lng=es&tlng=es. 10.4067/S0250-71612002008500001.

- ERBA, Diego Alfonso** (2013) *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: teoría y práctica*. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, MA.
- FAUSTO BRITO, Adriana; RÁBAGO, Jesús** (2001). “¿Vacíos urbanos o vacíos de poder metropolitano?”. En: *Ciudades*, 49, pp. 33-39.
- FURTADO, Fernanda; LEAL DE OLIVEIRA, Fabricio** (2002). “Tierra vacante en Río de Janeiro. Aproximaciones a la situación actual y bases para la formulación de una política”. En: Clichevsky, N. (edit.). *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*. Lincoln Institute of Land Policy, Canadá.
- GIORIA, Blanca** (2003). “Refuncionalización de terrenos del puerto y ferrocarril en la ciudad de Santa Fe, Argentina”. *Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. VIII, N.º 448, 25 de mayo de 2003. <http://www.ub.es/geocrit/b3w-448.htm>.
- LARANGEIRA, Adriana** (2004). “Tierra vacante en las ciudades de América Latina. Desafíos y Oportunidades”. *Seminario Internacional Tierra Vacante: Nuevos Desafíos y Oportunidades*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.
- MARIANACCI, Guillermo; VANELLA, Ricardo; LUCCA, Carlos** (1999). “Tierra vacante en América Latina: Una oportunidad para incrementar la productividad de las ciudades de la Región”. *International Seminar on Vacant Land: Challenges and Opportunities*. Río de Janeiro.
- MIGNAQUI, Iliana; ARIAS, Santiago** (2008). “Política Fundiaria y Desarrollo Urbano: Oportunidades y Amenazas para la Tierra Vacante en Buenos Aires”. 2.º *Seminario Políticas Urbanas, Gestión Territorial y Ambiental para el Desarrollo Local*. FAU, UNNE. Resistencia.
- MONCLÚS, Francisco Javier** (1997). “Suburbanización y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas”. En: *La ciudad dispersa, suburbanización y nuevas periferias*. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona. Barcelona.
- PEIRO GUERRERO, Melchor** (2005). “Impacto en el desarrollo urbano ocasionado por los lotes baldíos y la infraestructura subutilizada. Caso de estudio: la ciudad de Guamúchil, Sinaloa”. Tesis de Maestría en Desarrollo Urbano. Universidad Autónoma de Durango. Culiacán, Sinaloa.
- URRIZA, Guillermina** (2011). “La disponibilidad de tierras vacantes y la expansión urbana de Bahía Blanca”. *Huellas*, N.º 15, Instituto de Geografía, Univ. Nacional de La Pampa, La Pampa. <http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/pubpdf/huellas/v15a14urriza.pdf>.