

Las tierras vacantes en el Partido de La Plata: Gestión del suelo y lógicas del mercado. Estrategias de intervención en pos de un desarrollo sostenible

Daniela Cortizo¹

Breve exposición del objeto o tema de tesis

En la tesis doctoral² se aborda el proceso de expansión urbana dispersa, en particular la problemática de las tierras vacantes, teniendo como objetivo general analizar el rol de las mismas al interior de ese proceso en el Partido de La Plata, a partir del reconocimiento de sus diversos factores causales y sus atributos urbanos, en relación con las políticas de gestión del suelo y las lógicas del mercado, tendiente a la definición de estrategias de intervención que contribuyan a un desarrollo urbano más integrado y sostenible.

Las preguntas conductoras que guían esta investigación hacen referencia a: Cómo es el proceso de expansión en donde están insertas las tierras vacantes? Cómo son estas tierras, qué características tienen? Qué genera la existencia de estas tierras al interior de las ciudades? Por qué se generan las tierras vacantes?Cuál es el rol de los distintos actores -el estado y el mercado- en esta generación? Qué potencialidades tienen? Qué podrían generar? Qué estrategias de intervención serían adecuadas para un uso sostenible de estas tierras? Teniendo como hipótesis general que la existencia de tierras vacantes al interior del área urbana del Partido de La Plata, caracterizadas por la presencia de numerosos atributos urbanos -servicios básicos e infraestructura, entre otros- es resultado de lógicas del mercado no reguladas, debido a la ausencia de políticas de gestión de suelo orientadas al desarrollo urbano planificado y sostenible por parte del Estado.

El presente trabajo se enmarca en la beca doctoral del CONICET, que desarrollo en el Instituto de Investigación y Políticas del Ambiente Construido, de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata (IIPAC-FAU-UNLP). A su vez, he finalizado la cursada de la Maestría en Ciencias del Territorio (FAU-UNLP), y me encuentro escribiendo la respectiva tesis, que involucra la misma

¹ IIPAC-FAU-UNLP. Contacto: cortizodaniela@gmail.com.

² Doctorado en Geografía. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata. Directora de Tesis: Frediani, Julieta. En el marco de Beca Interna Doctoral CONICET período 2015-2020.

problemática, por lo tanto dicho trabajo será un insumo importante para la tesis de doctorado.

Avances desde lo teórico

Caracterización del proceso de expansión urbana en las periferias de las ciudades

El proceso de crecimiento de las ciudades latinoamericanas de las últimas décadas ha combinado densificación de algunas zonas y crecimiento disperso en otras. La mancha urbana se va expandiendo cada vez más, sobre las áreas rurales, con bajas densidades, dejando espacios intersticiales sin ocupar, generando diversos problemas - encarecimiento en la prestación de servicios públicos para el Estado, desaprovechamiento de la infraestructura instalada no utilizada, grandes tiempos y costos de transporte, dependencia del uso del automóvil privado, avance sobre tierras productivas, entre muchos otros - aportando a la fragmentación e insostenibilidad urbana. Se ha avanzado en la identificación de las características principales de estos procesos de expansión dispersa, identificando algunas de sus causas y de los efectos que genera.

A su vez, esta amplitud del hecho urbano “modificó la habitual relación centro-periferia, conformando manchas urbanas que ocuparon el territorio en forma desigual y discontinua, formando una intrincada red de relaciones con realidades físicas y funcionales cada vez más complejas” (Tardín, 2010). Las periferias de las ciudades son el ámbito en donde se dan estos procesos, en donde las ciudades crecen y se expanden, y por ello es necesario definir las.

En los últimos años, han surgido grandes transformaciones en relación al concepto de periferia, y grandes debates en relación a estas franjas de transición territoriales, surgiendo conceptos como periurbano, suburbano, rururbano, entre otros, para explicar la realidad actual. “La constante transformación del espacio periférico en relación con las fases de crecimiento no permite que hoy se pueda establecer un concepto único para definirla. Ésta ya no es una sola, sino que la identificación de varias periferias en el sistema urbano permite hablar de una diversidad de conflictos, formas e intervenciones con relación a estas áreas, y debe repensarse el término de periferia en este ámbito” (Arteaga Arredondo, 2005). Es por esto que es necesario definir las como una variedad de lugares que reclaman un conocimiento y una intervención adecuados a sus especificidades. Para repensar la periferia es necesario comprender que se trata de espacios dinámicos, partiendo de la idea de entenderla como un espacio cambiante en el

tiempo, siendo los lugares en donde se dan los distintos procesos de expansión urbana, los distintos tipos de formas de ocupar el territorio.

En muchos casos, se las identifica como “espacios incompletos”, por la falta de servicios básicos, de equipamientos colectivos, de centralidad y/o simbolismo e imagen, con un fuerte déficit en el espacio habitable y en las infraestructuras. A su vez, estas zonas se caracterizan por un bajo nivel de accesibilidad, desde y hacia las zonas de centralidad, ya sea por la deficiente infraestructura vial a nivel urbano, por la carencia de un sistema de transporte colectivo adecuado, la presencia de barreras físicas no superadas o integradas, y la yuxtaposición y conflicto de los tejidos consolidados. En general, esto se debe a que estos espacios se caracterizan por la ausencia de un modelo previo y de una concepción global dentro del sistema urbano, siendo lugares definidos por la repetición de piezas uniformes pero sin un orden o lógica general, teniendo el proceso de formación una lógica espontánea.

Pero es importante reconocer que las periferias no pueden ser calificadas solamente como un problema. “El discurso urbanístico sobre la periferia ha evolucionado, desde el rechazo de un espacio calificado como negativo y degradado a la aceptación de un espacio al que se le reconoce un orden y una lógica diferente a la ciudad tradicional” (Arteaga Arredondo, 2005). En relación a esto, Dematteis (1996) señala que “las nuevas periferias parecen destinadas a convertirse en la verdadera metrópolis”. Hemos pasado de periferia negativa a la periferia positiva, aquella donde se presenta la oportunidad de pensar y construir la ciudad actual (Solá-Morales, 1997). Ahora se entiende como un espacio con lógica e identidad propias, que intenta reflexionar sobre su propia forma de construirse, sobre sus diferencias con la ciudad tradicional, donde la fuerza de los espacios vacantes contrasta con la debilidad de las actividades y de la edificación, donde el aparente desorden espontáneo se convierte en la fuerza, la identidad y la característica del lugar (Arteaga Arredondo, 2005).

La periferia como una estructura espacial discontinua y extendida, con centros compactos que se mezclan con asentamientos dispersos, y con áreas naturales y rurales, que se encuentran conectados por una red viaria potenciada. La ciudad “invadió” las áreas rurales, y presentan unos “huecos” o piezas territoriales no consolidados en medio de la urbanización existente, y a su vez, frentes urbanos que avanzan hacia la conquista de nuevos espacios no ocupados (Tardín, 2010). Estos espacios, que denominaremos tierras vacantes, son el objeto de la tesis, inserta en el proceso de expansión urbana dispersa, en el ámbito de las periferias de las ciudades.

Categoría Principal de Análisis: Tierra Vacante

Se analizaron los distintos autores que estudian la problemática, advirtiendo que existen diversas denominaciones para dar cuenta del suelo sin uso o sub utilizado, resultado de múltiples definiciones de distintos autores para describir o definir estas realidades. Son expresiones que tienen en común el concepto de vacuidad pero con matices que varían en función de las particularidades analizadas en cada caso (Trigo, 2011). Son tramos de suelo urbano que permanecen sin uso efectivo, o no alcanzan su mejor potencial de utilización, haciendo difícil el establecimiento de una definición única (Larangeira, 2004).

En base a las definiciones de Fausto Brito y Rábago, 2001 y Sonia Trigo, 2011 (*Vacios Urbanos*); Fausto Brito, 2005 (*Espacios Vacantes*); Solá Morales, 2002 (*Terrain Vague*); Nora Clichevsky, 2002 y Guillermina Urriza, 2011 (*Tierra Vacante y Vacante Latente*), Larangeira, 2004 (*Falsos Vacantes*); Raquel Tardín, 2010 (*Espacios Libres*); se construyó una visión propia del concepto.

En la investigación, se entiende por tierra vacante a los terrenos que permanecen no utilizados, (vacíos) que se encuentran desocupados, o bien, cuyo uso parezca ser inferior a su potencial de aprovechamiento urbano. Se trata de una amplia gama de sitios, que reconocidos como urbanos y servidos directamente o muy próximos a infraestructuras ya instaladas, no se desarrollan en la plenitud de su potencial, contrariando el principio de función social de la propiedad, y que pueden localizarse: dentro del perímetro de la aglomeración, dentro del perímetro denominado “área urbanizable” -área en donde la legislación vigente permite usos urbanos- o en el área adyacente a éstas.

Estas tierras pueden ser de propiedad privada (distintos tipos de propietarios) o fiscal (sin uso, o que ha sido desafectada de sus anteriores usos), y pueden encontrarse de dos formas: (a) subdivididas en parcelas denominadas “urbanas”, o (b) en parcelas rurales. Estas tierras podrían ser usadas para fines residenciales, industriales, comerciales y de servicios por encontrarse dentro de alguna de las áreas antes mencionadas. No se incluyen en esta categoría a las áreas de protección ecológica y de uso público -plazas, parques- mientras mantengan esos usos. Estas tierras pueden tener diversos tamaños, que van desde parcelas pequeñas dispersas, hasta grandes predios de varias hectáreas. Se trata de espacios que pueden incluir: (a) terrenos intersticiales y lotes baldíos: los primeros pueden ser terrenos residuales de grandes urbanizaciones así como reservas de tierra urbanizable; los segundos son parcelas de diferentes dimensiones en

fraccionamientos -de uso habitacional, industrial, comercial-, es decir, ya urbanizados pero sin edificación; (b) construcciones abandonadas o semi-utilizadas -por ejemplo, casas y edificios degradados, en centros históricos-; conjuntos edificados para una actividad específica que ya no se desarrolla en el lugar (como algunas fábricas, centros comerciales, instalaciones militares, equipamientos especiales) (Fausto, 2005); (c) tierras que en la actualidad presentan uso productivo intensivo, y que se encuentran localizadas dentro del perímetro urbano, ya que se estima que a corto-mediano plazo serán ocupadas con usos urbanos (Urriza, 2011).

Cuando decimos “tierra”, hacemos referencia a la extensión de suelo, con límites precisos, en la ciudad, “ligado a la idea física de una porción de tierra en su condición expectante, potencialmente aprovechable pero ya con algún tipo de definición en su propiedad” (Solá-Morales, 2009), y que reúne unas condiciones mínimas para ser edificado y en la que posteriormente su uso pueda desarrollarse adecuadamente; estas condiciones se refieren fundamentalmente a las dotaciones de algún servicio básico - agua, cloacas, gas, energía eléctrica-, y la accesibilidad.

Hacemos referencia a “vacante”, como vacío, libre de actividad, ausencia de uso, improductivo e incluso obsoleto; por otra parte, vago en cuanto a su imprecisión, como espacios indefinidos e inciertos (Solá-Morales, 2009). A su vez, cuando nos referimos a la condición de vacante, hacemos referencia a que “no tiene uso”. En el momento de “usar” esta tierra, no necesariamente tiene que significar algo construido, sino que puede cumplir un uso ambiental -por ejemplo, un reservorio o un parque inundable-, social -como un equipamiento, un parque o plaza-, o económico-productiva -por ejemplo huertas urbanas-, entre otros.

“Son lugares obsoletos en los que sólo ciertos valores residuales parecen mantenerse a pesar de su completa desafección de la actividad de la ciudad. Son, en definitiva, lugares externos, extraños, que quedan fuera de los circuitos, de las estructuras productivas. Son islas interiores vaciadas de actividad, son olvidos y restos que permanecen fuera de la dinámica urbana convirtiéndose en áreas simplemente deshabitadas” (Sola Morales, 2009).

En relación a la noción de “sub – utilización” de los espacios urbanos, es necesario establecer parámetros para calificar la intensidad de utilización de los mismos. La subutilización tiene una connotación negativa o de reproche con respecto al grado actual de utilización, juzgando el hecho de que no se encuentren plenamente aprovechados en su capacidad o potencial (máximo, ideal u óptimo) (Fausto, 2005) Es por esto que

resulta difícil definir cuándo un espacio está sub-utilizado sin que termine siendo algo subjetivo, haciendo necesario establecer parámetros claros para definir estos terrenos. Existe también la tierra vacante latente, dada por viviendas y comercios en áreas centrales, obsoletas, a la espera de valorización por otros usos (Clichevsky, 2007); como así también por viviendas unifamiliares, ubicadas en el centro de las ciudades, en donde un cambio de normativa permite mayores densidades y se convierten en terrenos expectantes, para la construcción de torres, etc. Y por último, esta categoría está integrada también por terrenos desactivados, 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. Estas tierras se constituyen como un elemento importante a la hora de plantear políticas urbanas, y están a la espera de nuevas inversiones que permitan su demolición o desarrollo (Clichevsky 1999).

En otros casos, la presión por el acceso a la tierra da lugar a desarrollos por vía de la irregularidad, con la construcción de viviendas donde infraestructura y servicios urbanos no están disponibles, o donde las condiciones medio ambientales no son aptas, definiendo otra subcategoría que se podría considerar como 'falsos vacantes' (Larangeira, 2004). En general, estas tierras ocupadas ilegalmente (villas, asentamientos precarios, favelas, etc.) son consideradas legalmente como vacantes.

Es importante destacar que esta problemática debe visualizarse en un sentido amplio, como concepto y como fenómeno urbano, y entendiéndolos como un sistema, reforzando esta idea integral en contraposición a la intervención puntual en los espacios vacantes sin la consideración del todo, reconociendo la naturaleza compleja de estos espacios y la diversidad de ellos. Como así también en un sentido dinámico, como algo que evoluciona a lo largo del tiempo, entendiendo que la "aparición y desaparición" de terrenos vacantes no es espontánea, sino que forma parte de los ciclos de vida de las áreas urbanas. "La fase de evolución de estas áreas (expansión, consolidación, declive, renovación) y otras diferencias morfológico-funcionales (el consumo de espacio por habitante, la densidad de edificación, los servicios urbanos y la infraestructura disponible,...), son determinantes para dar mayor objetividad a los criterios que tratan de calificar la sub-utilización o el aprovechamiento equitativo de la ciudad para todos los grupos sociales. Por ello, los espacios vacantes no pueden entenderse de manera

aislada sino como parte de una unidad territorial de crecimiento o fragmento urbano que a su vez, está íntimamente ligado a los demás que componen el rompecabezas metropolitano. Es entonces importante tratar de discernir si existe un tiempo “normal” de maduración de estos trozos urbanos, llegado el punto en que cumplen los objetivos para los que fueron construidos o cuando se posibilita un máximo aprovechamiento de los espacios que los componen, lo cual se puede interpretar no sólo en un sentido mercantil o físico, sino también de orden legal, financiero, social, incluso político” (Fausto, 2005).

En este sentido, la cuestión de las tierras vacantes cobra importancia, ya que son los espacios en donde la ciudad va a crecer, de la forma en que se intervenga sobre estas tierras se podrían salvar algunos de los problemas generados por la ciudad dispersa. Es por esto que las tierras vacantes no deben entenderse como fragmentos aislados, sino como parte de un sistema, que es la ciudad, y las dinámicas de su crecimiento que en ella operan. Se trata de una problemática compleja, y como tal requiere de un abordaje integral.

En la investigación, se la analiza desde dos visiones, tanto como un problema - insostenibilidad y fragmentación urbana- como una oportunidad, desde un aporte a la integración y sostenibilidad del territorio.

La multi-causalidad en la vacancia de la tierra

Se avanzó en la explicación de que no hay una única causa que explique la vacancia de la tierra. Por el contrario, son múltiples las causas por las cuales un terreno puede mantenerse sin uso. Es por eso que para el abordaje de la problemática, es necesario explorar los elementos que determinan la existencia de estas tierras, para poder entender que hay diversos procesos causales por los cuales se generan y mantienen los terrenos vacantes. Estos procesos se clasificaron según dos criterios:

- desde las dimensiones involucradas: se identificaron seis dimensiones, y dentro de cada una de ellas, distintas variables. En primer lugar, la dimensión económica (procesos especulativos, falta de recursos económicos del propietario, Funcionamiento del mercado de tierras Y Relación oferta – demanda, períodos de inestabilidad o crisis económica, reservas de ahorro familiar). En segundo lugar, la dimensión ambiental (características topográficas, riesgos potenciales, condicionantes ambientales adversas). En tercer lugar, la dimensión físico – espacial (estrategias de localización, dimensiones del terreno, usos incompatibles, cobertura de servicios básicos, reservas de suelo para la

extensión de algún uso). En cuarto lugar, la dimensión legal – normativa (propiedad y tenencia de la tierra, burocracia, restricciones de uso, cuestiones relacionadas con la normativa de usos del suelo y el uso potencial permitido, abandono, herencias vacantes). En quinto lugar, la dimensión política – de gestión (ausencia de políticas de acción real sobre tierra vacante, política tributaria). Y, por último, cuestiones relacionadas a los cambios políticos y económicos.

- desde la lógica de los actores involucrados: a su vez, estos procesos causales están en relación a múltiples actores, con diferentes lógicas de actuación, que producen la ciudad, identificando los actores y sus respectivas lógicas de actuación, involucrados en la dinámica de generación y permanencia de tierras vacantes.

Las lógicas del Mercado

Es importante destacar que los precios de la tierra urbana y la operatoria del mercado inciden en el desarrollo de la ciudad, generando una diferenciación socio espacial del crecimiento (Urriza, 2006). En relación a esto, se avanzó en el reconocimiento de las principales características de la tierra urbana en relación al Mercado de Suelo – irreproductividad, la escasez, y su duración de muy largo plazo.

A su vez, el valor de mercado -de cambio- depende del uso potencial, más que del uso actual denominado el principio del más elevado y mejor uso. Eckert (1990) expresa que este “...es más obvio en el caso de la tierra vacante, la cual tiene un valor basado en su uso potencial. Cuanto más redituable sea el uso potencial, más alta será la demanda y el valor de mercado. La tierra vacante en un área urbana tiene mayor valor que (...) en un área rural”.

La Gestión del suelo

Se analizarán los instrumentos con que cuenta el Estado para la dinamización de las tierras vacantes desde las políticas de gestión del suelo. Para luego poder definir Estrategias de intervención para su (re)utilización sostenible en el Partido de La Plata indagando acerca de las características que las mismas deberían tener para poder contribuir a una mayor integración y sostenibilidad urbana.

Avances desde lo metodológico

La metodología a aplicar parte de un abordaje sistémico relacional en el marco del cual se considera al territorio como un sistema complejo, emergente de la relación

sociedad – naturaleza, y considerando asimismo al sistema urbano como una configuración compleja de la relación territorial emergente, condicionada por las características del medio y la participación de los actores políticos, económicos y sociales que configuran el territorio y cada uno de los subsistemas que lo componen. Para abordar el objeto de estudio, desde el enfoque conceptual propuesto, esta metodología propone combinar métodos cualitativos con otros cuantitativos para la observación y registro de los vectores estructurantes del proceso de crecimiento urbano, poniendo foco en las tierras vacantes, en relación a la gestión del suelo y las lógicas de mercado y los distintos actores involucrados.

Caracterización del Área de Estudio

El Partido de La Plata cuenta con una población total de 654.324 habitantes y una superficie de 88.887 ha (Censo 2010, INDEC). Se distribuyen en 195.443 habitantes que residen en el casco fundacional de la ciudad (2807 ha), es decir el 37,7% de la población total del partido se localiza en el 3,25% de la superficie total, que como centro urbano cuenta con todos los servicios e infraestructura, transporte, espacios públicos, equipamientos, etc. Pero la ciudad creció más allá de los límites de la circunvalación, extendiéndose en superficie, a partir de vías estructurales de circulación, pero sin seguir muchos de los parámetros que habían sido establecidos en la planificación de la ciudad. Así, el crecimiento en la periferia se dio de forma desordenada, con bajas densidades, con usos predominantemente residenciales y centralidades débiles, dependiendo del centro urbano y con uso predominante del automóvil. En estas áreas periféricas es donde residen los 458.881 habitantes restantes (62,3% de la población total) en 86.080 ha (96,7%) (Censo 2010, INDEC³).

La actualidad y relevancia de esta temática de las tierras vacantes en el caso de estudio, a partir de temas actuales como la Ley de Acceso Justo al Hábitat, y los créditos otorgados por la Nación Argentina para el acceso de los sectores medios a la vivienda propia (ProCreAr), ubican a las mismas en el centro del debate acerca de cómo tiene que crecer la ciudad.

Identificación y clasificación de tierras vacantes

³ Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda Año 2010. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

En una primera instancia, se identificaron las tierras vacantes del área de estudio, para luego analizarlas según dos variables: las formas/intensidades de ocupación dominantes en el área, y el marco legal normativo que rige el uso potencial futuro de esas tierras. Se utiliza un Sistema de Información Geográfica (SIG) para la sistematización y análisis de la información.

En relación a los condicionantes para reconocer los espacios vacantes, debemos decir que se trata de tierras difíciles de identificar y cuantificar, ya que muchas de ellas son parcelas dispersas de pequeños tamaños. A su vez, cabe destacar el dinamismo con el que esto se modifica, con el que esta ciudad se expande y estas tierras vacantes se ocupan. Es por ello que para la identificación de áreas vacantes se ha elaborado una metodología basada en la fotointerpretación de imágenes satelitales de Google Earth (año 2016). Se utiliza la manzana (10.000 m²) como unidad de análisis, clasificándolas según dos parámetros: (i) Intensidad de Ocupación, y (ii) Uso Dominante.

(i) Las intensidades de ocupación están en función de la vacancia de la tierra. Se dividen en 5 tipos, que están en relación a la subdivisión o no de la manzana en parcelas, y al porcentaje de espacio vacante y ocupado:

- Manzanas sin subdivisión en parcelas urbanas - Vacante: Pueden ser terrenos que nunca se usaron ni ocuparon, zonas productivas que ya no se utilizan, tierras fiscales sin uso actual, cavas sin uso.

- Manzanas sin subdivisión en parcelas urbanas - Ocupada: predominancia de espacio libre por sobre espacio construido, grandes parcelas con baja ocupación del suelo.

- Manzanas subdivididas en parcelas urbanas - Vacante: Pueden ser terrenos que nunca se usaron ni ocuparon por diversos motivos, pero han sido subdivididos en parcelas urbanas

- Manzanas subdivididas en parcelas urbanas - con predominancia de parcelas vacantes: son espacios en consolidación, con un alto porcentaje (más del 70%) de lotes vacantes en relación a los ocupados.

- Manzanas subdivididas en parcelas urbanas - con predominancia de parcelas ocupadas: son manzanas consolidadas, con poca presencia de tierras vacantes. Solo alguna parcela aislada, pero predomina la ocupación.

(ii) A su vez, se pueden identificar en estas manzanas (y el agrupamiento de ellas) zonas según el uso dominante: Residencial Formal Abierto; Residencial Formal Cerrado; Residencial Informal; Rural-Productivo; Espacios Verdes; Industrial; Vacante.

Una vez clasificadas las manzanas del partido según estos dos criterios, se lograron identificar las grandes tierras vacantes del Partido (1 manzana o más), como así también las áreas con gran cantidad de parcelas vacantes de menor tamaño, las cuales llamaremos “Áreas en vías de consolidación”. Y a su vez este análisis nos permite visualizar el área en donde están insertas, los usos cercanos principales y los tipos residenciales predominantes de la zona.

En relación al uso potencial, es necesario analizar el marco legal de usos de suelo en el Municipio. El Código de Ordenamiento Urbano⁴ (COU) vigente desde el año 2010 en el Partido de La Plata, clasifica el territorio en “áreas” -ámbito resultante de la primera división que se hace sobre el territorio del Partido, con el fin de ordenar en forma general los distintos usos que en él se desarrollan- y “zonas” -ámbito resultante de la subdivisión de cualquiera de las áreas en unidades menores, con el fin de regular la localización de actividades particulares y la intensidad de ocupación-. A efecto del análisis, se explicarán a continuación las tres áreas:

- Área Urbana: territorio destinado al asentamiento poblacional intensivo, con uso predominante residencial, actividades terciarias, producción compatible, equipamientos y servicios comunitarios
- Área Complementaria: sectores adyacentes o próximos al área urbana considerados como zonas de ampliación o ensanche urbano.
- Área Rural: ámbito territorial destinado a la localización de usos agropecuarios de tipo intensivo y extensivo. Admite la vivienda permanente aislada, el uso habitacional unifamiliar y Proyectos Especiales o Particulares.

Figura 1. Tierras Vacantes y Áreas en Consolidación en el Partido de La Plata.

Elaboración propia Año 2016

⁴ Código de Ordenamiento Urbano de la ciudad de La Plata. Año 2010.



Fuente: Elaboración Propia

Dentro del “área urbanizable” -Área urbana y área complementaria de partido-, se pueden visualizar una gran cantidad de áreas en proceso de consolidación (Figura 1), con gran cantidad de parcelas vacantes en los tres ejes de crecimiento, como así también manzanas vacantes, que van desde 517 ha en el eje sureste (24% del área urbanizable), 1159 ha en el norte (17% del área urbanizable), y hasta 1229 ha en el eje suroeste (19 % del área urbanizable).

Del análisis previo, donde se clasificaron las manzanas según uso e intensidad de ocupación, y según el área del COU en donde están insertas, se identificaron áreas vacantes en distintos contextos, lo que nos permite dar cuenta de la situación locacional de estas tierras, en relación a qué usos están presente en los alrededores, y qué se permite hacer en ellas. El análisis identifica 6 tipos, divididas en áreas y manzanas, según el análisis realizado previamente:

Tabla 1. Formas e intensidades de ocupación dominantes, por manzana, según eje de crecimiento en área urbanizable

AREAS		
1	Área con gran cantidad de parcelas vacantes en entorno informal	Áreas que agrupan varias manzanas con la misma condición, parceladas y presentando gran cantidad de pequeños lotes vacíos, en entornos de urbanizaciones informales (villas y asentamientos)
2	Área con gran cantidad de parcelas vacantes en entorno formal cerrado	Áreas que agrupan varias manzanas con la misma condición, parceladas y presentando gran cantidad de pequeños lotes vacíos, en entornos de urbanizaciones cerradas.
3	Área con gran cantidad de parcelas vacantes en entorno formal abierto	Áreas que agrupan varias manzanas con la misma condición, parceladas y presentando gran cantidad de pequeños lotes vacíos, en entornos de residencias formales abiertas.
MANZANAS		
4	Manzanas vacantes en área urbana	Manzanas vacantes localizadas en áreas urbanas, delimitadas por la normativa de usos de suelo
5	Manzanas vacantes en área complementaria	Manzanas vacantes localizadas en áreas complementarias, delimitadas por la normativa de usos de suelo
6	Manzanas vacantes en área rural adyacente	Manzanas vacantes localizadas en áreas rurales, adyacentes a las áreas urbanizables (áreas urbanas y complementarias) delimitadas por la normativa de usos de suelo

Fuente: Elaboración Propia

Creación de una Tipología de Tierra Vacante

Una vez identificadas las tierras vacantes del Partido, y su entorno inmediato, se construirá una tipología de tierras vacantes, basada en la identificación de sus atributos urbanos, para la posterior construcción de cartografía temática con los distintos tipos identificados.

Estos atributos se dividen en dos tipos: los atributos propios, que se definen en función de sus características: morfológicas (tamaño, cantidad de parcelas, tipo de parcela); legales-normativas (uso permitido según normativa, zona urbana en que está inserta, estado actual/uso real); ambientales (anegabilidad, infraestructura de servicios disponibles -en el predio o cercanos-, cercanía a focos contaminantes, aptitud del suelo); del propietario (tipo de propietario) y económicos (precio de la tierra, impuestos que rigen en el predio); y los atributos de localización, definidos a partir de la cercanía a puntos atractores, la distancia al centro urbano, la cercanía a vías principales, y el servicio disponible de transporte público.

Reflexiones, Actividades y líneas a profundizar

Hasta la fecha, se ha hecho una revisión del marco teórico conceptual para la definición de los conceptos principales -tierra vacante, periferias urbanas, proceso de expansión urbana dispersa-, a su vez se ha avanzado en el reconocimiento de la multicausalidad en la vacancia de la tierra, y de los principales actores involucrados, caracterizando el actual proceso de expansión -con tierras vacantes- en las ciudades latinoamericanas, y a partir de allí, se hizo foco en el caso de estudio, analizando este proceso desde distintas dimensiones. Se identificaron las tierras vacantes y las áreas en vías de consolidación en el caso de estudio, comenzando a realizar la cartografía básica necesaria para el desarrollo de la tesis.

A partir de ahora, se pretende profundizar en los actores sociales involucrados en la problemática de investigación. Por un lado, se analizarán los instrumentos de gestión del suelo, y las herramientas que el Estado tiene para revertir los procesos mencionados. Se busca dar respuesta a cómo las políticas actuales en relación al suelo contribuyeron a la generación de estas tierras. Como así también el rol de los actores relacionados al mercado, y a la sociedad en general, realizando trabajo de campo y entrevistas en profundidad a actores clave.

A su vez, se pretende avanzar con la realización de la tipología de tierras vacantes, definiendo los atributos urbanos necesarios para la elaboración de dicha tipología.

Bibliografía

Arteaga Arredondo, I. (2005) De periferia a ciudad consolidada. Estrategias para la transformación de áreas urbanas marginales. *Bitácora Urbano Territorial* 9(1) pp 98-111.

Clichevsky, N. (2007) La tierra vacante “revisitada”. Elementos explicativos y potencialidades de utilización. *Cuaderno Urbano* (6) pp. 195-219.

Clichevsky, N. (2002) Tierra vacante en países latinoamericanos. Cambridge, Ma, Lincoln Institute of Land Policy.

Clichevsky, N. (1999) Tierra Vacante en Ciudades Latinoamericanas. Situación Actual y Propuestas para su Utilización. El Caso de Buenos Aires, Argentina. Informe de Investigación. CONICET-UBA - Lincoln Institute of Land Policy.

Dematteis, G. (1996) Suburbanización y Periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. En: Monclus, F (Ed.) *La ciudad dispersa, suburbanización y nuevas periferias*. Centre de Cultura Contemporànea de Barcelona.

- Eckert, J. (1990) Valuación de la tierra. En *Tasación de la propiedad y administración de la evaluación*. Chicago, Asociación Internacional de de Oficiales de la Evaluación
- Fausto, A.; Rábago, J. (2001) ¿Vacíos urbanos o vacíos de poder metropolitano? Boletín CF-S. Puebla, México. Recuperado de <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n21/aafau.html>
- Fausto, A. (2005) Desarrollo Urbano Equitativo en las ciudades mexicanas. Consideraciones respecto a los terrenos intersticiales vacantes. El caso de Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). Third Urban Research Symposium of the World Bank on “Land Development, Urban Policy and Poverty Reduction”. Brasilia.
- Larangueira, A. (2004) Tierra Vacante en las ciudades de América Latina: Desafíos y Oportunidades. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, MA.
- Solá Morales, I. (2002) *Territorios*. Editorial Gustavo Gili, Barcelona.
- Tardin, R. (2010) *Espacios Libres. Sistema y Proyecto Territorial*. 1era edición, Editorial Nobuko. Buenos Aires.
- Trigo, S. (2011) Los “vacíos Urbanos”. Causas de su existencia en el suelo urbano de la primera periferia de Madrid. *Territorios en Formación* (1). Recuperado de <http://polired.upm.es/index.php/territoriosenformacion/article/view/1287>
- Urriza, G. (2011) La disponibilidad de Tierras Vacantes y la expansión urbana en Bahía Blanca. *Huellas* (15) pp 198-220. Recuperado de <http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/pubpdf/huellas/v15a14urriza.pdf>
- Urriza, G. (2006) Efectos del mercado de suelo y los precios en el desarrollo urbano de Bahía Blanca. *Revista Universitaria de Geografía* 15(1) Bahia Blanca.