

Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET. Buenos Aires

LA TIERRA VACANTE. SU EXPLICACIÓN Y POSIBLE UTILIZACIÓN. PARTE I

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

La tierra vacante¹ 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, entendiéndose 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 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. Pero, paralelamente, la existencia de tierra vacante es netamente positiva, dado las posibilidades que ha significado, y significa actualmente, para el desarrollo del nuevo sector inmobiliario y sus potencialidades, para todos los sectores sociales y las actividades económicas urbanas.

En las áreas urbanas/metropolitanas latinoamericanas han coexistido —y aún coexisten— una gran variedad de situaciones de suelo vacante. Los baldíos se hallan tanto en las áreas periféricas, como en las más centrales e intersticiales. Los mismos han 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. Esta “latencia” puede darse 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 la misma, están en quiebra. Un ejemplo es Argentina, donde una cantidad muy grande de edificios industriales se encuentran desactivados al igual que edificios que estaban destinados a depósitos. Algunos 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 urbano². En el Área Metropolitana de Buenos Aires posee una magnitud algo mayor al 30%; en Río de Janeiro el 40%, en Quito algo más del 21%. Se halla en manos de múltiples actores: los agentes —legales e ilegales— que han producido tierra urbana a lo largo de 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

¹ 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.

² La intensidad de los vacíos es sumamente heterogénea dentro de cada área urbana dependiendo de las formas de crecimiento particular que han tenido las mismas, los tipos de

propietarios, los usos según las demandas, las expectativas no concretadas de localización de actividades productivas y las obras públicas realizadas. Se encuentran localizados mayoritariamente en las zona periféricas de los ejes de expansión de las ciudades/áreas metropolitanas y en menor magnitud en las áreas centrales e intersticiales.

últimas décadas y poseen particularidades según las distintas realidades latinoamericanas.

El período que permanecen vacantes difiere, pues 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 dichas ciudades y la ampliación de sus áreas de expansión de los últimos años.

Existe una cantidad de vacíos que se encuentran ofertados en el mercado y una cantidad más o menos significativa, que permanece aun sin ofertar y con posibilidades que continúe vacante en un incierto horizonte de tiempo. Pareciera que esta situación sería no funcional al mercado de tierras en su conjunto, pero funcional 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, dado la magnitud de las mismas, en algunos submercados, como el destinado a los sectores más pobres de la población, en Buenos Aires. Por tanto, sus propietarios estarían obteniendo pérdidas en vez de beneficios, por la falta total de demanda y la desvalorización consecuente de las propiedades.

Interesa señalar que, mientras gran cantidad de tierra urbana —con características de infraestructura y equipamiento que la definen como tal— permanece sin ocupación, una cantidad importante de pobres urbanos deben producir su hábitat ocupando tierras sin infraestructura, localizadas en áreas no aptas para el desarrollo urbano (inundables, cercanas a basurales, etc.). Esto profundiza los procesos de segregación socioespacial y hace imprescindible definir políticas para la utilización o reutilización de los vacíos urbanos. No queremos dejar de señalar, asimismo, que las nuevas demandas de suelo, en muchos casos vinculadas al desarrollo de grandes proyectos urbanos, hace necesario dinamizar los mismos. 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 actúa en el mercado; se han producido cambios importantes, vinculados a 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 a partir de la

década del noventa del siglo pasado.

Algunos elementos explicativos para el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)

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 (y es por ello el mayor propietario de tierras vacantes). 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.

La subdivisión de tierra destinada a dicha población declinó en magnitud a partir de fines de los años sesenta, cuando ya el área loteada era muy grande respecto a la demanda, lo que se hace aún más evidente a partir de la aprobación del Decreto-Ley n.º 8.912, en 1977, por las restricciones que implica. Desde fines de los años setenta del siglo XX comenzó otra forma de subdivisión y ocupación de tierra para sectores de bajos ingresos: las fracciones rurales indivisas, que se subdividen de manera irregular, en lotes de alrededor de 200 m² y sólo se venden a través de boletos de compra-venta, dado que no se pueden escriturar por estar fuera de la ley. Es de señalar que es una de las formas más frecuentes de subdivisión de tierra destinada a población de bajos ingresos.

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 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 a décadas pasadas, pues son utilizadas tierras anteriormente dejadas vacantes por ser

bajas, en su mayoría inundables y escasamente accesibles³. Las mismas son compradas a muy bajo costo para realizar estos grandes emprendimientos, pues, por un lado, con las grandes inversiones en autopistas —la ampliación del Acceso Norte; la Autopista 25 de Mayo; la Autopista Sudeste y la inauguración de parte de las obras de la Autopista La Plata-Buenos Aires— ha mejorado considerablemente la accesibilidad a dichas 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.

Aspectos socioeconómicos

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 continúa en la actualidad⁴.

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”, casas tomadas, inquilinatos, hoteles-pensión. Por 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 ingresos⁵, ni lo hace actualmente. La provincia de Buenos Aires implementa legislación sobre subdivisión, uso y ocupación del suelo desde los años cuarenta. En 1977, se aprobó el Decreto-Ley

n.º 8.912, por la cual se prohíben loteos sin obras de infraestructura⁶ y se definen dimensiones mínimas de 300 m² para los lotes urbanos. 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 Partidos del AMBA no definen el accionar de los mismos sobre la tierra vacante existente o futura. 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 dichas 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 y las mismas 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 las mismas.

En el AMBA, la política tributaria ha sido, y aún es, implementada con independencia total de la política urbana; no se la considera como un instrumento importante de la política urbana, menospreciando sus potencialidades, tanto como

³ 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.

⁴ En los 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.

⁵ La Ley Nacional n.º 14.005/50, fue modificada en 1984, por la Ley n.º 23.073 y en 1985, por Ley n.º 23.266.

⁶ Agua por red, desagües cloacales y pluviales, pavimentación, red eléctrica.

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. El impuesto inmobiliario, si bien desglosa las tierras ocupadas y vacías⁷, no significa una penalización por el no uso de la tierra.

En síntesis, la existencia de gran cantidad de tierra vacante en el AMBA es el resultado de:

- Funcionamiento de un mercado cuyas agentes actuaban, y actúan, con políticas especulativas en cuanto a retención de tierra para el logro de mayores beneficios extraordinarios.
- Escasas regulaciones que el Estado imponía a los agentes actuantes en el mercado de tierras, dando lugar a que áreas sin infraestructura y áreas inundables se incorporasen al área metropolitana, en la supuesta condición de “urbanas”.
- La pérdida de la capacidad adquisitiva del sector de población que, pese a su situación en la franja de bajos ingresos, suponía una demanda solvente para el tipo de lote que se

ofertaba hacia los años cincuenta, y que quedó “insolvente” a inicios de la década del setenta, sin llegar nunca a recuperarse. Los pobres son cada vez más pobres y aumentan los llamados “nuevos pobres” en Argentina, cuyo nivel salarial ha bajado hasta no satisfacer los niveles básicos.

- La cantidad de tierra “producida” en las ciudades privadas, barrios cerrados, clubes de campo, etc., aún a la espera de demanda.
- Las tierras fiscales que han dejado de ser utilizadas por parte del Estado nacional y los diversos organismos descentralizados.
- Los cambios en el sector transporte —especialmente ferroviario y portuario— también ha liberado grandes terrenos, que han quedado vacantes.

Es imprescindible, pues, la implementación de políticas sobre estas tierras vacantes que significa intervenciones tanto desde los instrumentos de política urbana como tributaria, como se mostrará en el próximo número.

Buenos Aires, enero de 2006

Rubén PESCI

Presidente RED FLACAM. La Plata

CRÓNICA DE LA INSUSTENTABILIDAD

Katrina y Wilma, dos damas huracanadas

Empecé a escribir unas breves reflexiones sobre vientos y huracanes, muchos meses antes de esta racha de terribles huracanes que han azotado al Caribe y sus países vecinos durante el segundo semestre de 2005.

La alta recurrencia (mayor periodicidad con la cual se producen ahora estos terribles fenómenos), y su aparente aumento de potencia, hacen que empiece a ser una esperada tragedia de todos los años, aquello que hasta hace poco eran acontecimientos sorpresivos y aislados.

Estaba en Colombia, a fines de septiembre, cuando el Katrina estaba barriendo las costas de Nueva Orleans y provocando gigantescas tormentas tropicales a su paso y a miles de kilómetros de distancia, como era el caso de las cordilleras colombianas.

Todos los medios de comunicación y la más sencilla conversación popular se referían permanentemente a lo que había acontecido con el Katrina en el sur de Estados Unidos de Norteamérica. Frente a los daños de semejante huracán, la defensa civil norteamericana falló gravemente, pero sobre todo porque el mayor daño lo causó la ruptura de un cercano dique que no soportó la inusitada crecida de sus aguas.

Se pudo saber poco después que ingenieros militares norteamericanos habían previsto que ese dique se podía romper y solicitaron sólo 10 millones de dólares para repararlo.

Esta medida no fue tomada, y según opinión de los expertos el mayor daño lo causó la ruptura de ese dique y la expansión de sus aguas sobre zonas habitadas.

Más allá de la violencia del huracán Katrina, creo que el nivel de desastre al que se llegó en esa región se debió a acciones humanas no bien manejadas (la ruptura del dique), acciones

⁷ 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.

Se trata de un texto inédito de Rubén Pesci, que en una versión ligeramente diferente, será publicado próximamente en el libro *Vientos Verdes*, de su autoría.