
LA TIERRA VACANTE [REVISITADA]. ELEMENTOS EXPLICATIVOS Y POTENCIALIDADES DE UTILIZACIÓN

NORA CLICHEVSKY

Arquitecta UBA. Magister en Planeamiento Urbano y Regional, UFRGS, Brasil. Investigadora independiente, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas- CONICET-Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Especialista en Política y mercado de tierras. Consultora HABITAT, PNUD, BID, BIRF, Docencia en maestrías y cursos de doctorado.

Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - CONICET- Universidad de Buenos Aires - UBA
Buenos Aires, diciembre de 2006

Cuaderno Urbano N° 6, pp.195-220, Resistencia, Argentina, diciembre de 2007

Resumen

El objetivo de este artículo es explicar la existencia de los vacíos en las áreas urbanas latinoamericanas, las políticas posibles de aplicar para utilizarlos o reutilizarlos y los estudios aún necesarios para poder elaborar e implementar esas políticas posibles. Los escasos estudios sobre el tema, tanto a nivel conceptual como empírico, y las implicaciones para los distintos sectores sociales son un tema aún escasamente abordado en América Latina y en Argentina en particular, por lo que esperamos que este trabajo pueda aportar el conocimiento necesario. Se ejemplifica en el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires —AMBA—, aportando una tipología de tierras vacantes y su posible utilización dependiendo de cada tipo.

En este trabajo, se entiende por tierra vacante a la tierra privada no utilizada, y que se encuentra subdividida en parcelas denominadas “urbanas” según la legislación vigente, dentro del perímetro de la aglomeración, y que podrían ser usadas para fines residenciales, industriales, comerciales y de servicios, así como a la tierra de propiedad fiscal que ha sido desafectada de sus anteriores usos.

Abstract

The aim of this article is to explain the existence of the emptinesses in the urban Latin-American areas, the possible policies of applying to use them or to reuse them and the studies still necessary to be able to elaborate and to implement these possible policies. The scanty studies on the topic, so much to conceptual as empirical level, and the implications for the different social sectors are a topic still scantily approached in Latin America and in Argentina especially, for what we hope that this work could contribute the necessary knowledge. It is exemplified in case of the Metropolitan Area of Buenos Aires - AMBA-, contributing a typology of vacant lands and its possible utilization depending on every type.

In this work, there is understood by vacant land to the private not used land, and that is subdivided in plots called “urban” according to the effective legislation, inside the perimeter of the agglomeration, and that might be used for residential, industrial, commercial purposes and of services, as well as to the land of fiscal property that has been deactivate of its previous uses.

INTRODUCCIÓN

Objetivo e importancia

La tierra vacante asume especial importancia en las grandes ciudades y áreas metropolitanas; por una parte, incide negativamente, por las disfuncionalidades que representa para el conjunto del área urbana/ciudad metropolitana, entendiendo por ésta el soporte físico, la población que la habita y las instituciones administrativas que la sustentan; su existencia define, parcialmente, las formas de expansión urbana y los consecuentes problemas derivados de las bajas densidades, que implican mayores costos para proveer infraestructura, así como la existencia de una cantidad de infraestructura instalada no utilizada, además de los problemas derivados de grandes tiempos y costos de transporte. Expresa, por lo tanto, irracionalidad en términos sociales, e iniquidad relativa a la apropiación privada de los beneficios producidos socialmente; al existir una cantidad de terrenos sin uso, el conjunto de la sociedad debe mantener, a costos extremadamente altos, inversiones en infraestructura y servicios, así como su gestión administrativa.

Por otra parte, la existencia de tierra vacante es positiva, dadas las potencialidades que posee para la población de bajos ingresos, además de las posibilidades que ha significado, y significa actualmente, para su utilización por el sector inmobiliario.

Pero, aunque en el contexto actual de grandes transformaciones económicas y sociales a nivel mundial la tierra vacante¹ posee un papel importante en las formas de producir ciudad (debido a las nuevos oferentes y demandantes, con diferentes pautas culturales y posibilidades económicas), no ha sido objeto de estudio específico por parte de los especialistas en la problemática urbana². En trabajos elaborados hace décadas —especialmente en los años 60 y 70 del siglo pasado— se trataba el tema de los vacíos urbanos como expresión del poder de la propiedad privada de la tierra que perjudica a la ciudad en su conjunto, pero no se había profundizado en los elementos explicativos.

El objetivo de este artículo es, justamente, ejemplificando en el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires —AMBA—, explicar la existencia de los vacíos y las políticas posibles de aplicar para utilizarlos o reutilizarlos³. Las definiciones de tierra vacante varían

1- La importancia que adquiere se relaciona con las implicancias socioeconómicas de una mercancía tan especial como es la tierra, generando beneficios extraordinarios de los cuales se apropian determinados sectores; con la configuración socioespacial de las áreas metropolitanas, y la potencialidad que éstas representan para las necesidades de los distintos sectores sociales. (Clichevsky, 2002)

2- En un estudio sobre bibliografía de tierra vacante en América latina, se han identificado sólo 20 trabajos, de los cuales 6 se han presentado al Seminario Internacional “Tierra vacante en las ciudades de América latina: desafíos y oportunidades”, Río de Janeiro, abril de 1999. La mayor cantidad de trabajos latinoamericanos, que tratan la tierra vacante de manera indirecta, se refiere a la producción de la ciudad, seguido por el tema pobreza y regularización. (Clichevsky, 2001)

3- Este artículo se basa, fundamentalmente, en mis investigaciones: “Tierra Vacante en Ciudades Latinoamericanas. Situación Actual y Propuestas para su Utilización”, publicada en 2002, y en “Tres casos de tierra vacante en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, ambas financiadas por el Lincoln Institute of Land Policy.

4- También denominada baldío (para el caso de las parcelas urbanas) o “tierra de engorde” en el caso de parcelas de mayor tamaño, a la espera de subdividirse para usos urbanos.

5- Definido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

6- La denominación «tierra fiscal», utilizada en el presente trabajo, engloba a todas las tierras de propiedad estatal, independientemente de qué sector del Estado sea su propietario específico y del status jurídico que posean.

según distintas realidades⁴; en este trabajo, se entiende por tierra vacante a la tierra privada no utilizada, y que se encuentra subdividida en parcelas denominadas “urbanas” según la legislación vigente (o pasibles de serlo), dentro del perímetro de la aglomeración⁵, y que podrían ser usadas para fines residenciales, industriales, comerciales y de servicios, así como a la tierra de propiedad fiscal⁶ que ha sido desafectada de sus anteriores usos. No se incluyen en esta categoría a las áreas de protección ecológica y de uso público, mientras mantengan esos usos.

Formas y magnitud de la tierra vacante en las áreas urbanas /metropolitanas

En las áreas urbanas latinoamericanas, coexiste una gran variedad de situaciones de suelo vacante; se halla tanto en las áreas periféricas, como en las más centrales e intersticiales. El mismo ha definido, en una parte considerable, las formas que ha adoptado el crecimiento de las ciudades, a partir de la existencia de los loteos salteados, que han dejado tierras vacías de variados tamaños, y, en muchos casos, de problemáticas situaciones urbano-ambientales, dominiales, etc.

También existe la tierra vacante latente —que se constituye en un elemento importante a la hora de plantear políticas urbanas— dada por viviendas y comercios en áreas centrales, obsoletas, a la espera de valorización por otros usos; y también por la desactivación de actividades privadas como industrias o públicas, como puertos, aeropuertos militares, Ejército, etc. En estos últimos casos, son tierras fiscales desactivadas o innecesarias para los usos que tenían, y que pueden reutilizarse, tanto desde el sector público como desde el sector privado (y que plantean una problemática especial, desde el punto de vista urbano y legal).

En cuanto a las industrias desactivadas, aunque el fenómeno es mucho menor que en países del primer mundo, existen realidades en Latinoamérica donde la industria, o ciertos sectores de ella, están en quiebra. Un ejemplo es Argentina, donde una cantidad muy grande de edificios industriales se encuentra desactivada al igual que aquellos que estaban destinados a depósitos. Unos se reciclan, otros pasan a la categoría de tierras vacantes latentes (o ya existentes, por demolición de los antiguos predios).

La tierra vacante constituye un porcentaje importante de las áreas urbanizadas en las ciudades latinoamericanas, que podría albergar a una cantidad considerable de población que actualmente permanece sin acceso al suelo urbano. En Río de Janeiro significan cerca del 44% de la superficie del Municipio. En Quito, aproximadamente el 21.7%. En San Salvador, aunque actualmente el número de predios baldíos no representa más que el 4.65% del área total del Distrito Comercial Central, existe tierra vacante latente, constituida por numerosas edificaciones que están a la espera de ser demolidas. Este tipo de tierra puede llegar al 40% del total de ésta área. En Lima, representa el 10%. En Buenos Aires alrededor del 32% de la superficie urbanizada del ÁMBA (Clichevsky, 2002:4).

Se halla en manos de múltiples actores: los agentes —legales e ilegales— que han producido tierra urbana a lo largo de las últimas cinco décadas y las retienen, a la espera de valorización; los pequeños propietarios que pudieron comprar pero no ocupar, o la poseen como reserva, los propietarios agrícolas y el Estado y otras instituciones públicas. Han ido cambiando a lo largo de las últimas décadas y poseen particularidades según las distintas realidades latinoamericanas.

El período durante el que permanecen vacantes difiere. Mientras en Buenos Aires, en algunos casos, son baldíos urbanos desde hace más de cuarenta años, en Quito y Lima se trata de nuevos vacíos, en correspondencia con el período de gran crecimiento poblacional de esas ciudades y la ampliación de sus áreas de expansión de los últimos años.

Existe una cantidad de vacíos que se encuentra ofertada en el mercado y una cantidad más o menos significativa, que permanece aún sin ofertar y con posibilidades de que continúe vacante en un incierto horizonte de tiempo. Pareciera que esta situación sería no funcional al mercado de tierras en su conjunto, pero sí a las lógicas de sus propietarios. Aunque en algunas ciudades, ni siquiera lo es para ellos: las tierras vacantes no se ofertan, porque la demanda es inexistente, dada su magnitud, en algunos submercados, como el destinado a los sectores más pobres de la población, en Buenos Aires. Por lo tanto, sus propietarios estarían obteniendo pérdidas en vez de beneficios, por la falta total de demanda y la desvalorización consecuente de las propiedades.

7- Se define el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) como ciudad metropolitana. A lo largo del trabajo, se hace referencia al AMBA o a la ciudad, indistintamente.

8- Los partidos que la integran están distribuidos en 3 categorías: 1) aquellos cuya superficie integra totalmente el aglomerado. Involucra a los partidos de: Avellaneda, Gral. San Martín, José C. Paz, San Miguel, Malvinas Argentinas, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Ituzaingó, Hurlingham, Quilmes, San Isidro, Tres de Febrero y Vicente López y; 2) aquellos cuya superficie lo integra parcialmente. Involucra a: Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Moreno, San Fernando y Tigre. La categoría 3) se conforma con aquellos partidos no comprendidos en la definición tradicional de AMBA, y cuya superficie integra parcialmente este aglomerado. Involucra a: Cañuelas, Escobar, General Rodríguez, La Plata, Marcos Paz, Pilar y San Vicente. Existe una cierta correspondencia entre las citadas categorías, y lo que se denominan las «coronas» del AMBA, para fines analíticos.

Interesa señalar que, mientras gran cantidad de tierra urbana —con características de infraestructura y equipamiento que las definen como tal— permanece sin ocupación, una cantidad importante de pobres urbanos debe producir su hábitat ocupando tierras sin infraestructura, localizadas en áreas no aptas para el desarrollo urbano (inundables, cercanas a basurales, etc.). Queremos señalar que las nuevas demandas de suelo, en muchos casos vinculadas con el desarrollo de grandes proyectos urbanos, hacen necesario dinamizarlos. Es decir que las tierras vacantes podrán ser utilizadas según los objetivos de políticas, para beneficiar a los pobres urbanos y/o a los grandes inversores de la ciudad.

La tierra vacante, pues, posee significados diferentes para cada uno de los agentes privados que actúan en el mercado; se han producido cambios importantes, vinculados con las nuevas demandas y ofertas urbanas. El capital incorporador interviene directamente en el proceso de ocupación del suelo, transformando sus usos con el objetivo de apropiarse de los lucros que, sin él, serían beneficios extraordinarios, o rentas, para el propietario tradicional de tierra. El Estado también modifica su rol, en especial como oferente de tierra, a partir de la implementación de las políticas de Reforma del Estado, en la mayoría de los países de la región desde la década del noventa del siglo pasado.

EL CASO DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

El AMBA⁷ albergaba —según los datos del Censo de Población y Vivienda de 2001— una población total de más de 13,8 millones de habitantes, localizados desigualmente en un territorio constituido por la ciudad de Buenos Aires (o Capital Federal) y 32 municipios (o partidos) pertenecientes a la provincia de Buenos Aires, según definiciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC⁸.

Como la mayoría de las ciudades argentinas, el AMBA posee una configuración espacial polarizada según sectores socio-económicos. El proceso de urbanización ocurrió con mayor intensidad en la ciudad de Buenos Aires entre finales del siglo XIX y primeras décadas del XX, y en el resto del AMBA entre 1930 y 1970, como consecuencia de la oferta de empleo generada por el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, derivado de la crisis mundial de 1929.

La Capital Federal posee poco más que el 7 % de la superficie del AMBA —200 km²— y casi el 30% de su población; los partidos de la provincia de Buenos Aires que pertenecen al AMBA se organizan en coronas, según su localización en relación con la ciudad de Buenos Aires. La Primera Corona posee un mayor grado de consolidación física y antigüedad de su trama urbana; la Segunda Corona es el sector de mayor crecimiento poblacional en las últimas décadas. De urbanización más reciente, presenta los mayores déficit de infraestructura, y en ella se localiza la población de menores recursos. La Tercera Corona está constituida por subsistemas relativamente autónomos dentro del área, existiendo grandes superficies vacías o dedicadas aún a actividades rurales.

La ciudad ha sufrido importantes mudanzas en su configuración y en su forma de apropiación. Los agentes que la producen son múltiples, identificándose desde los autoconstructores, los agentes informales del sector de construcción y del mercado de tierras, hasta las grandes corporaciones internacionales que, en Argentina, comienzan a actuar a fines de los años ochenta y acentúan sus inversiones en la década de los noventa, como resultado de los cambios estructurales en el plano económico, social y político, articulado al nuevo modelo internacional, y que se han retirado, parcialmente, luego de la crisis de finales de 2001.

Existe una nueva dinámica inmobiliaria: se producen cambios en las tipologías residenciales —dando por resultado una configuración en la cual siguen diferenciándose, cada vez más rígidamente, los espacios para los sectores más pobres y más ricos de la sociedad e, incluso, para los sectores de ingresos medios—. Se realizan importantes inversiones en sectores que antes poseían relativamente escasa importancia, como los grandes equipamientos de consumo, ocio, espectáculos, turismo y administración. Se desarrollan, asimismo, nuevas lógicas de localización del capital industrial y comercial.

El espacio metropolitano se redefine respecto de las décadas anteriores⁹; ya no existe un padrón de segregación ecológica que se había mantenido en el Área Metropolitana de Buenos Aires desde el período de gran crecimiento poblacional y territorial, en los años cuarenta. Actualmente, la segregación ha cambiado su entorno y sus dimensiones relativas, dado que barrios cerrados y clubes de campo se localizan, en muchas zonas, cercanos a barrios donde vive población muy pobre e incluso asentamientos y villas.

9- Aunque aún persisten algunas particularidades de décadas anteriores, pues estas grandes inversiones no han podido cambiar una configuración urbana “fuerte”, producto de los procesos de producción, comercialización, usos y ocupación del suelo a lo largo de por los menos las últimas cinco décadas, y que incluso se remonta al proceso de conformación del AMBA.

10- La relativa baja en los niveles salariales se da a inicios del proceso de desindustrialización, como parte de los profundos cambios socioeconómicos, además de los políticos, que se suceden en Argentina desde comienzos de los años setenta.

11- Dirección de Planeamiento Territorial, 1975.

12- Es interesante una entrevista realizada a un loteador de la época sobre sus estrategias de venta (Clichevsky, 1975), en la cual explica que en el área loteada no había infraestructura de transporte, pero el mismo — un agente de mediano tamaño que loteaba en varios partidos del AMBA— contrató a un ómnibus, para que los domingos (día de venta del loteo) apareciera como si siempre cumpliera el recorrido. Lo mismo ocurrió con el puesto de salud y el destacamento policial (contrató a personal y les consiguió uniformes) para vender la tierra “con equipamiento”. Aún así, tuvo mucha dificultad para vender.

La estabilidad monetaria entre 1991 y 2001 fue uno de los elementos importantes para la nueva forma de inversión del capital en el sector inmobiliario, articulado a las nuevas exigencias de la demanda y las posibilidades de rentabilidad que brindaba Argentina, mayor que en otros países, incluido EEUU. El Estado, especialmente a partir del inicio de la Reforma y de la promulgación de la Ley de Emergencia Económica, de 1989, actúa como posibilitador de las acciones de los sectores con mayor concentración de capital, según sus nuevas necesidades (normas más flexibles, venta de tierras, privatización de espacios públicos) (Clichevsky, 2002).

La historia de la tierra vacante en el AMBA

Hace muchos años que existe tierra vacante en el AMBA, producto de la cantidad y superficie de los loteos realizados, principalmente, entre los años cuarenta y sesenta. La magnitud de vacíos urbanos, provocados por la gran oferta de tierra en parcelas individuales —producida de manera salteada (Clichevsky, 1975, 1991)— ya era muy importante, pues, desde hace varias décadas. Ello se debe, por una parte, a las escasas inversiones necesarias para producir tierra urbana. Por otra, las expectativas de ocupación no pudieron cumplirse debido a la relativa baja en los niveles salariales¹⁰.

Ya en 1973, en la mayoría de los partidos, la cantidad de vacíos era muy grande; un trabajo de la época¹¹ muestra que, según la dinámica poblacional en décadas anteriores, en algunos partidos, para una densidad media de 100 hab/ha. se necesitaban “x” años para poder ocupar la tierra ya loteada. Por ejemplo, el Partido de Moreno se ocuparía, con una densidad de 100 hab/ha. en 83 años, mientras que Quilmes, en 54 años. Estas cifras dan una idea de la magnitud de la tierra vacante y sus posibilidades de ocupación. Otros trabajos muestran, a nivel de algunos municipios en particular, que la tierra ha permanecido vacante desde los años ’50 del siglo XX, en loteos para población de bajos ingresos, además de las grandes parcelas aún sin subdividir en lotes urbanos (Clichevsky, 1975; Bevilacqua, 1993)¹².

El proceso de polarización socioeconómica que aumenta a partir de los años setenta del siglo pasado y se acelera en la década del noventa del mismo siglo, se refleja igualmente

en la constitución de la tierra vacante. Hasta los años setenta, ella era producto de la no ocupación de loteos destinados a sectores de bajos y medios ingresos; una mínima parte provenía de loteos realizados con destino a vivienda individual de fin de semana —los barrios-parque o barrios-quinta—; además de las grandes parcelas, a la espera de una valorización que justificase su incorporación al área urbana.

Son muchos los loteos que no pudieron venderse, y que hasta se han borrado las señas que los identificaban como tales, como las aperturas de calles¹³. La indexación¹⁴, en los años ochenta, terminó con las ventas a mensualidades, lo cual trajo infinidad de problemas¹⁵. El aumento de las tarifas de transporte, desde esos mismos años, conjuntamente con el empobrecimiento de la población, ha contribuido a la disminución de la demanda de los sectores pobres hacia los terrenos más alejados. También los aumentos de impuestos y tasas por servicios —en los casos que las tierras los posean— han significado problemas en el funcionamiento de este submercado.

En las últimas décadas, se verifica que también las nuevas formas de producir ciudad —como los clubes de campo y barrios cerrados— poseen una importante cantidad de vacíos.

La cantidad de tierra vacante sin lotear —en grandes macizos— que había en los intersticios de los loteos para sectores de ingresos medios y bajos fue un elemento importante para que pudieran localizarse estos emprendimientos; como también las tierras en áreas periféricas que ya no tenían un uso agropecuario, y estaban a la espera de valorización para actividades urbanas. En este sentido, estas nuevas formas de uso residencial han podido provocar la nueva configuración urbana y formas de vida, así como nuevos beneficiarios vinculados con la propiedad del suelo y la tierra vacante, e innovadoras formas de segregación socio-espacial. Esto ha resultado en una periferia ocupada tanto por los sectores pobres, como por los ricos.

En 1994¹⁶, el AMBA tenía 1.443.375 parcelas urbanas baldías —casi la mitad del total de sus parcelas—. Los partidos que poseían mayor cantidad de lotes vacantes en la década del noventa se localizan en la periferia: Gral. Rodríguez con 88,8%, Pilar con 80,6%; Florencio Varela con 76,6%, San Vicente con 89,8%, Esteban Echeverría 80,3%, Moreno

13- El fenómeno es tan importante que en las fototelegrafías realizadas en 1992, muchas manzanas no pudieron registrarse, en relación con las existentes en la Dirección de Catastro de la Provincia de Buenos Aires, de 1973.

14- Producto de épocas de alta inflación. Aunque los lotes se vendían «a precio fijo», el Banco Central permitió, mediante la Circular 1.050, aplicar el índice inflacionario a los precios (indexar), durante el gobierno militar (1976-1983). En 1984, fue derogada esa circular.

15- Venta de dos o más veces el mismo terreno; compradores dejan de pagar; prescripción veintañal; sucesiones.

16- Última información disponible, excepto para los clubes de campo y barrios cerrados. Aunque existen cifras aproximadas dadas por el Proyecto del Ministerio de Economía, UGEIF (2003) en el cual se define que el 33,2% de las partidas (es decir de lotes) registrados en dicho Ministerio (en los partidos del AMBA fuera de Capital Federal).

17- Es de destacar que no existe información sobre terrenos privados vacíos en la ciudad de Buenos Aires, aunque ésta se halla casi totalmente ocupada. Los escasos terrenos disponibles son consecuencia de la obsolescencia y, por lo tanto, de la demolición de construcciones antiguas; algunos de ellos poseen usos transitorios como estacionamientos, hasta tanto tengan ocupación permanente. Es de destacar, entre los vacíos, las 120 Has. pertenecientes a las ex estaciones de carga del Ex Ferrocarril Argentino, como se verá más abajo.

73,7; Cañuelas con 76,1% y Marcos Paz 82%. Los más ocupados son los más cercanos a la Capital Federal¹⁷, como Vicente López, con 3,6% de baldíos (el partido más ocupado), siguiendo varios con alrededor del 10% de su tierra baldía: Avellaneda, San Fernando, San Isidro, Lanús y Tres de Febrero (ver Cuadro 1).

Cuadro 1.

Región Metropolitana de Buenos Aires. Número de terrenos vacantes en loteos. Valores absolutos y porcentajes, 1973 y 1994.

PARTIDO	AÑO		1994	
	1973			
	Nº	%	Nº	%
Almte. Brown	96.737	74,7	60.556	45,3
Avellaneda	12.609	16,5	10.249	10,3
Berazategui	69.783	83	50.135	55,2
Cañuelas	1.588	81,1	23.874	76,1
Escobar	47.191	88,7	43.265	65,3
E. Echeverría	135.435	89,2	122.420	80,3
F. Varela	84.922	92,4	76.087	76,6
G. Rodríguez	77.865	95,2	77.182	88,8
G. San Martín	28.646	30,6	12.155	19,9
G. Sarmiento	159.075	80,7	111.961	51,1
La Matanza	184.103	68,2	140.669	43,7
Lanús	30.248	28	14.515	11,5
La Plata	128.700	55,4	103.543	40,3
Lomas de Zamora	74.450	53,5	33.689	22,5
Marcos Paz	22.949	91,1	21.596	82
Merlo	107.124	80,1	86.132	58,9
Moreno	107.124	80,1	108.623	73,7
Morón	99.284	52,9	50.231	25,2
Pilar	88.158	93,9	89.082	80,6
Quilmes	72.675	56,4	48.590	32,6
San Fernando	14.445	49,9	3.908	11,4
San Isidro	27.241	34,3	10.708	11,1
San Vicente	76.566	93,7	85.569	89,8
Tigre	58.790	78	31.621	38,1
3 de Febrero	23.439	28,6	12.267	12,4
V. López	12.583	15,3	3.633	3,6
Zárate	13.359	56,2	11.115	38,5
TOTAL	1.855.081		1.443.375	

Fuente: Clichevsky, 2002.

Obs.: Cabe destacar que, como para los partidos correspondientes a la Provincia de Buenos Aires, que pertenecen al AMBA, los datos corresponden a distintas fuentes. Para 1994 puede haber una subestimación, dado que se ha realizado por fotolectura e implica que se han tomado todos los terrenos ocupados (como el negativo de los vacíos) en los que se incluyen los lotes ocupados clandestina e irregularmente. Para 1973, los datos son de terrenos vacíos según la Dirección de Geodesia de la Provincia de Buenos Aires.

La superficie vacante era de 72.168 Has., estimando¹⁸ un promedio de 500 m²/lote¹⁹. Es decir que aunque los lotes hayan disminuido, aún la cantidad de tierra vacante es significativa. Una cantidad importante de lotes vacantes se encuentran en clubes de campo y barrios cerrados²⁰. Según información de 1999 (Cdi, 1999), entre 1995 y 1998, se incorporaron 17.664 Has. nuevas, que representan algo más de 33 mil lotes, de los cuales se hallan vacantes alrededor del 60%, más de 10.000 Has. En total, existen, pues, más de 82.200 Has. vacías.

La mayoría de las tierras vacantes de loteos no posee infraestructura, pues no se le exigía a la época de su realización. También existe una cantidad importante de tierra vacante en áreas de inundación por lluvia o desbordos de ríos y arroyos localizados en las diferentes cuencas del AMBA. Asimismo se producen, por lo menos dos veces por año, inundaciones por la sudestada en las áreas costeras del Río de la Plata, así como en las cuencas de sus afluentes, afectando a amplias zonas (ocupadas y no ocupadas) del Área Metropolitana. Por otra parte, hay conflictos ambientales emergentes y potenciales, como los generados con la disposición de residuos en más de cien basurales clandestinos, y con la contaminación de las napas, lo que produce una limitación en las posibilidades de utilización de esas tierras.

Los propietarios son tanto los agentes responsables de la subdivisión —sean ex-propietarios rurales o empresas urbanizadoras— como una importante cantidad de pequeños propietarios y ocupantes “de hecho”, lo cual ha generado significativos problemas dominiales. Se ha producido una atomización de la propiedad, que se constituye en una limitante para las futuras acciones de políticas que se quieran implementar. Por otra parte, aún existen lotes que los agentes inmobiliarios no pudieron vender, pero también son atomizados en loteos que se habían ofertado y vendido “salteadamente”.

Otros agentes ni siquiera ofertaron y, por lo tanto, se han quedado con la propiedad de partes de sus loteos; no han necesitado venderlos a precios más bajos, por no precisar rotar su capital, pues se han dedicado a actividades más rentables, fuera o dentro del propio mercado inmobiliario.

Los propietarios originales de los clubes de campo y barrios cerrados son, generalmente, grandes empresas o asociaciones de empresas urbanizadoras o incorporadoras, de construcción y

18- Dado que no se ha podido conseguir información de superficie vacante, sino de lotes.

19- Si se toma un promedio de 300 m², como es lo mínimo exigido por la legislación vigente para loteos urbanos, se reduce a 43.300 Hás., más del doble de la superficie de la Capital Federal. Aunque es más real la estimación de 500 m², dado que una cantidad importante de fraccionamientos posee superficies de hasta 800 m².

20- Es necesario realizar dos consideraciones: la primera, es que dado que algunos clubes de campo y barrios privados se hallan en construcción, no se posee el dato de la cantidad de terrenos que éstos poseerán; por otro, algunos no presentan aún ninguna o muy escasa ocupación de lotes, aunque ya se hayan vendido y se espera su ocupación cuando finalicen su construcción.

21- Según la legislación vigente sobre tierras fiscales, cada organismo estatal debe declarar que las tierras privadas que posee no las necesita para el desarrollo de sus tareas, es decir declararlas “innecesarias”, para que el estado pueda venderlas

22- El ex FFCC tiene una importante cantidad de tierra en el AMBA. La privatización de los servicios y una mayor racionalidad en la utilización de las tierras, definieron que una parte importante de ellas quedasen vacantes, y muchas otras se vendiesen o se pusiesen a la venta.

financieras, muchas de capital extranjero. A diferencia de los agentes inmobiliarios que lideraban el submercado de loteos para población de bajos o medios ingresos, que no eran relativamente importantes en el sector económico, la mayoría de estos agentes lideran el mercado inmobiliario así como otros sectores de la economía, tanto urbana como rural.

En el ámbito de la propiedad institucional, es imposible conocer con exactitud la cantidad de tierra fiscal vacante, pues no existe un catastro actualizado de las propiedades de los organismos públicos. Las mismas son de uso público o privado, siendo éstas últimas las que pueden ser reutilizadas de manera indiscutible, puesto que las primeras deben desafectarse del uso público, lo que presenta no sólo problemas legales, sino sociales (dado que constituyen plazas, parques, etc.). Sin embargo, la utilización de estas tierras de uso privado tampoco es fácil, debido a que parte de ella pertenece a los diferentes organismos de Defensa, los cuales deben declarar su innecesariedad²¹ del uso actual (aunque no posean ninguno) a fin de ser colocadas en el mercado.

La tierra fiscal existente en los partidos del AMBA pertenece, entre otros, al gobierno nacional, al Ejército, a la ex Empresa Ferrocarriles Argentinos (FFCC) —actualmente privatizada— a la provincia de Buenos Aires y a los municipios, incluida la Capital Federal, que posee tierras en varios municipios de la Provincia de Buenos Aires²². A partir de 1989, el Estado comenzó a vender parcialmente sus tierras, especialmente para grandes construcciones, como ocurrió en la Capital Federal, aunque también a la población que habita en villas miseria a través del Programa Arraigo (Clichevsky, 1991).

Los tipos de tierra vacante

Es importante distinguir diferentes tipos de tierra vacante, para luego elaborar instrumentos de gestión. Éstos pueden ser definidos por: i. causa de estar vacante; ii. tamaño; iii. uso posible y iv. propietario.

Tipo 1. Lote legal de 300 m², destinado a vivienda, loteos para población de bajos ingresos, tierra vendida “a mensualidades”, desde los años cincuenta. Puede estar: i. No ofertada, en manos del loteador original, a la espera de valorización para su posterior oferta. ii. Ofertada y no vendida por falta de demanda real, y por lo tanto, en manos del

loteador original. iii. Vendita a población de bajos ingresos, que no puede ocuparla por problemas económicos, costos de transporte, tiempo de transporte, etcétera, o porque lo compró como inversión.

Tipo 2. Lote legal, mayor de 300 m². Destinado a residencia para población de ingresos medios y altos: i. No ofertada, en manos del loteador original, a la espera de valorización para su posterior oferta; ii. Ofertada y no vendida por falta de demanda real; iii. Vendita a propietario individual, no ocupada, a la espera de valorización para su venta (este es un caso poco común).

Tipo 3. Club de campo/ Club náuticos/ Barrio cerrado/ Chacra. Parcela aproximadamente entre 500 y 1000 m².: i. No ofertado; ii. Ofertado y no vendido; iii. Vendido y no ocupado.

Tipo 4. Tierra fiscal, según diferentes organismos y estatuto: público o privado.

Tipo 5. Parcelas aún sin lotear como urbana, en intersticios de áreas ya urbanizadas. A la espera de valorización y posterior loteo o desarrollos de grandes proyectos urbanos.

Tipo 6. Lote vacante en Parque Industrial/ en área comercial/ área de equipamiento: i. No ofertado; ii. Ofertado y no vendido; iii. Vendido y no ocupado.

Tipo 7. Área industrial /de depósito desactivada.

Quedan fuera de esta tipología los lotes vacantes de parcelamientos realizados ilegalmente, pues no podrían ser reutilizados, a menos que se realicen previamente planes de regularización. Por ahora, en Argentina sólo se regularizan las villas miseria o asentamientos, así como terrenos comprados a mensualidades con problemas de dominio (Clichevsky, 2002). Cada tipo o subgrupo de tipos requiere políticas de reutilización determinados, dado que cada uno de ellos posee características propias en términos legales, de propiedad, dominio, localización, situación ambiental, etc.

23- Se vendían directamente pueblos enteros, como Laferrère, en La Matanza, o San Antonio de Padua. Este pueblo, alrededor de la estación que lleva su nombre, fue rematado y vendido por una de las inmobiliarias más importantes de la época, la cual también financió la estación del FFCC, tal como lo comenta el mismo rematador. Con seis cuotas de seña, la familia tenía la posesión; se entregaban 10.000 ladrillos a los primeros 50 compradores, para promocionar los loteos.

24- En las últimas dos décadas, se produjeron loteos en los intersticios; ya no se ha expandido más el AMBA en horizontal, por los grandes costos y tiempos de viajes; la expansión se ha producido hacia ámbitos de actividades extractivas y agrícolas intensivas periféricas. Los municipios más loteados son La Matanza, Moreno, Gral. Sarmiento, San Vicente, Merlo, Almirante Brown, Florencio Varela y Esteban Echeverría, es decir, los partidos de la segunda y tercera coronas. Al parecer, alrededor de 1970, se llegó al límite externo de la aglomeración, en términos de subdivisiones urbanas (Clichevsky, 2002).

Algunos elementos explicativos

Histórica estructura de propiedad y políticas públicas: a diferencia de otras ciudades argentinas y latinoamericanas, en el AMBA no ha habido una estructura de propiedad concentrada que haya condicionado de manera unívoca su crecimiento. El sector privado fue y sigue siendo el mayor productor de tierra urbana. Si bien históricamente el Estado era un gran propietario, no había “producido” tierra en el estricto sentido, sino que se había apropiado de tierra que en su momento estaba en área rural, y luego quedó incorporada a la ciudad/área metropolitana, debido a su expansión. Sólo a fines de la década de los ochenta el Estado ha producido una pequeña cantidad de lotes destinados a población de bajos ingresos.

Si bien la forma de producción de tierra a partir de loteos ha sido importante desde inicios del siglo XX, se incrementa de manera importante desde los años cuarenta, en especial destinados a población de bajos ingresos, debido a una serie de factores, entre los que se destacan: el aumento de la participación de los asalariados en el ingreso nacional entre 1946 y 1955, la financiación a largo plazo ofrecida por los vendedores de lotes (hasta 150 meses), la protección del Estado a los compradores, la existencia de créditos accesibles para vivienda a través de las líneas del Banco Hipotecario Nacional (BHN) y el subsidio al transporte masivo (Clichevsky, 1975)²³.

También se producen loteos para la población de ingresos medios y altos, localizados en las áreas de topografía más elevada y de mejor accesibilidad, en especial en la zona Norte y en algunos bolsones de la zona Sur. Los barrios-parque, para residencia de fin de semana, poseen magnitudes pequeñas en relación con los loteos para vivienda permanente. Este proceso de loteamiento llevó a un cambio en la configuración espacial del AMBA. Por la falta de planificación estatal y su consecuente regulación al sector privado, no hubo ninguna restricción a su expansión, ni estudios sobre los costos que implicaría, ni cuál sería el mejor momento para urbanizar.

La subdivisión de tierra destinada a la población de bajos ingresos declinó en magnitud a partir de fines de los años sesenta, cuando ya el área loteada era muy grande respecto de la demanda, lo que se hace aún más evidente a partir de la aprobación del decreto - ley 8.912, en 1977²⁴, por las restricciones que implica.

Formas de producción de ciudad en las últimas décadas: la existencia de gran cantidad de macizos de tierra sin uso de gran magnitud —hasta más de 300 Has. en algunos casos—, conjuntamente con la coyuntura socioeconómica, posibilitó la producción de grandes emprendimientos: ciudades privadas, barrios cerrados, clubes de campo y náuticos, así como chacras. Si bien la producción de clubes de campo en el AMBA data de los años treinta, sólo se habían constituido unos pocos hasta fines de los años sesenta.

En coincidencia con la apertura de estos nuevos submercados, aparecieron estrategias en relación con la “producción” de espacio urbano diferentes respecto de décadas pasadas, pues son utilizadas tierras anteriormente dejadas vacantes por ser bajas, en su mayoría inundables y escasamente accesibles²⁵. Éstas son compradas a muy bajo costo para realizar estos grandes emprendimientos, pues, por un lado, con las grandes inversiones en autopistas ha mejorado considerablemente la accesibilidad a esas tierras; y, por otro lado, las importantes inversiones, en especial, extranjeras, han posibilitado el cambio en la tecnología de construcción, permitiendo hacer grandes movimientos de tierra e importantes espacios bombeados artificialmente.

En mayo de 1999, la cantidad de lotes llegaba a 73.417 (CdI, 1999). La superficie total que ocupan es de aproximadamente 274,7 km²; es decir, en diez años el AMBA se ha expandido en alrededor de un 10% de su superficie. A partir de la gran crisis económica de fines de 2001, se han paralizado muchos nuevos emprendimientos y algunos de los anteriores no se han finalizado; recién en 2004 recomienza una etapa expansiva de estos submercados.

Aspectos socio económicos: otro de los elementos explicativos de la gran cantidad de tierra vacante es la polarización social producida en las últimas décadas, y que se ha agudizado en los noventa e inicios del nuevo siglo. El empobrecimiento tiene como consecuencia la imposibilidad de la población de menores ingresos de ocupar los lotes que le habían sido destinados desde hace décadas. Paralelamente, el sector industrial ha sufrido, particularmente, la recesión productiva que se desencadenara a mediados de la década del setenta, y que se continúa en la actualidad.²⁶

Cabe mencionar que el aumento de la pobreza ha significado también el aumento de la población viviendo en algunas de las formas de hábitat precario: villas, asentamientos,

25- Aunque muchos de los loteos populares se realizaron en tierras bajas, nunca se hicieron en bañados, como estos nuevos emprendimientos, que se rellenan, produciendo serios problemas ambientales en su entorno mediato e inmediato.

26- En los 24 partidos del AMBA (fuera de la Capital Federal), el empleo industrial ha bajado de 499.552, en 1974, a 424.109 puestos de trabajo en 1985 y 334.380 puestos en 1994 (INDEC, 1997). Si bien en el mismo período haya ocurrido una expansión del comercio y los servicios, ésta no compensó aquella caída.

27- La Ley Nacional N° 14.005/50, fue modificada en 1984, por la Ley N° 23.073 y en 1985, por Ley N° 23.266.

28- El primer instrumento importante en materia de planificación fue el decreto 1011/44, que establece que todo plano de subdivisión tiene que ser aprobado por la Dirección de Geodesia, Catastro y Tierras. El decreto 7015/44, reglamentario de la ley 3.487, no ejerce control efectivo al mercado, dadas las exenciones a que da lugar y las limitaciones que establece. Posteriormente, el decreto 21.891/49 define la prohibición de lotear tierras inundables, o de aguas insalubres.

29- Agua por red, desagües cloacales y pluviales, pavimentación, red eléctrica.

30- Por ejemplo, no se ha implementado legislación prohibiendo la existencia de tierra vacante por más de “x” años, con lo cual, puede permanecer de esa manera por tiempo indefinido.

casas tomadas, inquilinatos, hoteles-pensión. Por lo tanto se hace indispensable una política destinada a dinamizar el mercado de tierra vacante con el objetivo de posibilitar el acceso al suelo de la población pobre demandante.

El rol del Estado: regulador, vendedor, agente impositivo: el Estado nacional no ha regulado, históricamente, el mercado de tierras urbano, sea éste formal o informal, excepto por la legislación sobre comercialización de lotes vendidos a mensualidades a la población de bajos ingresos,²⁷ ni lo hace actualmente. La provincia de Buenos Aires implementa legislación sobre subdivisión, uso y ocupación del suelo desde los años cuarenta²⁸. En 1977, se aprobó el decreto - ley 8912, por la cual se prohíben loteos sin obras de infraestructura²⁹ y se definen dimensiones mínimas de 300 m² para los lotes urbanos. Impone a los municipios la definición de áreas para distintos usos, reglamentando asimismo los loteos para clubes de campo. Esta legislación se aprobó cuando ya la oferta de lotes sin infraestructura era muy grande y la restricción de la demanda de tierra era importante, dadas las condiciones socioeconómicas a partir de los años setenta.

Los Planes Directores o Códigos de Planeamiento elaborados a partir de 1977 en los 24 Partidos del AMBA no definen su accionar sobre la tierra vacante existente o futura³⁰. Tampoco ha habido, hasta los años setenta, una definición de perímetro urbano futuro que delimite el área urbana, fuera de la cual no se podría lotear. Dada, por otra parte, la geografía pampeana que enmarca a gran parte de las ciudades argentinas, la expansión horizontal sólo posee el límite establecido por la lógica de los loteadores, sean ellos propietarios rurales o agentes urbanizadores.

En la ciudad de Buenos Aires, desde 1944 y hasta 1977, el uso y ocupación del suelo era regulado por el Código de Edificación —los loteos ya se habían terminado de realizar cuando el mismo fue aprobado—, pero no había mencionado las tierras vacantes. La sanción del Código de Planeamiento, en 1977, y sus sucesivas modificaciones, tampoco ha significado un cambio sobre la no-política hacia esas tierras. Solamente expresa que, para los grandes terrenos —mayores de 2.500 m²—definirá normas de construcción específicas; pero, en la mayoría de los casos, se trata de terrenos en los cuales ya había construcciones, que fueron demolidas.

En cuanto a la tierra fiscal, el Estado puede concurrir al mercado como un propietario más, para las propiedades que pertenecen al dominio privado y, como tal, puede comprar y vender, arrendar, ceder, etc. Hasta 1989, poco se había innovado sobre el régimen de la tierra fiscal; a partir de esa fecha, y en coincidencia con la Reforma del Estado, la Ley de Emergencia Económica y la crisis fiscal, la tierra pública se ha convertido en objeto de proyectos e implementación de políticas, y el Estado ha enajenado importante parte de sus tierras, sin un plan de desarrollo hacia ellas.

La política tributaria ha sido —y aún es— implementada con independencia total de la política urbana. El impuesto inmobiliario, si bien desglosa las tierras ocupadas y vacías³¹, no significa una penalización por el no uso de la tierra³². Al contrario, han disminuido relativamente los impuestos destinados a los lotes vacantes respecto de los edificados. Esta política fiscal, por una parte, no tiene el objetivo de incentivar la construcción sobre la tierra privada, y por otra, no es atinente a los terrenos del Estado, dado que éstos no pagan impuestos.

En el AMBA, la política tributaria aún no se considera un instrumento importante de la política urbana, menospreciando sus potencialidades, tanto como dinamizadora del mercado de tierras —lo que podría suponer una política directa hacia los vacíos urbanos— como instrumental para la captación de valorización, por parte del Estado, como consecuencia de inversiones públicas o cambios de normativas.

Potencialidad de utilización

La magnitud de la tierra vacante significa un gran potencial de uso para las diversas actividades urbanas: alrededor de 1,4 millón de lotes en loteos individuales y más de 40 mil lotes vacíos en las ciudades privadas, barrios cerrados, clubes de campo, “marinas” y chacras, sin contar la tierra fiscal vacante, que constituye grandes vacíos urbanos en los cuales podrían localizarse grandes emprendimientos.

Sin embargo, sólo una porción de esa tierra puede ser utilizada para usos urbanos, en virtud de condiciones urbano-ambientales (algunas de ella, inundable o contaminada) y

31- El impuesto inmobiliario urbano está dividido en las cuatro categorías siguientes: 1) Urbana edificada; 2) Urbano baldío (o vacante); 3) Rural; y 4) Rural con mejoras.

32- La determinación del monto que les corresponde pagar a los propietarios es el resultado de: a) la base imponible, que se determina en función de la valuación fiscal, que está a cargo de la Dirección Provincial de Catastro; y, b) la magnitud del impuesto se determina por la base imponible y las alícuotas que se establecen para las distintas escalas de valuación.

de restricciones legales. La demanda reprimida, y que podría ser satisfecha a partir de la utilización de estas áreas vacantes, se diversifica según los sectores de la sociedad. Por un lado, una demanda potencial de población de bajos ingresos, que vive en distintas formas de hábitat precario (villas, asentamientos, inquilinatos, loteos clandestinos, etc.) y asciende a más de 1 millón de personas (250 mil familias, aproximadamente). Si a éstas se les suma las familias que viven hacinadas, habría alrededor de 350 mil familias de bajos ingresos demandantes de tierra. Pero esta población no tiene posibilidades de acceder al mercado formal. Por lo tanto, existe una necesidad emergente de utilización de la tierra vacante como solución —aunque parcial— del problema de acceso al suelo para la población más pobre, a través de nuevos instrumentos de gestión.

Por otro lado, existe una demanda real de los sectores de ingresos medios y altos para su vivienda en áreas exclusivas (clubes de campo, barrios cerrados, clubes náuticos y charcas) y, muy escasamente, en lotes individuales.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

Las tierras no ocupadas deben formar parte de las prioridades de intervención, articuladas a nuevos proyectos productivos como, por ejemplo, la utilización o reutilización de suelo para la implantación de nuevas industrias y tipos de depósitos que necesitan las grandes empresas. Las políticas sobre la tierra vacante, pues, deben enmarcarse en la política urbana metropolitana y las nuevas formas de gestión, que tiendan a la equidad social y a la sustentabilidad.

Específicamente, las políticas a implementar para la utilización o reutilización de los vacíos (es decir, para usos distintos para lo que fueron originalmente “producidos”) serán diferenciales, según el tipo al cual correspondan. E incluyen, entre otros, instrumentos fiscales, de regulación, estrategias de concertación con el sector privado y crediticias.

Las políticas de (re) utilización de la tierra vacante deben contemplar:

- a. Tierra en loteos individuales cuyos propietarios/empresas urbanizadoras no la hayan ofertado, o la hayan ofertado pero no vendido: i. Si los propietarios no son deu-

dores de impuestos y tasas: aumento del impuesto inmobiliario, hasta valores que sean imposibles de solventar por los propietarios, haciendo que éstos resuelvan vender, aunque sea a bajos precios (relativos)³³; ii. Si los propietarios son deudores de impuestos y tasas, el Estado podría implementar la expropiación de las tierras que no pagan impuestos y/o una política de canje de tierras por condonación de tasas municipales (esta última situación se ha aplicado en el Municipio de Moreno, con excelentes resultados). En estos dos casos, el Estado comienza a poseer reserva de tierra, para poder venderla a la población pobre.

- b. Tierra comprada en loteos por propietarios que no pueden ocuparla por problemas económicos: i. Crédito o subsidio para la adquisición de vivienda o materiales de construcción. Existen créditos, y muy escasos, especialmente a partir de la crisis de 2001, a la vivienda, pero no a la tierra; ii. Asesoramiento técnico para la construcción y tendido de redes con tecnologías alternativas, de menores costos; ello posibilitará que mayor cantidad de población pobre pueda acceder a los servicios, mejorando sus condiciones de vida al mismo tiempo que las condiciones ambientales; iii. Crédito y/o años de gracia para el pago de impuestos y tasas de servicio, al igual que para la escrituración, si sólo poseen el boleto de compra-venta de la parcela.
- c. Tierra vendida o aún no vendida para industria, comercio y equipamientos. Deberá estudiarse la legislación que permita su cambio de uso, dado que el aumento de la imposición fiscal no es aplicable a este tipo de tierra vacante. Podría proponerse la reconversión de parte de esas tierras en espacios verdes, en virtud del gran déficit existente en el AMBA; sería importante, tanto desde el punto de vista ambiental —específicamente, oxigenación— como para actividades recreativas de uso público, dada la gran privatización de los espacios existentes.
- d. Tierra aún no vendida, o comprada y no ocupada, en los clubes de campo y barrios cerrados. Aquí la reutilización es prácticamente imposible por el régimen legal. Lo mismo ocurre con la normativa de construcción compulsiva; dado que poseen un propio reglamento interno, el Estado no puede actuar dentro de ese perímetro, salvo cambiando la legislación vigente.

33- Esto podría significar que la población de bajos ingresos pueda acceder, entonces, a la compra de un lote en el mercado, al mismo tiempo que la Provincia de Buenos Aires recaudará mayores impuestos, que podría coparticipar a los municipios, o directamente destinar parte de ellos para dar créditos a los sectores más necesitados para la compra de tierra. Para los sectores medios, podría estar asociado a una política de incentivos fiscales a la construcción, como los aplicados en épocas anteriores, con gran éxito.

Para el caso de grandes extensiones, tanto de tierra fiscal como privada, deben formar parte de planes de desarrollo y formas de gestión que permitan hacer más equitativa el área metropolitana. En este sentido, se deberán impulsar políticas que impulsen a inversores privados y paralelamente proponer, en parte de la tierra, usos destinados a población de bajos ingresos, tanto residencial como de equipamientos. El Programa de reutilización de 120 Has., pertenecientes a las estaciones de carga de la ex Empresa Ferrocarriles Argentinos, para la ciudad de Buenos Aires, es un ejemplo que lo que podría realizarse con ellas, asignando un porcentaje para uso público y un porcentaje para uso privado, aumentando las escasas áreas verdes de la ciudad al mismo tiempo que produciendo un incentivo a la inversión privada, que posibilitará, en el caso de su implementación (aun se halla en propuesta en 2006), una mejora en el entorno inmediato y mediano de esas playas.

En términos más generales, no sólo para el AMBA sino a nivel de las ciudades / áreas metropolitanas latinoamericanas, las políticas para la tierra vacante deben:

- * Formar parte de la gestión democrática de la ciudad y de la tierra en especial. El aprovechamiento de los vacíos debe estar subordinado a los proyectos gubernamentales globales.
- * Fortalecer las instituciones dedicadas a planificación urbana y medio ambiente —y su articulación— así como la capacidad de los municipios en la gestión del suelo urbano, y de la tierra vacante en especial, haciendo participar de ella a los actores sociales involucrados en la construcción de la ciudad.
- * Incentivar la ocupación de los vacíos en las áreas con mayor infraestructura, estimulando la densificación. Esto debe estar articulado a otras regulaciones del mercado porque de lo contrario, puede aumentar excesivamente los precios de los terrenos en esas áreas.
- * Relacionarse con la política tributaria. Deben incorporarse mecanismos de la recuperación de la plusvalía urbana generada por la inversión pública, que recuperen parte del valor otorgado a las tierras vacantes.
- * Considerar las condiciones ambientales —en términos de soporte de actividades urbanas o reservas— a los fines de desarrollar una política de uso de tierra vacante

tendiente a proteger la ciudad para el futuro, asegurando su sustentabilidad —así como la efectividad de los planes de desarrollo urbano— con la posibilidad de potenciarlos.

NECESIDAD DE ESTUDIOS

En los últimos años, existieron grandes cambios socio-económico mundiales, que se expresan en las ciudades; la tierra vacante también es distinta y, según diferentes actores, puede servir para distintos objetivos. Ya no es un lote de 300 m² que no puede ser utilizado por la población de bajos ingresos, son 200/300 has. que se pueden reutilizar, que se incorporan a las ciudades. Este es un fenómeno poco estudiado, desde el punto de vista académico y su incidencia en los mercados de tierra, vivienda, comercial, etc.

Son otras las tierras vacantes importantes que hacen su aparición en las ciudades. Las industrias desactivadas, los depósitos obsoletos, igual que otros usos como portuarios, áreas militares y de otras instituciones, innecesarias a los objetivos actuales. Depende de las condiciones de producción y de la importancia relativa (por ejemplo, el Ejército en Argentina tiene una declinación y ha llegado a vender las tierras donde funcionaban regimientos que hasta la década del noventa era impensable que ocurriera).

Los cambios tecnológicos, como mayor velocidad de transporte y la posibilidad de realizar grandes inversiones para mejorar la calidad ambiental de las tierras, la revolución en las comunicaciones, sumados a los cambios del Estado respecto de sus propiedades, otorgan a las tierras vacantes un gran protagonismo en las ciudades latinoamericanas actuales. Las ciudades necesitan, para su desarrollo, tierra vacante, tanto para realizar grandes emprendimientos como para implementar programas de regularización y acceso a la tierra para los pobres urbanos.

La existencia de tierra vacante promueve el desarrollo discontinuo. Se relaciona con precio y disponibilidad de tierra y por lo tanto, con densificación y dispersión. Es que al cuestionarse el por qué de la dispersión (tema central, en especial, en los análisis sobre los vacíos urbanos hace unas décadas) se cuestiona la cantidad de tierras vacantes intermedias y qué papel han cumplido y cumplen actualmente.

34. *En lo que se llama el New Urbanism.*

Existe una cantidad de tierra vacante para que el mercado pueda operar en un horizonte de tiempo. Este horizonte, que puede ser más o menos largo dependiendo de las expectativas, posibilidades, desarrollos económicos, preferencias sociales, etc. condiciona la configuración urbana de cada una de las ciudades latinoamericanas. En algunos países, está vinculado más al desarrollo agropecuario, en aquellos con escasa tierra fértil, en los cuales poseer tierra vacante es una ineficiencia muy grande. En otras realidades, la cuestión de las industrias desactivadas es el tema importante; en algunas áreas urbanas, los grandes vacíos; en otras, aun, los pequeños.

La cuestión de la tierra vacante está asociada (y forma subconjuntos) con otra cantidad de temas y, en muchas oportunidades, se halla subsumido en otros. También se encuentra directamente vinculado con la teoría de la renta y la teoría de localización (en términos de economía urbana). Pero casi no existen trabajos conceptuales, desde las distintas disciplinas que se han ocupado de lo urbano: planificación urbana, geografía, economía, ciencias políticas.

La discusión en USA sobre dispersión versus crecimiento inteligente³⁴ (es decir, con mayor densidad) donde hay una cantidad de gente que está a favor o en contra de una u otra, es inexistente en América Latina, si bien los desarrollos de la última década, en muchas ciudades latinoamericanas, han implicado nuevas formas de usar los vacíos urbanos, y han densificado algunas áreas y dispersando otras, dependiendo de la configuración urbana de cada ciudad y las formas que asumen las nuevas inversiones. Incluso surge una reflexión sobre ellas, como los clubes de campo, barrios cerrados, ciudades privadas, grandes equipamientos comerciales: ¿será que los desarrolladores importaron de USA estos tipos de inversiones porque allí ya no era negocio, dado el debate sobre la densificación, como un crecimiento más eficiente desde el punto de vista de la economía urbana? ¿Y esos desarrolladores vieron que aquí podría abrirse un mercado interesante?

Es necesario concienciar sobre la necesidad de su análisis en relación con temas que han quedado relegados, como costos de urbanización (en tiempo y monetarios) que significa la existencia de los vacíos, así como las oportunidades potenciales de inversión que no se realizan porque esos vacíos se hallan retenidos por sus propietarios, por ejemplo.

También es importante desarrollar estudios sobre cuestiones conceptuales (a la luz de los marcos teóricos aportados por la geografía crítica, la economía urbana, retomando las relaciones de la tierra vacante con la teoría de la renta y de la localización) y sobre situaciones concretas (realimentando unas con otras, por supuesto).

Los vacíos urbanos se hallan subsumidos o implícitos en otros temas, como ocupaciones de tierra por sectores de bajos ingresos, regularización urbana, desarrollos de nuevos emprendimientos, regulación (las normas se refieren, en general a cuánto y qué es posible construir en los terrenos sin uso), recaudación impositiva; relocalización de población en casos de desastres, etc. Es decir que hay cambiar el énfasis, el ángulo desde el cual es mirado. Como se diría gestálticamente, hay que pasarlo de fondo a figura.

Es necesario, en tal sentido, realizar investigaciones a partir de las siguientes cuestiones:

- * Tierra vacante y dispersión/ densificación urbana: formas que adopta la configuración urbana en virtud de la existencia previa de vacíos urbanos y su utilización a través de nuevas inversiones urbanas. Consecuencias para la población y los costos de funcionamiento urbano.
- * Tierra vacante y políticas de regularización: posibilidad de utilizar los vacíos existentes en aquellos casos en los cuales es necesario relocalizar a la población, por altas densidades o riesgos.
- * Explicación de la configuración urbana por los procesos que han dado lugar a la existencia de una cantidad más o menos importante de tierra vacante. El poder de retener tierra por parte de sus diferentes propietarios y el rol jugado por el Estado.
- * Elaboración de tipologías de tierra vacante, por cada área urbana, para posibilitar el planteo de políticas para cada una de ellas, de acuerdo con los objetivos urbanos y los diferentes actores que intervienen.
- * Tierra vacante y calidad ambiental: analizar el potencial de los vacíos para mejorar

la calidad ambiental, ya sea en forma de constitución de áreas verdes a escala barrial o urbana; o disminución de riesgos, entre otros.

- * Tierra vacante y posibilidades de inversión, según diferentes escalas y distintos usos urbanos o periurbanos. Relación con la dinámica del sector inmobiliario, en cada realidad y período temporal estudiado.
- * Evaluación de políticas de tributación y su relación con la tierra vacante. Tierra vacante y deudas tributarias: políticas posibles.
- * Impactos ambientales de utilización de la tierra vacante, según diferentes escalas de inversión y tipos de uso.

También, y en paralelo, con el objetivo de retroalimentarse con los estudios de la realidad, es necesario desarrollar trabajos conceptuales sobre:

- * Relación tipologías de tierra vacante y teoría de la renta: producción de rentas diferenciales y monopólicas, y la apropiación de ellas por los diferentes actores sociales.
- * Tierra vacante y teoría de localización; nuevos abordajes de la economía y la geografía urbana.
- * Significado de la tierra vacante para los diferentes sectores sociales, a partir de la interpretación a través de teorías desde las ciencias políticas y sociales.
- * Tierra vacante y “costos de urbanización”.

Estos estudios podrían convertirse en insumos para la definición de políticas urbanas en términos amplios: regulación del sector privado; utilización de tierras públicas; articulación con políticas tributarias; con inversiones articulando intereses de diferentes sectores privados y sector público.

BIBLIOGRAFIA

- BEVILACQUA, CLAUDIA (1993). “Los procesos de producción y consolidación del suelo urbano en la periferia metropolitana de Buenos Aires: el caso particular de la municipalidad de Almirante Brown (1948-1991)” en *Cahiers de CREPIEN 42 Metropolisation et periurbanisation*. Paris. Universite de Paris, pp. 191-208.
- BOZZANO, HORACIO (1995). “Región Metropolitana de Buenos Aires. Proceso de subdivisión y ocupación de tierra urbana”. Buenos Aires, Informe de Investigación del Proyecto Análisis de la Periferia Urbana de la Región Metropolitana de Buenos Aires.
- CLICHEVSKY, NORA (1975). “El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares (1943-1973)”. Buenos Aires, Centro de Estudios Urbanos y Regionales - CEUR, Instituto Torcuato Di Tella-ITDT
- CLICHEVSKY, NORA (1991). “Tierra fiscal y regularización urbana”. Buenos Aires, IDRC-IIED-AL-CONICET, Informe de Investigación
- 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 (2002) (editora) “Tierra vacante en ciudades latinoamericanas”, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy
- CONSULTORA EN DESARROLLO E INVESTIGACIÓN DE MERCADO INMOBILIARIO - Cdi - (1999). “El estudio de mercado y el análisis del mercado de la vivienda suburbana”, III Jornadas sobre Desarrollo Suburbano, Buenos Aires.
- DIRECCIÓN DE PLANEAMIENTO TERRITORIAL, MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1975). “Nuestras ciudades. Su caótico crecimiento.” La Plata, Publicación 3, Serie B
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS - INDEC- (2001). Encuesta Permanente de Hogares - EPH, Onda Octubre 2001, Buenos Aires, INDEC.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, UNIDAD DE GERENCIAMIENTO EFECTIVO DE INMUEBLES FISCALES-UGEIF- (2003) “Evaluación de las condiciones fiscales, jurídicas y urbanas para la movilización del suelo urbanizado ocioso”, La Plata, documento de Proyecto.

