

utilizado como centro cultural; un convento adaptado como cárcel y ahora utilizado como centro artesanal de producción de joyas; y por último la restauración del primer fuerte de la ciudad. Se trata de una operación en gran escala que transformó la configuración urbana, así como su dinámica social y cultural con las nuevas

funciones determinantes de un espacio público para los habitantes de la ciudad; creando además un atractivo turístico cuya creciente dinámica permitirá recuperar los cuantiosos recursos invertidos.

Río de Janeiro, marzo de 2006

Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET. Buenos Aires

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

Como continuación de la presentación anterior sobre tierra vacante, el objetivo de este trabajo es, ejemplificando en el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires —AMBA—, mostrar la existencia de los vacíos y las políticas posibles de aplicar para utilizarlos o reutilizarlos. El AMBA 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-INDEC. 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 posee un mayor grado de consolidación física y antigüedad de su trama urbana; la Segunda es el sector de mayor crecimiento poblacional en las últimas décadas y presenta los mayores déficits de infraestructura; en ella se localiza la población de menores recursos. La Tercera está constituida por subsistemas relativamente autónomos dentro del área, existiendo grandes superficies vacías o dedicadas aún a actividades rurales.

La historia de la tierra vacante en el AMBA

La existencia de tierra vacante en el AMBA es 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— 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 salariales¹.

Ya en el año 1973, en la mayoría de los partidos, la cantidad de vacíos era muy grande; un trabajo de la época² 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. En 1994, el AMBA tenía 1.443.375 parcelas urbanas baldías —casi la mitad del total de sus parcelas, llegando en algunos partidos a más del 80% de sus parcelas urbanas—. En 2004, aunque dicha cantidad ha disminuido, aun hay una cantidad importante de tierra loteada vacante:

¹ 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.

² Dirección de Planeamiento Territorial, 1975.

llega a 50% en el Municipio de Pilar, el 41% en Moreno y algo más del 36% en Florencio Varela.

El proceso de polarización socioeconómica que aumenta a partir de los años setenta y se acelera en la década del noventa, 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 calles. La indexación³, en los años ochenta, terminó con las ventas a mensualidades, lo cual trajo infinidad de problemas⁴. El aumento de las tarifas de transporte, a partir de la misma época, conjuntamente con el empobrecimiento de la población, ha contribuido a la disminución de la demanda de los sectores pobres hacia los terrenos más alejados. 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 mayoría de las tierras vacantes de loteos, no poseen infraestructura pues no se la exigía a la época de su realización. También existe una cantidad importante de tierra vacante en áreas de inundación por lluvia o desbordes de ríos y arroyos localizados en las diferentes cuencas del AMBA. Igualmente 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 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.

Potencialidad de utilización

La magnitud de la tierra vacante significa un gran potencial de uso para las diversas

³ 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 (1976-1983). En 1984, fue derogada dicha circular.

actividades urbanas. Sin embargo, solo una porción de dicha tierra es posible de ser utilizada para usos urbanos, en virtud de condiciones urbano-ambientales (algunas de ella, inundable o contaminada) y 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 forma, aunque parcial, de solucionar el 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 chacras) y, muy escasamente, en lotes individuales.

De mantenerse las actuales condiciones socioeconómicas y de políticas específicas para el mercado de tierras, no cambiarán básicamente las pautas de localización de los sectores medios y los loteos para población de bajos ingresos quedarán vacantes, salvo que se implemente una serie de acciones específicas.

Otra demanda real es la de inversores interesados en parcelas de gran magnitud, para la realización de grandes emprendimientos, aunque también están actualmente a la expectativa debido a la recesión producto, fundamentalmente, de la crisis de 2001.

Las políticas posibles

Las tierras no ocupadas deben formar parte de las prioridades de intervención, articuladas a nuevos proyectos productivos como, por ejemplo, la

⁴ Venta de dos o más veces el mismo terreno; compradores dejan de pagar; prescripción veinteañal; sucesiones.

utilización o reutilización de suelo para la implantación de nuevas industrias y 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, utilizarlos para usos distintos de los que fueron originalmente “producidos”) serán diferenciales, según el tipo de baldíos. Las mismas 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 han ofertado, o la han ofertado pero no vendido: i. Si los propietarios no son deudores 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); 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. 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; 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.

Para el caso de grandes extensiones, tanto de tierra fiscal como privada, las mismas deben formar parte de planes de desarrollo y formas de gestión que permitan hacer más equitativa el área metropolitana. En este sentido, se deberán elaborar 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 Hás. 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 las mismas, 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 mediato de dichas playas.

Recomendaciones de políticas y estudios

Sobre las políticas

Estas recomendaciones sobre líneas de políticas para la tierra vacante no son específicas para el AMBA sino a nivel de las ciudades/área metropolitanas latinoamericanas:

- 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.
- Debe fortalecerse 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.

- Se debe ampliar el funcionamiento del mercado. El Estado debe realizar una regulación concentrada en áreas donde el mercado no actúa con fluidez o donde específicamente quiera desarrollar programas urbanos. Ello puede efectivizarse a través de que el Municipio u otra instancia gubernamental, coloque suelo en el mercado. Podría integrar sus Reservas estratégicas a través de compra de vacíos intersticiales o por canje de tierra por deuda fiscal al municipio, por parte de los propietarios de tierra vacante.
- Se debe incentivar la ocupación de los vacíos en las áreas con mayor infraestructura, estimulando la densificación. Esto debe estar articulado a otras regulaciones del mercado pues de lo contrario, puede aumentar excesivamente los precios de los terrenos en dichas áreas.
- Las política tributaria debe estar relacionada a los objetivos de la política urbana. 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.
- Se deben 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 a la ciudad para el futuro asegurando su sustentabilidad, así como la efectividad de los planes de desarrollo urbano, pudiendo potenciar los mismos.

Sobre necesidad de estudios

En los últimos años, existen grandes cambios socio-económico mundiales, que se expresan en las ciudades; la tierra vacante también es distinta y, según diferentes actores, puede servir para diferentes 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 de las mismas. 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 ello 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, sumado a los cambios del Estado respecto a sus propiedades, otorgan a las tierras vacantes un gran protagonismo en las ciudades latinoamericanas actuales. Las ciudades necesitan, para su desarrollo, de 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 porqué 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.

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 a la teoría de la renta y la teoría de localización (en términos de economía urbana). Pero casi no existen trabajos conceptuales sobre la misma, desde las distintas disciplinas que se han ocupado de lo urbano: planificación urbana; geografía; economía; ciencias políticas.

Es necesario realizar investigaciones sobre la realidad urbana latinoamericana, 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 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 los diferentes propietarios de la misma 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 a las 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 de la misma 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.

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), tendientes a una mayor equidad socio espacial.

Buenos Aires, marzo de 2006

Argentina

Rubén PESCI

Corresponsal. La Plata

“¿SUCESOS ARGENTINOS?”

Entre 1945 y 1955 (década de los 2 primeros gobiernos peronistas) existió una película de noticias, creo que mensual, donde se divulgaban los principales “sucesos” argentinos del período.

Argentina está recomenzando a producir “sucesos”, esta vez con un corte quizás menos propagandístico (recordemos que la Iglesia fue precursora de esta práctica divulgadora algo maniqueísta, cuando creó “Propaganda Fide” al inicio de la Contrarreforma). De sucesos se trata; sólo es preciso distinguir la noticia del contenido, para ver con mayor claridad. Veamos algunas noticias notables:

Vivienda: se han vuelto a proyectar y construir muchas viviendas destinadas a sectores de menos capacidad adquisitiva; esto dinamizó la economía y el empleo. Pero se utilizan criterios obsoletos de proyectación y gestión: viviendas individuales, con lote propio, entregadas llave en mano... Cero participación, cero reflexión tecnológica, cero sustentabilidad sobre el empleo de sus ocupantes o sobre la autosustentabilidad alimentaria de sus ocupantes, cero reflexión sobre la localización de estos “ghetos” de pobres...

Infraestructura: se han reiniciado las inversiones en grandes obras, rutas en especial. Pero otra vez en un esquema obsoleto, privilegio del transporte sobre ruedas por sobre el