

ARGENTINA

Nora CLICHEVSKY

CONICET

Posibles políticas sobre tierra vacante: el caso de la ciudad de Rosario, Argentina

En otros números de CYTET nos ocupamos de la tierra vacante. En esta oportunidad nos abocaremos, sintéticamente, a exponer una investigación que contribuye a identificar una metodología para la utilización de la tierra vacante en las ciudades/áreas metropolitanas latinoamericanas, con el objetivo de solucionar el acceso al suelo de la población pobre urbana que habita en asentamientos informales. Se utiliza la ciudad de Rosario como ejemplo, intentando, finalmente, dar recomendaciones que sirvan como insumos a los gobiernos locales, provinciales y nacionales de los países de la región, para la adopción de políticas relativas a la tierra vacante y los asentamientos informales.

La ciudad de Rosario —el centro urbano más importante del Gran Rosario, formado por 11 localidades— cuenta con una superficie de 17.869 hectáreas, una población para el año 2010 de 1.198.528 habitantes, en 456.730 viviendas. Desde mediados de los 70 del siglo pasado, la ciudad se enfrenta a los efectos de una crisis de la estructura económica regional, caracterizada por la disminución de los establecimientos industriales lo que trae como consecuencia el empobrecimiento de la población; a partir de la década del noventa, aumenta aun más la pobreza, multiplicándose las tomas de tierras en condiciones de gran precariedad. En 2008 existían 91 asentamientos informales con 19.246 familias (96.196 habitantes).

Algunos asentamientos se encuentran localizados en áreas de barrancas con problemas de erosión y peligros de derrumbes; otros están al borde de arroyos altamente contaminados y con problemas de inundación por drenajes insuficientes. Casi todos carecen de sistema de desagües pluviales y la insuficien-

cia de las redes hace que se encuentren aguas muy contaminadas en la superficie. Hay presencia de residuos sólidos en la mayoría de los asentamientos y algunos están directamente asentados sobre basurales a cielo abierto.

En cuanto a la **política urbana**, si bien Rosario se caracteriza por tener instrumentos de política de larga data, los mismos se han aplicado muy parcialmente. Actualmente, el Plan Urbano Rosario 2007-2017 no está aprobado por el Poder Legislativo pero se asume como un instrumento urbanístico que interpreta los procesos de cambio de la ciudad y define las formas de actuación para su transformación física y funcional. Dado que el citado Plan Urbano aun no fue aprobado, las regulaciones urbanas se rigen por el Código Urbano en vigencia que posee un sinnúmero de actualizaciones.

No ha existido una política orientada a enfrentar de manera global y sistemática los problemas de provisión de tierras urbanas, ni a nivel provincial ni local. No hay iniciativas que tengan como objetivo permitir el resurgimiento de loteos económicos con servicios básicos provistos, reimpulsando la histórica estrategia familiar de comprar un lote en cuotas para luego auto construir su vivienda, como en las décadas del 50 y 60 del siglo pasado, en la mayoría de las ciudades argentinas, incluida Rosario. No ha habido ninguna iniciativa del gobierno provincial para movilizar el suelo urbano vacante a través de políticas fiscales, ni ha habido acciones que permitan la recuperación del plusvalor que generan las obras públicas. Si la ha habido a nivel municipal, pues el Servicio Público de la Vivienda —SPV—, como parte del Programa Rosario Hábitat (de regularización y mejoramiento de asentamientos informales), ha tenido la intención para ello (un estudio analizó la posibilidad del recupero de plusvalías, en particular las generadas a través de obra pública y que actualmente está en estudio de implementación).

El Municipio aun no posee una política hacia las tierras vacantes, aunque es de mencionar el Registro de Tierras del SPV, en donde los propietarios pueden ofertar tierras para que el SPV desarrolle sus acciones; el mismo ha tenido un muy limitado éxito (han ofertado 15 propietarios con 80 lotes en total, en 3 años de su implementación).

En cuanto a la política tributaria, la Ordenanza núm. 7929, de enero de 2006, del Municipio de Rosario sobre tributación a las tierras baldías establece un mecanismo que permite la urbanización de las tierras vacantes, para lo cual se modificó el Código Tributario, que en su Art. 75 hace mención al concepto de función social de la propiedad privada, estableciendo tasas adicionales a los terrenos baldíos, con el objeto que los mismos se desarrollen y establece que los propietarios y responsables del suelo vacante sin edificar y/o a urbanizar ubicado en zona urbanizable, están obligados a pagar un adicional bimestral del 0,5% sobre la valuación.

Informaciones sobre tierra vacante

La falta de actualización sistemática de los catastros territoriales por largos períodos ha traído graves consecuencias y ha impactado fuertemente a las gestiones y decisiones de tributaristas y planificadores del medio urbano. A las citadas limitaciones se suma la práctica tradicional de registrar en los catastros solamente aquellas parcelas que conforman el mercado formal de inmuebles, desconsiderando la informalidad.

Se comprueba, no obstante, que en la generalidad de las jurisdicciones la aparente falta de datos (y/o su actualización) es una falacia, que en realidad datos existen pero se encuentran dispersos y sin estandarización, como en Rosario. En un levantamiento previo se detectaron y levantaron numerosos datos alfanuméricos y cartográficos, detectándose la necesidad de adquirir otros adicionales para poder hacer los análisis y llegar a las conclusiones esperadas.

El SPV cuenta con el mapeo de las áreas ocupadas por los asentamientos informales de la ciudad en el cual no llega a discriminar cada una de ellas a nivel de inmueble. La base cartográfica catastral y el mapa de distribución de asentamientos han sido elaborados bajo sistemas de proyección y de coordenadas diferentes, pero a pesar de esa aparente limitación, trabajando con sistemas

digitales su compatibilización fue viable, por lo menos dentro de las exigencias de precisión del estudio.

Como primera hipótesis se planteó la posibilidad de integrar esos documentos para identificar los inmuebles (públicos o del mercado formal) que estarían disponibles para que los planificadores y economistas urbanos puedan analizar y decidir. No obstante, las visitas de campo rápidamente evidenciaron la falta de actualización de los datos y fue decidido incorporar un tercer producto cartográfico que representase la realidad urbana al día en que se inició la investigación

Teniendo todos los documentos cartográficos bajo el mismo sistema de coordenadas fue posible superponerlos y realizar análisis visuales los cuales, si bien son fundamentales, no han sido suficientes para obtener conclusiones sobre la disponibilidad de cantidad y calidad de suelo vacante en los alrededores de los asentamientos. Fue necesario poner en práctica las herramientas de análisis espacial con que cuenta un Sistema de Información Geográfica-SIG.

La decisión de definir estrategias de identificación de tierra vacante próxima a los asentamientos implicó la necesidad de solicitar al SIG que defina las áreas de influencia alrededor de los mismos (500, 1.000 y 2.000 m) e identifique a los inmuebles que se encuentran registrados como baldíos dentro de ellas. Al efectuar un zoom sobre las parcelas identificadas por el SIG, comienza a quedar evidente el nivel de desactualización de los datos catastrales y la dificultad (y en algunos casos imposibilidad) de realizar estudios pormenorizados y mucho menos recomendaciones sobre el uso potencial de la tierra vacante en los asentamientos, sin un análisis detallado de la realidad actual de cada asentamiento.

En ciudades que, como Rosario, cuentan con una cantidad considerable de asentamientos informales que se ubican próximos unos de los otros, se torna interesante realizar los análisis espaciales orientados a identificar el suelo vacante alrededor del bloque que conforman. Esta técnica es particularmente interesante cuando el conglomerado de asentamientos está sujeto a planes de regularización que se realizan aproximadamente en el mismo período.

Los resultados insatisfactorios en términos de cantidad y calidad de tierra vacante disponible

Internacional

en un entorno de 500 m de diferentes asentamientos llevó a reconsiderar este criterio. En todos los casos, y a partir de los resultados obtenidos de los análisis espaciales efectuados en ambiente SIG en diferentes asentamientos, fue decidido dejar de lado la identificación de parcelas vacantes ubicadas en hasta 500m del centro del asentamiento por considerar la distancia y la disponibilidad de tierras muy escasa. Además, el límite de 2.000 permitiría a las familias eventualmente relocalizadas mantener sus relaciones sociales y laborales.

De los 26.626 lotes baldíos registrados, el 96,65 % pertenecen a propietarios privados. Es de consignar que existen diferencias de dominio entre los propietarios privados, que son significativas a la hora de realizar propuestas de políticas, dado que es diferente que posean pleno dominio, por ejemplo, a que sea poseedor.

Recomendaciones sobre estudios e instrumentos de políticas

La ejemplificación para el caso de Rosario permite hacer algunas reflexiones generales sobre el tema de la utilización de la tierra vacante como facilitador de las soluciones a la problemática de los asentamientos informales, para otras realidades no sólo argentinas, sino también latinoamericanas. Los posibles instrumentos de políticas que sería deseable implementar para satisfacer la demanda de suelo de la población pobre urbana, con el propósito, por un lado, de mejorar la situación de los habitantes que han ocupado suelo de manera informal, como de prevención del aumento de la informalidad urbana.

Ante todo, es imprescindible:

- i) Realizar diagnósticos precisos de la realidad existente, tanto de asentamientos informales como de tierra vacante. Para el suelo vacante, es necesario poseer conocimiento de los distintos propietarios, las relaciones de dominio y la concentración de la propiedad, tanto pública como privada.
- ii) Estudiar la accesibilidad relativa del suelo vacante existente, con el objetivo de definir si es necesario mejorar las vías y, en especial, el transporte público.
- iii) Considerar la situación ambiental de la tierra vacante y su aptitud urbano ambiental para el desarrollo de actividades urbanas, fuera de toda vulnerabilidad ambiental, para la definición de sus potenciales

usos (residenciales, de protección, para espacios públicos, etc.).

Priorizar la utilización de la tierra con infraestructura, especialmente con red de agua potable y alcantarillado, o a la cual es posible colocarle la misma con escasas inversiones, o que se encuentran dentro de los planes actuales de ampliación de las áreas urbanas. Lo mismo debe analizarse respecto a la recolección de residuos sólidos y los equipamientos tanto educacionales, sanitarios y recreacionales.

Realizar diagnósticos del funcionamiento de los mercados de tierra, legales e ilegales.

Las políticas a adoptar para alcanzar los objetivos deseados, como se ha señalado, de mejorar la situación de la población habitando en la informalidad y prevenir que la misma aumente, y algunos de los instrumentos que las pueden viabilizar son los siguientes:

Suelo vacante e impuesto inmobiliario progresivo

El objetivo del impuesto inmobiliario progresivo es colocar en el mercado el suelo que se encuentra vacío o subutilizado, muchas veces en localizaciones centrales, con infraestructura básica y cercana a equipamientos. Este instrumento exige a los propietarios de dichas tierras su aprovechamiento bajo amenaza de edificación compulsoria y el pago de un impuesto progresivo, pudiendo llegar a la expropiación.

Si los valores del impuesto no pueden ser solventados por los propietarios, éstos podrían resolver vender, aunque sea a bajos precios (relativos). Esto posee tres impactos potenciales: 1) la población pobre podría comprar un terreno en el mercado formal; 2) se podría densificar áreas urbanas intersticiales, mejorando la economía urbana; y, 3) el Estado recaudaría mayores impuestos, pudiendo destinar parte de los mismos para créditos y/o subsidios a los sectores más pobres.

Suelo vacante y política tributaria con equidad

Para que una política sobre el suelo vacante posea sostenibilidad debe articularse a una política tributaria urbana distributiva, atendiendo al principio de equidad, que se vincule al instrumento antes citado de Impuesto progresivo al suelo vacante. Es necesario:

- a) Definir el valor del impuesto inmobiliario, en relación al valor real de mercado de la propiedad, con una actualización periódica.
- b) Definir un impuesto diferencial, según valor de mercado de la propiedad, aumentando el impuesto progresivamente al valor del inmueble.
- c) Especificar un porcentaje del impuesto a las propiedades de mayor valor que podrá ser aplicado para financiar obras en los barrios más pobres y con mayo-

res carencias de equipamiento e infraestructura.

La implementación de estos instrumentos permitiría la mejora sustancial del acceso de los habitantes actualmente localizados en asentamientos informales al suelo legal urbano, como parte de políticas de equidad e inclusión social.

Febrero 2011