Tesis doctoral

Tierra vacante: Estado y mercado en los procesos de crecimiento urbano

Estrategias para su gestión en el Partido de La Plata

TIERRA VACANTE: ESTADO Y MERCADO EN LOS PROCESOS DE CRECIMIENTO URBANO

Estrategias para su gestión en el Partido de La Plata

Tesis doctoral presentada por

DANIELA CORTIZO

ante la

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la
Universidad Nacional de La Plata

para acceder al grado académico de

DOCTOR EN GEOGRAFÍA

Directora: **Dra. Julieta Frediani**

Co-Director: **Dr. Juan Pablo Del Río**

La Plata, Argentina

Noviembre, 2019

RESUMEN

Las ciudades en América Latina se han caracterizado en las últimas décadas por un proceso de urbanización creciente que las transforma, en donde se dan al mismo tiempo procesos de expansión y densificación, configurando la ciudad “com-fusa”, con la presencia de espacios sin uso en su interior, las tierras vacantes. En este contexto, en la presente tesis doctoral se aborda la problemática de la tierra vacante al interior de estas ciudades en general, y del Partido de La Plata en particular, considerándolas como un recurso que puede ser movilizado para el redireccionamiento de los actuales procesos de crecimiento urbano. Para tal fin se analizan los roles del Estado y del mercado como los actores y lógicas principales en la dinámica de generación y regulación de suelo urbano, focalizando en la acción del Estado como gestor de políticas que inciden en el funcionamiento del mercado.

La hipótesis que guía la investigación sostiene que la existencia de tierras vacantes al interior del área urbanizable del Partido de La Plata, es resultado de lógicas de mercado no reguladas, debido a restricciones en la gestión del crecimiento urbano por parte del Estado. Para dar respuesta a los objetivos e hipótesis, la metodología adoptada parte de considerar al territorio como un sistema complejo, emergente de la relación espacio - sociedad, y a la ciudad como una configuración de la relación territorial emergente, condicionada por las características del medio (el espacio), y la participación de los distintos actores que configuran el territorio (la sociedad). De este modo, se estimula la discusión de políticas que redefinan los roles del Estado y del mercado, a partir del reconocimiento de las condiciones que las originan y de sus atributos, en pos de formular estrategias para la aplicación de instrumentos para la gestión de estos espacios, dirigidos al crecimiento urbano sostenible.

Palabras clave: tierra vacante, Estado, mercado, crecimiento urbano, gestión

INDICE

Índice de figuras.....	8
Índice de tablas.....	11
Agradecimientos.....	13
Introducción.....	14
Estructura y organización de la tesis.....	19
PARTE 1 ABORDAJE TEÓRICO METODOLÓGICO.....	22
Capítulo 1 Aproximación teórica y abordaje metodológico. Estado y mercado en los territorios latinoamericanos.....	23
1.1 Roles del Estado y el mercado en el crecimiento urbano.....	23
1.1.1 Los territorios latinoamericanos en la globalización.....	23
1.1.2 Los roles del Estado y el mercado en las transformaciones urbanas: la práctica urbanística en los territorios latinoamericanos.....	27
1.1.3 Gestión del territorio: el Estado local y las políticas públicas de gestión de la tierra urbana.....	30
1.1.4 Síntesis aproximación teórica.....	33
1.2 Abordaje metodológico.....	34
1.2.1 Análisis de los procesos de crecimiento urbano desde las lógicas del Estado y el mercado.....	35
1.2.2 Tipología de tierras vacantes.....	37
1.2.3 Identificación y análisis de instrumentos de gestión.....	42
1.2.4 Estrategias de gestión.....	42
1.2.5 Síntesis abordaje metodológico.....	43
Capítulo 2 Tierra vacante en la ciudad com-fusa: roles del Estado y el mercado.....	45
2.1 Procesos de crecimiento urbano: la ciudad com-fusa.....	45
2.2 La tierra vacante.....	48
2.2.1 Distintos conceptos para hacer referencia a la vacancia de la tierra.....	49
2.2.2 Atributos de la tierra vacante.....	54
2.2.3 Actores sociales y condiciones que originan la vacancia de la tierra.....	56
2.2.4 La tierra vacante como problema.....	63
2.3 Tierra vacante y mercado.....	64
2.3.1 Características de la tierra en relación al mercado de suelo urbano.....	64
2.3.2 El funcionamiento especulativo del mercado de suelo urbano y la generación de tierra vacante.....	66
2.3.3 La problemática de acceso al suelo urbano.....	71
2.4 Tierra vacante y Estado.....	72
2.4.1 El rol del Estado en el crecimiento urbano y en la generación de	

Tierra vacante.....	72
2.4.2 La acción del Estado para regular el mercado: instrumentos de gestión del suelo.....	74
2.4.3 La tierra vacante como oportunidad: gestión integral del crecimiento urbano.....	77
2.4.4 Síntesis marco teórico.....	79
PARTE 2 TIERRAS VACANTES EN LA PLATA.....	81
Capítulo 3 Generación y (des)regulación de tierra vacante: el Estado y el mercado en el Partido de La Plata.....	82
3.1 Inserción regional y estructura urbana.....	82
3.2 Crecimiento urbano en las última décadas: La Plata es una ciudad com-fusa.....	86
3.3. El Estado (des)articulado como (des)regulador del suelo.....	96
3.3.1 Actores del Estado con competencia en la producción y regulación del suelo urbano.....	96
3.3.2 El nivel nacional: marcos regulatorios generales, régimen de propiedad y políticas de vivienda.....	101
3.3.3 El nivel provincial: ordenamiento de usos de suelo y política tributaria.....	106
3.3.4 El nivel municipal: normativa urbana y planes estratégicos.....	111
3.3.5 La (in)acción del Estado.....	115
3.4 El mercado de suelo en La Plata.....	116
3.4.1 Funcionamiento del mercado de suelo en el Partido.....	116
3.4.2 Distribución desigual de precios del suelo en las distintas localidades del Partido.....	121
3.4.3 Actores del mercado y proyectos sobre tierras vacantes.....	125
3.5 La relación entre el Estado y el mercado como la principal condición de existencia de tierra vacante en el Partido.....	130
Capítulo 4 Tipología de tierras vacantes a partir del análisis de atributos.....	134
4.1 Tierras vacantes en La Plata.....	134
4.2 Clasificación de las tierras vacantes por atributos.....	138
4.2.1 Dimensión legal-normativa.....	139
4.2.2 Dimensión espacial-funcional.....	144
4.2.3 Dimensión ambiental.....	158
4.2.4 Dimensión económica.....	161
4.3 Tipología de tierras vacantes.....	165
4.3.1 Tierras vacantes tipo 1.....	167
4.3.2 Tierras vacantes tipo 2.....	168
4.3.3 Tierras vacantes tipo 3.....	170
4.3.4 Tierras vacantes tipo 4.....	172
4.4. Conocer los atributos para aplicar los instrumentos.....	174
Capítulo 5 Instrumentos para la gestión de tierra vacante.....	177
5.1 La “caja” de herramientas” del Estado para regular el mercado.....	177
5.2 Instrumentos para movilizar tierra vacante.....	179
5.2.1 Edificación y parcelamiento obligatorio.....	179

5.2.2 Zonas de desarrollo prioritario.....	182
5.2.3 Reajuste de tierras.....	182
5.2.4 Lote con servicios.....	184
5.2.5 Impuesto progresivo al baldío / Tributo por inmueble baldío.....	186
5.2.6 Consorcio urbanístico.....	187
5.2.7 Concesión de uso.....	189
5.3 Instrumentos para la adquisición de tierra vacante para el municipio.....	190
5.3.1 Compensación de deudas tributarias por tierra.....	190
5.3.2 Juicio de apremios.....	191
5.3.3 Ocupación de tierras vacantes en estado de abandono.....	191
5.3.4 Prescripción administrativa.....	193
5.3.5 Herencia vacante.....	194
5.3.6 Abandono / Acción declarativa de vacancia.....	195
5.3.7 Traspaso de tierras.....	197
5.3.8 Donaciones.....	198
5.3.9 Expropiación.....	199
5.3.10 Cesiones de tierra.....	200
5.3.11 Participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias.....	201
5.3.12 Suelo creado.....	204
5.4 Instrumentos para administrar tierra vacante del municipio.....	204
5.4.1 Registro oficial de tierras vacantes.....	205
5.4.2 Banco de tierras.....	206
5.4.3 Fondo de desarrollo municipal.....	207
5.5 Instrumentos de ordenamiento y planificación en relación a las tierras vacantes.....	209
5.5.1 Planes urbano – territoriales.....	209
5.5.2 Normativa de regulación.....	210
5.5.3 Zonas de Promoción del Hábitat Social (ZPHS) o Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS).....	211
5.5.4 Planes particularizados.....	212
5.5.5 Proyecto urbano.....	212
5.6 Síntesis de instrumentos.....	213
5.7 Mas allá de los instrumentos: capacidades de gestión del Estado para accionar sobre el mercado.....	218
Capítulo 6 Estrategias para la gestión del crecimiento urbano y las tierras vacantes.....	222
6.1 Estrategias para la gestión integral del crecimiento urbano: cambiar los roles del Estado y el mercado.....	222
6.1.1 Lineamientos generales.....	223
6.1.2 Acciones concretas.....	227
6.2 Estrategias para la gestión diferencial de tierras vacantes.....	230
6.2.1 Estrategia 1. Promoción del uso eficiente de la infraestructura y servicios urbanos en áreas consolidadas.....	231
6.2.2 Estrategia 2. Creación o fortalecimiento de centralidades y/o sub Centralidades.....	232
6.2.3 Estrategia 3. Generación de suelo urbano para uso residencial en áreas en Crecimiento.....	234
6.2.4 Estrategia 4. Reestructuración de áreas urbanas obsoletas o abandonadas.....	238
6.2.5 Estrategia 5. Reutilización de tierras vacantes ambientalmente degradadas para uso social.....	242

6.2.6 Estrategia 6. Utilización de tierras vacantes con alto riesgo hídrico.....	244
6.2.7 Estrategia 7. Captación de plusvalías en áreas en proceso de valorización.....	246
6.2.8 Síntesis de estrategias.....	247
6.3 La necesidad de la acción del Estado acción para regular el mercado.....	250
CONCLUSIONES.....	252
Capítulo 7 Oportunidades y desafíos en la gestión de tierra vacante.....	253
7.1 Sobre los aspectos teórico – conceptuales.....	253
7.2 Sobre los aspectos metodológicos.....	255
7.3 Sobre el Partido de La Plata.....	259
7.4 Reflexión final.....	265
7.4.1 Líneas de investigación a seguir.....	266
BIBLIOGRAFÍA.....	267
1. Libros y capítulos de libros.....	267
2. Artículos.....	268
3. Tesis.....	270
4. Fuentes periodísticas.....	271
5. Páginas web.....	272
6. Fuentes normativas.....	273
7. Documentos de gobierno.....	274
8. Otros.....	275
ANEXOS.....	278
• Anexo 1 Metodología para la construcción de áreas consolidadas y áreas en crecimiento.....	279
Anexo 2 Relevamiento de precios de suelo – octubre 2018.....	286
Anexo 3 Entrevistas a actores del Estado.....	289

ÍNDICE DE FIGURAS

Fig 1 Estructura de la tesis.....	21
Fig 2 Territorio, espacio y sociedad.	25
Fig 3 La gestión del territorio.....	31
Fig 4 Síntesis aproximación teórica	33
Fig 5 Dimensiones de análisis	34
Fig 6 Análisis de los procesos de crecimiento urbano.....	36
Fig 7 Criterios para el análisis de los atributos de las tierras vacantes.....	38
Fig 8 Estrategias de gestión.....	43
Fig 9 Síntesis abordaje metodológico	44
Fig 10 La ciudad com-fusa.....	47
Fig 11 El concepto de tierra vacante desde las dimensiones de análisis	53
Fig 12 Quienes buscan, usan, ocupan tierras vacantes y con qué fin?	58
Fig 13 Tierra vacante, precio del suelo y expansión de la ciudad. Fase 1	68
Fig 14 Tierra vacante, precio del suelo y expansión de la ciudad. Fase 2.....	69
Fig 15 Tierra vacante, precio del suelo y expansión de la ciudad. Fase 3.....	70
Fig 16 Síntesis marco teórico.....	80
Fig 17 Ubicación Partido de La Plata	83
Fig 18 Proceso de crecimiento urbano en el Gran La Plata	84
Fig 19 Estructura urbana del Partido.....	86
Fig 20 Áreas según consolidación	88
Fig 21 Imagen aérea del eje fundacional	89
Fig 22 Crecimiento urbano años 1990-2018	90
Fig 23 Áreas de crecimiento urbano del Partido.....	92
Fig 24 Croquis la ciudad y densidad	94
Fig 25 Actores de los distintos niveles del Estado con competencia en la problemática en el Partido de La Plata.....	100
Fig 26 Barrio Pro.Cre.Ar en la periferia norte – Años 2004 y 2018.....	105

Fig 27 Área según COU del Partido.....	112
Fig 28 Variación del precio del suelo (promedio por delegación) en U\$S por m2. Años 2010-2018	120
Fig 29 Variación del precio del suelo (promedio por delegación) en U\$S por m2. Años 2010-2018	125
Fig 30 Oferta de tierras vacantes, puntos relevados por localidad	126
Fig 31 Proyectos del mercado en la ciudad compacta	127
Fig 32 Proyectos del mercado sobre tierras vacantes en la ciudad difusa	130
Fig 33 Precios medios según zonificación y cobertura de servicios en La Plata	131
Fig 34 Tierras vacantes en el Partido de La Plata.....	136
Fig 35 Tierras vacantes según dominio.....	139
Fig 36 Ejemplos de tierras vacantes de dominio público	142
Fig 37 Ejemplos de tierras vacantes de dominio privado	144
Fig 38 Tierras vacantes según área.....	147
Fig 39 Ejemplos de tierras vacantes en áreas consolidadas y en crecimiento	150
Fig 40 Tierras vacantes según estado actual.....	151
Fig 41 Ejemplos de tierras vacantes sin uso ni ocupación	152
Fig 42 Ejemplos de tierras vacantes desafectadas de su uso anterior	155
Fig 43 Ejemplos de tierras vacantes sub utilizadas	157
Fig 44 Tierras vacantes según riesgo hídrico.....	159
Fig 45 Ejemplos de tierras vacantes con alto riesgo hídrico.....	161
Fig 46 Tierras vacantes según variación del precio del suelo	163
Fig 47 Tipos de tierras vacantes en La Plata	166
Fig 48 Tierras vacantes tipo 1. Plano general y ejemplos	168
Fig 49 Tierras vacantes tipo 2. Plano general y ejemplos	170
Fig 50 Tierras vacantes tipo 3. Plano general y ejemplos	172
Fig 51 Tierras vacantes tipo 4. Plano general y ejemplos	174
Fig 52 Clasificación de instrumentos para la gestión de tierra vacante	178
Fig 53 Esquema síntesis: Vinculación entre instrumentos	218

Fig 54 Cobertura de agua de red	280
Fig 55 Cobertura de red cloacal	281
Fig 56 Cobertura de gas natural	282
Fig 57 Cobertura de transporte público	283
Fig 58 Ocupación compacta y difusa	284
Fig 59 Mapa resultante áreas consolidadas	285
Fig 60 Puntos relevados año 2018.....	287
Fig 61 Puntos relevados año 2010.....	288

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Organismos del Estado con competencia directa en el tema de estudio	36
Tabla 2 Dimensiones, atributos e indicadores a analizar en cada unidad de análisis..	40
Tabla 3 Tipología de tierra vacante a partir de atributos	42
Tabla 4. Síntesis: relación entre dimensiones, conceptos, atributos y condiciones.	62
Tabla 5 Cantidad de asentamientos informales y familias por eje de crecimiento - 2015	95
Tabla 6 Elementos normativos a nivel nacional que impactan en el Partido de La Plata	103
Tabla 7 Elementos normativos a nivel provincial que impactan en el Partido de La Plata	111
Tabla 8 Superficies de áreas según COU	113
Tabla 9 Elementos normativos a nivel municipal.....	114
Tabla 10 Precios promedio por localidad y variación 2010/2018.....	123
Tabla 11 Tierras vacantes por área de crecimiento	138
Tabla 12 Tierras vacantes según dominio.....	140
Tabla 13 Tierras vacantes según área	148
Tabla 14 Tierras vacantes según estado actual	151
Tabla 15 Tierras vacantes según riesgo hídrico	160
Tabla 16 Tierras vacantes según variación del precio del suelo	164
Tabla 17 Tipos de tierras vacantes	167
Tabla 18 Instrumentos para la gestión de tierra vacante	217
Tabla 19 Síntesis de estrategias e instrumentos a utilizar por tipología	248
Tabla 20 Cantidad de oferta, relevada por localidad	288
Tabla 21 Base para la guía de entrevista.....	289
Tabla 22 Entrevista 1: Director de Tierras y Vivienda.....	291
Tabla 23 Entrevista 2: Coordinadora del Plan estratégico La Plata 2030	292
Tabla 24 Entrevista 3: ex Director UGEIF	294
Tabla 25 Entrevista 4: Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial....	296

Tabla 26 Entrevista 5: Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda	297
Tabla 27 Entrevista 6: Agencia de Administración de Bienes del Estado	299
Tabla 28 Entrevista 7: ex Director ProCreAr	300

AGRADECIMIENTOS

La presente tesis representa la culminación de un largo proceso de aprendizaje, y me gustaría agradecerles a todos los que han formado parte, en mayor o menor medida, de este proceso...

...a la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

... a mis directores, Julieta y Juan Pablo por la confianza, dedicación y paciencia.

... a mi familia, mis amigos y mis compañeros de trabajo, por bancarme, acompañarme, aconsejarme y confiar en mí.

...GRACIAS!

INTRODUCCION

INTRODUCCIÓN

El presente documento es un trabajo de investigación para obtener el grado académico de Doctora en Geografía, cuyo tema está en relación a la existencia de tierra vacante en las ciudades. La elaboración de la tesis constituye la culminación del Doctorado en Geografía de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata, desarrollado a través de una Beca Doctoral de CONICET.

Las problemáticas aquí abordadas se enmarcan dentro del campo de interés de los trabajos de investigación que se realizan en el Instituto de Investigación de Políticas del Ambiente Construido -IIPAC- de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata, donde desarrollo actualmente mi trabajo de investigación. Y a su vez, se trata de la profundización y ampliación de una problemática abordada en la tesis de maestría¹, en el marco de la Carrera en Ciencias del Territorio de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata.

Las ciudades en América Latina se han caracterizado en las últimas décadas por un aumento de la superficie urbanizada, expandiéndose cada vez más, y dejando espacios intersticiales sin uso en su interior, las “tierras vacantes”. El funcionamiento del mercado produce ciudades que tienen una estructura generada por un uso del suelo que se compacta y se difunde, promoviendo una forma particular: la ciudad “com-fusa” (Abramo, 2012). Todo esto se ve potenciado por las ineficiencias y los obstáculos que encuentran las políticas por parte del Estado en la materia, conformando un escenario complejo para el crecimiento sostenible de estas ciudades.

En este marco, cabe preguntarse por qué es un problema que exista tierra vacante al interior de las ciudades? Se considera un problema porque mientras existe gran cantidad de tierras sin uso -con dotación de infraestructura, servicios y cercanía a equipamientos-, se ocupan tierras cada vez más alejadas que no poseen estas características y que muchas veces ni siquiera se localizan al interior del área urbanizable -no poseen todas los servicios, no tienen acceso al transporte público, no poseen equipamientos cercanos-. De este modo, las ciudades se extienden con muy bajas densidades y dejando estos espacios intersticiales, generando significativos efectos negativos, particularmente frente a un panorama social latinoamericano en donde la necesidad de vivienda y suelo se incrementan cada vez más.

¹ “Tierra vacante y expansión urbana: Aporte teórico metodológico para una futura intervención desde un enfoque sostenible. El caso del Partido de La Plata”: Tesis de Maestría. Maestría en Ciencias del Territorio, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata. Fecha de defensa: 10 de diciembre de 2018. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/72414>

Entre estos efectos negativos se puede mencionar el costo económico que genera para el conjunto de la sociedad, ya que la extensión indefinida de la ciudad implica grandes costos para el Estado como proveedor de infraestructura, servicios, transporte y equipamientos; la disfuncionalidad y degradación ambiental, ya que la existencia de estos espacios sin uso genera discontinuidades en la trama y diversos problemas en la estructura barrial, principalmente por su falta de gestión y mantenimiento; el desaprovechamiento, ya que la existencia de tierras vacantes evidencia el contraste entre los espacios al interior de la ciudad con servicios, equipamientos, infraestructura disponible, y la exponencial demanda de tierra para habitar por parte de los sectores populares, como así también la necesidad de espacios para equipamiento comunitario e infraestructura; y por último, la escasez de oferta formal de suelo urbano de calidad.

Teniendo en cuenta los problemas antes mencionados, surge un segundo interrogante: ¿por qué no se ocupan entonces estas tierras y se mantienen vacantes, buscando otras cada vez más alejadas? Se considera que esta pregunta tiene dos respuestas posibles. Desde la mirada de la demanda, se puede tratar de tierras que tienen precios muy elevados, lo que las hacen inaccesibles para la gran mayoría de la población; o bien, se trata de tierras que no se encuentran ofertadas en el mercado, por diversos motivos. Esto conduce a la segunda mirada posible, que es la del propietario de esa tierra (que puede ser un privado o el Estado), que puede mantenerla vacante por una gran diversidad de condiciones, que serán analizadas en la presente tesis.

A partir de este análisis, se puede visualizar que las lógicas del mercado son las que predominan en el contexto actual de estructuración urbana. La cantidad de tierras sin uso y la expansión cada vez más extendida en superficie de las periferias, dispersando la ciudad en contraposición a la densificación de sus centros, pone en evidencia la falta de regulación y estrategias de gestión que permitan movilizar y dar uso a las tierras vacantes. En este marco, surge un tercer interrogante: quién puede modificar esta problemática? En la presente investigación, se analizan las lógicas del Estado y el mercado como las principales determinantes que intervienen en la dinámica de generación y regulación de suelo urbano, focalizando en el Estado, a partir de considerarlo como el principal responsable de esta tarea, como gestor del territorio, formulador de políticas y estructurador de marcos regulatorios. De este modo, a efectos de incorporar las tierras vacantes a la dinámica urbana, se analizan los instrumentos existentes para gestionarla, y se plantean estrategias con el fin de consolidar la ciudad y redireccionar los actuales procesos de crecimiento urbano que conforman la ciudad com-fusa.

En relación al recorte espacial, la tesis presenta un estudio de las tierras vacantes y los procesos de crecimiento urbano en el Partido de La Plata, caracterizado por un crecimiento del área construida de la ciudad en el período 1991-2010 del 127% (de 4831.6 ha en 1991 a 11,172.8 ha en 2010)², y un crecimiento acelerado de los precios de la tierra en dólares de más de un 100% en el período 1999-2013, con la devaluación del peso y la salida del régimen de la convertibilidad cambiaria mediante (Del Río, 2016). Para dar respuesta a los objetivos e hipótesis, la estrategia metodológica para el abordaje del objeto de estudio parte de considerar al territorio como un sistema complejo, emergente de la relación espacio - sociedad, y a la ciudad como una configuración de la relación territorial emergente, condicionada por las características del medio (el espacio), y la participación de los distintos actores que configuran el territorio (la sociedad). En este marco, se utiliza la triangulación metodológica con el fin de construir una visión integral de la problemática, combinando métodos cuantitativos y cualitativos. Se construye información primaria (a partir de entrevistas a actores pertenecientes a distintos niveles del Estado involucrados en la problemática; relevamiento de tierras vacantes a partir de fotolectura de imágenes satelitales, trabajo de campo y observación directa; construcción de áreas valorizadas a partir de relevamiento de precios de suelo, construcción de cartografía temática a partir de la utilización de Sistemas de Información Geográfica), como así también se realiza el análisis de información secundaria (análisis de elementos normativos, instrumentos de gestión y artículos periodísticos).

De este modo, se estimula la discusión de políticas que redefinan los roles del Estado y del mercado, a partir del reconocimiento de las condiciones que las originan la vacancia de la tierra y de los atributos que poseen, en pos de formular estrategias para la aplicación de instrumentos para la gestión de estos espacios, dirigidos al crecimiento urbano sostenible.

En función de lo anteriormente expuesto, se plantean los siguientes interrogantes o **preguntas de investigación**:

- Cuáles son las condiciones que dan origen a las tierras vacantes en el marco de los actuales procesos de crecimiento urbano, y qué características presenta en el Partido de La Plata?
- Cuáles son los roles del Estado y del mercado en los procesos de crecimiento urbano y en la generación, regulación y gestión de la tierra?

² Secretaría de Asuntos Municipales SAM (2015) Financiamiento de Infraestructura Urbana. Criterios para un modelo de gestión público-privado. Ministerio del Interior y Transporte. Fuente "Universidad Torcuato Di Tella, Centro de Investigación de Políticas Urbanas y de Vivienda (2013) Atlas de Crecimiento Urbano".

- Cuántas tierras vacantes hay en el Partido de La Plata y qué atributos poseen?
- Qué instrumentos tiene el Estado para accionar sobre la problemática de la tierra vacante?
- En función de lo anteriormente estudiado, qué estrategias son necesarias para implementar una política de gestión que redirija los actuales procesos de crecimiento urbano considerando qué hacer con las tierras vacantes?

En relación a los interrogantes planteados, la **hipótesis general** que guía la investigación sostiene que la existencia de tierras vacantes al interior del área urbanizable del Partido de La Plata es resultado de lógicas de mercado no reguladas, debido a restricciones en la gestión del crecimiento urbano por parte del Estado. Las **hipótesis derivadas** son:

Hd1: El proceso de crecimiento com-fuso del área urbana del Partido de La Plata está caracterizado por una gran cantidad y diversidad de tierras vacantes con atributos diferenciales.

Hd2: La tierra vacante localizada al interior del Partido de La Plata posee incentivos institucionales y regulatorios para no circular en el mercado, impulsados por la (in)acción del Estado en materia de regulación del mercado de suelo, lo que contribuye a que la ciudad se expanda cada vez más.

Hd3: El Estado Municipal del Partido de La Plata –y los organismos pertenecientes a los distintos niveles estatales con incidencia en la problemática- cuentan con diversos instrumentos para la gestión de tierra vacante pero no los utiliza para accionar en pos de movilizarla, regular el mercado y gestionar el crecimiento urbano, lo que retroalimenta la problemática.

En este marco, el **objetivo general** de la presente investigación es analizar la existencia de tierras vacantes al interior de los procesos de crecimiento urbano en el Partido de La Plata, a partir del reconocimiento del accionar del Estado y el mercado como los actores y lógicas principales en la dinámica de generación y regulación de suelo, tendiente a formular estrategias de gestión. Los **objetivos específicos** son:

1. Caracterizar los procesos de crecimiento urbano del Partido de La Plata, en relación a la tierra vacante, profundizando en la relación entre el funcionamiento del mercado de suelo y la gestión por parte del Estado.
2. Identificar las tierras vacantes del Partido de La Plata, y categorizarlas según sus atributos, en función de las dimensiones económica, legal, ambiental y espacial – funcional, tendiente a la definición de una tipología de tierras vacantes.

3. Analizar los instrumentos con que cuenta el Estado para movilización, adquisición, administración y planificación de tierras vacantes.
4. Formular estrategias para la gestión del crecimiento urbano en general, y de la tierra vacante en particular, en el Partido de La Plata.

Estructura y organización de la tesis

La presente tesis se estructura en 2 apartados principales y un total de 7 capítulos (Fig 1), cuyos contenidos se exponen a continuación:

La parte I, denominada **Abordaje teórico – metodológico**, incluye el marco teórico y el abordaje metodológico de la investigación, y consta de dos capítulos:

En el Capítulo 1, denominado ***“Aproximación teórica y abordaje metodológico. Estado y Mercado en los territorios latinoamericanos”***, se expone el marco teórico general desde donde se ancla la investigación, y se sintetizan los criterios metodológicos adoptados para el abordaje del objeto de estudio.

En el Capítulo 2, denominado ***“Tierra vacante en la ciudad com-fusa: Estado y mercado”***, se expone el marco conceptual adoptado para abordar el objeto de estudio. En primer lugar, sobre las delimitaciones conceptuales referidas a los procesos de crecimiento urbano en la ciudad com-fusa. Luego, se analizan los distintos conceptos para hacer referencia a la tierra sin uso en relación a las distintas dimensiones de análisis, las condiciones que la originan y los atributos que poseen. En tercer lugar, se analizan los actores sociales, sus lógicas de actuación, y sus roles en la producción y regulación del suelo vacante: por un lado, el Estado, y por el otro, el mercado.

En la parte II, denominada **Tierra vacante en el Partido de La Plata**, se presenta el recorte espacial para el abordaje de la problemática. La misma se divide en cuatro capítulos:

En el Capítulo 3, denominado ***Generación y (des) regulación de la tierra vacante: el Estado y el mercado en el Partido de La Plata*** se presenta la inserción regional y estructura urbana y los procesos de expansión en las últimas décadas. Se analizan los distintos actores en relación al proceso de crecimiento urbano y la tierra vacante, y luego se focaliza en el Estado y el mercado: sus roles en la producción de tierra vacante, los distintos niveles de gestión (nacional, provincial y municipal), la estructura de precios y funcionamiento del mercado de suelo.

En el Capítulo 4, denominado ***“Tipología de tierras vacantes a partir del análisis de atributos”*** se identifican las tierras vacantes, y se las clasifica según sus atributos, en

relación a las distintas dimensiones de análisis: la dimensión espacial / funcional (tierras vacantes según área y estado actual), la dimensión ambiental (tierras vacantes según riesgo hídrico), la dimensión legal (tierras vacantes según dominio), y la dimensión económica (tierras vacantes y precio del suelo). A partir de esto, se construye una tipología de tierras vacantes y se presentan ejemplos de los distintos atributos y tipos de tierras en el Partido.

En el Capítulo 5, denominado ***“Instrumentos para la gestión de tierra vacante”*** se analizan los instrumentos existentes para la gestión de la tierra vacante en el Partido de La Plata, en función de 4 categorías: los instrumentos para movilizar tierra vacante, los instrumentos para adquirir tierra para el municipio, los instrumentos para administrar la tierra vacante del municipio, y por último los instrumentos para planificar sobre estos espacios.

En el Capítulo 6, denominado ***“Estrategias para la gestión del crecimiento urbano y las tierras vacantes”***, se sintetizan todos los conocimientos anteriores, formulando estrategias para la gestión integral del crecimiento urbano en primer lugar, y para la gestión de las tierras vacantes anteriormente identificadas y categorizadas segundo lugar.

Por último, se desarrollan las **conclusiones** de la investigación, en el Capítulo 7 denominado ***“Oportunidades y desafíos en la gestión de tierra vacante”***, donde se señalan las reflexiones finales a las que se ha arribado. En primer lugar, en relación a las categorías conceptuales, y a los aspectos teóricos y metodológicos. En segundo lugar, en relación al caso de estudio. Y para finalizar se presentan las reflexiones en relación a las hipótesis formuladas al inicio de la investigación, y se plantean nuevas líneas de investigación a seguir.

Fig 1 Estructura de la tesis
Fuente: Elaboración propia, 2019

PARTE 1 | ABORDAJE TEÓRICO METODOLÓGICO

Capítulo 1 | APROXIMACIÓN TEÓRICA Y ABORDAJE METODOLÓGICO. ESTADO Y MERCADO EN LOS TERRITORIOS LATINOAMERICANOS

En el presente capítulo se sientan las bases del marco teórico y se explicita el abordaje metodológico adoptado para la investigación. En el primer apartado, en relación al marco teórico, se analizan los cambios producidos en los territorios latinoamericanos a partir de los procesos de globalización y reestructuración socioeconómica, introduciendo los conceptos de territorio y ciudad; los roles del Estado y el mercado en las transformaciones urbanas; los cambios en las prácticas urbanísticas; lo global y lo local, y la gestión del territorio y las políticas públicas en relación a la tierra urbana. De este modo, se focaliza en los dos actores y lógicas principales en relación a la problemática de estudio en un marco más general, sentando las bases teóricas para luego profundizar en su relación con la tierra vacante en el capítulo siguiente.

En el segundo apartado, denominado abordaje metodológico, se sintetizan los principales aspectos que relacionan la teoría general y la metodología de trabajo, focalizando en las dimensiones de análisis y los métodos utilizados.

1.1 | ROLES DEL ESTADO Y EL MERCADO EN EL CRECIMIENTO URBANO

1.1.1 *Los territorios latinoamericanos en la globalización*

Los países latinoamericanos han experimentado en las últimas décadas profundas transformaciones derivadas de los avances de los procesos de reestructuración socioeconómica y de difusión y adopción de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, como partes constitutivas de la globalización (De Mattos, 2002). Este fenómeno, sumado a la informacionalización de los procesos de producción, distribución y gestión, modifican profundamente la estructura espacial y social de las ciudades (Borja y Castells, 2000). De este modo, los efectos urbanos –los efectos de “lo global” en lo “local”- de estos procesos se encuentran en relación al crecimiento de las ciudades, que frente al desarrollo económico presentan una gran cantidad de problemas asociados (Banco de Desarrollo de América Latina, 2017).

La transformación de las sociedades latinoamericanas por los procesos de globalización tiene una dimensión espacial, característica de los nuevos procesos de acumulación del capital, de organización de la producción, de integración de los mercados, del papel asignado al Estado central, provincial y municipal y del ejercicio del poder de escala global (Reese, 2003). En este sentido, en la presente investigación, la noción de territorio integra espacio y sociedad (Fig 2), entendiéndolo como el espacio geográfico apropiado socialmente (Reboratti 1994, Coraggio, 1987), puesto en valor y en el que se advierten las condiciones de un ejercicio efectivo del poder político, resumen de las relaciones históricas entre sociedad y naturaleza (Moraes y Da Costa, 1994). Y lo urbano –la ciudad- como una forma específica de organización socio-territorial, que adquiere en la sociedad contemporánea una especial relevancia en tanto, a inicios del presente siglo, más de la mitad de la población mundial habita en las ciudades (Abramo, 2011), tratándose no sólo de un espacio en donde se da la producción y el consumo de bienes y servicios, sino como un espacio socialmente construido, en donde los distintos actores sociales con sus distintas lógicas de acción y rangos de poder pujan y compiten por el suelo, conformando a través del tiempo las ciudades que tenemos hoy. De este modo, la ciudad se constituye como el escenario de conflicto entre mercado y Estado, y quienes requieren habitar o producir en ella.

En este contexto, se pone en relevancia la dimensión espacial de los fenómenos sociales y políticos, es decir, la dimensión territorial, partiendo de que el territorio constituye un aspecto central de las relaciones políticas, constitutivo de dichos procesos; esto es, analizar la relación entre espacio y sociedad en un doble sentido: el que refiere a la localización o ubicación espacial de las relaciones sociales, y el que visualiza la construcción social del territorio como uno de los componentes esenciales de la espacialidad (Carmona, 2014). A su vez, el concepto de territorio lleva implícitas las nociones de apropiación, ejercicio del dominio y control de una porción de la superficie terrestre, pero también contiene las ideas de pertenencia y de proyectos que una sociedad desarrolla en un espacio dado (Blanco, 2007). Por otro lado, el territorio es receptor y transformador de los procesos de cambio tecnológico, económico, cultural y político que se dan a nivel mundial, los cuales se expresan en diferentes escalas locales, regionales y nacionales (Harvey, 2003).

Fig 2 Territorio, espacio y sociedad.
Fuente: Elaboración propia, 2019

Desde el concepto en sí mismo, el territorio puede definirse desde la dimensión política (desde el Estado) o desde la económica (desde el mercado). En primer lugar, el territorio definido desde la dimensión política se ha utilizado en referencia al espacio de la soberanía o la jurisdicción de un país o sus unidades administrativas. Remite a un “área específica de tierra que está bajo alguien quien la controla o un gobierno”, definido desde la gobernanza (Hornby, 1974 en: Ramirez Velazquez, López Levi, 2015). A su vez, “políticamente, el Estado tiene un principio jerárquico territorial de organización. Su autoridad, su jurisdicción de control administrativo, su poder de policía y su responsabilidad se organizan territorialmente, en regiones político-administrativas que lo vinculan según sus niveles con poblaciones y/o ciudadanos institucionalizados como comunidades políticas en un sistema alveolar” (Coraggio, 2009).

En segundo lugar, el territorio se ha definido desde la dimensión económica por algunos autores, a partir de procesos de control y usufructo de los recursos (Ramirez Velazquez, López Levi, 2015). Al respecto, Godelier (1990) menciona que “se designa como territorio la porción de la naturaleza, y por lo tanto del espacio, sobre el que una sociedad determinada reivindica y garantiza a todos o a parte de sus miembros derechos estables de acceso, de control y de uso con respecto a la totalidad o a parte de los recursos que allí se encuentran y que dicha sociedad desea y es capaz de explotar”. En este sentido, el capital se relaciona con el territorio a través de los flujos de valor, información y productos: lo utiliza como un valor de uso- medio de producción, o valor de uso-depósito del que extrae medios de producción o trabajo, o en que vierte sus residuos, o en el que se ubican sus nichos de demanda. Su tendencia intrínseca es a superar todas las barreras territoriales, a homogeneizar los territorios, uniformando los modos de consumo y las culturas y simplificando la biodiversidad de los ecosistemas, Esta dinámica de flujos sobrepasa los límites político-administrativos del Estado (Coraggio, 2009).

Desde estas nociones de territorio se pueden construir diferentes perspectivas para analizar las ciudades, los procesos que las configuran y organizan, entendiendo a la configuración como un rasgo vinculado a lo espacial, tratándose de la distribución de un conjunto de objetos físicos, proyectada sobre una cierta superficie continua y

homogénea (generalmente plana o esférica) o con respecto a una dada red de nodos y arcos (Coraggio, 1987) y a la organización como un rasgo vinculado a lo social.

En este sentido, los efectos socio espaciales de la articulación entre “lo global” y “lo local” varían según los niveles de desarrollo de los países, su historia urbana, su cultura y sus instituciones. Pero es en esa articulación donde se encuentra la fuente de los nuevos procesos de transformación urbana, y por lo tanto, los puntos de incidencia de políticas urbanas, locales y globales capaces de invertir el proceso de deterioro de la calidad en vida en las ciudades (Borja, Castells, 2000). Las ciudades, lo local, se convierten de este modo en una contradicción, ya que por un lado son los ámbitos para el crecimiento económico y la gobernabilidad, y por el otro, se dan fenómenos como la pobreza y la segregación (Carmona, 2014; Ciccolella, Mignaqui 2009).

En este marco, en las ciudades latinoamericanas predomina la población urbana por sobre la rural -la población urbana al año 2018 alcanzaba el 81%³-, con un incremento generalizado del número de ciudades. A su vez, la urbanización ha estado históricamente asociada a condiciones estructurales de pobreza y de dificultad en cuanto a la provisión de viviendas adecuadas: según la CEPAL, América Latina es la región más desigual del mundo⁴. En la República Argentina en particular, la población urbana ascendió del 74% en 1960 al 92% en 2017⁵, generando un fenómeno que transforma las ciudades, a través de nuevas formas de crecimiento urbano.

De este modo, estos procesos de transformación dan lugar a ciudades que crecen cada vez más, caracterizadas por fenómenos como la densificación en los centros o algunas áreas específicas, y la dispersión con muy bajas densidades en las periferias. A su vez, se caracterizan por poseer una elevada proporción de suelo con escasa o nula cobertura de servicios, equipamientos e infraestructura; y elevados precios de suelo en relación a sus niveles de ingreso y desarrollo (Smolka, 2003). Este arreglo urbanístico permite a los propietarios apropiarse de una renta diferencial producto de la escasez relativa de suelo urbano (Del Río, González, 2019).

Estas formas de crecimiento urbano se consideran insostenibles, ya que implican elevados costos para la expansión de redes de infraestructura, servicios y equipamientos; se destacan la ineficiencia de transporte público (con mayores tiempos de viajes y mayor uso del transporte privado en relación al transporte público), mayor

³ Fuente: Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS>

⁴ Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) “Pese a avances recientes, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo” 8 de junio de 2017 Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-pese-avances-recientes-america-latina-sigue-siendo-la-region-mas-desigual-mundo>

⁵ Fuente: Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/>

consumo de suelo y de recursos energéticos, avance de la urbanización sobre tierras productivas, desaprovechamiento o subutilización de servicios equipamiento e infraestructura en áreas vacantes o zonas servidas con bajas densidades, mayores niveles de contaminación, precios altos del suelo; como así también fenómenos como la fragmentación, la segregación, la exclusión y la informalidad urbana, lo que configura sociedades cada vez más desiguales.

De este modo, las pautas de la sostenibilidad han surgido en las últimas décadas para orientar las actuaciones urbanas que buscan, entre otros aspectos, el consumo respetuoso de los recursos del territorio, con el mantenimiento de sus funciones y su distribución equitativa en el espacio y el tiempo (Rogers, 2000). En este marco, temas como el control de la expansión urbana, la consolidación y la densificación, ocupan un lugar cada vez más importante en la discusión sobre la regulación del uso de la tierra urbana entre los encargados de formular políticas de gestión, poniéndose en debate la insostenibilidad de los actuales procesos de crecimiento urbano, y los roles del Estado y del mercado en tales procesos.

1.1.2 Los roles del Estado y del mercado en las transformaciones urbanas: la práctica urbanística en los territorios latinoamericanos

Los roles del Estado y del mercado han ido cambiando a lo largo del tiempo. En las primeras décadas del siglo pasado, el Estado benefactor keynesiano surge para intentar disminuir las diferencias sociales, con la idea de un Estado que debía dirigir y orientar las acciones de los particulares para superar los desarrollos evidentemente inconvenientes de las prácticas individuales, para anticiparse a las contradicciones en el futuro y prever los requerimientos socioespaciales y de infraestructura: en otras palabras, el Estado debía planificar el desenvolvimiento de la ciudad (Jaramillo, 2013). Fue en ese momento donde se gestaron, desarrollaron y formalizaron las propuestas sobre la planificación urbana normativa racionalista.

Pero las ideas sobre la posibilidad de planificar el desarrollo económico y social alcanzaron su momento culminante en los años posteriores a la segunda guerra mundial. “Desde sus orígenes, la revolución keynesiana consideró que una intervención exógena al mercado era posible y necesaria para absorber los desequilibrios generados por la propia dinámica del crecimiento capitalista. También contribuyeron a agregar argumentos en favor de la planificación las ideas sobre el papel que el Estado debía

asumir para lograr un pleno desarrollo social, ideas que se concretaron en las propuestas sobre el denominado Estado de Bienestar⁶ (De Mattos, 2004).

En este marco, lo que ha predominado en la política urbana del Estado en América Latina fue el urbanismo corbuseriano, funcionalista, con énfasis en lo físico, y la convicción de que el orden en este plano era el inductor decisivo de todas las otras esferas sociales. Este urbanismo pretende operar sobre la base de la racionalidad, y el orden es su principio fundamental, teniendo como herramientas fundamentales las normas urbanísticas, con énfasis físico: regulación de usos de las edificaciones, de las densidades, y otros aspectos arquitectónicos y urbanísticos. Pero sin considerar ni indagar sobre el mercado inmobiliario y las tierras urbanas (Jaramillo, 2013).

A partir de los años ochenta se consolida el ingreso del capitalismo mundial a una nueva fase de acumulación, en donde el orden capitalista mundial se reconfigura, abandona las instituciones keynesianas e intervencionistas, y se consolida la hegemonía de una ideología ultraliberal (Jaramillo, 2013). De este modo, cuando el capitalismo se impuso como camino único en una economía mundial en incontenible proceso de globalización, la agudización de la dependencia estructural de cada sociedad nacional con respecto al capital se tradujo en que las perspectivas de acumulación y crecimiento en cualquier parte del mundo quedaran condicionadas por las posibilidades que cada una de esas sociedades podía ofrecer en términos de valorización privada del capital. Así se llegó a la conclusión de que una planificación centralizada, normativa y basada en una racionalidad sustantiva, como la que estuvo asociada a la denominada “planificación del desarrollo económico y social” y a todas sus derivaciones, era inaplicable y carecía de toda operatividad en este tipo de sociedad (De Mattos, 2004). El proceso de globalización antes mencionado coincide con la aplicación de políticas de desregulación económica, ajuste fiscal y reforma del Estado, nuevas formas de acumulación política y económica, y nuevas prácticas de legitimación y deslegitimación del Estado que han cambiado las formas de control y gestión de la urbanización (Reese, 2003), con políticas de liberalización y desregulación en el marco de los procesos de reestructuración.

Estas políticas, concebidas en consonancia con el principio de subsidiaridad estatal e impuestas como respuesta a la crisis fiscal del Estado keynesiano, significaron una disminución tanto de la intervención como de la inversión pública, e hicieron que el capital privado se ubicase como el protagonista central del desarrollo urbano (De Mattos, 2002). En los hechos, esta nueva concepción desplazó las propuestas del urbanismo y

⁶ El Estado Benefactor Keynesiano tiene su origen en la Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, la cual se considera el trabajo magistral del economista británico John Maynard Keynes (1883-1946).

planificación urbana normativa racionalista que habían dominado la fase anterior, dando paso a los nuevos discursos y concepciones de la *governance* y de la planificación estratégica, mucho más preocupadas en estimular el papel del mercado y del capital privado en el desarrollo y configuración de la ciudad (De Mattos, 2002). De este modo, el urbanismo funcionalista fue objeto de críticas cada vez más extendidas, cuestionando su eficacia – ya que el crecimiento vertiginoso de las grandes urbes latinoamericanas desbordó la capacidad operativa del Estado, tanto en sus funciones coercitivas como en su posibilidad de suministro de infraestructura-, señalando su marcado carácter tecnocrático, y que agudizaba la segregación socioespacial y amenazaba la riqueza de la vida urbana que se apoya precisamente en la diversidad y entrelazamiento de actividades (Jaramillo, 2013).

Esta lógica estrictamente capitalista se basa en la ideología neoliberal, la cual se sustenta en la creencia de que los mercados abiertos, competitivos y no regulados, que no se encuentran sometidos a injerencias estatales ni a las acciones de colectivos sociales, representan el mecanismo óptimo para el desarrollo socioeconómico. Se trata de un fenómeno multiescalar, ya que reconstituye relaciones a distintas escalas - regionales, nacionales, internacionales- entre actores institucionales y económicos - como los Estados locales y el capital financiero-, y a su vez sustituye las lógicas regulatorias redistributivas por lógicas competitivas, al mismo tiempo que transfiere los riesgos y responsabilidades a las agencias, actores y jurisdicciones locales (Theodore, Peck, Brenner, 2009). Esta ideología descansa en una visión de supremacía del mercado, que tiene sus raíces en una concepción idealizada del individualismo competitivo. Pero mientras la ideología neoliberal entiende que los mercados autorregulados generarán una óptima asignación de inversiones y recursos, la práctica política neoliberal ha generado fallas del mercado generalizadas, nuevas formas de polarización social, agudización de las desigualdades en el desarrollo espacial, y diversas crisis al interior de las formas institucionalizadas de regulación y gobernanza estatal (Theodore, Peck, Brenner, 2009). Esto se traduce en el retorno del mercado como elemento determinante de la producción urbana posfordista, como rasgo esencial de la construcción estructural de la ciudad neoliberal (Abramo, 2012). El resultado final es “tener en cuenta” el mercado inmobiliario, plegarse a su dinámica, seguir su curso de acción, que es óptimo y racional. De este modo, la planificación se limita a definir físicamente lo que esta lógica impone (Jaramillo, 2013).

En este sentido, el urbanismo postmoderno neoliberal sigue siendo el paradigma dominante en el manejo de las ciudades latinoamericanas, a pesar de que en el contexto latinoamericano el Estado de bienestar y las prácticas de planificación asociadas a él

nunca terminaron de desplegarse plenamente. Frente a esto, cabe preguntarse cómo se traducen estos procesos en los territorios? Las consecuencias de la predominancia del mercado en materia de desarrollo urbano son los altísimos precios de suelo urbanizado y la apropiación concentrada de las rentas, lo que se traduce en el acceso desigual a la tierra urbana, es decir, el acceso desigual a la ciudad (Reese, 2018). Por otro lado, la subordinación al mercado se manifiesta en la producción de vivienda social -que debe ser localizada en donde el mercado señale que es compatible con precios de venta muy bajos de las viviendas-; la renovación de los centros históricos debe hacerse en función de los usos que se muestran rentables; la reglamentación urbana debe confirmar la división social del espacio, segregadora y excluyente; los servicios públicos son cada vez son más difíciles de pagar, y el transporte público tiene grandes ineficiencias y carencias en su funcionamiento, y por lo general, con tarifas muy elevadas (Jaramillo, 2013).

De este modo, el mercado es un ente autárquico que se transforma en el principal regulador de la economía, relegando al Estado a un papel subsidiario. A pesar de ello, el Estado interviene en la distribución de los valores del suelo urbano de diversas maneras: mediante la definición del uso y ocupación del suelo, la recaudación de impuestos, las inversiones en obras públicas y la implementación de un código de zonificación (Espasa, Fittipaldi, Michalijos, 2010).

En este contexto, el Estado del siglo XXI debe garantizar los derechos fundamentales de su población, y su rol es equilibrar esos procesos, regularlos. La imperiosa necesidad de dar cumplimiento a las demandas socio-urbanas, le exige al Estado a aprovechar al máximo de sus recursos, es por esto que para tender hacia una ciudad integrada, es necesario un Estado presente, interventor y gestor de políticas públicas. En este sentido, el mercado inmobiliario y las tierras urbanas son un componente fundamental en la dinámica de las ciudades latinoamericanas, en donde el Estado debe incidir.

1.1.3 Gestión del territorio: el Estado local y las políticas públicas de gestión de la tierra urbana

Uno de los resultados del creciente protagonismo de la economía ha sido la generación de nuevas realidades territoriales de escala, pudiendo calificar a esta nueva condición geográfica como territorios inestables, caracterizados por la velocidad de los cambios y la aceleración de las transformaciones, los cuales presentan una complejidad cada vez mayor para entenderlos y actuar sobre ellos, a través de la planificación y la gestión (Ciccolella, Mignaqui, 2009), En este marco, se entiende a la gestión del territorio como

la que regula las relaciones entre el espacio y la sociedad (Fig 3), que debe considerar no sólo a los actores -con sus lógicas e intereses-, sino también su anclaje territorial y las condiciones, las regulaciones y los elementos materiales que se ponen en juego en cada lugar (Conti et al, 2017). Y entendiendo a las políticas públicas como una toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada en un determinado momento y lugar (Oszlak y O'Donnell, 1981).

Fig 3 La gestión del territorio
Fuente: Elaboración propia, 2019

Las transformaciones en los territorios latinoamericanos antes mencionadas se han visto acompañadas en muchos casos por cambios en el marco institucional, legal y administrativo de las ciudades (autonomía, descentralización de la gestión) y en la metodología y estilo de las intervenciones urbanas (grandes proyectos puntuales, planeamiento “estratégico”) (Reese, 2003). A su vez, el carácter vitalicio, individual, absoluto, exclusivo y perpetuo, es una de las configuraciones que adquiere el derecho a la tierra. El derecho a la propiedad inmobiliaria es una relación social que asume grados variables de desarrollo e intensidad de acuerdo a las sociedades y momentos históricos (Deininger, 2003 en: Del Río, González, 2019).

En relación a la gestión urbana, en el centro de la reestructuración económica general y de la redefinición del papel y de las competencias del Estado, las ciudades vienen paulatinamente siendo impulsadas a asumir un mayor control, en sentido amplio, de su crecimiento y desarrollo (Reese, 2003). En este marco, los gobiernos locales son los que tienen el poder de regular y orientar el crecimiento urbano. Para esto, es necesario que frente a las políticas de carácter homogéneo y generalista en el tratamiento de los problemas urbanos, se resalte la importancia puesta en reconocer las especificidades de los territorios de modo de adaptar las agendas y las formas de intervención a las particularidades de cada lugar (Carmona, 2014), como así también priorizar políticas en relación al aumento de la recaudación local y el mejoramiento y/o perfeccionamiento de la capacidad de gestión y de planificación.

En este marco, la gestión es entendida como el desarrollo de una estrategia de acción para favorecer la transformación positiva de un área o de la ciudad en general (Barenboim, 2013). Se pone el acento en el despliegue de redes e interacciones entre los múltiples actores (gubernamentales y sociales) involucrados en el territorio. Estos aspectos resaltan una nueva concepción de política urbana centrada en fortalecer los elementos de proximidad y de participación de los actores implicados, en un marco no exento de tensiones y conflictos (Carmona, 2014). De este modo, se distingue la importancia tanto de las competencias de los distintos niveles del Estado, como de la existencia de la legislación, pero se resalta la importancia de la “acción” estatal, en pos de generar procesos de transformación positiva de las ciudades.

La tierra urbana es entendida como el soporte físico de un amplio espectro de elementos, flujos y procesos que le dan forma, movimiento y vida a las ciudades. Las actividades básicas vinculadas a la reproducción de la vida (como la movilidad, el trabajo, el esparcimiento, la vivienda) requieren que el espacio sea urbanizado, es decir, acondicionado con redes de servicios, infraestructura de transporte, y equipamiento público (Baer, 2011), lo que convierte a la tierra urbana en espacios de disputa entre actores. En este contexto, se ponen en debate y se cuestiona la sostenibilidad de los actuales procesos de crecimiento urbano, y en consecuencia, es necesario generar nuevas formas de gestión de la tierra urbana que sean el punto de partida de un nuevo modelo de crecimiento más integral, justo y equitativo.

Para tal fin, se considera que la gestión de la tierra urbana en general –y la tierra vacante en particular- es una herramienta fundamental para el desarrollo socio-económico de las ciudades en dirección a un proceso sostenible. Los diferentes instrumentos de gestión y regulación urbanística son esenciales en la medida que accionan directamente en la construcción y configuración del territorio. Ellos operan en la relación entre espacio y sociedad, y poseen una importante interacción con los procesos de apropiación de los espacios y el destino de estos en cuanto a sus finalidades socio-económicas (Reese, 2003). De este modo, a partir de este análisis del marco general necesario para entender la problemática, se va a focalizar en el capítulo 2 en su articulación con las tierras vacantes.

Esta situación replantea prácticas heredadas del urbanismo tradicional y promueve la necesidad de superar una visión de tipo paliativa de la situación existente, lo que hace necesario repensar las nuevas formas de crecimiento urbano a partir de los emergentes del actual paradigma técnico económico, articulando los distintos niveles del Estado y las políticas públicas territoriales, en pos de conducir hasta territorios sostenibles. Para esto se requiere una reorientación de las políticas públicas y de las capacidades de

gestión, pasando de intervenciones puntuales a planes de transformación urbana, en los cuales se busca una mayor articulación y complementariedad de las políticas urbanísticas, ambientales, sociales y económicas y un fuerte anclaje en un sistema de gestión que asegure la concretización de los resultados.

1.1.4 Síntesis aproximación teórica

Se presenta a continuación un cuadro síntesis de la aproximación teórica.

Fig 4 Síntesis aproximación teórica

Fuente: Elaboración propia, 2019

1.2 | ABORDAJE METODOLÓGICO

El abordaje metodológico de la investigación se basa en el marco teórico conceptual presentado en el apartado anterior, y de acuerdo a los objetivos planteados. En este sentido, la metodología aplicada parte de un abordaje sistémico relacional en el marco del cual se considera al territorio como un sistema complejo, emergente de la relación espacio - sociedad, y a la ciudad como una configuración de la relación territorial emergente, condicionada por las características del medio (el espacio), y la participación de los actores políticos, económicos y sociales que configuran el territorio, con sus distintas lógicas, y cada uno de los subsistemas que lo componen (sociedad). De este modo, a partir de las dimensiones de análisis en relación al territorio, se estructura la investigación: espacial-funcional y ambiental (en relación al espacio); económica y política-legal (en relación a la sociedad) (Fig 5).

Fig 5 Dimensiones de análisis
Fuente: Elaboración propia, 2019

En relación al recorte espacial, esta tesis presenta un estudio de las tierras vacantes y los procesos de crecimiento urbano en el Partido de La Plata. La elección se debe a la relevancia del Partido de nivel nacional, por tratarse de la capital de la Provincia de Buenos Aires -en donde se reconoce una gran cantidad de suelo vacante-, y a un interés particular por profundizar conocimientos adquiridos en los últimos años, a partir de trabajos de investigación realizados en el grupo de investigación del cual formo parte.

La estrategia se basa en la triangulación metodológica, definida como “la combinación de múltiples métodos en un estudio del mismo objeto o evento para abordar mejor el fenómeno que se investiga” (Cowman, 1993 en: Frediani, 2010), articulando métodos cuantitativos y cualitativos con el fin de construir una visión integral de la problemática. Para su abordaje concreto en el recorte espacial seleccionado se propone la estructuración a partir del análisis del objeto de estudio desde las lógicas del Estado y el mercado, en relación a los procesos de crecimiento urbano en primer lugar, el

reconocimiento y análisis de las tierras vacantes y sus atributos en segundo lugar, el análisis de instrumentos de gestión en tercer lugar, y por último la elaboración de estrategias. Se pone énfasis en la acción del Estado como gestor de políticas que inciden en el funcionamiento del mercado.

1.2.1 Análisis de los procesos de crecimiento urbano desde las lógicas del Estado y el mercado

Se analizan los procesos de crecimiento urbano en el Partido de La Plata en las últimas décadas, a partir de la caracterización y análisis de la estructura urbana, profundizando en el análisis de las lógicas y los actores involucrados, con el fin de responder al primer objetivo de la investigación (Fig 6).

- **Caracterización y análisis del crecimiento a partir de la estructura urbana:** en primer lugar se describe la inserción regional del Partido, las vías principales de circulación, sus características hidrográficas, y los ejes de crecimiento urbano, abordándola desde las dimensiones espacial-funcional y ambiental. Para tal fin se utiliza información primaria y secundaria.
- **Caracterización y análisis del crecimiento a partir de las lógicas y los actores:** en base al abordaje teórico planteando, en donde se entiende al territorio a partir de la participación de los actores políticos, económicos y sociales, se analizan los roles del mercado y el Estado (con sus distintos niveles, nacional, provincial y municipal) en el crecimiento urbano y en la producción de tierras vacantes; los marcos legales y las políticas públicas en relación a la temática; las características del mercado de suelo en La Plata y la estructura de precios. Para este fin se utiliza la información primaria obtenida en las entrevistas realizadas, como así también información secundaria (análisis de leyes, normativas, ordenanzas tanto nacionales, provinciales y municipales, artículos periodísticos, bibliografía sobre la temática y sobre el caso de estudio, entre otros).

Fig 6 Análisis de los procesos de crecimiento urbano

Fuente: Elaboración propia, 2019

Para el análisis de las lógicas y los actores se utilizan métodos cualitativos. De este modo, para la construcción de información primaria la técnica propuesta es la entrevista, como método para conocer la perspectiva de los actores sociales, con el fin de obtener, recuperar y registrar sus experiencias (Sautu et al, 2005). Se realiza a informantes clave del Estado para entender sus lógicas de actuación. Las entrevistas permiten conocer los intereses y las acciones llevadas a cabo por los actores del Estado, en sus distintos niveles, tanto en relación a los procesos de crecimiento urbano en general, como a la problemática de las tierras vacantes en particular.

Para la realización de las entrevistas, se identifican en primer lugar, los organismos que participan en temáticas relacionadas al crecimiento urbano y la tierra vacante, desde instituciones pertenecientes a los distintos niveles del Estado: nacional, provincial y municipal (Tabla 1):

Tabla 1 Organismos del Estado con competencia directa en el tema de estudio

NIVEL NACIONAL República Argentina	
Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE)	Organismo Descentralizado. Jefatura de Gabinete de Ministros
Programa de Crédito Argentino Pro.Cre.Ar	Subsecretaría de desarrollo urbano y vivienda. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda
NIVEL PROVINCIAL Provincia de Buenos Aires	
Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda	Ministerio de Infraestructura y servicios públicos
Dirección Provincial de Ordenamiento Territorial	Ministerio de Infraestructura y servicios públicos
Unidad de Gerenciamiento Efectivo de Inmuebles Fiscales UGEIF	Ministerio de Economía
Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires ARBA	Ente Autárquico. Ministerio de Economía
NIVEL MUNICIPAL Partido de La Plata	
Dirección de Tierras y Vivienda	Secretaría de Planeamiento Urbano y Desarrollo Económico
Subsecretaría de Planeamiento	Secretaría de Planeamiento Urbano y Desarrollo Económico

Fuente: Elaboración propia, 2019.

Una vez identificados los organismos, se realiza el contacto con distintos actores pertenecientes a los mismos, para concretar una entrevista. Se elaboraron los cuestionarios base a partir del uso de la “Entrevista semiestructurada”, indagando acerca de (Ver Anexo 3 Entrevistas a actores del Estado): el crecimiento urbano que han experimentado las ciudades argentinas en los últimos años, y la existencia de tierra vacante al interior de éstas; la existencia de registros oficiales de tierra vacante; la existencia de herramientas para la movilización de suelo, su grado de implementación, así como las dificultades encontradas para ello; y por último, una opinión acerca de la problemática general.

La información obtenida en las entrevistas realizadas será insumo para en primer lugar, entender el marco legal en el cual se encuentra inserto el caso de estudio. En segundo lugar, la caracterización del Partido de La Plata y su crecimiento urbano. En tercer lugar, el reconocimiento del gran abanico de instrumentos disponibles en relación a la tierra vacante. Por último, la información particularizada de alguna tierra vacante en particular

1.2.2. Tipología de tierras vacantes

Con el fin de responder al segundo objetivo de la investigación, “identificar las tierras vacantes del Partido de La Plata, y categorizarlas según sus atributos, en función de las dimensiones económica, legal, ambiental y espacial – funcional, tendiente a la definición de una tipología de tierras vacantes”, se realizan tres acciones.

- **Identificación y reconocimiento de las tierras vacantes:** en primer lugar, se delimita el área de estudio, el área urbanizable. Para esto, se toma la definición de tierra vacante, en términos espaciales-funcionales, siendo “la tierra sin uso, desafectada de su uso anterior o subutilizada que se localiza dentro del área urbanizable y cuyo tamaño es igual o mayor a una manzana o una hectárea⁷”. En este marco el área urbanizable hace referencia a la porción del territorio del Partido en donde se permiten usos urbanos. Se la toma como un límite preciso para poder tener la delimitación de un espacio que es a priori dinámico e indefinido⁸, ya que puede tratarse de un territorio amplio, con gran cantidad de hectáreas sin uso, pero muy alejadas de las áreas urbanas. El área urbanizable está definida entonces a

⁷ Esta definición se especifica y analiza en el capítulo 2.

⁸ Resulta importante destacar que en el Partido de La Plata, en zonas que la normativa de usos de suelo denomina como “rurales” -pero que igualmente se encuentran urbanizadas-, existe una gran cantidad de tierras vacantes disponibles, que en un futuro cercano podrían ser susceptibles a ser ocupadas, o a ser incluidas dentro del área urbanizable en caso de modificarse la normativa y extender las zonas urbanas. Es por ello que no se desconoce que por fuera de esos límites existen urbanizaciones y subdivisiones, pero se considera el límite “legal” en donde se permite urbanizar para poder establecer un límite preciso.

partir de la sumatoria de las dos áreas: donde se permiten usos urbanos –la denominada Área Urbana–; o tierras posibles de ser urbanizadas, dentro del Área Complementaria⁹ (Cortizo, 2018).

Por otro lado, en relación al tamaño de la tierra, se considera las que tienen un tamaño igual o mayor a una manzana o a una hectárea, entendiendo a la manzana como la porción de tierra delimitada por calles en todos sus lados (ya que pueden existir manzanas vacantes con tamaños menores a 1 ha). Una vez delimitada el área de estudio, se identifican y reconocen las tierras vacantes. Para este fin se ha elaborado una técnica basada en la fotointerpretación de imágenes satelitales de Google Earth (año 2018), y software GIS – Sistema de Información Geográfica- de acceso libre para el análisis de datos (QGis), complementado con el uso de fuentes de información secundaria (por ejemplo fuentes periodísticas) y la observación directa en campo.

- **Análisis de atributos:** una vez identificadas las tierras vacantes, se las clasifica en función de sus atributos, de acuerdo a las dimensiones de análisis: económica, legal, ambiental y espacial – funcional, entendiendo la dimensión social como transversal a todas las demás dimensiones (Fig 7, Tabla 2).

Fig 7 Criterios para el análisis de los atributos de las tierras vacantes
Fuente: Elaboración propia, 2019

Si bien se reconocen todos los atributos que puede tener una tierra vacante (mencionados en el capítulo 2), a efectos de la presente investigación se analizarán algunos de ellos en cada unidad de análisis reconocida (es decir, en cada una de las tierras vacantes), a partir de un análisis cuali – cuantitativo; y otros de ellos (de los cuales no se tiene la información para cada unidad de análisis, pero igualmente se consideran importantes) se analizarán de manera más general. De este modo,

⁹ Teniendo en cuenta que en el Partido de La Plata existen áreas complementarias, adyacentes al área urbana que tienen potencial, por ser zonas posibles de expansión urbana, se toman las tierras vacantes que están no solo en el Área Urbana definida por normativa, sino también en el Área complementaria.

se prioriza el reconocimiento de los siguientes atributos, los cuales se consideran fundamentales a tener en cuenta.

En primer lugar, en relación a la dimensión legal, se considera el dominio, entendiéndolo como “el derecho real que otorga todas las facultades de usar, gozar y disponer material y jurídicamente de una cosa (...)”¹⁰, pudiendo tratarse de tierras vacantes de dominio público o de dominio privado. Este atributo se considera fundamental ya que el dominio de la tierra vacante es una cuestión estratégica a la hora de gestionarlas, de pensar en futuros usos y de aplicar instrumentos, y se analiza en cada unidad de análisis. El otro atributo necesario a considerar en esta dimensión es la situación legal de esa tierra, el cual se analiza de manera cualitativa y general, teniendo en cuenta que es un dato al cual no es posible acceder. Se considera que este atributo es importante en pos de reconocer que la situación legal puede ser un motivo de la vacancia de esa tierra, pudiendo tratarse de propietarios desconocidos, abandono, herencias vacantes, entre otros.

En segundo lugar, en la dimensión espacial/funcional, estas tierras se pueden localizar en dos tipos de áreas: en áreas consolidadas o en áreas en crecimiento (ver Anexo 1 “Metodología para la construcción de áreas consolidadas y áreas en crecimiento”). Se consideran áreas consolidadas del Partido, las zonas en donde las tierras poseen 3 de 4 servicios (electricidad, agua, cloacas y gas), servicios de transporte público bueno y ocupación compacta. Y se consideran áreas en crecimiento del Partido las zonas en donde las tierras poseen 1 o 2 servicios (electricidad, agua, cloacas y gas), un servicio de transporte público ineficiente y ocupación dispersa. Este atributo se considera fundamental a tener en cuenta para el análisis entendiendo que la calidad y alcance en la cobertura de los distintos servicios de infraestructura es vital para mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población. Estos servicios, provistos por redes dispuestas en el territorio y sus sistemas asociados, deben satisfacer un conjunto amplio de necesidades, permitiendo así el funcionamiento de la aglomeración urbana. La disponibilidad de esta infraestructura determina las características del territorio y, consecuentemente, las oportunidades de desarrollo de la población que vive en él. Las ciudades deben estar dotadas de servicios adecuados de infraestructura y accesibilidad para garantizar igualdad de oportunidades (Secretaría de Asuntos Municipales, 2015). A su vez, se analiza el estado actual de la tierra, en relación a su utilización y su edificación, pudiendo tratarse de tierras sin uso ni ocupación, desafectada de su uso anterior o subutilizada

¹⁰ Art 1941 Código Civil y Comercial. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm>

En tercer lugar, en relación a la dimensión ambiental, se analiza la localización de las tierras en áreas según riesgo hídrico. En este sentido, la inundabilidad de los terrenos se analiza a partir de su ubicación en relación a los arroyos y las planicies de inundación. Éstas son la parte geográfica que contiene un cauce (río, arroyo, lago) y que puede ser inundada ante una eventual crecida de las aguas de éste. Se considera que tienen alto riesgo hídrico las tierras que se localizan en los bordes de los arroyos y sobre las planicies de inundación, y las que tienen bajo riesgo hídrico son las tierras que se localizan por fuera de esas áreas. Este atributo se considera importante para el análisis considerando que los terrenos que poseen riesgo de inundación bajo son prioritarios de intervención en contraposición a tierras con riesgo alto, que deberían tener un tratamiento especial al momento de ser utilizadas. Por último, en relación a la dimensión económica, se analiza la localización de las tierras vacantes en relación a la variación de los precios del suelo por delegación, entre los años 2010 y 2018 (Ver Anexo 2 “Metodología para el relevamiento de precios de suelo”), identificando las delegaciones que han presentado mayor y menor variación relativa. Este atributo se considera importante ya que en el precio de la tierra se resumen las características que esa tierra posee (tanto actual como potencial), siendo fundamental a la hora de pensar en estrategias de movilización del suelo, teniendo en cuenta que es más racional movilizar suelo en las áreas que poseen mayor cobertura de transporte, servicios y equipamientos, y a su vez, reconocer los procesos de valorización de las áreas colabora a la utilización de instrumentos para la captación de plusvalías, entre otros. A su vez, en esta dimensión es interesante reconocer la situación fiscal de deuda y los motivos de la no circulación mercantil, las cuales se analizan de manera cualitativa y general, teniendo en cuenta que se trata de datos de los cuales no es posible disponer.

Tabla 2 Dimensiones, atributos e indicadores a analizar en cada unidad de análisis

DIMENSIÓN	ATRIBUTO	INDICADOR
Legal	Dominio	Privado
		Público
	Situación legal	
Económica	Área según valorización	Área valorizada económicamente
		Área en proceso de valorización económica
	Situación fiscal de deuda	
Espacial / funcional	Área según consolidación	Area consolidada
		Área en crecimiento
	Estado actual	Sin uso ni edificación
		Desafectada de su uso anterior
Ambiental	Riesgo hídrico	Subutilizada
		Alto
		Bajo

Fuente: Elaboración propia, 2019.

El reconocimiento de los atributos de las tierras vacantes identificadas permitirá construir la tipología de tierras vacantes.

- **Construcción de una tipología de tierras vacantes:** como síntesis de los atributos se propone construir una tipología, la cual pretende contribuir a la identificación de la diversidad de tierras vacantes existentes, asociándolo a distintas estrategias para su gestión a partir de la aplicación de instrumentos, en función de la tipología a la que pertenecen.

Esta tipología se construye con el fin de lograr una aproximación para orientar y simplificar las acciones del Estado, en función de las características de cada tierra, partiendo de considerar que no todos los instrumentos son útiles para aplicar a todas las tierras vacantes por igual. De este modo, se pretende a partir de esta tipología obtener una visión general de la problemática, entendiendo que los atributos que no fueron considerados para la construcción de la misma debieran ser considerados a la hora de intervenir sobre cada tierra vacante en particular.

Es importante señalar que no todos los atributos tienen el mismo peso o importancia para establecer la tipología. En este sentido, se considera que los tipos se definen a partir de tres atributos principales: el dominio, el área según consolidación, y el estado actual, y luego son condicionados por el riesgo hídrico (a) y el área según valorización (b,c). De este modo se identifican 4 tipos de tierras vacantes (Tabla 3):

- Tipo 1: tierras vacantes de dominio privado, localizadas en áreas consolidadas, sin uso ni edificación, con bajo riesgo hídrico.
- Tipo 2: tierras vacantes de dominio privado, localizadas en áreas en crecimiento, sin uso ni edificación, con bajo riesgo hídrico.
- Tipo 3: tierras vacantes de dominio privado, localizadas en áreas consolidadas o en crecimiento, que se encuentren desafectadas de su uso anterior o subutilizadas, con bajo riesgo hídrico.
- Tipo 4: tierras vacantes de dominio público, localizadas en áreas consolidadas o en crecimiento, que pueden encontrarse sin uso ni edificación, desafectadas de su uso anterior o subutilizadas, con bajo riesgo hídrico.

Tabla 3 Tipología de tierra vacante a partir de atributos

Tabla 5. Tipología de tierra vacante a partir de atributos						
DIMENSIÓN	ATRIBUTO	INDICADOR				
Legal	Dominio	Privado				
		Público				
Espacial - funcional	Área según consolidación	Consolidada				
		En crecimiento				
	Estado actual	Sin uso ni edificación				
		Desafectada de su uso anterior				
		Sub utilizada				
Ambiental	Riesgo hídrico	Bajo				
Ambiental	Riesgo hídrico	Alto	(a)			
Económica	Área según valorización	Área valorizada	(b)			
		Área en proceso de valorización	(c)			
TIPO DE TIERRA VACANTE			T1	T2	T3	T4

Fuente: Elaboración propia, 2019.

1.2.3 Identificación y análisis de instrumentos de gestión

Con el fin de responder al tercer objetivo que hace referencia a “analizar los instrumentos con que cuenta el Estado para movilización, adquisición, administración y planificación de tierras vacantes”, se realizan dos acciones.

- **Identificación de instrumentos disponibles:** a partir de la información primaria obtenida en las entrevistas, y la información secundaria obtenida a partir del análisis de leyes, normativas y ordenanzas, se identifican los instrumentos existentes que se pueden utilizar en relación a la tierra vacante. En este sentido, a partir del marco teórico conceptual se entiende a los instrumentos de gestión urbana como los que regulan la relación entre espacio (cuestiones espaciales, funcionales y ambientales) y sociedad (cuestiones económicas y sociales).
- **Análisis y clasificación de los instrumentos en función de su utilización:** una vez reconocidos los instrumentos disponibles, se los clasifica y analiza, según se puedan utilizar para movilizar tierra vacante, para adquirir tierra vacante, para administrar tierra vacante o para planificar. Luego se analiza el objetivo de utilización de cada instrumento, su forma de aplicación, el tipo de instrumento del que se trata, en qué marco normativo se encuentra presente (ley, ordenanza, etc), y por último su nivel de implementación en el Partido de La Plata.

1.2.4 Estrategias de gestión

A partir del análisis anteriormente realizado, se elaboran estrategias de gestión, en función del último objetivo de la investigación, que hace referencia a “formular estrategias para la gestión del crecimiento urbano en general, y para la gestión de las

tierras vacantes en particular, en el Partido de La Plata”. Par tal fin se realizan dos acciones:

- **Formulación de estrategias para la gestión integral del crecimiento urbano:** en primer lugar, se establecen lineamientos generales para la gestión de estas tierras en la ciudad en su conjunto, las cuales demandan una lectura integral de la problemática de los actuales procesos de crecimiento urbano. Luego, se puntualiza en acciones posibles a realizar en pos de materializar esos lineamientos generales.
- **Formulación de estrategias para la gestión de tierras vacantes:** por último, se presentan estrategias para la gestión de las tierras vacantes, vinculándolas con todo el análisis realizado a lo largo de la investigación. De este modo, se pretende aportar a una aproximación para orientar y simplificar el accionar del Estado en materia de planificación, a partir del despliegue de distintas estrategias que se relacionan con los tipos de tierras, y con la diversidad de instrumentos analizados, o partir de la combinación de los mismos. La gestión de cada tierra debe ser concebida desde un enfoque integral, considerado a cada una como parte del sistema territorial en donde se insertan, indagando en posibles soluciones que aporten desde las distintas dimensiones consideradas (Fig 8).

Fig 8 Estrategias de gestión
Fuente: Elaboración propia, 2019

1.2.5 Síntesis abordaje metodológico

Se presenta a continuación un cuadro síntesis del abordaje metodológico.

Fig 9 Síntesis abordaje metodológico
Fuente: Elaboración propia, 2019

Capítulo 2 | TIERRA VACANTE EN LA CIUDAD COM-FUSA: ROLES DEL ESTADO Y EL MERCADO

En el presente capítulo se aborda la problemática de la tierra vacante al interior de los actuales procesos de crecimiento urbano, con énfasis en los roles del Estado y del mercado. En primer lugar, se analizan los procesos de crecimiento urbano en las ciudades latinoamericanas, que dan como resultado la ciudad com-fusa, con presencia de tierras vacante en su interior. En segundo lugar, se reconocen -desde las dimensiones de análisis-, los distintos conceptos para hacer referencia a la tierra sin uso, los atributos que poseen y las condiciones que las originan. En tercer lugar, se analiza la relación entre tierra vacante y mercado, identificando las características que posee la tierra como mercancía, el funcionamiento especulativo del mercado de suelo, su incidencia en la generación de tierra vacante y sus consecuencias en la problemática del acceso al suelo urbano. Por último, se analiza la relación tierra vacante – Estado, identificando los roles en sus distintos niveles (nacionales, provinciales y municipales) en el crecimiento urbano y en la generación de tierra vacante, y los distintos instrumentos de gestión para intervenir, entendiéndolas como espacios de oportunidad para la gestión integral del crecimiento.

2.1 | PROCESOS DE CRECIMIENTO URBANO: LA CIUDAD COM-FUSA

América Latina es la región más urbanizada del mundo, ya que aproximadamente el 81% de su población vive en ciudades¹¹-. Algunos rasgos comunes de la urbanización latinoamericana son la concentración en grandes urbes, la incorporación deficitaria de nuevas áreas a la ciudad, la segregación socio-espacial, y las desigualdades persistentes en el acceso al suelo, equipamiento y servicios. En el plano social, esta dinámica está relacionada a mecanismos endógenos de reproducción de la pobreza y exclusión (Luco, Simioni, 2001). En este marco, es importante analizar cómo impacta en los procesos de crecimiento urbano de las ciudades latinoamericanas el "retorno del mercado" (Abramo, 2012) analizado en el capítulo anterior, como elemento determinante en la producción de la ciudad neoliberal.

¹¹ Fuente: Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS>

El funcionamiento del mercado del suelo en muchas de las ciudades latinoamericanas se encuentra en relación a la especulación, la segregación, la apropiación privada de plusvalías y el crecimiento espacial desordenado, con un mercado dominado por decisiones individuales (Luco, Simioni, 2001). Esta situación promueve, de forma simultánea, una estructura de ciudad compacta y difusa, en donde se conjugan simultáneamente procesos de densificación, completamiento y expansión. En consecuencia, la producción de la estructura urbana concilia las formas compacta y difusa de uso del suelo y, de esta forma, promueve una forma particular: la ciudad "com-fusa" (Abramo, 2012) (Fig 10). De este modo, el modelo de ciudad compacta y monocéntrica -con el tradicional gradiente de periferización- coexiste con procesos de expansión urbana de la ciudad dispersa emergente, determinando un nuevo rol para las periferias urbanas (Rocca, Ríos, 2012).

La ciudad com-fusa es producida y reproducida simultáneamente tanto por el mercado formal como por el informal; por los sectores de ingresos altos, medios y bajos de la población, vinculados a sus propias lógicas de funcionamiento y promoviendo un doble movimiento de compactación y difusión, en donde las "dos ciudades" coexisten, se producen y reproducen en el mismo ámbito urbano.

Por un lado, la ciudad compacta, crece a partir de procesos de densificación. En relación al mercado formal, la ciudad se densifica a partir de la construcción de torres en altura, con el aumento de los indicadores urbanísticos y los permisos de construcción, en los centros urbanos. En el mercado informal, aunque la ocupación popular de tierras urbanas como forma de acceso al suelo comenzó a principios del siglo XX, fue a partir de la crisis de los años '80 cuando la lógica de la necesidad impulsó el proceso de ocupación de tierras como forma dominante de acceso al suelo y a la vivienda por parte de los sectores populares. En este marco, los sectores populares construyen la ciudad compacta a través de la densificación de las villas.

En la ciudad difusa, en el marco de una importante demanda de tierra en las ciudades, la forma actual de ocupación del territorio tiene como características principales la dispersión, la espontaneidad y las bajas densidades, en un contexto de recursos insuficientes para la proveer de equipamiento y servicios al total de la población. La ciudad difusa crece en las periferias a partir de procesos de expansión urbana, desde el mercado informal con el crecimiento de los asentamientos, y desde el mercado formal, los sectores altos construyen la ciudad difusa con urbanizaciones cerradas, y los sectores medios a través de loteos aislados. La ciudad que se difunde, se dispersa, lo hace ocupando algunas tierras y dejando otras sin ocupar, las tierras vacantes. De este modo, las periferias de las ciudades son cada vez más extensas, tienen más peso en

relación a la ciudad central, y se encuentran bajo la especulación y presión inmobiliaria, sobre todo en relación a la presencia de estas tierras sin uso.

Fig 10 La ciudad com-fusa

Fuente: Elaboración propia en base a Abramo (2012) y Reese (2010).

En el marco de estos actuales procesos de crecimiento urbano, es importante reconocer el papel de la tierra, que es, ha sido y será, uno de los principales recursos necesarios para la existencia de las ciudades y el desarrollo de la vida urbana (Baer, 2011), y en la ciudad com-fusa neoliberal, posee un rol preponderante en la formación de riqueza de los sectores dominantes y en la formación de una cultura patrimonialista de la sociedad (Reese, 2018).

De este modo, las formas que adopta la configuración urbana en virtud de la existencia previa de tierras sin uso y su utilización a través de nuevas inversiones urbanas, trae aparejadas consecuencias para la población y grandes costos de funcionamiento urbano para el Estado. En este sentido, se puede mencionar una gran cantidad de problemas que pueden estar asociados a este modelo difuso de crecimiento urbano, que se considera insostenible: por un lado, supone mayores costos para el Estado (y para la población en su conjunto) para la provisión de infraestructura, equipamiento, transporte público y servicios básicos a las nuevas urbanizaciones; a su vez, aporta al uso masivo del automóvil particular, y genera deficiencias de accesibilidad en algunos sectores. Desde el punto de vista ambiental, este modelo puede implicar un mayor consumo de suelo, un mayor incremento de la superficie impermeable; degradación ambiental –con aparición de basurales, presencia de áreas extractivas, entre otros –, pérdida de áreas ambientalmente sensibles –humedales, reservas, etc-, y aumento de riesgo de inundaciones.

Las actuales tendencias de la urbanización –la extensión de la mancha urbana sobre humedales, la impermeabilización del suelo, los cambios en los usos, el asentamiento

de población sobre márgenes de ríos y arroyos-, aumentan el riesgo de inundación, con la consecuente devastación, daños económicos, materiales y pérdida de vidas humanas. La problemática de las inundaciones se convierte así en un desafío creciente para los tomadores de decisiones, los cuales deben comprender y tener la capacidad de anticiparse a los riesgos actuales y futuros. En particular en la temática de las tierras vacantes, la ocupación de éstas con usos que tengan en cuenta estas características puede detener los procesos de alteración ambiental y degradación urbana, a partir de un adecuado manejo de los recursos naturales de manera que sean capaces de sustentar un proceso de desarrollo urbano.

Pero es importante reconocer que en las áreas urbanas latinoamericanas, coexiste una gran variedad de situaciones de tierra vacante: se localizan tanto en la ciudad difusa, pero también en la ciudad compacta, en las áreas centrales e intersticiales. La existencia de estas tierras ha definido, en una parte considerable, las formas que ha adoptado el crecimiento de las ciudades (Clichevsky, 2007), ya que muchas han incorporado tierra “produciendo” loteos salteados, dejando tierra intersticial sin uso, de variados tamaños, y, en muchos casos, de problemáticas situaciones urbano-ambientales.

De este modo, la tierra vacante constituye un porcentaje importante de las áreas urbanizadas en las ciudades latinoamericanas en general, y argentinas en particular, y deben ser visualizadas en un sentido dinámico, ya que evolucionan a lo largo del tiempo. Su “aparición” y “desaparición” no es espontánea, sino que forma parte de los ciclos de vida de las áreas urbanas (Fausto, 2005).

El fenómeno pone en tela de juicio la escasa eficiencia urbanística de ciudades y áreas metropolitanas, subrayando desequilibrios y desigualdades en el acceso a la tierra urbana, los agudos problemas de segregación socio-espacial, y los impactos de la libre operación del mercado sobre la calidad de vida urbana (Larangeira, 2004). En este marco, la cuestión de las tierras vacantes en las ciudades cobra cada vez mayor importancia, en contextos donde se pugna por un desarrollo sostenible, cuestionando los actuales modelos de crecimiento ilimitado, que trae aparejado un impresionante despilfarro de suelo (Fausto, Rábago, 2001), por lo que se considera necesario definir qué se entiende por tierra vacante, qué atributos poseen y cuáles son las condiciones que le dan origen y las mantienen sin uso.

2.2| LA TIERRA VACANTE

2.2.1 Distintos conceptos para hacer referencia a la vacancia de la tierra

Existen diversos conceptos para dar cuenta de la tierra sin uso o sub utilizada. Son “distintas expresiones que tienen en el común el concepto de vacuidad, pero con matices que varían en función de las particularidades analizadas en cada caso” (Trigo, 2011)¹². En este sentido, se analizan a continuación las distintas concepciones a partir de las diferentes dimensiones de análisis.

En primer lugar, desde la dimensión legal, existen diversas formas de hacer referencia a este concepto. En general, los conceptos detallados a continuación aparecen en las normativas y leyes de uso de suelo para hacer referencia a la tierra urbana sin uso.

- Inmueble urbano baldío¹³: se denomina baldío a “todo inmueble en cuyo terreno no existen edificaciones y no tiene uso para actividades económicas”. Pueden ser parcelas de diferentes dimensiones que ya se encuentran urbanizadas, pero sin edificación.
- Edificación derruida¹⁴: son aquellos inmuebles cuyos edificios se encuentren en estado de deterioro avanzado y hayan sido declarados inhabitables por resolución municipal.
- Lote abandonado: hace referencia al lote o construcción que existe en todo barrio o ciudad, que por las más distintas circunstancias se encuentra desatendido y sin uso desde hace años y sobre el cual los pobladores cuentan diversas versiones (Paolinelli et al, 2017). Se puede tratar de construcciones abandonadas (casas y edificios degradados, en centros históricos, conjuntos edificados para una actividad específica que ya no se desarrolla en el lugar como fábricas, centros comerciales, instalaciones militares, equipamientos especiales) (Fausto, 2005). En muchos casos, vacancia es sinónimo de abandono, tratándose de lotes abandonados por su propietario, sin que nadie más los haya poseído. Para el Código Civil no existe una analogía entre el no uso del inmueble (que sería la vacancia en términos amplios) y el abandono del inmueble, sino que lo toma como diferentes figuras, donde, todo lo abandonado está vacante, pero no todo lo que concebimos como vacante está abandonado. Sólo la voluntad manifiesta e intencional del propietario transforma un bien abandonado en vacante.
- Falso vacante: esta categoría hace referencia a casos en donde la presión por el acceso a tierra da lugar a desarrollos por vía de la irregularidad, con la construcción

¹² En muchos casos se utilizan distintos concepto para definir lo mismo de acuerdo al país de origen del autor.

¹³ Texto de la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat. Capítulo V, Artículo 64 Norma modificatoria

¹⁴ Texto de la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat. Capítulo V, Artículo 64 Norma modificatoria

de viviendas donde infraestructura y servicios urbanos no están disponibles. Es frecuente que estas áreas ilegalmente ocupadas (invasiones, tomas de tierra, favelas, etc.) se consideren oficialmente como vacantes u ocupaciones transitorias (Larangeira, 2004).

En segundo lugar, desde la dimensión económica, los distintos autores hacen referencia a conceptos relacionados a la especulación del suelo por parte de los propietarios de las tierras:

- Tierra de engorde: se las denomina así en el caso de parcelas de grandes tamaños, a la espera de subdividirse para usos urbanos (Clichevsky, 2007). Se trata de tierras que se mantienen retenidas por fuera del mercado y que son el resultado voluntario de los propietarios de ejercitar procesos especulativos. En general, son terrenos ubicados en zonas de suelo urbanizado y cuyo fin es el “engorde” para esperar el momento oportuno en el cual puedan entrar al mercado, beneficiándose de potenciales desarrollos urbanos y por tanto de significativas ganancias. En su mayoría, son terrenos de propiedad de empresas inmobiliarias, y propietarios individuales de sectores medio y altos (Carrión, 1999).
- Suelo ocioso: en sentido amplio, se hace referencia a los vacíos urbanos, lotes vacantes, diferentes tipos de inmuebles improductivos o en desuso (Baer, Carballo, 2016).
- Vacante latente: se trata de 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. Estos espacios incluyen a su vez 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).
- Terrenos baldíos: aquellos sin edificación alguna, independientemente de dónde se localicen, pero a los que no se les puede considerar inútiles, porque su utilidad estriba, en términos económicos, en tenerlos sin uso. El tiempo necesario como un mecanismo para crear capital, o en términos de economía doméstica como un mecanismo de bienestar. Los baldíos son suelo disponible, porque se trata de todos aquellos terrenos dentro de la ciudad con servicios básicos (agua, drenaje y electrificación), independientemente de su tamaño y de su localización (Chávez et al, 2008).

En tercer lugar, desde la dimensión espacial / funcional, se las denomina en relación al uso (o “no uso) de la tierra, y de su localización relativa en la ciudad:

- Vacío urbano: es un concepto utilizado por diversos autores. Algunos lo denominan como los espacios vacíos (públicos o privados) que nunca han participado en la dinámica urbana, manteniéndose ignorados y en estado de aparente abandono en un tejido urbano consolidado (Trigo, 2011). A su vez, lo describen como “espacios remanentes a la dinámica urbana (...) que permanecían vacíos o subutilizados; o que todavía 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” (Fausto, Rábago, 2001). Puede tratarse de inmuebles sub utilizados, terrenos vacíos, construcciones abandonadas o conjuntos edificadas para alguna actividad específica, que han caído en desuso, que se localizan en el interior de áreas urbanizadas (Fausto, Rábago, 2001).
- Vacío temporal: se trata de espacios que han sido pensados para satisfacer una exigencia del mercado, y fueron abandonados a medida que las circunstancias contextuales cambiaron. De este modo, los espacios vacantes representan tanto un vacío temporal como espacial, entre los usos nuevos y los antiguos. Se introducen a partir de esta idea los conceptos de “urbanismo temporal” y “uso temporal”, para dar cuenta de los ciclos que puede tener un espacio, en cuanto a su utilización y reutilización (Fernández, Gifreu, 2016).
- Tierra sub utilizada: son las tierras que tienen un uso temporal pero no alcanzan la plenitud de su potencial. 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, ya que la subutilización tiene una connotación negativa con respecto al grado actual de utilización, juzgando el hecho de que no se encuentren plenamente aprovechados en su capacidad o potencial (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.
- Suelo urbanizable: las tierras vacantes (sin uso) o con un porcentaje de ocupación que no supera el 25% del amanzanamiento, y las tierras que en la actualidad presentan uso productivo intensivo, localizadas en el área urbana (Urriza, 2011). En este último caso, se estima que a corto-mediano plazo serán ocupadas con usos urbanos. A su vez, se denomina así a las tierras localizadas al interior del *área urbanizable*, es decir el área donde la normativa vigente permite usos urbanos (Cortizo, 2018).

- Espacios vacantes: son aquellos espacios construidos o utilizables - terrenos, edificaciones, grandes conjuntos o zonas- que se localicen al interior de áreas urbanizadas y 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 sin uso o semi utilizados dentro de las áreas consolidadas de una ciudad (Fausto, 2005).
- Terrenos intersticiales: son terrenos residuales de grandes urbanizaciones y reservas de tierra urbanizable (Fausto, 2005) localizados al interior de las áreas consolidadas de la ciudad.
- Tierra vacante: es 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 aglomeración, y que podrían ser usadas para fines residenciales, industriales, comerciales y de servicios, así como la tierra de propiedad fiscal 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 (Clichevsky, 2007; Frediani, 2014a). Son aquellas permanentemente desocupadas que se localizan dentro de los límites urbanos, excluyendo los parques, las plazas o las áreas de protección ecológica destinadas a usos públicos (Clichevsky, 2002).

En cuarto lugar, desde la dimensión ambiental, puede definirse a partir de la visión desde la oportunidad, desde el paisaje, desde lo natural, y se utilizan conceptos como:

- Espacio libre: son lugares que tienen grandes probabilidades de transformación en el proceso de construcción del paisaje. Conforman el componente más flexible de la estructura del territorio, sea funcional o espacialmente. Son también los lugares más frágiles y uno de los más prometedores teniendo en cuenta la posibilidad de reestructuración del territorio, ya que pueden asumir algunas importantes funciones, por ejemplo, como lugar de los ecosistemas, de la percepción del paisaje y como posible lugar para el porvenir de la ocupación urbana (Tardín, 2010).
- Zona de recuperación territorial: se trata de ámbitos territoriales que por sus condiciones de: inundabilidad, insalubridad, reducida resistencia de suelo, erosión, contaminación, extracción de suelos y/o degradación paisajística, resultan no aptos para el desarrollo de funciones urbanas; siendo prioritario su acondicionamiento a través de obras y acciones de recuperación¹⁵.

¹⁵ Texto del Código de Ordenamiento Urbano. Ordenanza 10.703 Partido de La Plata. Año 2010.

- Activo ambiental¹⁶: aquel territorio o área que contiene un elemento de conservación y que ofrece bienes y servicios ecosistémicos. Elemento incorporado al patrimonio de una entidad con el objeto de ser utilizado de forma duradera en su actividad, cuya finalidad principal sea la minimización del impacto medioambiente y la protección y mejora del medio ambiente, incluyendo la reducción o eliminación de la contaminación futura de las operaciones de la entidad.
- Área protegida ¹⁷ : territorio de manejo especial para la administración y conservación del ambiente y los recursos naturales renovables. Son espacios en los que además, se articulan esfuerzos que garanticen la vida en condiciones de bienestar; es decir, la conservación de la diversidad biológica y el mantenimiento de los procesos ecológicos necesarios para el desarrollo del ser humano.

A partir del análisis de todos los conceptos que hacen referencia a la tierra sin uso, y entendiendo a la tierra urbana como uno de los principales recursos necesarios para la existencia de las ciudades que le brinda soporte físico a un amplio espectro de elementos, flujos y procesos que dan forma (Baer, 2011), en el presente trabajo se considera que el concepto de **tierra vacante** integra las dimensiones presentadas anteriormente (Fig 11), y se la define como la tierra que permanece no utilizada (sin uso) o sub utilizada, con límites precisos, que puede encontrarse desocupada (vacía) o con alguna edificación. Y que se encuentre localizada dentro de los límites urbanos o del *área urbanizable*, pudiendo ser de propiedad privada o fiscal.

Fig 11 El concepto de tierra vacante desde las dimensiones de análisis
Fuente: Elaboración propia, 2019

¹⁶ Las definiciones de activo ambiental y área protegida fueron extraídas de <http://www.cortolima.gov.co/glosario/activos-ambientales-glosario-terminos> (extraída el día 26 de junio de 2018). Colombia.

¹⁷ Las definiciones de activo ambiental y área protegida fueron extraídas de <http://www.cortolima.gov.co/glosario/activos-ambientales-glosario-terminos> (extraída el día 26 de junio de 2018). COLOMBIA.

Desde la dimensión legal, las tierras vacantes se localizan al interior del *área urbanizable*, es decir en las áreas donde la normativa vigente de usos de suelo permite usos urbanos; o al interior de los límites urbanos, en el caso de tratarse de una ciudad que no posee esta normativa. A su vez, puede tratarse de tierras que estén abandonados o no, y que sean de propiedad privada o fiscal (pudiendo pertenecer a los estados municipales, provinciales o nacionales). Se trata de parcelas urbanas que podrían ser usadas para fines residenciales, industriales, comerciales y de servicios, según la normativa vigente.

En relación a la dimensión económica, y vinculadas al mercado de suelo, son tierras improductivas y en desuso, que juegan un rol importante en el mercado de suelo, en relación a la oferta de tierra disponible para la venta y acceso al suelo por parte de la sociedad, pudiendo ser o no ociosos. Desde lo ambiental, puede tratarse de terrenos no aptos para uso residencial, por localizarse en áreas con riesgo hídrico o ser tierras degradadas ambientalmente. Y en relación a lo espacial –funcional, son tierras que tienen límites precisos, de distintas dimensiones, que no tienen uso, han sido desafectadas de sus anteriores usos, o están sub utilizadas. Y pueden estar o no urbanizadas (es decir, dotadas de servicios e infraestructura). Por último, desde la dimensión social¹⁸, juegan un rol importante en relación al acceso de las personas al suelo urbano de calidad, debiendo cumplir una función social de la propiedad.

2.2.2 Atributos de la tierra vacante

Las tierras vacantes pueden presentar características muy diferentes, lo que se denomina atributos, que abarcan una multiplicidad de formas, tamaños y ubicación relativa en la ciudad. Los atributos de estas tierras pueden clasificarse según las distintas dimensiones que se analicen. De este modo, los criterios de análisis para reconocer y caracterizar estas tierras están en relación a los atributos que poseen.

Atributos legales: el dominio, la condición legal y la localización en relación a la normativa de usos de suelo vigente son algunos de los atributos legales de las tierras vacantes. Estos espacios se encuentran en manos de diversos actores, entendiendo que el dominio de la tierra es importante ya que puede tratarse de propietarios privados o fiscales. Es por esto que, a la hora de diseñar estrategias y proyectos de desarrollo y aprovechamiento para estos espacios, es importante reconocer quién es el propietario,

¹⁸ Como se ha mencionado en el apartado metodológico, se considera para la presente investigación a la dimensión social como transversal a todas las demás dimensiones.

ya que algunos aspectos legales en relación a la tenencia de la tierra pueden constituirse en factores determinantes del no uso. Por otro lado, la localización de la tierra en relación a la normativa de usos del suelo es la que determina qué uso se puede incorporar, y cuál es su potencial constructivo.

Atributos económicos: el precio de la tierra, lo que determina la zona según valorización de la ciudad en donde se localice, su condición en relación al mercado (si están o no ofertadas), y la situación fiscal de deuda son algunos de los atributos económicos de estas tierras.

En relación a los atributos económicos, es importante mencionar que en el precio del suelo se ven reflejados muchos otros atributos de la tierra vacante, tanto propios como los que se encuentran en relación con su ubicación en relación a la ciudad: la cobertura de servicios, la normativa de usos de suelo (es decir, el potencial edificatorio o de subdivisión de la tierra), la cobertura de transporte y accesibilidad, la cercanía al centro, entre otros.

Por otro lado, en relación a su condición en relación al mercado, existe una cantidad de tierras que se encuentran ofertadas, y otras que permanece sin ofertar, con posibilidades de que continúe vacante en un incierto horizonte de tiempo (Clichevsky, 2007). En otros casos las tierras vacantes no se ofertan, porque la demanda es inexistente, o están ofertadas pero son inaccesibles para muchos sectores de la población por lo tanto siguen vacantes por largos periodos de tiempo. Puede tratarse entonces de tierra no ofertada, en espera de valoración posterior; tierra ofertada y no vendida por falta de demanda real; tierra vendida y no ocupada, por problemas económicos o porque se compró como inversión (Fausto, Rábago, 2001). En este sentido, es importante identificar los motivos de la no circulación mercantil.

Por último, la situación fiscal de deuda es importante de reconocer al momento de poder aplicar instrumentos.

Atributos espaciales / funcionales los atributos de las tierras vacantes en relación a esta dimensión están en relación a su estado actual, sus dimensiones, la infraestructura de servicios disponible, la accesibilidad al transporte público, y la localización en relación a la ciudad.

En relación al estado actual de la tierra, estos espacios pueden clasificarse en función de su condición de uso (sin uso o sub utilizada) y de edificación (con o sin edificación). Las tierras vacantes “sin uso actual y sin edificación” incluyen terrenos intersticiales y lotes baldíos de distintos tamaños, que no tienen uso ni edificación, tierras que pueden haber quedado residuales de grandes urbanizaciones, y reservas de tierra urbanizable.

Las tierras vacantes “desafectada de uso anterior”, pudiendo tener o no edificación. son edificios abandonados, construidos en el pasado para una actividad específica, pero que ya no se desarrolla en el lugar, pudiendo ser de actividades privadas -por ejemplo, fábricas abandonadas, canteras en desuso - o públicas -estaciones de ferrocarril, instalaciones militares, puertos, equipamientos especiales (Fausto, 2005; Clichevsky, 1999), tierras productivas que ya no se utilizan, entre otros. Estas tierras poseen gran potencial para reutilizarse, tanto desde el sector público como desde el sector privado, planteando una problemática especial, desde el punto de vista urbano y legal. 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). Y las tierras vacantes “sub-utilizadas”, son aquellas que tienen un uso temporal pero no alcanzan la plenitud de su potencial.

En relación a sus dimensiones, puede tratarse de áreas que comprenden cientos de hectáreas, o bien manzanas, lotes y/o simples edificios. A su vez, puede tratarse de tierras con o sin la infraestructura de servicios disponible, con buena, regular o insuficiente accesibilidad al transporte público, y localizadas en distintas áreas en relación a la ciudad. En este sentido, es importante reconocer que la producción de suelo urbanizado constituye un proceso social amplio y complejo en el que concurre un conjunto vasto de actores urbanos, por el elevado costo del suelo servido y la complejidad de factores que intervienen en su producción (Baer, 2011).

Por último, los **atributos ambientales** pueden estar en relación al riesgo hídrico, la degradación que presenten (en cuanto a la existencia de basura o la presencia de cavas o canteras), a lo paisajístico, entre otros aspectos. En este sentido, es importante reconocer el potencial de las tierras vacantes para mejorar la calidad ambiental, ya sea en forma de constitución de áreas verdes a escala barrial o urbana; o disminución de riesgo hídrico, entre otros¹⁹.

2.2.3 Actores sociales y condiciones que originan la vacancia de la tierra

En muchos estudios realizados sobre la temática, se reduce la explicación de este fenómeno a causas de tipo económico, ya que se presupone la especulación de los propietarios como causa primera de su existencia; la sub-valoración de ciertas áreas por

¹⁹ Los atributos de las tierras vacantes han sido desarrollados en profundidad en la tesis que he realizado en el marco de las Carreras en Cs del Territorio, denominada “Tierra vacante y expansión urbana. Aporte teórico metodológico para una futura intervención desde un enfoque sostenible. El caso del Partido de La Plata. Tesis de Maestría. Carreras Ciencias del Territorio, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/72414>

la pérdida de actividades económicas, la degradación y el abandono de las viviendas (Fausto, Rábago, 2001; Frediani, 2014a). Pero es importante reconocer que son múltiples las posibilidades de interpretar los orígenes de la vacancia de la tierra.

De este modo, para el abordaje de esta problemática es necesario explorar las condiciones que determinan su existencia, para poder entender que hay diversos procesos causales por los cuales se generan y mantienen vacantes, que se encuentran estrechamente relacionados con los actores sociales que (re)producen la ciudad, y sus distintas lógicas de actuación.

En este marco, cabe preguntarse quiénes son los que buscan, usan, retienen y ocupan tierras vacantes. Esto se relaciona con qué atributos de la tierra le interesa a cada uno, y qué los moviliza en sus lógicas de acción. En base a los estudios de Pérez (1995) y Herzer (2000), se identifican los tres tipos de actores que producen ciudad desde tres lógicas distintas²⁰: los actores económicos, los actores políticos y los actores comunitarios.

Los actores económicos realizan procesos orientados predominantemente por una lógica económica de obtención de ganancia en la producción de y en la ciudad, y que se mueven en el ámbito del mercado. Entre estos se puede mencionar a las empresas urbanizadoras -que compran tierras vacantes sin subdividir y se ocupan de la subdivisión-, desarrolladores o promotores -buscadores de oportunidades que agregan valor a una tierra por el solo hecho de encontrarle una utilidad en la que hasta ese momento nadie había reparado- (Clichevsky, 2008); inversores (grandes inversores o pequeños ahorristas que ven a los bienes inmuebles como una opción tradicional y segura para la colocación de fondos y de rentabilidad, producto de la desconfianza en el sistema financiero (Barenboim, 2010), empresas constructoras, inmobiliarias, estudios de arquitectura, estudios jurídicos, etc.

Los actores políticos participan en la producción de la ciudad orientados predominantemente en función de una lógica política, sin tener que someterse a la obligación de obtener ganancia económica. Pueden desarrollar procesos no mercantiles de producción de la ciudad (gobiernos municipales, provinciales, nacionales).

Los actores comunitarios se determinan en razón de lo que podemos denominar la lógica de la reproducción social, desde la necesidad. Son los “demandantes del espacio”, los que buscan vivienda propia (Barenboim, 2010). En algunos casos, se desarrolla fuera (total o parcialmente) del mercado y de las políticas públicas. Estos

²⁰ Es importante destacar que no necesariamente le corresponde una lógica única a cada actor, sino que cada uno puede tener o representar más de una, aunque puede reconocerse una que le es predominante.

actores producen la ciudad (vivienda, servicios, infraestructuras, etc.) en forma autónoma, o en alguna asociación con actores gubernamentales o mercantiles. Resulta complejo visibilizar, analizar y tipificar los patrones de comportamiento de los propietarios, en relación a su dominio, sus conductas, prácticas y razones para mantener vacante el bien, que responden a una multiplicidad de causas.

Según los diferentes actores, la tierra vacante puede ser utilizada para distintos objetivos. En primer lugar, desde la lógica de la necesidad, mientras gran cantidad de tierra urbana -con infraestructura y equipamiento- permanece sin ocupación, existe una demanda potencial de tierra vacante por parte de los sectores populares que vive en distintas formas de hábitat precario (villas, asentamientos, etc.), ocupando tierras sin infraestructura, localizadas en áreas no aptas para el desarrollo urbano (inundables, cercanas a basurales, etc.), sin posibilidades de acceder al mercado formal. Por otro lado, existe una demanda de individuos, que buscan tierras para viviendas en áreas exclusivas (en particular sectores de ingresos medios y altos), a partir de distintas formas de urbanizaciones cerradas, como así también lotes individuales tanto para construir, retener o invertir. En segundo lugar, desde la lógica de la obtención de ganancia, las empresas, buscan tierras vacantes para construir, vender, retener e invertir. Y por último, el Estado, desde la lógica política, busca tierras para construir dependencias del Estado, generar vivienda social, entre otros aspectos (Fig 12).

QUIENES BUSCAN / USAN / OCUPAN TIERRAS VACANTES? desde qué lógicas?			
grupos populares	individuos	empresas	Estado
▼	▼	CON QUÉ FIN? ▼	▼
para ocupar para vivir, por falta de acceso al suelo	para construir para vivir, para retener, invertir	para construir y vender, para retener, invertir	para construir dependencias del Estado, para generar vivienda social
Lógica de la necesidad	Lógica de obtención de ganancia		Lógica política

Fig 12 Quienes buscan, usan, ocupan tierras vacantes y con qué fin?
Fuente: Elaboración propia, 2019.

Una vez reconocidos los actores, se analiza a continuación las condiciones que generan la vacancia de la tierra, en función de las distintas dimensiones de análisis.

Desde la dimensión legal, las condiciones que generan que una tierra se encuentre vacante puede hacer referencia a la estructura de la propiedad y tenencia de la tierra, como uno de los factores determinantes en la subsistencia de los terrenos vacantes en ciudades latinoamericanas (Fausto, Rábago, 2001).

Cuando el propietario de la tierra es desconocido o difícil de identificar, en función de inventarios precarios, herencias, abandono o complejas situaciones de litigio judicial, puede constituirse en un impedimento al desarrollo de un área vacante (Larangeira, 2004). En este sentido las herencias vacantes hacen referencia al patrimonio de una persona que ha muerto sin dejar herederos²¹. Por otro lado, los lotes abandonados son aquellos que se hallan en notorias condiciones de desatención, manteniendo una deuda impositiva. Son espacios que carecen de dueño (Paolinelli et al, 2017), no se identifican o no se hacen cargo de la propiedad.

Por otro lado, las tierras pueden permanecer sin uso por largos períodos de tiempo ya que los procesos de subdivisión, aprobación de construcción, la elaboración de proyectos y la obtención de permisos demandan tiempo en muchos casos.

Otra condición puede encontrarse en relación a las restricciones de uso de la tierra, en relación a diferentes motivos por los cuales la tierra posea restricción para su uso y construcción, por ejemplo: zonas para futura protección o reserva ecológica, zonas de riesgo, de reserva para uso especial, que el régimen de propiedad presente restricciones para su venta, como así también tierras que se encuentran afectadas por normas municipales y/o leyes nacionales (Carrión, 1999).

A su vez, puede tratarse de cuestiones relacionadas a la normativa de usos de suelo, ya que el cambio de uso pasando de tierra rural a urbana, puede generar tierras vacantes cuando las proyecciones fallan y no se cumplen las expectativas de demanda, o cuando la decisión de habilitar nuevas áreas urbanas responde a mecanismos especulativos (Larangeira, 2004; Fausto, 2005). En otros casos, las normativas de usos de suelo prevén áreas de reserva para alojar el crecimiento futuro, pero que no coinciden con las tendencias reales de expansión de la ciudad, como así también se prevén áreas destinadas a proyectos que nunca llegan a concretarse.

Desde la dimensión económica, las condiciones que generan que una tierra se encuentre vacante están en relación al funcionamiento del mercado de suelo y la racionalidad económica de los propietarios. Por un lado, el mercado de suelo tiene incidencia directa en la configuración, organización y funcionamiento de la ciudad, afectando el crecimiento de la mancha urbana, las características del espacio construido, la diferenciación social del espacio y el comportamiento selectivo de las

21 En Argentina, se establece en el Código Civil que se reputa vacante a la sucesión en la que luego de publicarse edictos citando por treinta días a los que se crean con derecho a la misma, nadie se presenta pretendiendo derechos sobre ella. Es patrimonio del Estado ya que el mismo es dueño de todos los bienes que carecen de otro dueño (Paolinelli, et al, inédito).

inversiones, entre otros aspectos, que a su vez inciden en la formación de precios (Urriza, 2011).

En este sentido, interpretar la racionalidad económica de los propietarios es útil para entender algunas de las fuerzas que gobiernan el mercado, siendo la noción de propiedad esencial en el comportamiento de la oferta. En función de estas características, la vacancia de la tierra puede estar en relación a procesos especulativos (retención especulativa de la tierra), ya que existen tierras que se mantienen vacantes y retenidas fuera del mercado, con el fin de capturar incrementos de valor generados por la inversión pública en infraestructura a lo largo del tiempo, a la espera de una mayor ganancia posterior, producto de la valorización del suelo. Esta situación obliga a construir más allá de los predios ociosos, en tanto éstos se valorizan por el mismo proceso de urbanización (Urriza, 2011). Y así sucesivamente, extendiéndose cada vez más la mancha urbana en superficie. Es importante tener en cuenta que la especulación no beneficia al común de la población: por el contrario, genera una asignación deficiente de recursos, en donde el Estado y los privados invierten en el proceso de construcción urbana y los dueños de estas tierras se benefician sin hacer ningún esfuerzo. En general, cuanto más tiempo mantienen esa tierra vacante, más se valoriza y más incrementa su precio. Como explica Trivelli (1982, en Urriza, 2011) son las alzas en los precios del suelo las que estimulan la especulación.

Por otro lado, puede tratarse de reservas de ahorro familiar (retención patrimonial de la tierra), teniendo en cuenta que no todos los actores retienen una tierra con el objetivo inmediato de apropiarse de los incrementos de precio de los terrenos. Algunas tierras no participan del mercado por cuanto sus propietarios los mantienen como reservas de ahorro familiar, sin un fin especulativo (Carrión, 1999). En esta misma línea, puede suceder que el propietario no cuente con los recursos económicos para movilizar la tierra.

Desde la dimensión espacial / funcional, las condiciones que generan que una tierra se encuentre vacante pueden ser su tamaño, forma y delimitación, pudiendo tratarse de parcelas muy estrechas, irregulares o con fuerte desnivel (Trigo, 2011). Por otro lado, la cobertura de servicios que posea la tierra en sus cercanías muchas veces condiciona el uso de ésta, ya que muchos terrenos en las periferias de las ciudades se mantienen vacantes por no poseer los servicios básicos, a la espera de la llegada de los mismos para construir o mudarse.

A su vez, puede tratarse de reservas de suelo para la extensión de algún uso, como puede ser la ampliación de una fábrica, escuela, universidad. Como así también de usos

incompatibles, en donde tierras que hoy tienen usos productivos han sido absorbidas por el crecimiento expansivo de la ciudad. Esto genera que dentro de las periferias urbanas se localicen algunos terrenos que poseían anteriormente estos usos, que no han sido subdivididos, encontrándose a la espera de valorización para actividades urbanas. El uso productivo agropecuario compite con el residencial y comercial, y es menos rentable, entonces por lo general el uso más rentable gana el espacio.

Por último, la localización es un factor determinante en la vacancia de la tierra, ya que ésta es la que determina en importante medida su precio, lo cual influye en muchas de las otras causas mencionadas anteriormente.

En relación a la dimensión ambiental, las condiciones que generan que una tierra se mantenga vacante pueden estar en relación a las características topográficas del terreno, que no lo hacen apto para utilizarlo, o necesitan grandes inversiones para hacer uso del mismo. A su vez, puede tratarse de tierras que se encuentran propensas a riesgos potenciales como inundaciones. En muchos casos, los terrenos lindantes a arroyos o ubicados en las planicies de inundación no se encuentran aptos para su uso, por tratarse de zonas con riesgo de inundación.

Por otro lado, pueden estar localizadas en áreas abandonadas en donde antes funcionaban industrias contaminantes, en donde una futura utilización requeriría grandes inversiones, haciéndolas menos atractivas. Como así también puede tratarse de antiguas explotaciones de tierra y tosca abandonadas –cavas, canteras-, que pueden ser recuperadas para usos urbanos mediante obras adecuadas.

Por último, en contraposición a los anteriores aspectos negativos en relación a lo ambiental, puede tratarse también de una valoración positiva del recurso de la naturaleza: áreas vacantes que se encuentran expectantes de convertirse en reservas naturales o zonas de protección ecológica por las condiciones ambientales que presentan.

A partir del análisis realizado de los distintos conceptos, atributos y condiciones en relación a la tierra vacante, se expone a continuación un cuadro síntesis que los integra en función de las distintas dimensiones (Tabla 4):

Tabla 4. Síntesis: relación entre dimensiones, conceptos, atributos y condiciones.

DIMENSIÓN	CONCEPTOS		ATRIBUTOS	CONDICIONES QUE LA ORIGINAN
	concepto	autor		
Legal	Inmueble urbano baldío	Concepto legal	<ul style="list-style-type: none"> • Dominio • Localización según normativa de usos de suelo • Condición legal 	Estructura de la propiedad y tenencia de la tierra Burocracia Restricciones de uso Cuestiones relacionadas a la normativa de usos de suelo
	Edificación derruida	Concepto legal		
	Lote abandonado	Paolinelli et al (2017) Carballo (2018)		
	Falso vacante	Larangeira (2004)		
Económica	Tierra de engorde	CLichevsky (2007) Carrion, Carrion (1999)	<ul style="list-style-type: none"> • Precio de la tierra • Condición en relación al mercado • Situación fiscal de deuda 	Procesos especulativos (retención especulativa de la tierra) Reservas de ahorro familiar (retención patrimonial de la tierra) Falta de recursos económicos del propietario
	Suelo ocioso	Baer, Carballo (2016)		
	Vacante latente	Clichevsky (2007) Urriza (2011)		
	Terrenos baldíos	Chávez et al (2008)		
Espacial / funcional	Vacío urbano	Trigo (2011) Fausto Brito (2001)	<ul style="list-style-type: none"> • Estado actual • Nivel de cobertura de servicios • Accesibilidad • Dimensiones 	Dimensiones del terreno Cobertura de servicios Reservas de suelo para la extensión de algún uso Usos incompatibles Localización
	Vacío temporal	Fernández, Gifreu (2016)		
	Tierra sub utilizada	Fausto (2005)		
	Suelo urbanizable	Urriza (2011) Cortizo (2018)		
	Espacio vacante	Fausto (2005)		
	Terrenos intersticiales	Fausto (2005)		
	Tierra vacante	Clichevsky (2002, 2007) Frediani (2014a)		
Ambiental	Espacio libre	Tardín (2005, 2010)	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo hídrico • Presencia de canteras • Presencia de basurales 	Características topográficas del terreno Riesgos potenciales (inundaciones) Condiciones ambientales adversas Valoración positiva del recurso de la naturaleza
	Zona de recuperación territorial	Glosario ambiental		
	Activo ambiental	Glosario ambiental		
	Área protegida	Glosario ambiental		

Fuente: Elaboración propia, 2018

2.2.4 La tierra vacante como problema

Como se ha mencionado anteriormente, muchas ciudades en América Latina se han caracterizado por mercados de suelo que producen ciudades que tienen una estructura que se compacta y se difunde, con un aumento de la superficie urbanizada, expandiéndose cada vez más en superficie con tierras vacantes en su interior. Todo ello, potenciado por la incapacidad del Estado para intervenir en la materia, conforma un escenario estéril para el crecimiento sostenible de estas ciudades.

En este sentido, se entiende por crecimiento urbano sostenible -en contraposición al crecimiento com-fuso-, al crecimiento de la ciudad planificado, el cual representa racionalidad en términos económicos, sociales y ambientales, y en donde se priorizan la densidad y compacidad, con un rol activo del Estado.

En este marco, se considera como un problema estructural para el crecimiento urbano sostenible que exista tierra vacante al interior de las ciudades ya que, mientras existe gran cantidad de tierras sin uso -con dotación de infraestructura, servicios y cercanía a equipamientos-, se ocupan tierras cada vez más alejadas que no poseen estas características y que muchas veces ni siquiera se localizan al interior del área urbanizable -no poseen todas los servicios, no tienen acceso al transporte público, no poseen equipamientos cercanos-. De este modo, las ciudades se extienden cada vez más en superficie, con muy bajas densidades y dejando estos espacios intersticiales, generando significativos efectos negativos, particularmente frente a un panorama social latinoamericano en donde la necesidad de vivienda y suelo se incrementan cada vez más.

Los efectos negativos hacen referencia a que la existencia de tierra vacante en las ciudades representa irracionalidad en términos económicos, sociales, ambientales y funcionales. En primer lugar, en términos económicos, la existencia de tierra sin uso define, parcialmente, las formas de expansión urbana y los consecuentes problemas derivados de las bajas densidades, ya que la extensión indefinida de la ciudad implica grandes costos para el Estado como proveedor de infraestructura, servicios, transporte y equipamientos para las nuevas áreas urbanas, así como la existencia de una cantidad de infraestructura instalada no utilizada o sub utilizada (Clichevsky, 2007). A su vez, genera escasez de oferta formal de suelo urbano de calidad.

En segundo lugar, la existencia de estas tierras implica irracionalidad en términos sociales, e iniquidad relativa a la apropiación privada de los beneficios producidos socialmente. A su

vez, implica el desaprovechamiento, ya que la existencia de tierras vacantes evidencia el contraste entre los espacios al interior de la ciudad con servicios, equipamientos, infraestructura disponible, y la exponencial demanda de tierra para habitar por parte de sectores populares, como así también la necesidad de espacios para equipamiento comunitario e infraestructura.

En términos ambientales y funcionales, implican disfuncionalidad y degradación, ya que la existencia de estos espacios sin uso genera discontinuidades en la trama y diversos problemas en la estructura barrial, principalmente por su falta de gestión y mantenimiento, pudiendo contribuir en la degradación de una zona o barrio.

En síntesis, y a partir del análisis teórico realizado, se puede visualizar que las lógicas del mercado son las que predominan en el contexto actual. La cantidad de tierras sin uso y la expansión cada vez más extendida en superficie de las ciudades, pone en evidencia la falta de regulación y estrategias de gestión que permitan movilizar y dar uso a estas tierras. Como se ha analizado, las formas y tendencias de generación de tierra vacante obedecen a diferentes factores, se inscriben en distintos contextos e involucran a numerosos actores sociales con intereses variados y, muchas veces, contrapuestos. En este marco, cabe preguntarse cómo son las características del mercado y del Estado en relación a las tierras vacantes, y cuáles son sus roles en la configuración urbana y en la generación de las mismas. Para tal fin, se analiza a continuación el Estado y el mercado como los actores y lógicas principales en la dinámica de generación y movilización de suelo urbano, y se considera que el Estado es el principal actor responsable de esta tarea, por su posición para definir políticas públicas en la materia y producto de su capacidad coercitiva para imponer el interés general.

2.3 | TIERRA VACANTE Y MERCADO

2.3.1 Características de la tierra en relación al mercado de suelo urbano

El suelo como mercancía tiene propiedades únicas que lo diferencian de otros bienes transables en distintos mercados. En este sentido, se entiende por mercado a cualquier arreglo mediante el cual vendedores y compradores se unen para determinar un precio en

el cual los bienes pueden ser intercambiados. En el caso del suelo, representa un término abstracto que engloba el conjunto de transacciones que se realizan con el bien (Harvey, 1977).

En este marco, como partícipes de la dinámica urbana -a pesar de ser terrenos que no están utilizados-, las tierras vacantes juegan un rol importante en el mercado de suelo: lo presionan incidiendo en los precios de la tierra, teniendo consecuencias en el desarrollo de la ciudad, generando una diferenciación socio espacial del crecimiento (Urriza, 2006). De este modo, se constituyen como suelo urbano problemático, por no destinar el lote a la finalidad para la cual fue producido en su momento, retirando del mercado una cantidad de parcelas y restringiendo de esta manera la oferta de terrenos. Esta idea introduce a pensar las características que el suelo urbano posee en relación a otras mercancías.

Según Barenboim (2013), la dinámica del mercado del suelo urbano -distinta a la del suelo rural- encuentra su raíz en las particularidades que le son propias a la mercancía suelo. Es por ello que para la comprensión de su funcionamiento es necesario explicar las características inherentes al bien tierra urbana, ya que la misma posee propiedades únicas que lo diferencian de otros bienes transables en distintos mercados -como lo son la irreproductibilidad, la escasez y el ser indestructible-, y que influyen directamente en muchos casos en la generación y permanencia de tierras vacantes.

En primer lugar, se trata de una mercancía única e irreproducible. La irreproductibilidad hace referencia a la imposibilidad de que existan dos tierras con una misma localización. El problema de localización determina que la demanda de un terreno no pueda satisfacerse plenamente con la oferta de otro (Baer, 2011). Asimismo, los diversos demandantes concentran cada vez más su preferencia en pocas ubicaciones, ya sea por su accesibilidad, cercanía al centro o área privilegiada, provisión de infraestructuras y servicios, estatus social, entre otros atributos.

En segundo lugar, la escasez, en tres modalidades: escasez física (depende de factores territoriales, como la topografía o hidrografía, y de la presencia insuficiente de terrenos urbanizados con localización adecuada); escasez jurídica (que se subordina a las regulaciones urbanas para la restricción de determinados tipos e intensidades de uso), y la escasez económica (que combina las dos anteriores, refiriéndose a la disponibilidad efectiva de lotes en el mercado) (Baer, 2011). En relación a este último punto, los propietarios de la tierra ejercen el control de la oferta económica de lotes en el mercado,

que varía de acuerdo a la cantidad de tierras que los propietarios colocan en el mercado para su venta.

Y por último, el suelo urbano es imperecedero, no se destruye, haciendo referencia a que su duración es de muy largo plazo, siendo generalmente perpetua. Esta condición brinda la oportunidad de acumular riquezas, por lo que la propiedad inmobiliaria es vista como uno de los activos más convenientes para resguardar o incrementar el valor patrimonial.

En este marco resulta importante destacar que el precio de la tierra urbana no se relaciona generalmente con lo edificado en él -exceptuando su valor agrícola y sus costos de urbanización u otras mejoras incorporadas-, sino que son las características de la tierra las que habitualmente generan la diferencia de valor. Estas son: (i) su ubicación específica y el conjunto de factores de localización, (ii) la normativa de usos de suelo vigente, (iii) la infraestructura disponible (accesos y redes de servicios), (iv) el equipamiento cercano disponible, entre otros factores. Es decir, los factores que más influyen en el precio se determinan como consecuencia de elementos externos a la parcela, que escapan al control del propietario individual: las condiciones físicas, sociales y ambientales del barrio, la dotación de vialidad y accesibilidad en general respecto al centro y subcentros relevantes, y la ubicación relativa dentro de la ciudad (Barenboim, 2013).

En relación al mencionado punto (ii), se puede decir que el valor de mercado depende del uso potencial de edificación que tiene el terreno, más que del uso actual. 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". Y esto se encuentra relacionado con la normativa de usos de suelo vigente, que es la que establece el uso potencial que se le puede dar a esa tierra.

2.3.2 El funcionamiento especulativo del mercado de suelo urbano y la generación de tierra vacante

Las particularidades que le son propias a la mercancía suelo antes mencionadas hacen al funcionamiento y a la dinámica del mercado de tierras urbano. La producción de suelo urbanizado y del resto de la base material necesaria para el funcionamiento de la ciudad, incide de manera directa en la formación de los precios del suelo, la cantidad de tierra que se comercializa, y las preferencias de los diversos tipos de demanda inmobiliaria. De este

modo, los mercados de suelo ejercen una influencia muy importante en los usos del suelo y el funcionamiento general de la ciudad (Baer, 2011).

En relación a las formas de producción de la ciudad, el mercado dirige sus inversiones donde tiene demanda solvente, movilizadas por una lógica de maximización de la ganancia. Para que esto suceda, existen dos formas: en primer lugar, extender la ciudad cada vez más – lo que genera que todos los precios al interior de la misma suban-, y una de las formas de hacerlo es a través de emprendimientos cerrados. Y en segundo lugar, al interior de la ciudad, la otra manera de obtener ganancias es sobre densificar el suelo, cada vez con más demanda de pisos en altura (torres) (Reese, 2018), aportando así a la producción de la ciudad *com-fusa*.

Estas formas de producir ciudad cualifican diferencialmente el suelo, lo que hace que se valore también diferencialmente. De este modo, las consecuencias de la predominancia del mercado en materia de desarrollo urbano son los altísimos precios de suelo urbanizado y la apropiación concentrada de las rentas, lo que genera segregación y dificultades en el acceso al suelo para amplios sectores de la población, ya que los mecanismos del mercado no pueden garantizar su uso sostenible y equitativo en los procesos de reproducción de la ciudad.

En este sentido, el precio del suelo es una especie de síntesis de lo que es la ciudad, ya que la estructura de precios de la tierra está directamente asociada con su estructura socio – territorial y funcional. Los factores que inciden en la estructura de precios de suelo de la ciudad en su conjunto son la accesibilidad, la centralidad, las imágenes inerciales – inercia de la historia del lugar, la estructura socio económica, la estructura espacial, las demandas locacionales, la calidad urbana / paisajística / ambiental, la cobertura de infraestructura, los proyectos privados y públicos, y la intervención pública: normas de planificación, tasas, tarifas, impuestos (Reese, 2010). A su vez, teniendo en cuenta la característica antes mencionada de escasez, el precio del suelo es una expresión del conjunto de decisiones vinculadas a las cantidades y calidades de las tierras que se intercambian en el mercado (Baer, 2011). Es por esto que la retención de tierras vacantes de manera especulativa, dejándolas sin ofertar, aumenta el precio del suelo, por tratarse de un bien escaso.

De este modo, la especulación es una de las condiciones que originan la vacancia del suelo (como se analizó en el apartado 2.2.3), sacando de circulación a estas tierras del mercado. Teniendo en cuenta que se retiene suelo cuando las expectativas sobre el incremento de su valor futuro compensan las desventajas y los costos asociados al mantenimiento de la

tierra vacante en el presente (Jaramillo, 2003), la retención de tierra vacante en los procesos de valorización inmobiliaria contrae la oferta económica de terrenos en el mercado, contribuyendo a incrementar el precio del suelo. En este sentido, la especulación urbana se relaciona directamente con la existencia de tierras vacantes, ya que la urbanización difusa beneficia la situación de los predios especulativos, en donde las expectativas alcistas se estimulan por la escasez artificial de los terrenos.

De este modo, la existencia de tierras vacante localizadas en áreas de la ciudad que no poseen buena cobertura de servicios e infraestructura, y las fuertes asimetrías de la inversión en el espacio urbano, inciden en el pago de un sobreprecio producto de la escasez física relativa del suelo servido, equipado y bien localizado. La intensidad de la demanda en dichas áreas aumenta las expectativas a futuro (Morales, 2005).

A modo de ejemplo, se analizan a continuación una serie de fases en relación al crecimiento urbano y las tierras vacantes²². En la fase 1 (Fig 13), la ciudad posee un centro con precios más elevados, y acorde se va alejando del centro, los precios comienzan a disminuir. Al interior del área urbana hay presencia de tierras vacantes.

Fig 13 Tierra vacante, precio del suelo y expansión de la ciudad. Fase 1
Fuente: Elaboración propia (2019) en base a Reese, 2015, Jaramillo y Smolka.

En la fase 2 (Fig 14), el límite urbano se corre, a partir de una ampliación del área urbana en la normativa de usos del suelo (impulsada por el Estado), lo que genera que la curva de precios al interior de la ciudad también se mueva, aumentando los valores. Si la ampliación del área urbanizable se hace con una cantidad significativa de tierras vacantes, se favorece la especulación por parte de los propietarios. Cuando pasa esto, alguno de los propietarios

²² Se trata de un esquema genérico para explicar la forma general de funcionamiento.

decide vender, y algunas tierras se ocupan. Y otras, se siguen manteniendo sin uso, ya sea porque los propietarios deciden continuar especulando o por tratarse de tierras que se mantienen sin uso por otros motivos, y no se han utilizados instrumentos para movilizarlas. De este modo, el mercado produce tierra vacante a través de loteos aislados, extendiendo la ciudad cada vez más, y a través de la retención de tierras.

Fig 14 Tierra vacante, precio del suelo y expansión de la ciudad. Fase 2
Fuente: Elaboración propia (2019) en base a Reese, 2015, Jaramillo y Smolka

Si esa ampliación del límite urbano se realiza con una cantidad considerable de tierras sin uso, y éstas no se ocupan, vuelve a repetirse el patrón. En la fase 3 (Fig 15), se vuelve a ampliar el área urbanizable, teniendo tierras vacantes al interior de la ciudad, lo que genera que todos los precios suban, favoreciendo de nuevo a los especuladores que obtuvieron una ganancia sin hacer ningún esfuerzo, solo esperando la acción del Estado. De este modo, se evidencia que cada vez que se amplía el área urbana, corriendo el límite, el impacto del valor del suelo es sobre toda la ciudad.

En este ejemplo se visualiza que la acción del Estado genera incrementos en el valor de la tierra a través de diferentes actos de gobierno en los que se modifican las normas urbanísticas: la incorporación de suelo rural al perímetro urbano, el cambio de usos de suelo por uno más rentable, y el incremento de indicadores de ocupación y edificación del suelo (Reese, 2015).

Fig 15 Tierra vacante, precio del suelo y expansión de la ciudad. Fase 3
Fuente: Elaboración propia (2019) en base a Reese, 2015, Jaramillo y Smolka

Los cambios que producen las prácticas de retención sobre la oferta económica o la disponibilidad efectiva de tierra urbana en el mercado ponen de manifiesto que, bajo ciertas condiciones de contenido jurídico de la propiedad y de ausencia de políticas urbanas y tributarias que penalicen el mantenimiento de tierra sin uso (la no utilización de mecanismos de captación de plusvalías, la no utilización de instrumentos que movilicen el suelo), la situación misma de escasez de suelo tiende a propiciar prácticas de especulación que se pueden homologar a una especie de círculo vicioso de “valorización-retención-valorización” del suelo urbano (Baer, 2011).

En este marco, es importante reconocer que lo que determina el precio de la tierra vacante urbana no son sus características físicas intrínsecas, sino sus atributos en relación a su ubicación dentro de la ciudad (nivel de cobertura de servicios, accesibilidad, área según valorización del suelo), condicionados por el entorno inmediato, el barrio y su inserción en el contexto urbano más amplio. Y por otro lado, sus atributos normativos en relación a “lo que se puede hacer en él”, o sea, su uso potencial, ya que toda acción sobre el territorio que tenga la capacidad de modificar características de la estructura socio – espacial, impacta de manera directa en la estructura de precios, y por lo tanto en la distribución de las cargas y beneficios del proceso de urbanización. Un ejemplo es la legislación urbanística, que determina qué se puede y qué no se puede hacer en las parcelas de todo el municipio. Por otro lado, existen cuestiones sociales vinculadas con el “status” que otorga

o significa vivir en determinadas zonas de la ciudad y que inciden fuertemente en el precio del suelo. De este modo, los precios del suelo y la cantidad de tierra vacante disponible constituyen los principales factores de mercado que determinan quiénes acceden y utilizan las cualidades diferenciales que presenta el territorio, de acuerdo a la capacidad y disponibilidad de pago (Baer, 2011).

2.3.3 La problemática de acceso al suelo urbano

Los mercados de suelo urbano definen la ubicación de los estratos socioeconómicos en el espacio urbano. En lo que respecta a los usos residenciales, el mercado propicia condiciones diferenciales de acceso al suelo y la vivienda; los niveles de precios y de oferta de tierra definen las preferencias y posibilidades de localización en el espacio urbano y, por lo tanto, determinan quienes y de qué manera utilizan las distintas cualidades del territorio según la disposición de pago por acceder a ellas (Baer, 2011). De este modo, el funcionamiento del mercado de suelo está en la raíz de la segregación socio – espacial de las ciudades latinoamericanas, en donde la desigualdad social es la que prima.

La desigualdad se juega en el modo que se distribuyen los costos y beneficios asociados a la producción de la ciudad entre los diferentes actores según su condición socioeconómica, teniendo como consecuencia la imposibilidad de la población de menores ingresos de ocupar las tierras con condiciones aptas para la residencia (Clichevsky, 2007). Como se ha analizado en el apartado anterior, la existencia de tierras vacantes sin ofertar tiene como consecuencia el aumento de los precios de la tierra, lo que dificulta la posibilidad de acceder al mercado inmobiliario para algunos sectores de la población. Además, la escasez de oferta es un obstáculo para las políticas urbanas, ya que el Estado deberá destinar grandes sumas de dinero a crear tierra para la construcción de viviendas sociales en terrenos alejados, donde los precios son menores, pero que generalmente tienen baja cobertura de servicios.

Esta situación se visualiza en las disputas por acceder a un espacio en la ciudad, en donde algunos lo hacen a través del mercado formal, otros por medio de la ayuda estatal y, otros a través del mercado informal. En este sentido, se considera que en la ciudad com-fusa, las exigencias de coordinación y de control público de la libertad de mercado son imprescindibles para construir una ciudad más igualitaria y más justa desde el punto de vista del acceso y la distribución de la riqueza urbana (Abramo, 2012).

2.4 TIERRA VACANTE Y ESTADO

2.4.1 El rol del Estado en el crecimiento urbano y en la generación de tierra vacante

Se subraya la necesidad de un timón para controlar la furia de la mano inexorable del mercado; para ello se requiere de la acción política democrática, de la planificación, y de la comprensión en conjunto de la dinámica urbana (Jaramillo, 2008 en Abramo, 2012). Como se ha mencionado en el capítulo 1, el papel de los gobiernos provinciales y nacionales en América Latina en materia de gestión del desarrollo urbano es cada vez más decreciente, en contraposición a los gobiernos locales. Sin embargo, las distintas políticas, normativas y aspectos contextuales tanto nacionales como provinciales tienen incidencia directa sobre la dinámica urbana de las ciudades.

Desde la necesaria gobernabilidad del territorio, éste puede ser una unidad jurídicamente instituida donde se establece una gestión de gobierno. En Argentina la unidad mínima es el municipio, contenida a su vez por las provincias y la nación. De este modo, el municipio es el espacio jurisdiccional o unidad territorial más directo para la gestión de la ciudad, siendo el nivel municipal el adecuado para comprender, tomar decisiones y gestionar los aspectos básicos del crecimiento urbano en general, y de la tierra vacante en particular.

En este marco, resulta importante reconocer que no sólo desde el mercado se genera tierra vacante, también el Estado es responsable de esta generación. De este modo, la esfera pública en sus distintos niveles –nacional, provincial y municipal- genera tierra vacante de forma directa e indirecta.

En primer lugar, en relación al nivel nacional, los regímenes de propiedad privada y las normas que regulan la tenencia del suelo tienen impactos sobre el crecimiento urbano y la generación de tierra vacante. Se entiende al régimen de propiedad del suelo como el conjunto de derechos que una persona física o jurídica, privada o pública, puede poseer sobre una tierra (Fisher, 1995 en: Durand Lasserre, 2003), existiendo dos tipos de derechos: los que privilegian el bien común, y los derechos personales (civiles). Por otro lado, la coyuntura en relación a aspectos económicos y políticos genera impactos directos en las ciudades. A modo de ejemplo, se puede mencionar el impulso de políticas públicas nacionales en relación a la vivienda y el suelo, como así también aspectos relacionados a la situación económica general, que impulsen la desactivación de actividades en relación a

la industria, actividades ferroviarias, entre otras. Asimismo, en algunos países existen marcos normativos generales, en relación al ordenamiento urbano de las ciudades, que brinden pautas a las provincias y a los municipios en materia de desarrollo urbano.

En segundo lugar, en relación al nivel provincial, pueden existir leyes que regulen el uso del suelo en el territorio, como así también distintas normativas que regulen aspectos ambientales, y otras que se focalicen en los aspectos tributarios. La desarticulación entre estos distintos aspectos colabora en muchos casos a la desinformación en la temática, sumado a que en muchos casos, no existen catastros actualizados, lo que hace que el número, el tamaño y la distribución espacial de las tierras vacantes sean casi siempre difíciles de precisar. La falta de un registro oficial supone un obstáculo al diseño de estrategias para su gestión.

En tercer lugar, en relación al nivel municipal, se genera tierra vacante en forma directa a partir de los códigos de ordenamiento urbano locales; a través del mantenimiento de reservas territoriales como instrumentos de control de la expansión urbana; con el mantenimiento de edificios abandonados de propiedad pública -como pueden ser instalaciones militares, portuarias, ferroviarias, entre otras-; y a través de áreas destinadas a proyectos que no llegaron a concretarse por distintos motivos. A su vez, la limitación de las competencias municipales y la escasez de recursos (muchas veces consecuencia de frágiles mecanismos de recaudación y valores catastrales desactualizados) son rasgos que se reiteran y aportan a la generación y mantenimiento de tierras vacantes.

De este modo, se generan tierras vacantes a partir de la desactivación de actividades públicas, como pueden ser inmuebles abandonados, de organizaciones religiosas o militares, o instalaciones vinculadas al sector de transportes (instalaciones portuarias, aeropuertos, estaciones y patios de maniobra de ferrocarriles, etc.). Se trata de tierras por lo general de grandes superficies, frecuentemente de ubicación céntrica, provistas de edificaciones, infraestructuras y equipamientos, que, tras el cese de las actividades correspondientes, sumergen en la obsolescencia. Tierras fiscales desactivadas o innecesarias para los usos que tenían, y que pueden reutilizarse, tanto desde el sector público como desde el sector privado. Plantean una problemática especial, desde el punto de vista urbano y legal ya que su reinserción a la dinámica de la ciudad, requiere, en especial, habilidades de gestión y captación de recursos (Larangeira, 2004; Clichevsky, 2007).

Frente al escenario planteado a lo largo del presente capítulo, y vinculándolo al análisis del capítulo 1, es importante mencionar que la acción (o inacción) del Estado en materia de regulación del mercado también genera tierra vacante.

En este sentido, en muchos casos es el mismo Estado el que propicia las condiciones para la generación de tierras vacantes al interior de la ciudad. A modo de ejemplo, el Estado es quien en muchos casos “premia” la no circulación de tierras en el mercado: la retención especulativa del suelo es una estrategia frecuente de los propietarios, que mediante el control de la oferta, generan escasez económica aumentando el precio del suelo (como se ha analizado en el apartado anterior). Esta lógica se acelera cuando el Estado, desde la acción pública, asume los costos de la urbanización, y la valorización producida es absorbida por los propietarios de las tierras. (Smolka, 2003; Morales, 2005 en: Del Rio, González, 2019). A su vez, la reducida presión impositiva sobre el suelo contribuye al desajuste entre los recursos financieros y las necesidades de inversión crecientes en el espacio urbano.

Por otro lado, existen otros “incentivos” a la especulación en relación a las tierras vacantes por parte del Estado, cuando éste aumenta los indicadores urbanísticos – generando mayor potencialidad constructiva-, amplía las áreas urbanas, modifica los usos del suelo y/o las formas de subdivisión, generando una ganancia extraordinaria para el propietario que el propio Estado no capta como plusvalía urbana. En este marco, los instrumentos de gestión del suelo forman parte de las herramientas para que el Estado pueda accionar en la regulación de las lógicas del mercado, en relación a la vacancia del suelo y la gestión del crecimiento urbano.

2.4.2 La acción del Estado para regular el mercado: instrumentos de gestión del suelo

La acción pública puede contribuir al cambio social, a la resolución de conflictos, a los ajustes entre diferentes grupos e intereses; y se dirige igualmente a repartir recursos, a crear o compensar desigualdades (Lascombes, Le Gales, 2013). De este modo, la acción pública se encuentra en relación a la implementación de las políticas públicas por parte del Estado.

En este marco, por no constituirse como un problema aislado, la cuestión de la tierra vacante debe ser abordada dentro del conjunto de políticas públicas urbanas. La aplicación de instrumentos fiscales y regulatorios adecuados, es decir, de acuerdo con el contexto

específico de cada ciudad y a los objetivos que se persiguen en cada caso, son fundados en el principio de que el incremento de valor de la tierra socialmente producido puede o debe ser capturado y revertido para el beneficio de la comunidad (Larangeira, 2004). Los instrumentos se sancionan desde los Estados locales, a través de ordenanzas, con leyes provinciales, o nacionales que le den marco. A su vez, es importante resaltar la importancia de reconocer las condiciones que originan la vacancia del suelo, las causas de la no oferta en el mercado (suelo especulativo, inexistencia de titular de dominio, entre otros mencionados anteriormente), teniendo en cuenta que las formas de movilizar el suelo de acuerdo a cada causa son distintas.

Los instrumentos se clasifican en tres grandes tipos: económicos, político-normativos, y jurídicos. En relación a esto es importante mencionar que los tipos no son excluyentes entre sí, es decir, que un mismo instrumento puede pertenecer a uno o más tipos.

En primer lugar, los instrumentos económicos se basan en la utilización de incentivos económicos o de mercado – tanto positivos como negativos - para generar los comportamientos deseados, en relación a la utilización de las tierras vacantes, debiendo ser instrumentos capaces de generar ingresos para las administraciones locales, y eficientes en su administración y recaudación. Puede tratarse de instrumentos tributarios, de redistribución de costos y beneficios, o de financiamiento.

- tributarios: son “toda prestación patrimonial, obligatoria – habitualmente pecuniaria- establecida por la ley a cargo de personas físicas y jurídicas, que se encuentra entre los supuestos de hecho que la propia ley determine, y que vaya a dirigido a dar satisfacción a los fines del Estado y a los restantes entes públicos –territoriales o institucionales- a que estén encomendados”²³.
- de redistribución de costos y beneficios: se trata de acciones encaminadas a distribuir y financiar equitativamente los costos del desarrollo urbano.
- de financiamiento: son destinados a financiar distintas acciones, generando un patrimonio propio del municipio.

En segundo lugar, los instrumentos político-normativos tienen como función principal regular el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo, y/o de diferentes aspectos

²³ “Instrumentos tributarios en la gestión ambiental” Fernando Rulli, Leonardo Martín Saumell, Sebastián Edgardo Balmes, Ariadna Miriam Suárez, María Victoria Silva Ongay. Provincia de Mendoza, Concejo Federal de Inversiones, Informe final.

de la problemática ambiental. Puede tratarse de instrumentos de ordenamiento urbano, de administración o de planificación.

- de ordenamiento urbano: establecen criterios generales para el uso del suelo y de los recursos, la protección del medio ambiente, y la distribución de las actividades en el territorio.
- de administración: gestionan los bienes pertenecientes a los estados locales.
- de planificación: son aquellos que desarrollan las políticas generales de desarrollo territorial del municipio, en especial sobre el crecimiento urbano y las tierras vacantes.

Por último, los instrumentos jurídicos son aquellas leyes y normativas –tanto nacionales como provinciales- que conforman la legislación urbanística., y le dan marco a las acciones realizadas sobre los territorios.

Una vez analizados los tipos de instrumentos, es importante reconocer que para la consecución de resultados positivos, los instrumentos deben ser flexibles y deben tener la capacidad de adaptarse a cambios políticos y económicos. De este modo para lograr eficiencia, compatibilidad y complementariedad, los distintos tipos de instrumentos deben articularse.

Resulta importante mencionar que tanto la regulación del suelo como la utilización de instrumentos de gestión tienen impactos económicos en la ciudad, pudiendo generar aumentos en los precios, por ejemplo, cuando se anuncian permisos o restricciones en la construcción. En este sentido, en los países latinoamericanos - pese a la herencia cultural que comparten- el impacto económico de la regulación es diferencial en relación a las distintas políticas públicas, los sistemas tributarios y las concepciones de la tenencia de suelo (Lungu, 2007, siendo importante señalar que las normativas urbanas –como instrumentos de ordenamiento urbano y planificación- no fueron neutras en la región: la asimilación del urbanismo funcionalista originado en los países centrales se instituyó de modo elitista y excluyente (Rolnik, 1999 en: Del Río, González, 2019).

En los países latinoamericanos se han utilizado distintos instrumentos para controlar los efectos económicos negativos antes mencionados, a diferentes grados y con variados resultados, entre los que se pueden mencionar impuestos sobre la propiedad, captación de plusvalías, mecanismos de recuperación del aumento en el valor de la tierra, con distintas capacidades para recuperar y distribuir los beneficios fiscales generados por la regulación del uso del suelo (Lungu, 2007). En este sentido, las políticas urbanas tienen la capacidad

de redireccionar y redistribuir los costos y beneficios de los procesos de desarrollo urbano antes mencionados, regidos por el funcionamiento especulativo del mercado, teniendo en cuenta el desigual poder de negociación en los procesos de regulación del uso del suelo de los distintos actores involucrados.

2.4.3 La tierra vacante como oportunidad: gestión integral del crecimiento urbano

En la presente investigación, y en el marco de los actuales procesos de crecimiento urbano com-fusos antes analizados, se considera a la tierra vacante como una oportunidad, es decir, como lugares estratégicos con grandes potencialidades para redireccionar esos procesos, y como recurso que puede ser movilizado para la mejora de la calidad de vida urbana, siendo receptoras de la implementación de políticas públicas, y la utilización de instrumentos de gestión.

En este marco, la gestión de la tierra vacante se considera un aspecto esencial en la gestión integral del crecimiento urbano, tendiente a compatibilizar el ordenamiento territorial y la regulación de la tierra, con el fin de (re)utilizar la tierra vacante de las ciudades en pos del interés colectivo y el bien común, hacia un desarrollo sostenible y equitativo. De este modo, estas tierras revisten un carácter estratégico en el control del crecimiento urbano expansivo y en la conformación de un espacio urbano consolidado, ya que un uso y reutilización racional contribuirían a recomponer y ordenar la ciudad en su totalidad (Frediani, 2014a).

Esta premisa estimula la discusión de políticas que definan los roles del Estado y del mercado, así como el de los instrumentos económicos, políticos-normativos y jurídicos, dirigidos al desarrollo urbano y a la ampliación del acceso a la tierra y la vivienda para los sectores populares. Las nuevas demandas de suelo hacen necesario dinamizarlas, en donde estas tierras podrán dejar de ser simplemente “áreas de próxima ocupación”, para representar la posibilidad de redireccionar el proceso actual de construcción del territorio, pudiendo ser utilizadas en favor del Estado para beneficiar a la totalidad de la población.

Se considera que muchas de las tierras vacantes tienen un carácter estratégico, que va más allá del terreno que ocupan, e incluso de sus inmediaciones. Especialmente las tierras vacantes que se encuentran en las áreas con infraestructura completa, representan un potencial considerable para el desarrollo urbano ya que permite aumentar la oferta en el mercado de vivienda u otros usos, sin la necesidad de extender las redes de infraestructura o aumentar la oferta de otros elementos urbanos de soporte. Por otro lado, la presencia de

grandes espacios sin ocupar en las periferias presupone la posibilidad de introducir nuevos usos, implementar programas de desarrollo y planes de reutilización o rehabilitación de estos espacios (Larangeira, 2004).

En definitiva, estos espacios “constituyen oportunidades para (re)orientar la forma de estructuración, crecimiento y desarrollo de las ciudades. Así, la tierra vacante se plantea antes como un desafío, que involucra tanto al sector público, como al privado, en la puesta en práctica de planes, políticas e instrumentos capaces de movilizarla como recurso para la mejora de la calidad de vida urbana y de la equidad social” (Larangeira, 2004). De este modo, la magnitud de la tierra vacante en las ciudades significa un gran potencial de uso para las diversas actividades urbanas, que no deben ser sólo viviendas, sino también reservorios, parques, equipamientos comunitarios, entre otros, aportando así a la heterogeneidad y diversidad, resaltando la importancia de la planificación como instrumento fundamental. Los distintos actores sociales que intervienen en los procesos de expansión urbana y sus distintas lógicas de actuación son clave para el re direccionamiento de estos procesos: es el Estado quien debe decidir hacia dónde crece la ciudad, cómo se desarrolla, y de qué forma lo hace, a través de sus distintos instrumentos. Si el Estado regula las tierras vacantes, éstas pueden convertirse en un recurso para contribuir a la sostenibilidad, pudiendo influenciar en la utilización de estas tierras a través de la aplicación de diversos instrumentos de gestión, con capacidad de intervenir en el mercado de tierras urbanas.

En este marco, se considera que el proceso de crecimiento urbano com-fuso, con tierras vacantes en su interior es el resultado de la combinación del funcionamiento especulativo del mercado de suelo y la débil capacidad de intervención del Estado y sus políticas públicas para incidir en los procesos de desarrollo territorial. Esta situación plantea la necesidad de re pensar las actuales formas de gestión de los territorios. La situación que presentan las ciudades en latinoamérica -la región del mundo con más desigualdades-, requiere pasar de un urbanismo hoy escasamente regulador a un urbanismo gestor de políticas activas a través de la puesta en marcha articulada de programas, proyectos, normas, modos de gestión y formas de participación. Teniendo en cuenta que las condiciones sociales actuales son una problemática estructural de las ciudades, como así también la dificultad por parte del Estado de garantizar condiciones de bienestar y equidad.

Entendiendo que la cuestión de la tierra vacante no se restringe sólo a un problema, las distintas condiciones que generan que estas tierras permanezcan sin uso deben ser tomarse en cuenta La evidente complejidad de la cuestión requiere la participación y

concertación entre una cantidad de actores, entre los cuales se destaca el Estado. La utilización integral y articulada de las tierras vacantes (no ocupación, sino utilización) desde una visión de la ciudad en su conjunto, tiene grandes potencialidades de aportar a corregir los problemas derivados de la ciudad com-fusa, como así también de atenuar las discontinuidades, mejorar la falta o escasez de determinados equipamientos o infraestructuras, de vivienda, de servicios, creación de espacios públicos con funciones ambientales, y de disminuir las desigualdades sociales desde la utilización para la localización de sectores populares, y la posibilidad de acceso al suelo urbano de calidad. De acuerdo a la forma en que se gestionen estos espacios, es que podrían seguir intensificando estas problemáticas, o comenzar a mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

2.4.4 Síntesis marco teórico

A modo de síntesis, se presenta a continuación un cuadro que integra los principales aspectos analizado en el presente capítulo (Fig 16).

Fig 16 Síntesis marco teórico
Fuente: Elaboración propia, 2019

PARTE 2 | TIERRAS VACANTES EN LA PLATA

Capítulo 3 | GENERACIÓN Y (DES) REGULACIÓN DE TIERRA VACANTE: EL ESTADO Y EL MERCADO EN EL PARTIDO DE LA PLATA

A partir del marco teórico y metodológico presentado en los capítulos anteriores, en el presente capítulo se analiza el Partido de La Plata, articulando las distintas dimensiones de análisis. En primer lugar, en relación a las dimensiones espacial-funcional y ambiental, se realiza la caracterización general del Partido y el análisis de la estructura urbana en relación al soporte físico, demográfico y ambiental. Luego se analizan los procesos de crecimiento de la ciudad de las últimas décadas, en relación a la dinámica urbana en las distintas periferias y en el casco fundacional.

En segundo lugar, se abordan las dimensiones económica y política-legal, en particular el tema de los actores sociales en el territorio: el Estado y el mercado, y su influencia en la configuración de la ciudad, el crecimiento urbano y las tierras vacantes. Por un lado, el Estado se analiza desde las políticas urbanas y los marcos regulatorios, en relación a los ámbitos nacional, provincial y nacional. Son de gran aporte para este análisis las entrevistas realizadas a actores de distintos niveles del Estado, el relevamiento de políticas, leyes y ordenanzas, y la consulta de artículos periodísticos. Por otro lado, el mercado se analiza desde el funcionamiento del sector inmobiliario y los precios del suelo en el Partido. Son de gran aporte para este análisis el relevamiento de los avisos de venta publicados en el SIOC, y los estudios existentes realizados sobre mercado de suelo en la periferia platense.

3.1 | INSERCIÓN REGIONAL Y ESTRUCTURA URBANA

El Partido de La Plata se ubica a 56 km al sudeste de la Ciudad de Buenos Aires. En él se encuentra la Ciudad de La Plata, capital de la Provincia de Buenos Aires. Es la cuarta ciudad más poblada del país y el quinto aglomerado urbano con más habitantes después de Buenos Aires, Córdoba, Rosario y Mendoza. Su principal característica es que fue una ciudad planificada, y se encuentra a la vera del río que le dio su nombre. El Partido forma parte, junto a la Ciudad de Buenos Aires y otros 39 municipios de la provincia, de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA).

Fig 17 Ubicación Partido de La Plata
Fuente: Elaboración propia, 2018

En la RMBA, La Plata mantiene su vinculación con la Ciudad de Buenos Aires (CABA) mediante la continuidad del frente litoral del Río de La Plata y a partir de las redes de infraestructura de comunicación que se han ido desarrollando a lo largo de la historia (hoy en día, la Autopista La Plata-Buenos Aires es la principal vía de conexión), con el Parque Pereyra Iraola como única barrera entre la expansión urbana del Gran La Plata y el Gran Buenos Aires (López, 2015). La micro región del Gran La Plata es el aglomerado formado por los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada, con una población total de 805.768 habitantes al año 2010²⁴, y una proyección para el año 2019 de 866.066 habitantes²⁵. El área central del Partido de La Plata alberga la sede del gobierno provincial, con un alcance que excede el ámbito local y regional. De este modo, la ciudad de La Plata se convierte en el segundo centro de jerarquía dentro de RMBA.

La ciudad fue planificada en base a un modelo territorial que delimitaba el casco urbano respecto al área destinada a actividades rurales hacia donde preveía la continuidad de la trama vial jerarquizada, con un eje estructurador central hacia el litoral y el puerto. Los núcleos urbanos de Ensenada y Tolosa ya existían en ese momento. Luego, el resto del

²⁴ Distribuidos de esta forma: La Plata 659.575 habitantes, Berisso 89.070 habitantes, Ensenada 57.123 habitantes. Censo Año 2010 Fuente: INDEC
https://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=24&id_tema_3=119

²⁵ Distribuidos de esta forma: La Plata 708.733 habitantes, Berisso 95.987 habitantes, Ensenada 61.346 habitantes. Fuente: INDEC Proyecciones por departamento para el período 2010 - 2025
https://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=24&id_tema_3=119

conglomerado se fue articulando a través de los corredores principales, creciendo por extensión a partir de éstas. De este modo se fueron configurando algunos núcleos urbanos con loteos, en formas de isla, como Los Hornos (en 1883) Villa Elisa, (en 1888), City Bell (en 1914), Gorina (en 1923), y Gonnet (en 1931), que luego se fueron unificando en un continuo urbano (Fig 18).

Fig 18 Proceso de crecimiento urbano en el Gran La Plata
Fuente: La Plata, Ciudad Nueva Ciudad Antigua, UNLP (1983)

En la actualidad, los corredores principales que estructuran la micro región son los Caminos Centenario y General Belgrano, en el eje norte; las avenidas 122, 7, 13 y 137 en sentido noreste-sureste; las avenidas 520, 44, 60 y 90 en sentido noreste-suroeste, y las rutas provinciales 36 y Autovía Ruta 2. La conexión con la ciudad de Berisso se da a partir de la Av. Río de La Plata y Av. 60, y la conexión con la ciudad de Ensenada a través del Camino Rivadavia y la Ruta Provincial 11. Existen algunos casos particularizados de urbanizaciones aisladas, como por ejemplo Parque Sicardi hacia el eje sureste, El Peligro en el eje noroeste, y urbanizaciones cerradas en el eje sur (a partir de la accesibilidad que otorga la Autovía Ruta 2) (Fig 19).

En relación a las características hidrográficas, el área urbana del Partido de La Plata está localizada en la vertiente del Río de La Plata, sobre las cuencas –de NO a SE-: Pereyra-San Juan, Carnaval-Martín, Rodríguez-Don Carlos, Del Gato-Pérez-Regimiento, Zoológico, Circunvalación, Maldonado, Garibaldi, y Pescado. Existen zonas altamente urbanizadas emplazadas sobre los cauces de los arroyos y zonas aledañas: las planicies de inundación. En épocas de grandes lluvias, ya sea en intensidad o duración, el agua tiende a ocupar naturalmente este ámbito fluvial²⁶. En muchas zonas del partido, estas planicies han

²⁶ Las planicies de inundación pueden tener un ancho de entre 100 y 200 m según la importancia del curso principal. Por ejemplo, en el arroyo El Pescado el ancho es mayor, y en otros cursos de primer y segundo orden, puede reducirse a unos 20-50 m. Instituto de Geomorfología y Suelos. Centro de Investigaciones de Suelos y Aguas de Uso Agropecuario (CISAUA) (2006) "Análisis Ambiental del Partido de La Plata. Aportes al Ordenamiento Territorial". Provincia de Buenos Aires - Consejo Federal De Inversiones - Municipalidad De La Plata.

experimentado un intenso proceso de urbanización en los últimos años. Ello ha originado que las planicies de inundación de esos arroyos sean ocupadas en muchos casos por viviendas, las que por un lado sufren permanentes inundaciones y por otro lado se constituyen en un obstáculo físico para la normal evacuación de las aguas²⁷.

A su vez, en muchos casos estos arroyos se encuentran canalizados, como por ejemplo, el Arroyo del Gato, en su tramo medio, que es el más densamente poblado. La expansión urbana sobre estas tierras anegables, sin tener en consideración para su ocupación los aspectos relevantes para la intervención sobre estos espacios -como son construcciones aisladas elevadas, con características constructivas que admiten tolerancia a las inundaciones, entre otros- implica la exposición de gran cantidad de habitantes a situaciones de riesgo, como así también para sus bienes materiales. De este modo, los principales problemas causados por las inundaciones son derivados de la ocupación antrópica de estas planicies aluviales. En este sentido, en los últimos años se han presentado una gran cantidad de proyectos de loteos localizadas sobre estas planicies, que a partir de estudios realizados por la Facultad de Ingeniería (UNLP), presentan condiciones de alto riesgo hídrico²⁸.

²⁷ Instituto de Geomorfología y Suelos. Centro de Investigaciones de Suelos y Aguas de Uso Agropecuario (CISAUA) (2006) "Análisis Ambiental del Partido de La Plata. Aportes al Ordenamiento Territorial". Provincia de Buenos Aires - Consejo Federal De Inversiones - Municipalidad De La Plata.

²⁸ "Advierten que el 40% de las urbanizaciones que aprobó el Concejo podrían inundarse" Diario El Día, 5 de mayo de 2019 Disponible en: <https://www.eldia.com/nota/2019-5-5-2-19-34-advierten-que-el-40-de-las-urbanizaciones-que-aprobo-el-concejo-podrian-inundarse-la-ciudad>

Fig 19 Estructura urbana del Partido
Fuente: Elaboración propia, 2018

3.2 | CRECIMIENTO URBANO EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS: LA PLATA ES UNA CIUDAD COM-FUSA

El Partido de La Plata en particular registró al año 2010 una población total de 659.575 habitantes y una superficie de 88.887 ha (Censo 2010, INDEC). Del total de habitantes, el 37.7% residen en el casco fundacional de la ciudad (2807 ha), ocupando el 3,25% de la superficie total, que como centro urbano cuenta con todos los servicios e infraestructura, transporte, espacios públicos, equipamientos, etc. Pero como se ha mencionado, 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 reside el 62,3% de la población restante, en 86.080 ha (96,7%), (Cortizo, 2018). Según el INDEC, la población estimada al año 2019 para el Partido es de 708.733 habitantes, y para el año 2025 una tendencia de crecimiento de 738.505 habitantes²⁹.

En este sentido, se pueden identificar dos grandes áreas según consolidación en el Partido (Fig 20) (Ver Anexo 1: Metodología para la construcción de áreas consolidadas y áreas en crecimiento para el Partido de La Plata):

- Las áreas consolidadas, es decir las áreas de la ciudad que poseen cobertura de servicios, cobertura de transporte público y compacidad en la ocupación. Estas áreas representan el 39,8 % del área urbanizable³⁰ del Partido (9133 ha).
- Las áreas en crecimiento, es decir las áreas de la ciudad que poseen escasez en la cobertura de servicios, de transporte público y ocupación dispersa. Éstas representan el 60,2 % restante (13795 ha). La ciudad de La Plata se ha caracterizado por un crecimiento urbano difuso en las periferias y bajas densidades, que contrasta con las áreas centrales consolidadas. De este modo, la expansión urbana se produce de manera desfasada con los servicios básicos e infraestructura, con excepción de algunos barrios residenciales o áreas urbanas privilegiadas. Por otro lado, los sistemas de transporte público que atraviesan áreas con gran cantidad de tierras vacantes implican ineficiencia en términos económicos para las empresas de transporte, lo que genera inequidad en el acceso al servicio por parte de muchos habitantes que residen en las periferias platenses.

²⁹ Proyecciones de población para el Partido de La Plata. INDEC. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=24&id_tema_3=119

³⁰ Como se ha mencionado en el abordaje metodológico (Capítulo 2), el área urbanizable hace referencia a las áreas en donde se permiten usos urbanos según el código vigente. En el caso del Partido de La Plata, es la sumatoria del área urbana y el área complementaria según el Código de Ordenamiento Urbano, Ordenanza 10703.

Fig 20 Áreas según consolidación
Fuente: Elaboración propia, 2018

Como se ha mencionado, en las últimas décadas se ha dado en la ciudad un continuo proceso de crecimiento urbano, que se dio con tres formas dominantes: por densificación, por expansión y por completamiento, lo que la convierte, a partir del marco teórico presentado en el capítulo anterior, en una ciudad com-fusa.

Los procesos de **densificación** se dieron principalmente en el casco urbano fundacional (Fig 21). Éste concentra el mayor porcentaje de establecimientos de salud, educativos, comercios, edificios administrativos y universidades, como así también la mayor cantidad de espacios verdes públicos del partido. En el año 2000, al aprobarse la Ordenanza 9231/00 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, se introdujeron cambios en relación a la ampliación de las zonas de edificación para viviendas multifamiliares en altura. El área urbana incrementó su superficie un 17% y para viviendas en altura un 622% (Barakdjian, Losano, 2012). Luego, a partir de la sanción en el año 2010 de la Ordenanza 10.703, el Código de Ordenamiento Urbano (en adelante, COU), se realizaron una serie de modificaciones que promovieron aún más esta densificación: se incrementaron los niveles de edificación permitidos, no se definen alturas máximas (se establecen alturas de

referencia en niveles sin definir unidades de medidas), se eliminó la cantidad de unidades funcionales '-CUF/m2-, se incorporaron "Casos Especiales de Altura Máxima", lo cual permite incrementar la altura en "tipos arquitectónicos singulares", y se aumentó de la intensidad constructiva (FOT y Densidad) mediante Compensaciones Urbanísticas (Barakdjian, Losano, 2012).

Fig 21 Imagen aérea del eje fundacional
Fuente: Diario El Día, 2016³¹.

Los procesos de **expansión y completamiento** urbano se han dado en las periferias de la ciudad: el área urbanizada en el Partido de La Plata ha incrementado su superficie en las últimas dos décadas un 127%, pasando de 4831.6 hectáreas en el año 1991, a 11172.8 hectáreas en el año 2010³², configurando periferias cada vez más extensas y de bajas densidades (Fig 22). Estas periferias se caracterizan por ser espacios en donde conviven de manera compleja grandes equipamientos, industrias, asentamientos informales, basurales, urbanizaciones cerradas, grandes espacios vacantes, canteras, residencias, entre otros usos. En gran medida, esta expansión se ha dado a través de usos residenciales, con nuevos loteos, fragmentando la ciudad y extendiéndola indefinidamente, cambiando las pautas de ocupación del suelo, en donde existe más expansión que crecimiento demográfico.

³¹ La Plata, ante el desafío de la planificación urbana. Diario El Día, 16 de septiembre de 2016 <https://www.eldia.com/nota/2016-9-16-la-plata-ante-el-desafio-de-la-planificacion-urbana>

³² Universidad Torcuato Di Tella - Centro De Investigación De Políticas Urbanas Y De Vivienda (2013) Atlas de Crecimiento Urbano. Disponible en <http://atlasurbano.herokuapp.com/#/>

Fig 22 Crecimiento urbano años 1990-2018
Fuente: Imágenes satelitales Google Earth

De este modo, de la configuración urbana del partido se identifican **cuatro áreas de crecimiento**, cada una de las cuales ha recepcionado tendencias que definieron rasgos distintivos desde el punto de vista social y urbano ambiental: el casco urbano, y los tres ejes de crecimiento en las periferias: el eje norte, el sureste y el suroeste³³ (Fig 23):

En primer lugar, el **casco urbano**, la ciudad compacta, se encuentra delimitado por la circunvalación de la ciudad. Se ha caracterizado en los últimos años por procesos de densificación. Posee el mayor grado de consolidación en su trama urbana, con muy poca presencia de tierras vacantes de una manzana o más grandes³⁴.

La subdivisión del suelo de las periferias ha sido uno de los principales mecanismos de producción de ciudad en Argentina (Ronconi et al, 2012). En este marco, se analiza en

³³ La caracterización de los ejes de crecimiento urbano del Partido fue tomado del análisis realizado en la tesis de maestría de mi autoría, denominada "Tierra vacante y expansión urbana. Aporte teórico metodológico para una futura intervención desde un enfoque sostenible. El caso del Partido de La Plata. Tesis de Maestría. Maestría en Ciencias del Territorio, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/72414>

³⁴ En el casco urbano existen lotes dispersos de pequeñas dimensiones que se encuentran sin uso, pero que no se consideran para el análisis de la presente tesis ya que en la misma se analizan tierras de una manzana o más grandes (como se ha especificado en el abordaje metodológico en el capítulo 1).

segundo lugar, la ciudad difusa, representada a partir de 3 ejes de crecimiento y expansión urbana, con periferias con características diferenciales en su interior (Cortizo, 2018).

Las **periferias del eje norte** se encuentran ubicadas en relación al Área Metropolitana de Buenos Aires, con cuatro vías principales que lo estructuran -Camino Gral. Belgrano, Camino Centenario, vías del Ferrocarril Roca y Autopista La Plata-Buenos Aires-, formado por las delegaciones de Tolosa, Ringuelet, Gonnet, City Bell, Villa Elisa, Hernández, Gorina y Arturo Seguí. Tanto en su cercanía al casco urbano como entre los dos caminos principales (Centenario y Belgrano) posee un mayor grado de consolidación, con un tejido compacto de baja densidad

En el censo 2010, se registró en el eje norte un 7.1 % de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI-, el menor porcentaje en relación a los otros dos ejes de crecimiento. En relación a los usos del suelo, se encuentran aquí localizados algunas urbanizaciones cerradas. A su vez, el Camino Centenario tiene un perfil comercial, gastronómico y recreativo; con presencia de grandes equipamientos comerciales, como así también clubes y centros deportivos, y amplios espacios abiertos de recreación, entre los que se encuentran la República de los Niños y el Parque Ecológico. En relación a esto, esta periferia posee una de las subcentralidades más importantes del Partido, en la localidad de City Bell -ubicada a 10 km del centro de la ciudad de La Plata-, con un centro comercial y de servicios de mediana jerarquía, con gran cantidad de comercios de indumentaria, gastronómicos, como así también bancos, sedes municipales, clubes de fomento, entre otros. Las plazas son de pequeño tamaño, y tienen un carácter cívico y recreativo, donde se desarrollan actividades comerciales y administrativas. El sector se encuentra atravesado por gran cantidad de arroyos – entre los que se puede mencionar El Gato, Martín, Pérez, Carnaval, Rodríguez-, los cuales han tenido desbordes provocando grandes inundaciones en los últimos años.

Por otro lado, el eje norte posee áreas que se encuentran en expansión, con bajo grado de consolidación, localizadas hacia la zona norte -entre Camino Centenario y el límite del partido – y hacia la zona sur– desde el Camino General Belgrano hacia el sur y la zona productiva –. El sector se caracteriza por un tejido más abierto y disperso, con dos tipos predominantes de uso residencial: la vivienda permanente y la casa-quinta de fin de semana. A su vez, conviven en este sector residencias formales abiertas con algunas tierras productivas al interior.

Hacia el norte, el sector se caracteriza por un uso predominantemente residencial, y grandes áreas vacantes. Esta zona es inundable, y se comenzó a urbanizar en los últimos

años, presentando densidades bajas, Hacia el sur del sector, y en relación con la zona rural – productiva, concentra gran cantidad de urbanizaciones cerradas, tanto consolidadas, en consolidación, como así también proyectos. El 63% de la totalidad de las urbanizaciones cerradas del Partido (51) se encuentran localizados en este sector (Frediani et al, 2017).

Fig 23 Áreas de crecimiento urbano del Partido
Fuente: Elaboración propia, 2018.

Las **periferias del eje sureste**, estructuradas a partir de la Avenida 7, y en segundo rango las avenidas 122, 137 y 13, y formado por las delegaciones de Villa Elvira, Altos de San Lorenzo y Arana, presentan en su cercanía al casco urbano un mayor grado de consolidación física. Es uno de los sectores de mayor expansión en los últimos años, con un importante déficit de infraestructura, y en donde se localiza gran cantidad de asentamientos informales.

En este sentido, la repercusión que tuvo la crisis económica argentina que se inició a mediados de los '70, y se profundizó en los '80 y '90, determinó la prolongación de la ciudad hacia el sur, destacando el caso de las localidades de Villa Elvira y Altos de San Lorenzo, donde arribó en los últimos años un gran número de migrantes intraprovinciales y extranjeros (Frediani, 2010). De este modo, la periferia sureste se caracteriza por la

presencia de sectores de bajos recursos, que al verse impedido de acceder a la ciudad formal, ocupan ilegalmente tierras vacantes, conformando asentamientos precarios, en donde residen unas 7267 familias con déficit de infraestructura de servicios básicos, en zonas con riesgo de inundación, con vulnerabilidad ambiental y social (Tabla 5).

En su área más consolidada, el uso predominante es el residencial, con un corredor de centralidad sobre la avenida 7, con presencia de algunos equipamientos comerciales y administrativos. En relación a espacios de uso público, el sector no posee plazas, siendo utilizadas para tal fin de forma espontánea algunas tierras vacantes. Esta periferia es una de las más degradadas, por la presencia de gran cantidad de basurales, canteras en desuso, áreas inundables, terrenos vacantes, lo que configura espacios de alta fragilidad ambiental.

Esta periferia posee un área en crecimiento, en donde la expansión urbana se da en relación a la Avenida 7, y en segundo lugar a la Avenida 122 (Ruta Provincial 11, límite con el Partido de Ensenada). El uso es predominantemente residencial y con baja densidad, y se encuentran localizadas aquí las tierras destinadas al Aeropuerto de la Ciudad de La Plata, que nunca llegó a concretarse como tal. Se encuentra en esta periferia el barrio Parque Sicardi (perteneciente a la delegación de Arana), que en la última década ha cambiado su morfología, y pasó de ser una zona de casa quinta de fin de semana que ocupaban grandes terrenos, a ser viviendas permanentes, con loteos pequeños del mismo tamaño que en áreas urbanas centrales. Esta zona tuvo un crecimiento exponencial en los últimos años, debido en gran medida a que los terrenos eran de precios más accesibles que en otras zonas del Partido, a pesar de la falta de servicios básicos y de infraestructura básica, y estar alejada del casco urbano, con grandes superficies sin uso entre ambas áreas.

En esta periferia (en particular en la delegación de Villa Elvira) existe gran cantidad de canteras, muchas de ellas de gran tamaño, tanto en uso como en desuso, lo que representa una alta fragilidad ambiental, en relación a que en ellas se deposita basura, y agua proveniente de lluvias, lo que hace que sea riesgoso para la población del área.

Fig 24 Croquis la ciudad y densidad
Fuente: Elaboración propia, 2018

Por último, las **periferias del eje suroeste**, estructuradas principalmente por las Avenida 44 y 520, formadas por las delegaciones San Carlos, Romero, Abasto, Los Hornos, Olmos, El Peligro y Etcheverry. Esta periferia es la que presenta mayor cantidad de asentamientos informales -58-, en donde viven 9559 familias, con déficit de infraestructura de servicios, y localizados en muchos casos sobre zonas con riesgo de inundación, constituyendo una de las más deprimidas socioeconómicamente, situación que se hace más crítica a mayor lejanía del casco urbano.

En su cercanía al casco urbano posee un mayor grado de consolidación física, y tiene como vía principal la Avenida 44, y como secundarias las avenidas 60 y 66. En sentido transversal, la avenida 137 constituye una arteria de carácter barrial, que conforma un eje con actividades administrativas, comerciales y de servicios que funciona como centralidad del sector, en la localidad de Los Hornos. En cuanto a los usos predominantes, la actividad comercial ocupa un lugar importante a nivel local, y se manifiesta esencialmente sobre las avenidas antes mencionadas (44, 60, 66 y 137) Existen a su vez pequeñas y medianas industrias (ladrillos, envasadoras de alimentos, talleres metalúrgicos), como así también grandes equipamientos comerciales en relación a la venta de automóviles y elementos para la construcción.

En relación a los espacios verdes de uso público, el sector no dispone de grandes espacios verdes planificados; las pequeñas plazas que se localizan en el lugar son el resultado de cesiones de tierra para espacio público a partir de loteos. En este marco, son utilizados para tal fin de forma espontánea algunos terrenos sin uso, y las ramblas de la Avenida Circunvalación que limitan con el casco urbano. El sector se encuentra atravesado por los arroyos Pérez, El Gato, Maldonado y Regimiento, los cuales conforman barreras naturales ya que determinan la conformación de amplios espacios con restricciones naturales para el asentamiento de la población.

Por otro lado, esta periferia posee un área que se encuentra en crecimiento, que se extiende a partir de tres vías principales: sobre las avenidas 520, 44 y 66. Acorde aumenta la distancia de la avenida 31 de circunvalación, el tejido disperso va adquiriendo un carácter semirural - rural con una cuadrícula base con parcelas de mayor tamaño. Se destaca la aptitud de los suelos para uso productivo en este sector, para el desarrollo de actividades de carácter intensivo, como la horticultura y floricultura. A su vez, en muchas de estas tierras existe la tecnología de invernáculos, que posee características positivas en relación a la producción, pero negativas en cuando a la impermeabilización del suelo y el uso de agroquímicos. La avenida 520 (junto con la avenida 44) es la estructurante a nivel regional, articulando linealmente al Parque Industrial con el Puerto La Plata. Tiene un carácter de eje vial ordenador del crecimiento urbano y se constituye como corredor de tránsito pesado del sistema económico regional. Su uso urbano es predominantemente residencial de muy baja densidad, con escasos espacios públicos y equipamientos comunitarios. El tejido se encuentra un poco más consolidado sobre las vías principales, y se dispersa hacia el interior.

Tabla 5 Cantidad de asentamientos informales y familias por eje de crecimiento - 2015³⁵

PERIFERIAS EJE NORTE		PERIFERIAS EJE SURESTE		PERIFERIAS EJE SUROESTE	
Cantidad de asentamientos	Cantidad de familias	Cantidad de asentamientos	Cantidad de familias	Cantidad de asentamientos	Cantidad de familias
36	3655	34	7267	58	9559

Fuente: Elaboración propia en base a Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos, 2015³⁶

En relación a la presencia de asentamientos informales, de la totalidad de asentamientos existentes, el 71% se localiza sobre tierras de dominio privado, el 14% sobre tierras de dominio mixto, y el 15% restante sobre tierras de dominio público (provincial y municipal)³⁷.

De este modo, la configuración urbana definida a partir de estas cuatro áreas de crecimiento del Partido es producida y reproducida por una multiplicidad de actores sociales involucrados en los procesos de crecimiento urbano, en función de sus distintas lógicas, intereses, fuerzas y disputas. En este marco, a partir de las tres lógicas predominantes descritas en el marco teórico de la presente tesis (lógicas política, económica y de la reproducción social), se analizan a continuación al Estado y al mercado como los

³⁵ Es importante remarcar que en el casco urbano de la ciudad no hay presencia de asentamientos informales ni villas.

³⁶ Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos (2015) Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos. Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda. Provincia de Buenos Aires. Disponible en: www.sstuv.gba.gov.ar/idehab/

³⁷ **Entrevista 1.** Director de Tierras y Vivienda (Dirección de Tierras y Vivienda de la Municipalidad de La Plata). Realizada el día 18 de octubre de 2018

principales agentes involucrados en la generación y regulación del suelo urbano en general, y vacante en particular.

3.3 | EL ESTADO (DES) ARTICULADO COMO (DES) REGULADOR DEL SUELO

3.3.1 Actores del Estado con competencia en la producción y regulación del suelo urbano

Considerando la complejidad del escenario urbano platense, el rol del Estado en la producción y regulación del suelo urbano abarca los distintos niveles: nacional, provincial y municipal, en relación a la planificación del crecimiento, el ordenamiento de usos del suelo y los instrumentos para incidir sobre la dinámica urbana. En este marco, los principales actores que tienen competencia en la problemática de estudio en el Partido de La Plata son³⁸ (Fig 25):

A **nivel nacional** (República Argentina), el organismo que tiene competencia en la temática es el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda que tiene como función el “asistir (...) en todo lo inherente al gobierno político interno y al ejercicio pleno de los principios y garantías constitucionales, asegurando y preservando el régimen republicano, representativo y federal, y en relación a la política de obras públicas, vivienda y hábitat”³⁹. A partir de las distintas secretarías y subsecretarías que lo componen, tiene competencia en relación a la “coordinación y fiscalización de la ejecución que realice el Estado nacional, las provincias y los municipios, en lo concerniente a los planes de vivienda y al planeamiento urbano, acorde con el régimen de asentamiento humano que establezca la política de ordenamiento territorial”; “el mejoramiento del acceso al hábitat mediante la promoción, el diseño y la ejecución de políticas de ordenamiento y desarrollo territorial”; y “la elaboración de los planes de urbanismo destinados a adecuar la vivienda, la infraestructura de servicios y el equipamiento social tanto rural como urbano, a los principios de higiene y salubridad indispensables para el desarrollo integral de la familia”. Al interior de este ministerio, cabe

³⁸ Cabe mencionar que los distintos organismos presentan cambios en su estructura y dependencia en períodos muy cortos de tiempo, es por esto que pueden presentar variaciones en cuanto a su nombre o dependencia. A su vez, es importante señalar que a partir del relevamiento de las competencias de cada uno de los organismos, y de las entrevistas realizadas, se reconoce que las funciones expresadas en las páginas web de los mismos, en relación a las actividades y funciones que les incumben, tienen una importante brecha con respecto a las realmente llevadas adelante por estos organismos.

³⁹ Art. 17. Ley de Ministerios (Decreto 13/2015, Modificación). Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/256606/norma.htm>

mentonar el Programa de Crédito Argentino Pro.Cre.Ar, realizado y gestionado por la Presidencia de la Nación a través del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda desde el año 2012, que tenía como fin facilitar el acceso a la vivienda propia de las familias argentinas, a través del otorgamiento de créditos.

Por otro lado, la Agencia de Administración de Bienes del Estado AABE (ex ONABE), es un Organismo Descentralizado dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros que tiene como objetivo identificar y poner en valor las tierras e inmuebles que son propiedad del Estado Nacional en todo el país. En su carácter de Órgano Rector, centralizador de toda la actividad inmobiliaria del Estado Nacional, interviene en forma previa a toda medida de gestión que implique la constitución, transferencia, modificación o extinción de derechos reales o personales sobre los bienes inmuebles del Estado Nacional. Con la creación de la Agencia se ordena la creación de un registro de bienes inmuebles del Estado, denominado Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado (RENABE)⁴⁰, el cual integra la información de los registros de bienes inmuebles del Estado Nacional existentes, a fin de constituir un único registro que satisfaga los principios de transparencia e integridad y que contribuya a un adecuado seguimiento y control sobre dichos bienes, previendo su actualización periódica⁴¹. Dentro de este registro se encuentran las tierras vacantes pertenecientes al Estado, localizadas en todo el territorio nacional⁴².

A **nivel provincial** (Provincia de Buenos Aires), al interior del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos se encuentran los organismos con competencia en el tema. Por un lado, la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda, que como autoridad de aplicación, promueve y ejecuta en la provincia los programas que prevé la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. A través de las herramientas previstas en la normativa (técnicas y de financiamiento), este organismo debe brindar infraestructura, generar suelo urbano, intervenir en villas y asentamientos precarios, realizar mejoras habitacionales de manera mancomunada con las organizaciones sociales, generar capacitaciones y otorgar asesoramiento y asistencia técnica a los municipios.

⁴⁰ **Entrevista 6.** Ex integrante de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (Organismo Descentralizado. Jefatura de Gabinete de Ministros, República Argentina). Realizada el día 4 de octubre de 2018.

⁴¹ Administración Pública Nacional (Decreto 2670/2015 Decreto N° 1.382/2012. Reglamentación).

⁴² **Entrevista 6.** Ex integrante de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (Organismo Descentralizado. Jefatura de Gabinete de Ministros, República Argentina). Realizada el día 4 de octubre de 2018.

Por el otro, la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano, como autoridad de aplicación del Decreto-Ley 8912 de Ordenamiento y Usos del Suelo, posee entre sus objetivos el de planificar, programar, proyectar y proponer los procesos de gestión urbanística necesarios al ordenamiento urbano y territorial, coordinando su accionar con los municipios de la Provincia y otras áreas competentes en la materia; asistir en el diseño de políticas, estrategias, planes provinciales, regionales y locales de ordenamiento urbano y territorial, contribuyendo a la definición de un modelo territorial de la Provincia, basados en los principios de integración, equilibrio y sustentabilidad; asistir técnicamente a los Municipios en cuestiones de su competencia; y colaborar con los organismos provinciales en la formulación de políticas de gestión local sobre tierras provinciales, municipales y de regularización dominial.

A su vez, la Unidad de Gerenciamiento Efectivo de Inmuebles Fiscales (UGEIF), dependiente del Ministerio de Economía provincial, fue creada en 2006 con el fin de intervenir en la organización, dirección, fiscalización y administración de los bienes de propiedad de la Provincia. Tiene la competencia para organizar un Banco de Tierras destinado a facilitar y promover la relación entre la oferta y la demanda de inmuebles por parte de los organismos provinciales y municipales, coordinar y promover la relación entre la disponibilidad y los requerimientos de inmuebles por parte de organismos públicos y particulares, definir cuándo un inmueble deja de ser apropiado para las funciones con fines sociales del Estado, y crear el Banco de Inmuebles Fiscales (BIF) siendo su objetivo la racionalización del uso de los inmuebles fiscales. Al interior de estos registros deberían encontrarse las tierras vacantes pertenecientes al Estado provincial⁴³.

En relación a lo fiscal, la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires ARBA, es el ente autárquico con la responsabilidad de administrar la política tributaria de la Provincia de Buenos Aires. En particular, tiene competencia en el pago de impuestos inmobiliarios por las propiedades inmuebles, e incluye el catastro territorial, el cual se considera importante ya que realiza el relevamiento de los terrenos sin uso de toda la provincia (los cuales denomina “urbano baldío”), con el fin de cobrar el tributo correspondiente.

A su vez, el Instituto de la Vivienda tiene incumbencias en el tema ya que tiene como objetivo el “promover una política habitacional activa a través de la ejecución de programas

⁴³ A partir de información obtenida en las entrevistas realizadas, se reconoce que no existe tal registro provincial de tierras, ya que nunca llegó a efectivizarse.

que tiendan a satisfacer la demanda de los sectores que no tiene acceso al mercado inmobiliario, con el fin de constituir un hábitat digno, dotado de servicios y sin riesgo ambiental⁴⁴”

Por último, a **nivel municipal**, se considera que los organismos con competencia en el tema son la Subsecretaría de Planeamiento, cuyo objetivo es implementar el control de la expansión urbana y del asentamiento a través del control de las acciones públicas y privadas que afecten el desarrollo y el ordenamiento urbano; asesorar en la interpretación y aplicación de las normas y procedimientos vigentes o a implementarse, tanto a los órganos municipales como al sector privado, en lo relativo al ordenamiento urbano y control del desarrollo; intervenir en estudios e investigaciones referidos a la regulación del asentamiento urbano y programar convenios, acuerdos u otros sistemas de participación vinculados a la implementación de planes y programas urbanísticos; promover las relaciones entre el sector público y privado con el objeto de lograr un planeamiento concertado y participativo; y por último estudiar, proyectar y asesorar técnicamente a la superioridad para la concreción de obras de arquitectura y equipamiento, así como respecto de toda iniciativa en materia de intervenciones urbanas y trabajos públicos⁴⁵.

A su vez, la Dirección de Tierras y Vivienda, que posee entre sus objetivos el elaborar un registro único de tierras fiscales, para la formación de un banco de tierras en conjunto con el Departamento de Planeamiento de la Dirección de Planeamiento Urbano, proponer al Ejecutivo y al Legislativo Municipal y Provincial acciones y/o proyectos que posibiliten una mejor administración del espacio territorial, participar en la instrumentación de los planes de viviendas elaborados por la Provincia, establecer pautas de intervención sobre las tierras ocupadas por asentamientos irregulares y/o libres que sean aptas para regularizar situaciones de hacinamiento, y/o para proyectos de construcción de viviendas o mejoramiento del hábitat de los habitantes del distrito, focalizar el financiamiento del mejoramiento habitacional en la población de menores ingresos, preferentemente a la que se encuentra en situación de riesgo y vulnerabilidad social, impulsar un desarrollo habitacional sustentable, entre otros⁴⁶. A su vez, la Dirección Catastro, al interior de la

⁴⁴ Fuente: https://www.gba.gob.ar/vivienda/mision_y_vision

⁴⁵ Fuente: Página Web Oficial de la Municipalidad de La Plata Disponible en: <https://www.laplata.gob.ar/#!/transparencia/organigrama>

⁴⁶ Fuente: Página Web Oficial de la Municipalidad de La Plata Disponible en: <https://www.laplata.gob.ar/#!/transparencia/organigrama>

subsecretaría de recaudación (Secretaría de Economía), tiene incumbencia en el relevamiento de los terrenos municipales.

Por último, cabe mencionar a la Agencia Platense de Recaudación (APR), encargada de cobrar impuestos a los vecinos del municipio (diferenciando el tributo para los inmuebles edificados y baldíos en el cobro de tasas por servicios urbanos), y al Consejo Único de Ordenamiento Territorial (COUT), órgano de opinión y de participación sectorial que tiene por misión asesorar al Departamento Ejecutivo respecto de la actualización y mejoramiento del COU en lo referente a la elaboración, ejecución y seguimiento de los planes de desarrollo urbano, las políticas de ordenamiento territorial y uso del suelo, y las normas que los instrumenten en el Partido de La Plata⁴⁷.

Fig 25 Actores de los distintos niveles del Estado con competencia en la problemática en el Partido de La Plata
Fuente: Elaboración propia, 2018

Una vez reconocidos los actores del Estado con competencia en la problemática de estudio, es importante analizar la legislación y las políticas llevadas a cabo por los distintos actores pertenecientes a sus distintos niveles. En este marco, y partiendo de entender a la legislación urbana como un instrumento clave para conducir los procesos de urbanización, en relación a poder desarrollar y explicitar la capacidad regulatoria territorial para implementar políticas de suelo inclusivas, equitativas y promotoras de la resiliencia urbana (Lanfranchi et al, 2018), y a las políticas urbanas como un conjunto de tomas de posición estatal que por acción u omisión inciden en el patrón de estructuración urbana y en las

⁴⁷ Art. 340. Código de Ordenamiento Urbano del Partido de La Plata (Ordenanza 10.703/00). Disponible en: http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/Cou/or10703_parte1.asp?ver=&resol=#titulo7

condiciones de vida u organización social (Del Río et al, 2014), se analizan a continuación los marcos regulatorios y las políticas que impactan en la configuración del territorio platense, y que involucran al crecimiento urbano y las tierras vacantes desde los tres niveles del Estado: el nacional, a partir de los marcos regulatorios generales, el régimen de propiedad y las políticas de vivienda; el nivel provincial, en relación al: ordenamiento de usos del suelo y la política tributaria; y el nivel municipal, en relación a la normativa urbana y los planes estratégicos.

3.3.2 El nivel nacional: marcos regulatorios generales, régimen de propiedad y políticas de vivienda

En el año 2012 se impulsó desde el gobierno nacional un Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial, cuyo objetivo principal era “regular las facultades concurrentes del Ordenamiento Territorial para el desarrollo sustentable, armónico, equilibrado y responsable en todo el Territorio de la República Argentina”, como norma marco para garantizar condiciones de compatibilidad entre el desarrollo de las actividades antrópicas y el manejo sustentable del uso del suelo, sea éste urbano o rural. Pero este anteproyecto no prosperó y todavía se encuentra sin efecto en la actualidad. En este marco, aunque Argentina no tenga en la actualidad una legislación urbana nacional, existen algunas normativas y políticas que abordan diversas cuestiones relacionadas con la configuración urbana del Partido de La Plata en general, y en la generación y mantenimiento de tierras vacantes en particular (Tabla 6).

En primer lugar, en la Constitución Nacional promueve, en su Artículo 19, el desarrollo territorialmente equilibrado, haciendo referencia a “proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones⁴⁸”, y en su Artículo 41 hace referencia al derecho al desarrollo y al derecho ambiental. Por otro lado, se establece en la Constitución y en el Código Civil los regímenes de propiedad privada y lo relacionado al dominio. El Artículo 17 de la Constitución Argentina hace referencia a que “la propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada (...)”. Por otro lado, en el Nuevo Código Civil y Comercial

⁴⁸ Constitución Nacional Argentina (Ley 24.430) Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

(Ley 26.994, año 2014) se establece lo relacionado al dominio: “el dominio perfecto es el derecho real que otorga todas las facultades de usar, gozar y disponer material y jurídicamente de una cosa, dentro de los límites previstos por la ley. El dominio se presume perfecto hasta que se pruebe lo contrario⁴⁹; “El dominio es perpetuo. No tiene límite en el tiempo y subsiste con independencia de su ejercicio. No se extingue aunque el dueño no ejerza sus facultades, o las ejerza otro, excepto que éste adquiera el dominio por prescripción adquisitiva⁵⁰. En relación a los límites al dominio, el Código Civil establece en su artículo 1970 que “las limitaciones impuestas al dominio privado en el interés público están regidas por el derecho administrativo. El aprovechamiento y uso del dominio sobre inmuebles debe ejercerse de conformidad con las normas administrativas aplicables en cada jurisdicción”. De este modo, si el dominio es perpetuo, la única manera de poder sacar el dominio de la perpetuidad, es a través de la expropiación (reglamentada a partir de la Ley Nacional 21.499).

El otro concepto importante es el de la restricción al dominio: entendiendo que la propiedad absoluta no existe, la restricción al dominio es subordinar la propiedad privada al interés colectivo, siendo gratuita. Por ejemplo, reglamentar la obligatoriedad de edificar una zona que el Estado considere, o a no construir. Se trata de reglas y normas generales y no indemnizables, ya que al propietario sobre cuya propiedad se hace efectiva una restricción, nada se le quita, ya que la restricción obra en un ámbito o esfera cuya titularidad le corresponde si no a la comunidad, entendiendo que ambas figuras -prohibición de edificar y edificación necesaria-, están incluidas dentro de las restricciones administrativas, y por ello son potestad de la municipalidad (Curtit, Carballo, 2018).

En el artículo 240⁵¹ del Código se establece que el ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva; debiendo conformarse a las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público y la protección de la sustentabilidad (Petrelli, 2012). En este sentido, en los

⁴⁹ Art 1941. Código Civil y Comercial de la Nación (Ley N° 26.994). Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm>

⁵⁰ Art 1942 Código Civil y Comercial de la Nación (Ley N° 26.994). Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm>

⁵¹ Art 240 Código Civil y Comercial de la Nación (Ley N° 26.994). Límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes. El ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes mencionados en las Secciones 1ª y 2ª debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva. Debe conformarse a las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público y no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm>

fundamentos, al observarse el Libro IV de los Derechos Reales, se demuestra la continuidad desde Vélez Sarsfield de un paradigma individualista focalizado en las relaciones entre una persona y una cosa, tal como si no estuviera inserto en una sociedad, y como una cuestión puramente economicista, ignorando que la propiedad privada puede ser tanto un bien económico (como valor de reserva de patrimonio), como un bien de uso individual y social (vivienda y equipamiento social), situaciones que merecen tratamientos diferenciados (Gherzi, 2008 en: Petrelli, 2012).

Tabla 6 Elementos normativos a nivel nacional que impactan en el Partido de La Plata

NIVEL NACIONAL		
Ley N°	Nombre	Regula
24.430	Constitución Nacional	Propiedad privada
26.994	Código Civil y Comercial	Dominio y restricciones
21.499	Ley Nacional de Expropiaciones	Expropiaciones

Fuente: Elaboración propia, 2018

En relación a las políticas públicas que han tenido un impacto en el crecimiento urbano y en las tierras vacantes del Partido en los últimos años, cabe destacar el Programa Pro.Cre.Ar (Programa de Crédito Argentino del Bicentenario), creado en el año 2012 con el objetivo de facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como política de desarrollo económico y social. “El surgimiento de este crédito implicó la apertura de un segmento de oferta no cubierto por el mercado hipotecario, el cual se encontraba contraído y destinado a sectores de altos ingresos” (Del Río, 2016).

En el inicio del programa existía una línea de conjuntos habitacionales, que operó durante poco tiempo: algunos conjuntos empezaron a llevarse a cabo pero otros tardaron mucho, por problemas para encontrar tierras vacantes para su asentamiento. Entonces buena parte del peso específico del programa quedó en manos del crédito individual (Reese, 2017). Por un lado, la línea “construcción” estaba destinada a familias que contaran con una tierra vacante pero no con el dinero para desarrollarla, para la construcción de una vivienda única, familiar y de ocupación permanente. Entre las condiciones que debía reunir esa tierra para poder utilizarse para tal fin, se mencionan que debía estar ubicado en zona urbana o semi-urbana consolidada (con infraestructura de servicios -mínimamente contar con tendido eléctrico y acceso a medios de transporte-) sobre calle o camino trazado y en una zona no inundable.

Por otro lado, la línea “construcción y terreno” estaba destinada a familias que aún no disponían de una tierra vacante y querían construir su vivienda única, familiar y de ocupación permanente. Esta línea financiaba hasta el 100% del terreno y de la construcción

de la vivienda siempre que dicho terreno no supere los montos máximos (150.000 pesos). En el inicio, se proponía completar el tejido urbano, ya que se exigía que la tierra vacante en la cual se iba a construir se encontrara ubicada en zonas urbanas consolidadas, y que contara con la dotación de los servicios básicos. Luego, dada la escasez de la oferta de este tipo de tierras, esta exigencia se restringió al tendido eléctrico y la apertura de calles, lo que llevó - lejos de contribuir a la resolución de la problemática del acceso al suelo- a aumentar el proceso especulativo, generando que el precio de los terrenos tenga un alza entre el 80 y 110 (Del Río, 2016).

“La demanda fue tan grande que se aceptaron terrenos en cualquier lugar del Partido, sin tener una planificación territorial⁵²”. En este marco se comenzaron a habilitar tierras vacantes ubicadas en las periferias de la ciudad, fuera del *área urbanizable* que no se encontraban dotados de servicios básicos, transformando grandes parcelas rurales en pequeños lotes de dimensiones urbanas, pero localizados lejos de las áreas urbanizadas. Debido a la gran demanda de terrenos a precios accesibles para el Pro.Cre.Ar, el Municipio platense abrió un registro de oferentes para que propietarios de parcelas rurales indivisas pudieran lotear sus tierras, a cambio de dotar de servicios y venderlas a beneficiarios de Pro.Cre.Ar, a precios de entre \$90 mil y \$150 mil como máximo, que eran los valores que admitía el crédito. Para que esto pudiera llevarse a cabo, en varios casos tuvo que modificarse el uso admitido en esos sectores, a través de la re zonificación por parte de concejales en el Concejo Deliberante, para que puedan utilizarse con usos residenciales.

Al momento de movilizar suelo urbano o reservas de tierra pública, el Pro.Cre.Ar dejó al descubierto las limitaciones en materia de política urbana. El caso de La Plata es un ejemplo emblemático ya que a nivel local se verifica, por un lado, la restricción estructural del mercado inmobiliario para ofrecer tierra a precios acordes al financiamiento del programa y, por otro lado, la incapacidad o el desinterés de las sucesivas gestiones municipales para producir suelo urbano en el marco de procesos de planificación territorial que contemple la demanda habitacional de los sectores de ingresos medios y bajos (Del Río, 2016). De este modo, la forma con la que el otorgamiento de estos créditos se manifestó en el territorio platense aportó a la dispersión urbana, generando en muchos casos loteos aislados (Fig 26). A modo de ejemplo, se mencionan tres casos en donde se puede visualizar esta situación. Por un lado en la periferia suroeste, el denominado “Gigante del Oeste”,

⁵² **Entrevista 1.** Director de Tierras y Vivienda (Dirección de Tierras y Vivienda de la Municipalidad de La Plata). Realizada el día 18 de octubre de 2018

localizado sobre una tierra vacante ubicada una zona rural intensiva, donde se realizó un loteo para aproximadamente 400 beneficiarios del Pro.Cre.Ar, y en la actualidad se hace muy difícil la provisión de servicios básicos por el costo que trae aparejado llevarlos hasta allí⁵³. Por otro lado, casos en las periferias sureste y norte, en donde una vez más se verifica que el mercado inmobiliario es quien configura la ciudad, con una fuerza más pujante que la de la gestión urbana.

Barrio Pro.Cre.Ar en la periferia suroeste – Años 2004 y 2018

Barrio Pro.Cre.Ar en la periferia sureste – Años 2004 y 2018

Fig 26 Barrio Pro.Cre.Ar en la periferia norte – Años 2004 y 2018

Fuente: Imágenes satelitales de Google Earth años 2004 y 2018.

⁵³ **Entrevista 1.** Director de Tierras y Vivienda (Dirección de Tierras y Vivienda de la Municipalidad de La Plata). Realizada el día 18 de octubre de 2018

Para solucionar este problema, en otras ciudades argentinas (como por ejemplo Bahía Blanca⁵⁴) se pusieron a disposición tierras vacantes públicas con localización estratégica, y en muchos casos, la necesidad de tener tierra pública a disposición del programa hizo que el Estado nacional tenga que comprar tierra. Por un lado, esta situación parece correcta en relación a utilizar recursos del Estado a disposición de la política pública. Pero por otro lado demuestra una cierta incapacidad de los estados locales para poder resolver el problema, ya que no tuvieron la capacidad de movilizar tierra privada a favor de la construcción de vivienda⁵⁵. Es por esto que, en el caso de la tierra, el Estado ha reproducido la lógica del mercado, jugando un rol a favor de los especuladores, ya que puso en marcha un programa de financiamiento a la vivienda sin calcular el impacto sobre el suelo (Reese, 2017), haciendo que los precios se disparen con el solo anuncio del programa, y aumentando cada vez que había un nuevo sorteo

En este marco, es importante destacar que en Argentina existen (y existieron) políticas sobre la vivienda, y no sobre el suelo, que a su vez han estado fragmentadas y desarticuladas unas de otras, y divorciadas tanto de la estructura social sobre la que se apoyan como de los procesos socio espaciales reales que deben conducir. De este modo, la política pública territorial implementada en la Argentina, salvo excepciones, no altera las reglas del mercado de suelo o, peor aún, tiende a agudizar sus efectos negativos: la construcción de territorios cada vez más desiguales, fragmentados y ambientalmente insostenibles (CELS, 2017a)

3.3.3 El nivel provincial: ordenamiento de usos del suelo y política tributaria

En primer lugar la Constitución Provincial, reconoce el derecho a la vivienda como uno de los principales derechos sociales. En este sentido, menciona en su Artículo 36 que “la Provincia promoverá el acceso a la vivienda única y la constitución del asiento del hogar como bien de familia; garantizará el acceso a la propiedad de un lote de terreno apto para erigir su vivienda familiar única y de ocupación permanente, a familias radicadas o que se radiquen en el interior de la Provincia, en municipios de hasta 50.000 habitantes, sus localidades o pueblos”.

⁵⁴ **Entrevista 7.** Ex Director Programa Pro.Cre.Ar (Subsecretaría de desarrollo urbano y vivienda. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, República Argentina). Realizada el día 4 de octubre de 2018.

⁵⁵ **Entrevista 2.** Ex Coordinadora Plan Estratégico LP30 (Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de La Plata). Realizada el día 9 de octubre de 2018

Por otro lado, a pesar de que la Constitución Nacional promueve el desarrollo territorialmente equilibrado, aún no existe una ley de ordenamiento territorial que lo materialice (ya que el Anteproyecto antes mencionado no llegó a su reglamentación), por ende, las provincias son las principales responsables de esta tarea (Lanfranchi et al, 2018). En este sentido, cabe mencionar que la Provincia de Buenos Aires es una de las pocas provincias argentinas que posee una Ley de Usos del Suelo (además de Mendoza, Santa Fe, Córdoba y Ciudad de Buenos Aires que poseen cierto grado de regulación en la materia). En este sentido, la provincia de Buenos Aires tiene en la actualidad dos leyes que se complementan: el Decreto-Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (8.912/1977) y la Ley de Acceso Justo al Hábitat (14.449/2013).

El Decreto-Ley 8912 del año 1977, basado en el modelo funcionalista que zonifica según los usos del suelo, impactó directamente en la configuración del territorio platense. La misma establece los principios rectores del ordenamiento territorial, en relación a la subdivisión, uso y ocupación del suelo. En el marco de esta ley, los partidos de la provincia son clasificadas en áreas urbanas, complementarias y rurales. Estas áreas tienen posibilidades de uso, potenciales de edificabilidad, y posibilidad de subdivisión diferentes, lo que hace a su diferente proceso de valorización. El área complementaria se define en relación a lo urbano, como posible ensanche o extensión, y el área rural como zona productiva, define y marca algunos criterios generales. A su vez estas áreas están divididas en zonas, que definen con mayor precisión sobre el suelo cuando se puede construir, dividir, rendimiento de ocupación del suelo, metros cuadrados, densidad poblacional, etc⁵⁶.

En el marco de esta ley, existen dos tipos de tierras vacantes. Por un lado, se considera como suelo urbanizable a las parcelas urbanas que están vacantes, es decir, las tierras sin uso, localizadas al interior de área urbana que tiene posibilidades de ocuparse y de llevar los servicios. Y por el otro, a las tierras de reserva de ampliación urbana localizadas en el área complementaria⁵⁷. Estas últimas son las que dan la posibilidad de seguir extendiendo la ciudad, a partir de la extensión de los servicios (y una vez aceptada la aptitud hidráulica), habilitando suelo en determinados sectores donde ya está provista esa reserva. Y las primeras son las que en un futuro inmediato se podrían ocupar, pero que deben reunir una

⁵⁶ **Entrevista 4.** 5 integrantes del equipo técnico de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires). Realizada el día 27 de septiembre de 2018.

⁵⁷ **Entrevista 4.** 5 integrantes del equipo técnico de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires). Realizada el día 27 de septiembre de 2018.

serie de condiciones básicas: tener servicios de agua y cloacas, compromiso de pavimento y factibilidad hidráulica (es decir, no tener condición de inundabilidad). Esos compromisos son los mínimos que tienen que certificarse para poder habilitar el área urbana.

Es por esta situación que se considera que los estándares de urbanización de esta ley son altos, ya que se establece que “no puede admitirse la formación o expansión de núcleos urbanos que no cuentan con los servicios mínimos indispensables en materia de infraestructura y equipamiento para la vida urbana, debiendo evitarse la proliferación de fraccionamientos (...) que tienen fines esencialmente especulativos”, es por esto que como condición para que se realice una ampliación urbana es necesario demostrar que hay menos de un 30% de vacancia como disponibilidad en las áreas urbanas⁵⁸.

Por otro lado, “se establecen normas tendientes a la movilización del suelo urbano mediante su efectiva utilización, tanto de aquellas parcelas aún no edificadas como de las que son ocupadas con edificaciones paralizadas sin habilitar o derruidas, fijándose los mecanismos necesarios para la óptima ocupación de las tierras urbanas” (Frediani, 2016). A su vez, en relación a la ampliación de las áreas urbanas, se establece en el Art. 17 del Cap. IV “Del Proceso de Ocupación del Territorio”, que “la ampliación de un área urbana deberá responder a una fundada necesidad, ser aprobada por el Poder Ejecutivo a propuesta del municipio respectivo y justificarse mediante un estudio que, sin apartarse de las previsiones y orientaciones del correspondiente plan de ordenamiento, cumplimente que la ampliación propuesta coincida con alguno de los ejes de crecimiento establecidos en el plan urbano y que las zonas o distritos adyacentes no cuenten con más de treinta por ciento de sus parcelas sin edificar, (...); una cuidadosa evaluación de las disponibilidades de tierra para el desarrollo de los usos urbanos y una ajustada estimación de la demanda que la previsible evolución de dichos usos producirá en el futuro inmediato, y (...) un plan previsto para la prestación de los servicios esenciales y dotación de equipamiento comunitario.

De este modo, se prohíben loteos sin obras de infraestructura y se definen dimensiones mínimas de 300 m 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 (Clichevsky, 2017).

⁵⁸ **Entrevista 4.** 5 integrantes del equipo técnico de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires). Realizada el día 27 de septiembre de 2018.

Por su parte, la reciente ley, promulgada en el año 2013, N°14449 de Acceso Justo al Hábitat, establece los principios rectores de las políticas de vivienda y hábitat, y tiene al tema de la vacancia del suelo en un lugar relevante. Esta normativa provincial constituye un primer intento en regular la problemática del suelo vacante, tendiente a reducir el déficit habitacional y evitar la especulación inmobiliaria (Frediani, 2016), en donde se entiende a los instrumentos como herramientas para intervenir en el territorio, pero sobre todo para intervenir en el mercado de suelo.

En primer lugar, la ley hace una modificación importante de los principios jurídicos que establece la Constitución Provincial en el Artículo 36 en donde, como se mencionó anteriormente, la Provincia debe garantizar el derecho a la vivienda. En la nueva ley, se establece que lo que hay que garantizar es el derecho a la ciudad, al hábitat, que es un derecho colectivo mucho más amplio. Ya no alcanza con la vivienda, sino que lo que hay que garantizar es el acceso a la infraestructura, a los equipamientos, al transporte público, ampliando así el acceso de derechos por parte de la población.

En segundo lugar, se resignifica el concepto de propiedad, haciendo referencia a la función social de la propiedad. Este concepto explica que la propiedad privada esta respetada, pero tiene límites, sociales, que son impuestos por la norma. Estos límites son impuestos no solamente por los derechos individuales de otro, sino además por los derechos colectivos (Reese, 2018).

En tercer lugar, incorpora una serie de instrumentos para que el municipio pueda intervenir en relación a varios aspectos, pero en particular en relación a la tierra vacante prevé, en el Artículo 39, un aumento del 50% del Impuesto Inmobiliario Urbano a los baldíos, y una contribución especial para las viviendas o terrenos cuyos valores aumenten, como consecuencia de obras o cambios de zonificación que produzcan los municipios bonaerenses. Esa recaudación se destinará a un Fondo Fiduciario (Frediani, 2016). Asimismo, el Artículo 64 modifica la Ley 8912/77, reconociéndose la facultad de los municipios para declarar el parcelamiento y/o la edificación obligatorios de los inmuebles urbanos baldíos o con edificación derruida o paralizada⁵⁹, en un plazo no mayor a los 5 años. Cabe señalar que el propietario del terreno contará con distintos plazos para la

⁵⁹ La Ley 14449 establece las siguientes definiciones: a) Baldío: Todo inmueble en cuyo terreno no existen edificaciones y no tiene uso para actividades económicas; b) Edificación derruida: Aquellos inmuebles cuyos edificios se encuentren en estado de deterioro avanzado y hayan sido declarados inhabitables por resolución municipal; c) Edificación paralizada: Aquellos inmuebles cuyas construcciones lleven más de cinco años paralizadas.

edificación. En caso de incumplimiento de esos plazos, el municipio podrá aplicar un gravamen especial sobre el inmueble que será progresivo en el tiempo. Pasado ese período, si el propietario no parcela y/o edifica, el Estado municipal podrá expropiar el inmueble (Frediani, 2016). A su vez, se incorporan la distribución equitativa de costos y beneficios en los costos de urbanización.

Continuando con el marco normativo provincial que tiene incidencia en la temática de estudio, ARBA y Catastro Municipal tienen las principales bases de datos de los inmuebles sin edificar (aunque se trata de datos confidenciales). Por un lado, la Ley de Catastro Territorial N° 10.707, es el registro del estado de hecho de la cosa inmueble, en relación con el derecho de propiedad emergente de los títulos invocados o de la posesión ejercida y constituye la base de su sistema inmobiliario desde los puntos de vista tributarios y de policía y del ordenamiento administrativo del dominio. Debe ordenar y registrar la información relativa a los inmuebles existentes en la Provincia. Por el otro, ARBA, en la Ley impositiva establece los montos a abonar por la propiedad inmueble en general, y los inmuebles urbanos baldíos en particular.

En este marco, 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 vacías, no significa una penalización por el no uso de la tierra. Por el 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 las tierras vacantes— como instrumental para la captación de valorización, por parte del Estado, como consecuencia de inversiones públicas o cambios de normativas (Clichevsky, 2007).

Tabla 7 Elementos normativos a nivel provincial que impactan en el Partido de La Plata

NIVEL PROVINCIAL		
Ley N°	Nombre	Regula
	Constitución Provincial	Derecho a la vivienda
8912	Decreto / Ley de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo	Usos de suelo, indicadores, potencial urbanístico
14.449	Ley de Acceso Justo al Hábitat	Derecho a la ciudad. Función social de la propiedad. Instrumentos
10.707	Ley de Catastro Territorial	Registro del estado de hecho de la cosa inmueble
15.079	Ley Impositiva 2019	Impuesto a la planta urbana baldía
11.622	Ley 11.622	Declara de interés provincial la consolidación del dominio inmobiliario, con fines de solidaridad social.
13.406	Ley 13.406	Juicio de apremios
24.320	Usucapión de inmuebles por las provincias	Dominio de inmuebles de Estados provinciales o municipales

Fuente: Elaboración propia, 2019

3.3.4 El nivel municipal: normativa urbana y planes estratégicos

Como se ha mencionado anteriormente, los municipios en la República Argentina tienen autonomía municipal⁶⁰, lo que implica que cada municipio dicta sus propias normas y se rige por ellas, por ende todo lo relacionado a la política urbanística en las áreas urbanas de la Provincia de Buenos Aires es manejado por el municipio.

En este marco, es importante considerar en el análisis el marco normativo municipal, el COU (Ordenanza N° 10703), sancionado por el Consejo Deliberante en el año 2010, que enmarcada en el Decreto-Ley 8912, define las facultades urbanísticas autorizadas sobre los bienes inmuebles y el ejercicio de la propiedad del suelo con sujeción al interés general, urbano y ambiental, de la comunidad (Frediani, 2016). Esta ordenanza regula el ordenamiento del territorio a través de las nuevas urbanizaciones (subdivisión del suelo, conjunto de viviendas, clubes de campo), la localización de las actividades y las pautas morfológico-edilicias (alturas máximas, densidad de ocupación y demás indicadores urbanísticos). Y divide el territorio del Partido en tres áreas (Fig 27): el área urbana (con

⁶⁰ Art. 123, Constitución de la Nación Argentina (Ley 24.430) "Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

Art 5, Constitución de la Nación Argentina (Ley 24.430) "Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones". Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

una superficie de 16709 ha), el área complementaria (con una superficie de 6219 ha) y el área rural (con una superficie de 67351 ha).

Como antecedente a la normativa vigente, se menciona la ordenanza aprobada en el año 2000 (N° 9231), que introdujo cambios en relación a la ampliación del área urbana, la ampliación de las zonas de edificación para viviendas multifamiliares en altura y la creación de áreas para urbanizaciones cerradas en la periferia rural. Así, durante la vigencia de esta norma, el área urbana incrementa su superficie un 17% y para viviendas en altura un 622% (Barakdjian, Losano, 2012). En el año 2010, el nuevo código urbano introdujo mayores alturas en el área central del casco, en la ciudad compacta; a su vez, las zonas para clubes de campo, de preservación patrimonial y de restricción en áreas inundables no se definen y se amplía el área urbana en la periferia, en la ciudad difusa (Barakdjian, Losano, 2012). Por otro lado, es importante remarcar que la normativa no define el accionar sobre la tierra vacante existente o futura.

Fig 27 Área según COU del Partido
Fuente: Elaboración propia, 2018

Como se ha mencionado, la norma delimita el área urbana, entendida como “el territorio destinado al asentamiento poblacional intensivo, con uso predominante residencial,

actividades terciarias, producción compatible, equipamientos y servicios comunitarios”, y el área complementaria, “que comprende los sectores adyacentes o próximos al área urbana considerados como zonas de ampliación o ensanche urbano”⁶¹, siendo zonas de promoción que corresponden a sectores de la ciudad que el municipio tiene interés de consolidar o promover. Ambas áreas son consideradas como potencialmente urbanizables en la medida que se asegure o prevea la provisión de servicios. La primera en un periodo más cercano mientras que la segunda, donde se prevén las reservas para ensanche urbano, en plazos mayores incentivada en algunos casos por la implementación de políticas habitacionales del Estado.

La planificación de la ordenanza planteaba un ordenamiento de forma piramidal en donde los mayores niveles de densidad se encontraban en el casco, disminuyendo hasta los tres niveles a medida que se aleja de él. A su vez, se planea ir urbanizando las periferias, a partir de las reservas urbanas. Pero entre la demanda del Pro.Cre.Ar y la necesidad habitacional, sin planes estatales generación de lotes y viviendas sociales, sumado a la situación político-económica por la que ha atravesado el país, contribuyó a que los sectores populares ocuparan lotes de manera informal, aportando a la expansión urbana difusa⁶².

Tabla 8 Superficies de áreas según COU

ÁREA SEGÚN COU	SUPERFICIE (HA)	% DEL TOTAL
Área urbana	16709 ha	18.5%
Área complementaria	6219 ha	6.9%
Total Área urbanizable	22928 ha	25.4%
Área rural	67351 ha	74.6 %
Total Partido	90279 ha	100%

Fuente: Elaboración propia en base a COU – Ordenanza 10.703/10.

Por otro lado, en la ordenanza 10.459, del año 2008, se hace referencia a la tierra sin uso, ya que menciona que “los terrenos baldíos, los inmuebles derruidos, o semiderruidos, las construcciones que se encuentran paralizadas y las casas abandonadas, deben mantenerse limpias, el terreno compactado y libre de malezas, basura, residuos y de

⁶¹ El Código de Ordenamiento Urbano 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. Además de las áreas urbanas y complementarias, comprende también el área rural, siendo el ámbito territorial destinado a la localización de usos agropecuarios de tipo intensivo y extensivo, con explotaciones hortícolas, ganadería de cría, tambos y agricultura extensiva y actividades forestales, extractivas e industriales. Admite la vivienda permanente aislada, el uso habitacional unifamiliar y Proyectos Especiales o Particulares.

⁶² **Entrevista 1.** Director de Tierras y Vivienda (Dirección de Tierras y Vivienda de la Municipalidad de La Plata). Realizada el día 18 de octubre de 2018.

cualquier materia que signifique riesgo o peligro para la salud, para el medio ambiente o la seguridad pública. Asimismo deberán contar con cercos, veredas y fachadas (...)»⁶³

Recientemente, en diciembre de 2018, se generó una ordenanza que crea el “Programa de Generación de Suelo Urbano”, “destinado a emprendimientos de fracciones de las áreas urbana y complementaria (...) con preferencia en zonas de completamiento y consolidación del ejido”. Entre sus objetivos se encuentra el “permitir el emplazamiento de proyectos de división del suelo con aptitud para el uso residencial y comercial de pequeña y mediana escala; completar los “vacíos” urbanos y ampliar sectores adyacentes no urbanizados, implementando la dotación progresiva de los servicios básicos de infraestructura; alcanzar los estándares y condicionamientos fijados por la legislación vigente y las normativas medioambientales específicas; y promover la formulación de acuerdos y sinergias entre lo público y lo privado, para motorizar respuestas urbanísticas que provean suelo urbano apto para satisfacer la demanda de la sociedad⁶⁴”.

Tabla 9 Elementos normativos a nivel municipal

NIVEL MUNICIPAL		
Ordenanza N°	Nombre	Regula
10.703	Código de Ordenamiento Urbano	Usos del suelo, indicadores, potencial edificatorio
10.459	Ordenanza 10.459	Situación de terrenos baldíos, inmuebles derruidos, semiderruidos, construcciones paralizadas y casas abandonadas
11.762	Programa de Generación de Suelo Urbano	Emprendimientos en área urbanizable (urbana y complementaria)
11.753	Ordenanza Impositiva del Municipio de La Plata 2019	Alícuotas a aplicar sobre la base imponible de la Tasa por servicios urbanos municipales

Fuente: Elaboración propia, 2019

En relación a las políticas urbanas, se comenzó a trabajar desde el municipio en el año 2015 en un plan para el Partido, denominado “Plan Estratégico La Plata 2030”. El mismo tenía entre sus principales ejes el “urbano”, donde se trataban las temáticas del crecimiento de la ciudad y los usos del suelo, con intenciones de modificar el actual código de ordenamiento. Se mencionaban varios de los instrumentos presentes en la Ley de Acceso Justo al Hábitat, y en especial el banco de tierras. En el marco del plan, el municipio generó un registro para identificar los terrenos que están vacantes, de dominio fiscal (tierras nacionales, provinciales y municipales), los cuales fueron denominados “áreas de

⁶³ Fuente: Digesto Municipal de La Plata. Disponible en: <http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/or10500/or10459.asp?ver=&resol=>

⁶⁴ Fuente: Digesto Municipal de La Plata. Disponible en: <http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/or12000/or11762.html>

oportunidad”, planteando un nuevo “anillo de renovación” (en las calles 514, 149 y av.90), que iría “cosiendo” todos esos terrenos sin uso, con una propuesta de crecimiento sobre vacíos urbanos en donde se proponían nuevos usos, espacios verdes y equipamientos. El plan no llegó a concretarse y en la actualidad no se llevó a cabo ninguna acción en este aspecto.

3.3.5 La (in)acción del Estado

A partir del análisis realizado en los apartados anteriores, se reconocieron los distintos organismo, instituciones, competencias y legislación en relación al crecimiento urbano en general y la tierra vacante en particular que tienen incidencia en el Partido. Pero el rol de Estado no puede ser leído solo en términos de legislación y competencia: es necesaria una lectura más profunda de cómo estos organismos accionan, o dejan de accionar, y se articulan –o no- entre sí.

En términos generales, “no se reconoce una política -ni desde el nivel de los municipios ni desde la provincia- que actúe focalizando sobre la problemática de la tierra vacante en el Partido”⁶⁵. Es por esto que, llegado este punto, es importante analizar por qué, pese a la existencia de legislación y de organismos competentes en materia de crecimiento urbano y tierra vacante, no se reconocen transformaciones virtuosas. La respuesta a esta pregunta tiene diferentes aristas.

Por un lado, muchas veces las cuestiones urgentes, las necesidades inmediatas, dejan de lado la planificación. Por el otro, se evidencia una clara desarticulación entre los distintos organismos del Estado, en donde cada uno mira su problemática particularizada y no se tiene una visión de conjunto. A su vez, es importante entender de qué forma se problematiza la temática para que pueda entrar en agenda, reconociendo una Incapacidad de dimensionarla, lo cual es crucial para planificar la ciudad. En este marco, es necesario preguntarse por qué el Estado no problematiza la cuestión de la vacancia del suelo. Para dar respuesta a estos interrogantes y entender la restricción pública en esta materia, es necesario analizar el funcionamiento del mercado de suelo.

⁶⁵ **Entrevista 4.** 5 integrantes del equipo técnico de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires). Realizada el día 27 de septiembre de 2018.

3.4 | EL MERCADO DE SUELO EN LA PLATA

3.4.1 *Funcionamiento del mercado de suelo en el Partido*

A partir del análisis del funcionamiento del mercado de suelo realizado en el capítulo 2, se analizan a continuación las características particulares que este mercado ha adoptado en la ciudad de La Plata, en donde el resguardo de valor ha primado por sobre la necesidad de vivienda.

En primer lugar, para entender el funcionamiento del mercado de suelo es necesario comprender el contexto ideológico en el que se desenvuelve, fuertemente condicionado por la implementación del modelo neoliberal - analizado en el capítulo 1-, que en Argentina, al igual que en la mayoría de los países de Latinoamérica, comenzó a desarrollarse a fines de la década de 1970 y alcanzó su máxima consolidación en los años '90 (Espasa et al, 2010).

En este marco, La Plata, como la mayoría de las ciudades argentinas, posee una configuración espacial polarizada según sectores socio-económicos. Esta situación es consecuencia del funcionamiento del mercado, que tiene en el Partido las siguientes características:

- los cambios en el contexto macroeconómico nacional de la última década han incidido en la lógica de los actores económicos del mercado inmobiliario, repercutiendo en los precios del suelo. En La Plata en particular, tanto el aumento de la superficie urbanizada en las periferias, como la densificación en el casco, se explican en parte por el “boom” inmobiliario” que se dio desde la recuperación de la economía en el año 2003 (Barakdjian, Losano, 2012).
- a nivel país, se instaló en la opinión pública la idea de que la vitalidad de la actividad de la construcción es indispensable en nombre del desarrollo y el progreso de la ciudad, construyendo cada vez más, en donde no parecieran importar las condiciones del terreno (sean humedales, patrimonio, espacio verde o producción hortícola), ampliando cada vez más los proyectos extractivos en número e intensidades, para así generar empleo y favorecer a su vez, el acceso a la vivienda (Losano, 2018).
- el mercado inmobiliario en Argentina –por ende en La Plata- se maneja en dólares. Los precios de los inmuebles y las operaciones inmobiliarias se realizan en una moneda que tiene grandes variaciones en cortos períodos de tiempo, y que tiende siempre al alza.

- los precios se mantienen o suben, pero no bajan: si el mercado se encuentra estancado, se retira el bien de la oferta o se mantienen en precio (a excepción de algún caso puntual de necesidad de liquidez).
- además, existe una inversión especulativa, no se utiliza en el Partido ningún instrumento de captación de plusvalías y los impuestos a las tierras vacantes ociosas son muy bajos, y no incentivan al propietario ocioso a la construcción, lo cual impacta en las tierras vacantes que se mantienen así por este motivo.

En este contexto, en segundo lugar, es importante reconocer que a través de diferentes acciones -como la realización de obras de infraestructura, servicios, equipamientos, el dictado de políticas y normas, por excepciones otorgadas y/o modificaciones ante las normas vigentes - el Estado tiene incidencia directa en el mercado de suelo. En particular, se considera que en los últimos años, dos aspectos son los que han impactado directamente.

Por un lado, el COU constituyó uno de los instrumentos y estrategias para llevar a cabo la modalidad de obtención de ganancias extraordinarias en el Partido. En la ciudad compacta, el aumento de todos los indicadores ha impulsado la construcción de edificios en altura: es en el casco urbano donde se produjeron los aumentos de densidad, lo que configura un espacio donde se experimenta un incremento más intenso en su precio, en virtud de que ahora pueden soportar mayor cantidad de rentas dadas por la cantidad de departamentos o comercios construidos en dicha tierra. Es decir, se produce un aumento del precio más allá de los movimientos estructurales generales (Barakdjian, Losano, 2012).

Pero es importante destacar que tanto el aumento de indicadores como la expansión del área urbana, generaron movimiento de los precios del suelo. En la ciudad difusa, los artículos del COU referidos a la expansión del área urbana y la subdivisión de parcelas fueron los componentes más defendidos en el discurso de los agentes involucrados en el sector de la construcción, teniendo fuerte repercusión en el diseño de la misma (Losano, 2018). En este marco, como se ha mencionado en el capítulo 2, cada vez que se amplía el área urbana, el impacto del valor del suelo es sobre toda la ciudad. Cuando una tierra pasa de ser rural a urbana, aunque el propietario de la tierra se enriquezca porque donde antes sembraba ahora puede lotear, el corrimiento del límite urbano tiene un efecto de “carpa” porque comparativamente siempre hay lotes que están en mejor situación, por infraestructura, por transporte, entonces tienen un efecto sobre todo el sistema de valores, y no solamente sobre la tierra que se transforma en urbana. De este modo, el precio del

suelo hace cada vez más difícil el poder acceder al suelo urbano dotado con servicios e infraestructura, lo que impulsa a la expansión de las periferias, donde el precios es más bajo⁶⁶.

Por otro lado, y sobre todo en la ciudad difusa, el Pro.Cre.Ar., en particular con su línea “construcción y terreno”, desencadenó una acelerada especulación por parte del sector inmobiliario que impactó en los precios del suelo en todo el Partido. Como se ha mencionado anteriormente, para dar solución a la problemática de acceso a tierras vacantes con precios acordes al crédito, se evaluaron entre las alternativas la posibilidad de recurrir a terrenos fiscales, o la subdivisión de terrenos privados para su posterior venta a beneficiarios del crédito. En muchos casos, estas eran fracciones rurales que fueron re-zonificadas (de rural a urbana)⁶⁷. Esto generó un retroceso de actividades productivas, ya que muchas tierras que se destinaban a usos productivos, presentan ahora otros usos del suelo propios del área urbana. Esto genera nuevos loteos y una gran especulación por parte de los actores del mercado, ya que sus propietarios se ven tentados por mejores beneficios resultantes del mercado inmobiliario, siendo que el cultivo agrícola más rentable no logra competir contra la vivienda más pobre cuando el propietario somete su terreno a la competencia por el “mayor y mejor uso del suelo” (Morales-Schechinger, 2004).

En este sentido, si bien el programa dio respuesta a las demandas de vivienda por parte de los sectores medios, el crecimiento urbano disperso y con baja densidad promovido a partir del mismo ha modificado la configuración de las periferias platenses, revalorizando el suelo urbano a partir de la generación de expectativas por parte del sector inmobiliario. En este marco, se considera que las políticas de fomento a la demanda pueden ser buenas siempre y cuando se prevean instrumentos de regulación del suelo para evitar las especulaciones.

De este modo, en el período analizado entre los años 2010 y 2018, teniendo como principales factores de incidencia la sanción del nuevo código en el año 2010, y el lanzamiento del Programa Pro.Cre.Ar en el año 2012, las consecuencias fueron:

- **Aumento de precio de los inmuebles:** entre los años 2010 y 2018, en un período de sólo 8 años, los terrenos de todo el Partido han tenido una gran valorización, en algunos

⁶⁶ **Entrevista 2.** Ex Coordinadora Plan Estratégico LP30 (Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de La Plata). Realizada el día 9 de octubre de 2018

⁶⁷ En el año 2013 se sancionó la Ordenanza N°11094/13 que autorizó la re-zonificación de tierras vacantes con el fin de ampliar la oferta a precios adecuados a los montos financiados por el crédito. Se crearon dos registros: uno de oferentes de tierras (con los propietarios de tierras indivisibles por estar zonificadas como rurales), y otro de beneficiarios (los que podrán acceder a estos lotes una vez subdivididos y listos para ser aceptados por el crédito).

casos hasta triplicando su precio (Fig 28). El primer relevamiento fue realizado en 2010 previo a la sanción de la Ordenanza N° 10.703 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo para el Partido de La Plata⁶⁸. Y el segundo relevamiento se realizó en el año 2018 (Ver Anexo 2: Relevamiento de precios del suelo, octubre 2018). Los cambios normativos generaron un contraste aún mayor entre el casco urbano y las periferias de la ciudad: en el casco urbano, el área más valorizada de la ciudad, los precios pasaron de 359 a 886 U\$S por m², incrementando un 147%.

En las delegaciones correspondientes a las periferias del eje norte, la segunda área más valorizada del Partido, los precios aumentaron en Gonnet un 95% (de 97,3 a 190,1 U\$S por m²); en City Bell un 116% (de 92,7 a 200,1 U\$S por m²); en Hernández un 77% (de 117,2 a 207,9 U\$S por m²); en Gorina un 247% (de 43,8 a 151,9 U\$S por m²); y en Arturo Seguí un 376% (de 24,5 a 116,7 U\$S por m²).

En las delegaciones de las periferias del eje sureste, Villa Elvira muestra un incremento del 78% (de 47,3 a 84,3 U\$S por m²) y Arana, de 259% (de 16,7 a 59,9 U\$S por m²), siendo la localidad con más oferta de tierra vacante del Partido.

Por su parte, las delegaciones de las periferias del eje suroeste también han incrementado su precio, por ejemplo las tierras en la localidad de San Carlos aumentaron un 119% su precio (de 56,8 a 124,3 U\$S por m²), y en Los Hornos un 102% (de 58,4 a 117,9 U\$S por m²).

De este modo, se puede visualizar que en ningún caso hubo una disminución o mantenimiento del precio de los terrenos en ese período.

⁶⁸ Relevamiento de precios del suelo, Frediani, J. (2010)

Fig 28 Variación del precio del suelo (promedio por delegación) en U\$S por m2. Años 2010-2018⁶⁹

Fuente: Elaboración propia, 2018 en base a Relevamiento de precios del suelo Frediani (2010) y Relevamiento de datos extraídos del SIOC, 2018.

- **Problemas para el acceso a la vivienda y a la tierra:** el aumento del precio del suelo es uno de los factores que incide en la imposibilidad de acceso por parte de los habitantes de la ciudad (como así también la dinámica del mercado de trabajo, los ingresos de la población, el poder adquisitivo de salario real, el nivel de protagonismo que adquieren los inmuebles como activo financiero o reserva de valor). De este modo, este aspecto se encuentra en relación directa con el punto anterior. Los sectores medios tuvieron la posibilidad de acceder a la vivienda propia a través del crédito Pro.Cre.Ar, pero sacrificando en muchos casos el derecho a la ciudad (en las periferias, sin infraestructura, equipamientos ni servicios). Y los sectores populares quedan excluidos del mercado formal, teniendo la posibilidad de acceder al suelo sólo a través del mercado informal.
- **Traslado de las familias a las periferias:** vinculado a los puntos anteriores, pero también a las altas densidades propuestas en el casco, muchas familias se han trasladado a las periferias, por la escasez de oferta de viviendas unifamiliares (Losano, 2011 y Freaza et al, 2017). Así, dicho casco, tuvo un incremento poblacional entre los

⁶⁹ Las localidades de Tolosa, Ringuelet, El Peligro y Etcheverry no poseen precio promedio para el año 2018 ya que en el relevamiento realizado no se encontraron datos.

años 2001-2010 del 5%, residiendo en él un 30% de la población; mientras que la periferia norte creció un 17% y la sudeste un 23% (CNPv-INDEC 2001 y 2010).

- **Gran cantidad de toma de tierras vacantes y aumento de la cantidad de asentamientos informales:** La Plata es el segundo partido a nivel nacional, y el primero a nivel provincial en cantidad de villas y asentamientos (Di Croce, Alessio, 2018): ha aumentado la cantidad de familias que residen en estas formas de ocupación informal del suelo, pasando de 111 asentamientos en el año 2010 a 129 en 2015⁷⁰. La totalidad de asentamientos y villas se localizan en la periferia platense, siendo los ubicados en los ejes sudeste y sudoeste del Partido los que presentan mayores problemáticas en relación al déficit en infraestructura de servicios básicos, situaciones de riesgo ambiental por la cercanía a arroyos y basurales, la falta de pavimentación de calles, entre otras problemáticas (Rodríguez Tarducci, 2018). Del conjunto de estos asentamientos, una gran mayoría se ubican sobre tierras de dominio privado (Di Croce, Alessio, 2018).
- **Riesgo de inundación latente:** el COU favorece a la expansión urbana sobre áreas inundables con la antropización del sistema hídrico del Partido. El aumento de la construcción (tanto en el casco como en las periferias) aumentó la impermeabilidad del suelo. Por otro lado, en las áreas inundables, una práctica predominante es la elevación de la cota de nivel del suelo mediante el relleno de la parcela a edificar, impidiendo o alterando la dirección del escurrimiento (Losano, 2018)
- **Subdivisión por PH en zonas rurales o complementarias:** desde el Estado municipal y provincial se han “facilitado” las ocupaciones residenciales en zonas no urbanas, en áreas sin infraestructura ni servicios. Solamente en junio de 2017 se ofertaron, 64 lotes, un 20%, en propiedad horizontal (PH) de nuevos emprendimientos en la periferia (Losano, 2018).

3.4.2 Distribución desigual de precios del suelo en las distintas localidades del Partido

En relación a la estructura de precios del suelo en las distintas localidades del Partido (ver Anexo 2 “Metodología para el relevamiento de precios”), la distribución de precios en el territorio permite diferenciar áreas con precios de suelo más elevados que otras, ubicándose el casco urbano en primer lugar, y las localidades de Tolosa, Ringuelet y Hernández en segundo lugar, seguido por Gonnet, Gorina, y City Bell. Luego se encuentran

⁷⁰ Fuente: Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios. Disponible en: <http://190.188.234.6/registro/publico/>

las localidades de Villa Elisa, Arturo Segui, Altos de San Lorenzo, San Carlos y Los Hornos. Y por último, las menos valorizadas son las localidades de Arana, Villa Elvira, Romero, Olmos y Abasto (Tabla 10). Para comprender este fenómeno, es importante destacar que la distribución de los servicios y recursos en la ciudad de La Plata es fuertemente desigual: mientras que los sectores de mayores ingresos ocupan las zonas más privilegiadas en términos de localización y acceso a servicios, los sectores populares se concentran en las áreas donde la infraestructura de servicios y equipamientos es deficiente o inexistente, y las condiciones ambientales son adversas.

En este marco, como se ha mencionado anteriormente, es importante reconocer que el mercado de suelo funciona a través de expectativas, que pueden ser de crecimiento, de infraestructura, de equipamiento, entre otras. Es por esto que la creación de localizaciones similares depende de un gran esfuerzo colectivo, lento y costoso. Por lo tanto, la oferta de suelo posee una cierta rigidez e inelasticidad en el corto plazo. En este sentido, las expectativas por parte del mercado inmobiliario, particularmente en las áreas que han tenido mayor desarrollo y que demuestran mejoras en las condiciones de accesibilidad y ambientales, como es el caso de las periferias del eje norte, se encuentran “dirigidas” a un sector social medio y medio-alto, ya que el precio de las tierras es alto, siendo el segundo sector más valorizado del Partido, reconociéndose en primer lugar al área del casco urbano. Por el contrario, el proceso de ocupación de las periferias de los ejes suroeste y sureste responde a una expansión urbana asociada a la búsqueda de tierras de menor valor.

De este modo, el mercado residencial se encuentra orientado principalmente a sectores medios y altos, que son los que poseen capacidad de pago. La producción de los distintos espacios residenciales, por un lado los barrios abiertos y cerrados, y por el otro los edificios en altura, se relaciona con dos flujos migratorios: hacia las afueras (expansión en la ciudad difusa) y hacia el centro de la ciudad (densificación en la ciudad compacta). El primero se refiere a urbanizaciones cerradas y loteos, ubicados principalmente en las periferias. Este tipo de emprendimientos está asociado al completamiento y extensión de la planta urbana de la ciudad. Por su parte, los edificios en altura, localizados en el casco urbano, pueden estar destinados tanto a uso propio, como a inversión.

Tabla 10 Precios promedio por localidad y variación 2010/2018

Eje	Localidad	Dist. al centro (km)	Precio promedio Año 2010 (u\$s x m ²)	Precio promedio Año 2018 (u\$s x m ²)	Var. 2010 / 2018 (%)
	Casco urbano	3	359	886.3	147 %
Norte	Tolosa	4.1	115.6	sin datos	-
	Ringuelet	5.3	132.8	sin datos	-
	Hernández	5.7	117.2	207.9	77 %
	Gorina	8.5	43.8	151.9	247 %
	Gonnet	8.4	97.3	190.1	95 %
	City Bell	10.4	92.7	200.1	116 %
	Villa Elisa	15.2	57.4	127.9	123 %
	Arturo Segui	16.5	24.5	116.7	376 %
Sur este	Altos de S. Lorenzo	4.8	69.3	115.5	67 %
	Villa Elvira	6.3	47.3	84.3	78 %
	Arana	13	16.7	59.9	259 %
Suroeste	San Carlos	5.3	56.8	124.3	119 %
	Los Hornos	5.1	58.4	117.9	102 %
	M. Romero	9.3	35.9	97.8	172 %
	Olmos	12	21.5	81.5	279 %
	Abasto	14.7	24.8	66.9	170 %
	Etcheverry	15.8	32	sin datos	-
	El Peligro	20.3	22	sin datos	-

Fuente: Elaboración propia en base a 2018 en base a Relevamiento de precios del suelo Frediani (2010) y Relevamiento de datos extraídos del SIOC, 2018.

En este contexto, los diferentes sectores de la ciudad se producen bajo la lógica de procesos de valorización diferenciales, generando una competencia de los diferentes actores por el territorio (Frediani et al, 2012). De este modo, a partir del análisis de la variación de precios promedio del suelo por delegación realizado (Tabla 10), se pueden reconocer áreas que tuvieron mayores porcentajes de valorización que otras (Fig 29).

En general, se puede visualizar que las localidades más cercanas al casco (Gonnet, Hernández, San Carlos, Los Hornos, Altos de San Lorenzo y Villa Elvira), no presentaron entre estos años variaciones mayores al 160%⁷¹. Por el contrario, tanto el casco urbano como las localidades más alejadas del mismo (Villa Elisa, Arturo Segui, City Bell, Gorina, Romero, Abasto, Olmos, Arana) presentaron las mayores variaciones en sus precios del suelo en este período.

En éstas últimas localidades es donde los diversos demandantes de tierras vacantes -con poder de compra- concentran cada vez más su preferencia, por tratarse de áreas en crecimiento, que debido a su escasa provisión de infraestructura y servicios, entre otros atributos, poseen precios de suelo más bajos y pueden obtener mayores ganancias a futuro.

⁷¹ El porcentaje de corte de la variación fue tomado en base a promedio de variación total del Partido entre los años 2010 y 2018.

De este modo, se puede reconocer que la variación del precio del suelo en las periferias no refleja la precariedad de las condiciones urbanas, ya que muchas de las áreas que han aumentado considerablemente su precio se encuentran desprovistas de los servicios básicos, alejadas de equipamientos y con ineficiente servicio de transporte público. A su vez, diversos sectores urbanos -habitados por familias de sectores bajos, medios y medio-altos- se localizan en zonas de fragilidad ambiental, no aptas para la ocupación humana, fundamentalmente por estar sometidas a inundaciones.

En este contexto, la demanda de tierras en las periferias (que son los espacios que le permiten a la ciudad extenderse) se desplaza hacia zonas cada vez más alejadas, pudiéndose reconocer en el precio del suelo, uno de los principales factores que inciden en este desplazamiento⁷². De este modo, se puede observar que cuando la producción de la ciudad está dominada por la lógica del mercado, y la planificación urbana genera efectos tendientes a favorecer al mercado inmobiliario, se intensifica la valorización o de ciertas áreas urbanas.

En contraposición, en el casco urbano se densifica cada vez más el centro, con el aumento de indicadores a partir de la sanción del COU en el año 2010. De este modo, los precios también aumentan, ya que aumenta la potencialidad constructiva de las tierras.

De este modo, con una lógica de urbanización latinoamericana en donde primero se ocupa, y después se urbaniza, (contraria a la lógica europea, en donde primero se urbaniza y después se ocupa), el mercado y los precios del suelo influyen en la lógica de urbanización discontinua, de “a saltos”, con bajas densidades, y dejando tierras vacante al interior. Así, se configura una ciudad en donde la expansión urbana sobre terrenos vacantes se ha producido con una intervención estatal que no ha sido suficiente para impedir una configuración territorial fragmentada, incrementando las desigualdades sociales y las desigualdades en el acceso a la tierra urbana. En este contexto, resulta importante reconocer cuáles son los actores del mercado en el Partido y qué proyectos poseen sobre estas tierras vacantes de la ciudad com-fusa.

⁷² De las entrevistas a informantes calificados y a otros actores sociales involucrados puede confirmarse que el precio del suelo es uno de los principales factores que inciden en el mencionado desplazamiento

Fig 29 Variación del precio del suelo (promedio por delegación) en U\$S por m². Años 2010-2018
Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos del SIOC, 2018

3.4.3 Actores del mercado y proyectos sobre tierras vacantes

Entre los distintos actores implicados en el mercado en la ciudad de La Plata se pueden mencionar las empresas urbanizadoras (compran una fracción rural, y se ocupan de la subdivisión); los desarrolladores o promotores (se constituyen como los buscadores de oportunidades, que agregan valor a una tierra por el solo hecho de encontrarle una utilidad en la que hasta ese momento nadie había reparado); las inmobiliarias (se encargan de comercializar el inmueble, mediando entre dos o más personas); las empresas constructoras y arquitectos; los estudios jurídicos; los propietarios individuales; y los demandantes del espacio (los que buscan vivienda propia, y los inversores, pudiendo ser grandes inversores o pequeños ahorristas que ven a las tierras vacantes como una opción tradicional y segura para la colocación de fondos y de rentabilidad, producto de la desconfianza en el sistema financiero). Estos actores buscan en las distintas áreas del Partido tierras vacantes en donde podes satisfacer sus expectativas de ganancia.

A partir del relevamiento de precios realizado, se puede reconocer que las localidades con mayor oferta de tierra vacante son City Bell (32), el casco urbano (25), Arana (20), Villa

Elisa (19), Gonnet (17), (Fig 30). Sobre muchas de estas tierras ofertadas en el mercado, existen diversos proyectos.

Fig 30 Oferta de tierras vacantes, puntos relevados por localidad
Fuente: Cortizo, D.; Pérez, V. Relevamiento 2018

A continuación se muestran algunos de los ejemplos que existen en el Partido⁷³.

En el casco urbano (Fig 31), la demanda se limita mayormente a las constructoras. Esto se profundizó particularmente a partir de la sanción del COU del año 2010, la normativa urbana y los potenciales edificatorios se reflejan directamente en los precios del suelo. De este modo, se puede visualizar en los tres ejemplos presentados a continuación que en el portal de venta del terreno, lo que se menciona es cuánto cuesta y cuáles son sus indicadores urbanísticos, independientemente de que en él existe algún tipo de edificación (ya que se considera ésta apta para demolición, y poder construir un edificio). En estos ejemplos se evidencia que el precio del suelo no está dado por lo construido en él, sino por la localización (en este caso en el casco urbano, el área con mejores condiciones de servicios,

⁷³ Los datos sobre los lotes en venta fueron extraídos de la página del SIOC, en el mes de octubre de 2018. <https://www.sioc.com.ar/home>. Ver "Anexo 2, Relevamiento de precios – octubre 2018".

equipamientos y accesibilidad de todo el Partido) y por lo que se puede construir en él, es decir, por la ganancia que se puede obtener de su uso.

CASCO URBANO – La ciudad compacta

1. Lote (46 e/ 17 y 18) “De 200m2; con todos los servicios, U\$S 210.000 Oportunidad ideal inversores. Lote en excelente zona de la ciudad. Gran proyección para construcción de edificio. Hasta 8 niveles.- Posee una casa para demoler”.

2. Lote (25 e/ 39 y 40). “De 450 m2; con todos los servicios, U\$S 240.000 Ideal inversor. Hasta seis niveles y hasta un máximo de diez con premios urbanísticos. Máximo FOS 270 m2; máximo FOT 1.552,50 m2. Posee una vivienda de material con dos dormitorios, living-comedor, un baño, cocina separada y patio con verde, posible a demoler”.

3. Lote (54 e/ 8 y 9) “De 300 m2, con todos los servicios, U\$S 435000; 10x30 mts.- (c/construcción).- Zona: U/C1 FOT: 3 / FOS: 0,6 / Densidad: 2000 / Altura: 10 niveles”.

Fig 31 Proyectos del mercado en la ciudad compacta

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento SIOC octubre de 2018 e imágenes satelitales Street View, 2019.

Por otro lado, en las periferias (Fig 32), la ciudad difusa, el mercado dirige sus inversiones en tierras vacantes cada vez más alejadas, lo que genera (como hemos analizado en el

capítulo 2) que la ciudad se extienda cada vez más, y todos los precios en su interior aumenten. En su mayoría, los proyectos sobre tierras vacantes en estas áreas son proyectos destinados a viviendas en barrios cerrados, o loteos y subdivisión de tierras en barrios abiertos (dos de las acciones más rentables). Como se puede visualizar en la imagen presentada anteriormente (Fig 30), hay una cantidad significativa de tierras vacantes ofertadas en el mercado que se localizan por fuera del área urbanizable del Partido.

En el ejemplo 4, se puede reconocer que una misma empresa “comercializa más de 20 barrios abiertos y privados en la zona”, lo que induce a pensar que muchas tierras vacantes se encuentran en manos de pocos actores. Por otro lado, tanto en este ejemplo como en el 5, estos proyectos se localizan en tierras en las periferias del eje norte, en áreas en crecimiento, es decir en lugares donde la disponibilidad de infraestructura es parcial, y la cobertura de transporte es insuficiente. En este sentido, es importante resaltar que las fuertes asimetrías en la inversión en las redes de infraestructura y en el espacio público por parte del Estado refuerza la segmentación del mercado de suelo, retroalimenta los círculos de especulación, e incide en el pago de sobrepuestos, producto de la escasez física relativa del suelo servido, equipado y bien localizado (Del Río et al, 2018). En general, los loteos para sectores medio-altos, se localizan en áreas alejadas pero con buena accesibilidad, sobre todo en este eje y en el suroeste (en relación a la Ruta Provincial N°2).

En las periferias del eje norte, existe una disputa por el suelo entre los productores rurales y los actores del mercado inmobiliario, lo cual impulsa una dinámica de valorización de la tierra localizada en ese eje, teniendo en cuenta que en el Partido, la fase de retracción del suelo rural adquiere una particular relevancia, si se considera la importancia del cinturón hortícola (Frediani, 2010). Por su parte, en las periferias de los ejes sureste y suroeste, existe una tensión por la utilización de tierras cada vez más alejadas, impulsando que la ciudad crezca cada vez más, lo que hace elevar los precios al interior de toda la ciudad, como se analizó en el apartado 2.3.2.

En el ejemplo 6, localizado en las periferias del eje sureste, se muestra una tierra vacante ofertada, que se localiza en el Barrio Parque Sicardi, el cual se encuentra en un área clasificada por el COU como “área rural”. Este barrio, que comenzó siendo un “loteo” en las afueras de la ciudad, nació en el año 1888, pero se mantenía sin crecimiento por un largo período de tiempo, con un perfil de casas quinta de fin de semana, con terrenos de grandes dimensiones y bajo precio, teniendo en cuenta que el único servicio que posee es el de electricidad, y se encuentra desprovisto de equipamientos e infraestructura, con la mayoría

de sus calles sin pavimentar, ineficiente servicio de transporte y alejado del casco urbano. Sin embargo, Sicardi creció exponencialmente desde la implementación del Programa Pro.Cre.Ar. Los lotes se redujeron en sus dimensiones y se comenzaron a lotear cada vez más tierras vacantes⁷⁴, ya gran demanda de suelo hizo que los precios se elevaran. Esta situación demuestra cómo determinados programas impulsados desde el Estado pueden actuar como disparadores de precios, como se ha analizado en el apartado 3.3.2.

PERIFERIAS – LA CIUDAD DIFUSA

4. Tierra vacante en la periferia norte - Barrio Altos de Don Carlos II (501 a 507 y 138 a 140). “Lotes en venta con servicios de electricidad, gas, agua, y pavimento. Medidas de lotes disponibles: 12.5 x 30, 14 x 28, 15 x 32, 12 x 40, 15 x 40, 24 x 50. Lotes desde U\$S 60.000 (Lotes 12.50 x 30 mts). Comercializamos más de 20 barrios abiertos y privados en la zona. Consulta por otras opciones disponibles”

5. Tierra vacante en la periferia norte - Marquez (137 a 138 y 487 a 490) “Lotes con escritura inmediata, zona de constante crecimiento, buen acceso a La Plata por avenida 25 y 31. A metros de Jardines y Colegios zona Gonnet. Lotes de 320 a 460 mts², desde u\$s 37.500”.

⁷⁴ “Parque Sicardi. Un barrio que crece y apuesta a un estilo propio”. Diario El Día. 5 de octubre de 2014. Disponible en: <https://www.eldia.com/nota/2014-10-5-parque-sicardi-un-barrio-joven-que-crece-y-apuesta-a-un-estilo-propio>

6. Tierra vacante en la periferia sureste - barrio Parque Sicardi (648 e/2 y 4). “Solo servicio eléctrico, 11961 m², U\$S 230.000, ideal inversores para loteo. Posibilidad de varios lotes propios de distintas medidas linderos desde 631 mts² a 1032 mts²”.

Fig 32 Proyectos del mercado sobre tierras vacantes en la ciudad difusa

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento SIOC octubre de 2018 e imágenes satelitales Street View, 2019.

El análisis de estos ejemplos de proyectos del mercado sobre tierras vacantes en la ciudad com-fusa evidencian los cambios en la producción de suelo urbano, la tensión y disputa entre actores, y las expectativas que posee cada uno a partir de las lógicas que lo movilizan. De este modo, los proyectos de uso residencial sobre tierras vacantes tanto a partir de loteos aislados en las periferias, como a partir de la construcción de torres en el casco urbano, se incrementaron de forma exponencial en los últimos años, sobre todo desde la implementación del Pro.Cre.Ar en el año 2012 y de la sanción del COU en 2010, ambas iniciativas impulsadas por el Estado. En este marco, se analiza a continuación a modo de síntesis de presente capítulo la relación entre el Estado y el mercado, como la principal condición de existencia de tierra vacante en el Partido de La Plata.

3.5 | LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y EL MERCADO COMO LA PRINCIPAL CONDICIÓN DE EXISTENCIA DE TIERRA VACANTE EN EL PARTIDO

A partir del análisis realizado, se reconoce que existen diversos aspectos de la relación entre Estado y mercado que contribuyeron a la existencia de tierra vacante en el Partido, enmarcado en los procesos de crecimiento urbano en donde se densifica el casco urbano y se expanden las periferias al mismo tiempo, configurando una ciudad com-fusa.

- En primer lugar, a partir de las decisiones de cambios en los límites de las normativas urbanas, el Estado “premia” la especulación en relación a las tierras vacantes ociosas, es decir, estimula la no circulación de la mercancía suelo. Esta situación se verifica cuando se analizan las ganancias extraordinarias que obtiene el mercado a partir de acciones impulsas por el Estado, por ejemplo, en relación al COU (Fig 33). El pasaje de precios de tierra rural a urbana muestra diferencias brutas del 700-800% en dólares⁷⁵. A su vez, la diferencia entre las áreas de expansión sin servicios respecto a las áreas urbanas consolidadas con todos los servicios es del orden del 100-150% (Del Rio et al, 2018).
- En segundo lugar, la asignación de indicadores urbanísticos de mayor aprovechamiento del uso de suelo también aumenta la ganancia del mercado. La brecha entre los precios del suelo de las áreas urbanas consolidadas pero con bajo potencial constructivo versus las áreas con potencial constructivo medio o alto rondan diferencias brutas del 300-400% (Del Rio et al, 2018).
- En tercer lugar se pueden mencionar las acciones del Estado en relación a la inversión en obras de infraestructura en distintos sectores de la ciudad, que también valoriza determinados terrenos vacantes.

Estos tres aspectos demuestran cómo las decisiones que toma el Estado impactan en la formación de precios del suelo y por lo tanto en la distribución de rentas.

Fig 33 Precios medios según zonificación y cobertura de servicios en La Plata
Fuente: Del Río, Andrade, Coletti, Mariñelarena, Pacheco, Raymundo (2018)

⁷⁵ La diferencia surge de la comparación de los precios medios de la tierra rural (> 10.000 m²) en áreas de borde urbano versus los precios medios del suelo subdividido (< 2.500 m²) en área urbana o complementarias (según la normativa) y sin servicios. Fuente: Del Río, Andrade, Coletti, Mariñelarena, Pacheco, Raymundo (2018).

Por otro lado, se puede mencionar que la desarticulación entre los distintos niveles del Estado -nacional, provincial y municipal-, en materia de planificación territorial y ordenamiento urbano, y la falta de definición de directrices de crecimiento desde la gestión municipal platense, contribuye a la no regulación del mercado.

De este modo, si bien el marco normativo provincial vinculado al ordenamiento del territorio establece las formas para regular el crecimiento urbano (estableciendo estándares para la subdivisión del suelo y las formas de completamiento de acuerdo a la dotación de infraestructuras), la creciente necesidad de suelo y el desarrollo de mercados inmobiliarios especulativos que encarecen el precio de las tierras promueven la expansión de la ciudad difusa –en muchos casos más allá de sus límites permitidos por las normativas municipales-, y la densificación de la ciudad compacta, en donde por un lado existen tierras vacantes en el área urbanizable que no se movilizan, y por el otro se ocupan tierras cada vez más alejadas del centro urbano, degradadas y con déficit de servicios, infraestructuras y equipamientos.

A su vez, el proceso de valorización espacial diferencial en las distintas localidades del Partido refleja una acentuada debilidad en la intervención del Estado a favor de generar un desarrollo urbano más sostenible, y un predominio del mercado en la producción de ciudad en general, y en la generación de tierra vacante en particular. De este modo, muchas de las políticas implementadas en las últimas décadas desde los distintos niveles del Estado, pero en particular desde el municipal, tendieron a favorecer la especulación inmobiliaria en áreas de la ciudad destinadas a la inversión para la obtención de ganancias.

En este sentido, y partiendo de entender que la visión fragmentada de la problemática de la vacancia de la tierra por parte del Estado condiciona directamente el accionar sobre el fenómeno, la falta de políticas que aborden de forma integral la problemática del crecimiento urbano com-fuso por parte del Estado ha favorecido la lógica del mercado, satisfaciendo las demandas de los sectores de mayores ingresos, y expulsando a la población de sectores medios y bajos a ocupar tierras vacantes localizadas en las periferias, que en muchos casos se encuentran desprovistas de servicios básicos de infraestructura, alejadas de los equipamientos y con mala accesibilidad, presentando a su vez riesgos ambientales ya sea por la cercanía a arroyos, canteras o basurales.

Frente a esta realidad de dejar “ganar” al mercado, se considera que las lógicas del mercado no están reguladas por el Estado, dando como resultado es una ciudad en donde

el acceso al suelo urbano dotado de servicios, infraestructura y equipamientos, se ha convertido en un gran problema en los últimos años, ya que uno de los principales obstáculos es la escasa disponibilidad de tierra vacante apta, ofertada en el mercado y accesible para la población, que constituye uno de los factores causales del crecimiento urbano extensivo y disperso. En este sentido, el principal problema es la inacción del Estado, en relación a la ausencia de una política de movilización y circulación de la tierra vacante en tiempos acorde a las exigencias del ordenamiento o del régimen urbanístico que la habilitan en tanto mercancía urbana, en el marco de un accionar por omisión del Estado municipal en relación a la planificación del territorio.

En este marco, resulta importante reconocer cuáles son estas tierras vacantes, dónde se localizan, y qué atributos poseen, para poder definir estrategias con el fin de gestionarlas, en pos reorientar los actuales procesos de crecimiento urbano, entendiendo la importancia de la regulación del mercado de suelo a través de la utilización de diversos instrumentos.

Capítulo 4 | TIPOLOGÍA DE TIERRAS VACANTES A PARTIR DEL ANÁLISIS DE ATRIBUTOS

A partir del análisis del Estado y el mercado en los procesos actuales de crecimiento urbano en general, y en la generación de tierra vacante en particular en el Partido de La Plata, en el presente capítulo se identifican y reconocen las tierras vacantes localizadas al interior del área urbanizable del Partido, y se las clasifica de acuerdo a sus atributos en relación a las dimensiones legal, económica, espacial/funcional y ambiental. Cada atributo se analiza en la totalidad de tierras vacantes, y luego se seleccionan algunos ejemplos presentes en La Plata, que se consideran representativos para mostrar la diversidad de tierras vacantes existentes, en donde el Estado tendría que desplegar distintas estrategias para su gestión.

A su vez, se estudian algunas variables cualitativas que no son posibles de reconocer en cada unidad de análisis, pero sin embargo se consideran importantes de identificar al momento de pensar en la gestión de estos espacios.

Luego, a partir del análisis de estos atributos en cada una de las tierras identificadas, se construye la propuesta de tipología de tierras vacantes, lo cual permite tener un reconocimiento integral de la problemática, para luego de aplicar los instrumentos de gestión, poder establecer estrategias generales, y otras diferenciales para cada tipología.

4.1 | TIERRAS VACANTES EN LA PLATA

En el marco de los procesos de crecimiento urbano antes analizados, a partir de la definición de tierra vacante, y utilizando la fotolectura de imágenes satelitales de Google Earth, la información obtenida a partir de las entrevistas, la observación en campo y la recopilación de fuentes periodísticas, se reconocen las tierras vacantes presentes en el Partido de La Plata, siendo un total de **564 tierras vacantes** al interior del área urbanizable,

correspondientes a una superficie de **4193,6 hectáreas**⁷⁶ (Fig 34, Tabla 11). De este modo, las tierras vacantes presentes en el Partido representan el **18.3%**, lo que significa que este porcentaje del área urbanizable se encuentra vacante⁷⁷.

A partir de la clasificación del Partido en cuatro áreas de crecimiento (analizada en el capítulo anterior), se analiza a continuación la distribución de tierras vacantes en cada una de ellas.

En primer lugar, el **casco urbano** no presenta una cantidad considerable de tierra vacante, representando sólo el 0.9% del total. A pesar de tratarse de un porcentaje bajo, se trata de tierras sub utilizadas que poseen una ubicación estratégica. En este sentido, su movilización podría generar un aprovechamiento racional por tratarse de tierras que se localizan en esta zona de la ciudad que se encuentra dotada de equipamientos, servicios e infraestructura.

En las **periferias del eje norte** se localiza el 34.7% del total de tierras vacantes. En su área más consolidada existe un sector cercano al casco urbano que toma notoriedad, por tratarse de grandes terrenos vacantes lo que representa una gran potencialidad. A su vez, sobre el Camino Centenario se encuentra un terreno vacante sub utilizado de gran tamaño, correspondiente al Ex Batallón. Luego se identifican algunas tierras dispersas de tamaños relativamente pequeños en relación a las que se encuentran en la periferia en crecimiento. En general, las tierras poseen servicios, buena accesibilidad y sin condiciones de degradación ambiental, en áreas con equipamientos, comercios, áreas verdes, y con una sub centralidad urbana, City Bell, que presenta un perfil residencial y gran cantidad de urbanizaciones cerradas.

En su área en crecimiento, representa la superficie urbanizable mayor en relación a las otras periferias. En su borde sur, presenta tierras vacantes de tamaños mayores, que se encuentran en relación a la zona productiva del Partido, compitiendo por los usos del suelo. En un área que no posee buena conectividad como la periferia norte consolidada, ya que se encuentra más alejada de los dos caminos principales (General Belgrano y Centenario), y no posee un corredor de esa jerarquía, por lo que las tierras que se presentan en el área no tienen en general buena accesibilidad.

⁷⁶ Se reconoce que existen a su vez al interior del área urbanizable, tierras sin uso de menores tamaños, dispersas, que resultan difíciles de cuantificar. Por ejemplo, viviendas abandonadas, lotes, talleres o galpones sin uso, pero que no son analizadas en la presente tesis.

⁷⁷ El área urbanizable del partido posee 22928 hectáreas en total.

Los principales atributos de las tierras que se localizan allí están en relación a que la mayoría poseen tamaños mayores a 5 ha, en un área donde predominan la vivienda permanente, la casaquinta de fin de semana, las urbanizaciones cerradas, y algunas tierras productivas. En su borde norte, existen tierras vacantes de gran tamaño. Se trata de un área que se ha ido ocupando en los últimos años, pero se trata de tierras que se encuentran en zonas inundables. Son tierras próximas al Camino Centenario y a las vías del Ferrocarril Roca, por lo que en general poseen buena accesibilidad.

Fig 34 Tierras vacantes en el Partido de La Plata
Fuente: Elaboración propia, 2018

En las **periferias del eje sureste** se localiza el 20.2% de las tierras vacantes el Partido. En su área más consolidada se encuentran algunas dispersas, pero existe en la zona delimitada por las calles 82, 90, 116 y avenida 7, un espacio con gran cantidad de superficie vacante, lo cual representa una potencialidad, teniendo en cuenta que en el análisis de esta periferia, se verificó una escasez de espacios verdes, de equipamientos públicos y de una sub centralidad consolidada. Al igual que en la periferia suroeste, las tierras vacantes están muy próximas a asentamientos informales, en donde reside gran cantidad de familias con déficit de infraestructura de servicios básicos, en zonas inundables, con vulnerabilidad

ambiental y social, lo que la convierte en un área muy degradada, en relación a la presencia de gran cantidad de basurales, canteras en desuso, áreas inundables, terrenos vacantes, lo que configura espacios de alta fragilidad ambiental. El uso predominante es el residencial, con presencia de algunos equipamientos comerciales y administrativos, el sector no posee plazas, siendo utilizados para tal fin de forma espontánea algunos terrenos sin uso.

En su área en crecimiento -la zona de la ciudad que ha comenzado a crecer hace pocos años, aunque lo hizo en forma acelerada-, la normativa de usos de suelo no incorporó nuevas áreas urbanizables en esta zona en su última modificación, lo que hace que se localicen gran cantidad de viviendas, configurando nuevas zonas residenciales de grandes dimensiones pero localizadas en áreas que el COU clasifica como “rurales”. Gran cantidad de las tierras localizadas en esta periferia posee alto riesgo de inundación, y algunos cercanos a canteras de gran tamaño, tanto en uso como en desuso, lo que representa una alta fragilidad ambiental, en relación a que en ellas se deposita basura y agua proveniente de lluvias, lo que hace que sea riesgoso para la población del área. La zona tuvo un crecimiento exponencial en los últimos años, debido en gran medida a que los terrenos eran de precios más accesibles que en otras zonas del Partido, a pesar de la falta de servicios básicos y de infraestructura.

Por último, en las **periferias del eje suroeste** se localiza el mayor porcentaje, 44.2% de las tierras vacantes del Partido. En su área más consolidada -cercanas al casco urbano- se localizan algunas tierras vacantes de tamaños considerables. Muchas están muy próximas a asentamientos informales, ya que esta zona se constituye como una de las áreas más deprimidas socioeconómicamente. Esta periferia carece de espacios verdes de uso público, siendo utilizados para tal fin de forma espontánea algunos terrenos sin uso. Gran cantidad de los terrenos vacantes del área se encuentran atravesados por los arroyos Pérez, El Gato, Maldonado y Regimiento, los cuales conforman barreras naturales ya que determinan la conformación de amplios espacios con restricciones naturales para el asentamiento de la población.

En su área en crecimiento también existe gran cantidad de tierras sin uso, susceptibles de ser ocupadas con asentamientos informales, que crecen de forma exponencial tanto en esta periferia como en la sureste. A medida que se van alejando del casco urbano, las tierras van adquiriendo un carácter semirural, con una cuadrícula base con parcelas de mayor tamaño. Estas tierras se destacan por la aptitud de los suelos para uso productivo. Su uso urbano es predominantemente residencial de muy baja densidad, con escasos

espacios públicos y equipamientos comunitarios. El tejido se encuentra un poco más consolidado sobre las vías principales, y se dispersa hacia el interior.

Tabla 11 Tierras vacantes por área de crecimiento

	CANTIDAD		SUPERFICIE (HA)	
	unidades	%	ha	%
Casco urbano	5	0.9 %	24.2 ha	0.6 %
Periferias del eje norte	196	34.7 %	1373.7 ha	32.8 %
Periferias del eje sureste	114	20.2 %	1192.6 ha	28.4 %
Periferias del eje suroeste	249	44.2 %	1603.1 ha	38.2 %
Total	564	100%	4193,6 ha	100%

Fuente: Elaboración propia, 2019

Una vez identificadas estas tierras, se las clasifica reconociendo sus atributos según las dimensiones de análisis: legal-normativa, económica, espacial-funcional y ambiental.

4.2 | CLASIFICACIÓN DE LAS TIERRAS VACANTES POR ATRIBUTOS

Las tierras vacantes identificadas se clasifican a continuación a partir de los atributos que se consideran fundamentales y prioritarios reconocer, para la realización de una caracterización general de la problemática de la vacancia de la tierra en el Partido, en pos de poder construir una tipología de tierras vacantes para la elaboración de estrategias diferenciales para su gestión.

En relación a los atributos legales, se prioriza el reconocimiento del dominio de la tierra. En relación a los atributos espaciales-funcionales, se analiza el área en donde se inserta y el estado actual. En relación a los atributos ambientales, se analiza el riesgo hídrico. Y por último, en cuanto a los atributos económicos, se analiza la valorización del área en donde lo localiza en relación al precio del suelo. Una vez analizados en forma general, se presentan ejemplos de cada uno presentes en el Partido.

Se considera que el reconocimiento de estos atributos por parte del Estado es importante para poder gestionarlos y accionar acorde a las características generales de cada tierra, y poder regular e intervenir sobre el mercado.

4.2.1 Dimensión legal

El atributo de las tierras vacantes analizado en relación a esta dimensión es el dominio de la tierra, identificando tierras vacantes de dominio público y tierras vacantes de dominio

privado. A su vez, se reconocen aspectos en relación a la situación legal, importantes al momento de gestionar estos espacios.

Tierras vacantes según dominio⁷⁸: el dominio de la tierra se considera un atributo importante a tener en cuenta para el análisis, ya que la distinción según la naturaleza jurídica de la propiedad del suelo determina diferencias en su manejo por parte de los propietarios, y le corresponden distintas formas de gestión por parte del Estado (sistemas de registro, tasación, disposiciones que afectan los derechos de propiedad, resolución de conflictos) (Fausto, 2005), como así también determina los instrumentos pasibles a utilizar para su gestión.

Fig 35 Tierras vacantes según dominio
Fuente: Elaboración propia, 2019

Las tierras vacantes del Partido se encuentran en manos de múltiples actores. Las mismas asumen distintos significados para cada uno de ellos. En este contexto, se reconoce que

⁷⁸ En el Código Civil (Título V, Artículo 2506), “El dominio es el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona”. (Art. 2.510) “El dominio es perpetuo, y subsiste independiente del ejercicio que se pueda hacer de él. (Art. 2.511) “Nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública, previa la desposesión y una justa indemnización”.

en el Partido de La Plata del total de tierras, el 94.3% (532) son de dominio privado, y el 5.7% restante (32) son de dominio público⁷⁹ (Fig 35, Tabla 12). Entre estas últimas se encuentran tierras de dominio municipal (pertenecientes al Municipio de La Plata), provincial (pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires) y nacional.

Tabla 12 Tierras vacantes según dominio

	CANTIDAD	SUPERFICIE (HA)
Dominio privado	532	3172.6 ha
Dominio público	32	1021 ha
Total	564	4193.6 ha

Fuente: Elaboración propia, 2019

En relación a las **tierras vacantes de dominio público**, no se reconocen bases de datos contruidos con la intención específica de registrar estas tierras, a excepción del Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado (RENABE), que tiene por objeto ingresar, registrar y dar de bajas los bienes inmuebles que integran el patrimonio del Estado Nacional, que tiene como objetivo la gestión de la información, evaluación y contralor (incluidas las tierras vacantes)⁸⁰. En los ámbitos provinciales y municipales la información se encuentra dispersa en las distintas dependencias (catastro provincial, registros públicos de la propiedad, ARBA, etc). En este sentido, es importante reconocer que los organismos e instituciones públicas no tienen un completo control sobre los inmuebles que forman parte de su patrimonio, ya que en algunos casos éste se ha constituido a lo largo del tiempo, aun cuando no siempre se cuenta con los documentos legales que dan fe de su propiedad, o con el registro de actos administrativos o procedimientos jurídicos que modifican el régimen de tenencia. Este puede ser el caso de tierras vacantes que son resultado de donaciones de particulares, cesiones o desincorporación de bienes federales a beneficio de gobiernos locales, servidumbres de ley, terrenos residuales de expropiaciones, áreas para equipamiento (Fausto, Desarrollo Urbano Equitativo en las ciudades mexicanas. Consideraciones respecto a los terrenos intersticiales vacantes. El caso de Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), 2005). Esta situación tiende a favorecer la apropiación ilegítima de tierras vacantes públicas, por parte de agentes privados o de sectores populares. Sin embargo, es importante reconocer que en los últimos años, en el marco del Plan Estratégico La Plata 2030, ha habido un intento de emprender acciones

⁷⁹ En relación a las tierras vacantes de propiedad pública, resulta difícil reconocerlas con exactitud, ya que no existe un catastro actualizado de las propiedades de los organismos públicos. En este sentido, muchas de las tierras fueron identificadas a partir de las entrevistas realizadas.

⁸⁰ Según el Decreto N° 1382/2012, Fuente: Manual RLM Bienes Inmuebles. Disponible en https://siena.bienesdeleestado.gob.ar/Content/manuales/IF-2018-22660416-APN-DNRBI_AABE.pdf

para inventariar y registrar las tierras públicas del Partido, pertenecientes a los tres niveles del Estado.

Por otro lado, en general cada institución del Estado puede disponer de su patrimonio, pero en muchos casos existen diversas limitaciones legales y lineamientos especiales para la utilización de estas tierras.

A modo de ejemplo, se mencionan a continuación algunos casos de tierras pertenecientes a los distintos niveles de Estado presentes en el Partido (Fig 36). En primer lugar, entre las tierras de dominio municipal, se puede mencionar el Aeropuerto, localizado en la localidad de Altos de San Lorenzo, a 7 km al sureste del centro de la ciudad de La Plata (Avenida 13, Fuerza Aérea Argentina, esquina calle 610, en el Barrio Aeropuerto), con una superficie de 400 hectáreas, perteneciente al Gobierno Municipal La Plata. En segundo lugar, entre las tierras de dominio provincial se puede mencionar las tierras aledañas al Estadio Único, localizadas a pocos metros del casco urbano, en la localidad de Tolosa.

Por último, entre las tierras vacantes de dominio nacional se mencionan dos ejemplos que se consideran representativos por tratarse de grandes tierras fiscales. Por un lado el terreno ubicado en la localidad de Los Hornos (en las calles 137 y 82), un predio de 162 hectáreas en donde funcionó hasta el año 2015 el Club de Planeadores, año en el cual el gobierno nacional a través de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) desalojó al Club que funcionaba allí⁸¹. Se trata de tres parcelas contiguas localizadas en un área con todos los servicios, cercanas al casco urbano, en donde en los últimos años se intentó que fuera cedida al municipio para la realización de un proyecto de centralidad urbana, con usos mixtos (residenciales para Pro.Cre.Ar, vivienda social, y equipamientos), que hasta el momento no se llevó a cabo⁸².

Y por otro lado, el predio perteneciente al Estado Nacional, ubicado en City Bell (en las calles 476 y 17), en una parcela que pertenece a la Agrupación de Comunicaciones 601 del Ejército Argentino⁸³. Con el lanzamiento del Crédito Pro.Cre.Ar en el año 2012, analizado en el capítulo anterior, muchas tierras fiscales fueron utilizadas en distintas ciudades del país para la construcción de viviendas. En el Partido de La Plata en particular, estas tierras

⁸¹ “Desalojan al Club de Planeadores de La Plata creado en el Gobierno de Perón” Infoplatense 27 de abril de 2015. Disponible en: <https://www.infoplatense.com.ar/nota/2015-4-27-desalojan-al-club-de-planeadores-de-la-plata-creado-en-el-gobierno-de-peron>

⁸² **Entrevista 2.** Ex Coordinadora Plan Estratégico LP30 (Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de La Plata). Realizada el día 9 de octubre de 2018

⁸³ “En City Bell piden frenar el PROCREAR” Infoplatense 9 de mayo de 2013. Disponible en: <https://www.infoplatense.com.ar/nota/2013-5-9-en-city-bell-piden-frenar-el-procrear>

pertenecientes al Ejército quisieron utilizarse para ese fin, pero sin éxito, por la resistencia de vecinos (que alegaban que la construcción de un complejo habitacional tendría impacto urbano negativo⁸⁴) y de algunos sectores inmobiliarios que se movilizaron muy fuertemente para impedir la construcción de 350 viviendas⁸⁵. El ex director del programa dijo al respecto que *“En La Plata y en Mar del Plata fueron los únicos lugares en donde no pudimos avanzar con Pro.Cre.Ar con tierras fiscales nacionales”⁸⁶*.

Fig 36 Ejemplos de tierras vacantes de dominio público
Fuente: Imágenes satelitales de Google Earth, 2018

En relación a las **tierras vacantes de dominio privado**, se pueden distinguir los pequeños propietarios individuales, y los medianos y grandes propietarios o terratenientes. Los primeros poseen uno o varios lotes de menor tamaño, y tienen poca incidencia en la toma de decisiones, a menos que de manera organizada presenten un frente común (como fue

⁸⁴ “El Concejo busca frenar licitación de viviendas en Batallón de City Bell” Diario El Día 31 de mayo de 2013. Disponible en: <https://www.eldia.com/nota/2013-5-31-el-concejo-busca-frenar-licitacion-de-viviendas-en-batallon-de-city-bell>

⁸⁵ **Entrevista 2.** Ex Coordinadora Plan Estratégico LP30 (Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de La Plata). Realizada el día 9 de octubre de 2018

⁸⁶ **Entrevista 7.** Ex Director Programa Pro.Cre.Ar (Subsecretaría de desarrollo urbano y vivienda. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, República Argentina). Realizada el día 4 de octubre de 2018.

el caso de Pro.Cre.Ar). Y los segundos son los propietarios de grandes tierras vacantes, o quienes la poseen en localizaciones estratégicas, los cuales poseen un lugar más importante de negociación con las autoridades que definen y validan el interés público (Fausto, 2005). A modo de ejemplo, se muestran algunos casos de tierras de dominio privado en el Partido (Fig 37).

En las periferias del eje norte se localiza una tierra vacante de dominio privado, la ex Fábrica Fasacal. Esta ex fábrica de arena y cal se ubica en la localidad de José Hernández, en la esquina de la Av 25 y 511. En la actualidad se encuentra en muy malas condiciones edilicias, con presencia de basura y pozos, en estado de abandono, sin iluminación ni cerco perimetral. Todas esas características hacen que el predio represente un riesgo para la población.

Por otro lado, en las periferias del eje suroeste, entre las calles 151, 531, Av. 155 y calle 528, se localizan tierras vacantes de dominio privado, que se han subdividido en los últimos años a partir del programa Pro.Cre.Ar, en un total de aproximadamente 530 lotes⁸⁷.

Dominio privado: Ex Fábrica Fasacal (periferia norte)

Dominio privado: terrenos localizados en San Carlos (periferia suroeste)

Dominio privado: terrenos localizados en San Carlos (periferia suroeste)

⁸⁷ Fuente: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. ProCreAr. Lotes con Servicios. Buenos Aires - La Plata (San Carlos) Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/procrear/lotesconservicio/san-carlos-la-plata-buenos-aires>

Fig 37 Ejemplos de tierras vacantes de dominio privado
Fuente: Imágenes satelitales Google Earth, 2018

Tierra vacante y situación legal: el reconocimiento de la situación legal de la tierra vacante es importante a tener en cuenta al momento de gestionar estos espacios, ya que este atributo puede ser la condición que genera que esa tierra se mantenga vacante. De este modo, el reconocimiento de la existencia de propietarios desconocidos, herencias vacantes, situaciones de abandono, litigios, problemas de traspaso de tierras entre distintos niveles del Estado, entre otros aspectos, son importantes a tener en cuenta.

4.2.2 Dimensión espacial – funcional

Los atributos de las tierras vacantes analizados en relación a esta dimensión son el área según consolidación en donde se localiza la tierra (en función de los servicios disponibles, la accesibilidad al transporte público y la ocupación urbana) y el estado actual de la misma (si se encuentra sin uso ni edificación, si fue desafectada de su uso anterior o si está sub utilizada).

Tierras vacantes según área: a partir de la clasificación de la ciudad en áreas según consolidación (realizado en el capítulo anterior, en función de la dotación de los cuatro servicios básicos -agua, cloacas, electricidad y gas natural- y la accesibilidad al transporte público) se analiza la localización de las tierras vacantes en relación a éstas, con el fin de conocer cuáles son las que se encuentran en áreas que tienen todos los servicios o están próximos a ellos (áreas consolidadas), y cuáles están localizados en áreas sin cobertura (áreas en crecimiento) (Ver Anexo 1 “Metodología para la construcción de áreas consolidadas y áreas en crecimiento”).

Se considera que es importante reconocer este atributo de las tierras para una futura gestión desde el Estado ya que la utilización de tierras en áreas consolidadas no implicaría un costo extra para el Estado; por el contrario, la utilización de tierras en áreas en crecimiento le implica al Estado un costo en relación a la extensión de infraestructura de servicios, transporte y equipamientos.

En primer lugar, en relación a la cobertura de servicios de infraestructura⁸⁸, el Partido de La Plata enfrenta una creciente necesidad de inversiones en infraestructura urbana producto del crecimiento de la ciudad en las últimas décadas -como se ha mencionado, el área urbana construida tuvo un incremento del 127% en un período de 20 años (1991-2010)-, el cual no fue acompañado en forma suficiente por una adecuada planificación y tampoco por las inversiones necesarias en infraestructura. Muchas zonas se encuentran ocupadas con viviendas, pero sin la cobertura de los servicios básicos. En consecuencia, resulta necesaria la construcción de nuevas infraestructuras urbanas y la ampliación y modernización de las ya existentes, como así también la implementación de políticas públicas que fomenten la producción de ciudad con todos sus elementos.

Un factor con influencia indirecta en los costos de infraestructura es la alta cantidad de tierras vacantes, que se encuentran frecuentemente en zonas ya urbanizadas y con algún tipo de servicios de infraestructura. Esto genera la dispersión de la ciudad, lo que hace que se generen “islas” de urbanizaciones rodeadas de lotes vacantes, que hacen que cada vez la ciudad se expanda más en superficie y en consecuencia el Estado debe extender cada vez más la red de servicios, haciéndolo ineficiente y costoso para la comunidad en su conjunto.

En este marco, se reconoce que en el Partido existe una gran cantidad de tierras vacantes que carecen de estándares respecto a la dotación de infraestructura. A su vez, la conexión a las redes genera valor agregado que es atribuido a las parcelas conectadas. Resulta entonces relevante destacar que, desde el marco legal, el Decreto-Ley de Ordenamiento Territorial 8912, vigente en la provincia de Buenos Aires, se establece que para los nuevos loteos es necesario contar con la red de servicios esenciales. Sin embargo, se dan distintos tipos de situaciones de irregularidad urbanística como la venta de propiedad indivisa, barrios que se comercializan sin la subdivisión aprobada, que generan que muchos de estos nuevos barrios no posean la infraestructura que prevé la ley.

En segundo lugar, en relación a la accesibilidad al transporte público⁸⁹, el sistema de transporte público es entendido como un elemento vital que hace a las ciudades y a la calidad de vida de sus habitantes. Como se ha analizado en el capítulo anterior, el Partido de La Plata tiene una concentración de sus actividades (administrativas, comerciales, de

⁸⁸ Ver Anexo 1 “Metodología para la construcción de áreas consolidadas y áreas en crecimiento en el Partido de La Plata”.

⁸⁹ Ver Anexo 1 “Metodología para la construcción de áreas consolidadas y áreas en crecimiento en el Partido de La Plata”.

servicio, educativas, financieras) en el casco urbano, en primer lugar, y sobre vías principales, en segundo lugar. El sistema de transporte urbano actual responde a esta lógica, con una cobertura espacial que no es homogénea, en donde la mayor cantidad de ramales converge hacia el centro del casco urbano y en las vías principales, que es donde se encuentran las densidades más altas de población y, por ende, la mayor demanda de transporte público. A medida que nos alejamos del casco, se produce una disminución de la oferta del servicio. A partir de esto se analizó la cobertura espacial de las líneas de transporte público con respecto a la localización de los terrenos vacantes, teniendo como resultado que las tierras que se encuentran localizadas en el desborde del casco urbano y sobre las vías principales son las que presentan mayor grado de cobertura de transporte público.

En contraposición, más de la mitad de las tierras vacantes ubicadas en el área urbanizable se encuentran localizadas en áreas con cobertura insuficiente de servicio de transporte público, correspondiendo a las zonas más alejadas del casco urbano y de las vías principales de acceso. En relación a esto, resulta esperable que el transporte público dote del servicio en primer lugar a las áreas más densas de la ciudad, donde se concentra la mayor cantidad de población, por lo tanto donde mayor cantidad de personas puedan acceder a él. Pero, a su vez, al extenderse la ciudad en forma dispersa, con espacios intersticiales vacantes, gran cantidad de habitantes que residen en esas nuevas áreas no poseen cercanía a las zonas servidas, o se encuentran alejados teniendo que trasladarse varias cuadras o incluso kilómetros a pie para poder acceder a este servicio. Esta situación implicaría la necesidad de conectar estos espacios al momento de ocuparse, para asegurar la accesibilidad y conectividad de los futuros residentes de estas áreas. De lo contrario, las personas que allí residan se verán en la necesidad de movilizarse en modos de transporte privado, como única alternativa posible de medio de transporte, contribuyendo al aumento de tránsito al interior de la ciudad y a la contaminación ambiental

En este marco, y a partir del análisis de la localización de las tierras en relación a los servicios básicos de infraestructura y la accesibilidad al transporte público, se reconoce que en las áreas consolidadas se localiza el 17.5% (99 tierras) de las tierras vacantes, y en las área en crecimiento se localiza el 82.5% restante (465 tierras) (Fig 38, Tabla 13).

Fig 38 Tierras vacantes según área
Fuente: Elaboración propia, 2019

En este sentido, las tierras vacantes localizadas en áreas consolidadas presentan condiciones favorables en relación a los servicios básicos de infraestructura (electricidad, agua, gas natural y cloacas), buena accesibilidad al transporte público y se localizan en zonas donde la ocupación es compacta. Por el contrario, las tierras vacantes localizadas en áreas en crecimiento presentan características deficitarias en relación a dos o más de estos aspectos.

Las tierras vacantes localizadas en áreas consolidadas (17.5%) se constituyen, por sus características, como espacios prioritarios para la intervención, por considerar que su “uso” no implicaría un costo extra para el Estado, aportando a la sostenibilidad. El uso de estos espacios puede favorecer las continuidades y la integración del territorio. Se consideran estratégicas, en relación a que pueden transformar los entornos en donde están insertas, sin la necesidad de que el Estado genere una gran inversión para la provisión de los mismos. Al localizarse en entornos más densos, permite que mayor cantidad de habitantes estén próximos a estos espacios, lo que hace que su uso futuro tenga un mayor potencial de transformación.

Por otro lado es importante reconocer que las tierras vacantes localizadas en éstas áreas presentan aspectos negativos en relación al precio del suelo, ya que, debido a las características que presentan y al lugar donde se localizan -infraestructura de servicios, accesibilidad, cercanía al casco urbano, entre otros- se encuentran en áreas donde los precios del suelo son elevados (lo cual es esperable, en tanto el precio del suelo refleja la valorización social de dichas condiciones de calidad urbana, junto con las ventajas de localización que se obtendría de dichas ubicación relativa en la ciudad). Esta situación, sumado a que las políticas urbanas no tienden a alterar el patrón estructural de funcionamiento del mercado de suelo, y asignan el suelo de menor calidad relativa a los usos de menor disposición de pago, genera que estas tierras no sean accesibles para todos los sectores sociales.

Las tierras vacantes localizadas en áreas en crecimiento (82.5%) se destacan en muchos casos por su ubicación marginal y de poca accesibilidad con respecto al resto del sistema urbano, encontrándose en situación de aislamiento o deficiente conexión con las distintas áreas de la ciudad. En relación a esto, es importante destacar que estos terrenos vacantes se encuentran insertos dentro del área urbanizable, por lo que la normativa actual de usos de suelo permite que la población se asiente en estas zonas, generando interrogantes en relación a lo que la norma permite, y en contraposición, las características que tienen estas áreas en función de las condiciones para su utilización en el corto y mediano plazo. En este sentido, el circuito de subdivisión del suelo según la normativa vigente exige que cuando esa tierra se subdivida, el promotor debe materializar las infraestructuras según criterios variables de densidad poblacional, disponibilidad de fuente de agua, etc.

Tabla 13 Tierras vacantes según área

	CANTIDAD	SUPERFICIE (HA)
En área consolidada	99	560.3 ha
En área en crecimiento	465	3633.3 ha
Total	564	4193,6 ha

Fuente: Elaboración propia, 2019

Esta situación implica que, al continuar ocupándose las tierras vacantes en áreas en crecimiento sin tener en cuenta estos aspectos, se necesitarán grandes inversiones por parte del Estado para poder urbanizarlas. Por el contrario, se considera que las tierras vacantes localizadas al interior de las áreas consolidadas presentan mejores condiciones para su utilización en el corto plazo, por tratarse de espacios que ya poseen las condiciones para su utilización.

A modo de ejemplo, se exponen a continuación cuatro tierras vacantes, dos localizadas en cada área. En el área consolidada, la tierra localizada en frente al Estado Único (en la localidad de Tolosa, entre la Avenida 25, calles 26, 528 y 529), Se ubica a 3 cuadras del casco urbano y la avenida circunvalación, sobre la avenida 25, la cual es una arteria principal del eje norte del partido que se encuentra pavimentada. El terreno posee servicio de electricidad, agua potable y gas natural, y se encuentra en un área con buena cobertura de transporte público.

La segunda es una tierra localizada en la periferia sureste (entre las calles 116 y Avenida 7, y 81bis y Avenida 90) en la localidad de Villa Elvira, a 1.5 km del casco urbano, tiene buena cobertura de transporte público por estar sobre la Avenida 7, y se encuentra en una zona con servicio de agua, gas y electricidad.

En las áreas en crecimiento, una tierra vacante localizada en la localidad de L. Olmos (periferia suroeste) sobre la avenida 44 (entre las calles 173 y 179). Y por último, en la localidad de Arturo Seguí (periferia norte), una tierra de gran tamaño atravesada por la calle 446. En este sentido, la cantidad y diversidad de ejemplos de tierras vacantes localizadas en áreas en crecimiento pone de manifiesto que la ocupación de estas tierras sin previa urbanización implicaría un problema para la ciudad en su conjunto, por los costos que representa la extensión de los servicios e infraestructura básica hacia estas áreas, en lugar de la ocupación de terrenos más aptos. Pero a su vez, al tratarse de terrenos con estas condiciones, sus precios son más bajos, lo cual los hace más accesibles para mayor cantidad de población.

En área consolidada: tierra ubicada en periferia norte

En área consolidada: tierra ubicada en periferia sureste

En área en crecimiento: tierra vacante en
periferia suroeste

En área en crecimiento: tierra vacante en
periferia norte

Fig 39 Ejemplos de tierras vacantes en áreas consolidadas y en crecimiento

Fuente: imágenes satelitales de Google Earth, 2018

Tierras vacantes según estado actual: a partir de la definición de tierra vacante realizada en el capítulo 2, las tierras vacantes pueden encontrarse sin uso ni edificación, tratarse de tierras que han sido desafectadas de los usos para los que fueron pensados en el pasado, o estar sub utilizadas. Se considera que es importante reconocer este atributo de las tierras para una futura gestión desde el Estado ya que según se trate de uno u otro caso, la gestión de estos espacios requiere de tratamientos completamente diferentes.

A partir de este análisis, se identificaron 509 tierras sin uso y sin edificación (con un total de 3018.8 hectáreas); 15 tierras desafectadas de su uso anterior (con edificación pero sin uso actual), con un total de 222.3 hectáreas; y por último, 40 tierras vacantes sub utilizadas (952.5 hectáreas) (Fig 40, Tabla 14).

Fig 40 Tierras vacantes según estado actual
Fuente: Elaboración propia, 2018.

Tabla 14 Tierras vacantes según estado actual

	CANTIDAD	SUPERFICIE (HA)
Sin uso ni edificación	509	3018.8 ha
Desafectada de su uso anterior	15	222.3 ha
Sub utilizada	40	952.5 ha
Total	564	4193,6 ha

Fuente: Elaboración propia, 2019

En primer lugar, las tierras vacantes **sin uso y sin edificación** son las que tienen más presencia en el Partido. Incluyen terrenos intersticiales de una hectárea o más grandes, sin uso actual y sin edificación. A modo de ejemplo, se muestran a continuación tres tierras vacantes pertenecientes a esta categoría⁹⁰ (Fig 41). Una localizada en la periferia norte (entre las calles 26, 27, 452 y 454), en la localidad de City Bell, que se encuentra en un área consolidada. La segunda localizada en la localidad de Villa Elvira, sobre la Avenida 7, frente al Aeropuerto La Plata. Y la tercera es una tierra localizada en la periferia suroeste (entre las calles 161, 167, 38 y 42).

⁹⁰ Se muestran tres ejemplos en las periferias, ya que en el casco urbano no existen tierras vacantes de una hectárea o más de esta categoría.

Fig 41 Ejemplos de tierras vacantes sin uso ni ocupación
Fuente: Imágenes Satelitales Google Earth (2018)

En segundo lugar, se identificaron las tierras vacantes sin uso actual pero con edificación presente en el terreno -por haber sido **desafectada de su anterior** uso-, reconociendo un total de 15 tierras y 222.3 hectáreas en el Partido. Se trata de edificios abandonados, construidos en el pasado para una actividad específica que ya no se desarrolla en el lugar. Estas actividades pueden ser privadas (fábricas abandonadas, edificios comerciales abandonados, canteras en desuso), o públicas (espacios de ferrocarril que se encuentran actualmente sin uso, edificios pertenecientes al Estado abandonados).

Estas tierras poseen gran potencial para reutilizarse, tanto desde el sector público como desde el sector privado, planteando una problemática especial, desde el punto de vista urbano y legal. 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). A modo de ejemplo, se muestran a continuación tierras pertenecientes a esta categoría (Fig 42).

En las periferias del eje norte, se encuentra el ex Centro Oncológico de Excelencia (COE) La Plata. Este espacio está ubicado en la localidad de Gonnet, en calle 508 entre 17 y 18.

Se encuentra vacante desde junio del año 2006 (13 años), seis meses después de la muerte de su fundador y luego de que se lo inhabilitara para mantener pacientes internados⁹¹. Es de dominio del Estado Provincial (Gobierno Provincia de Buenos Aires). La tierra donde funcionaba el Centro había sido donada por la provincia, y otros apoyos nacionales, provinciales y municipales fueron claves para levantar el complejo. Cuando en 1997 se pidió la "quiebra con continuidad", las tierras debían ser devueltas, pero uno de los hijos de Mainetti apeló la solicitud y consiguió mantener el control. De no haberlo hecho, la provincia, que fue quien donó el predio, podría haberlo expropiado⁹². En esta tierra vacante existen diversos proyectos de refuncionalización que hasta la fecha no se han concretado. En el año 2013, se dio a conocer un proyecto para que el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires lo ceda por 30 años a la Facultad de Ciencias Médicas de la UNLP, a través de su entidad cooperadora Fundación Pedro Belou, para que funcione "como un 'servicio público no estatal'"⁹³. Así, el ahora ex COE se convertiría en el Hospital Universitario de Alta Complejidad 'José María Mainetti'. El edificio sería remodelado y ampliado con nuevos edificios.

También localizado en las periferias del eje norte, se reconoce el Ex supermercado mayorista Nini. Esta tierra se encuentra ubicada en la localidad de Tolosa, sobre la Avenida Circunvalación entre 26 y 27. Es de propiedad privada, y en los últimos años se han mencionado en distintos diarios de la región la utilización de este predio para el Mercado Central de la ciudad, pero luego fue localizado en otra parte de la ciudad.

Por último, en la periferia sureste, en la localidad de Villa Elvira, se localizan grandes tierras sin uso actual, de propiedad privada que han sido utilizadas en los años anteriores como canteras para la extracción de materiales de construcción. "La actividad extractiva en el Partido ha sido una de las principales causas de degradación del suelo provocando la pérdida irreversible de este recurso"⁹⁴. El resultado de las explotaciones es la presencia de grandes extensiones de suelos decapitados y cavas. La presencia de estos suelos genera

⁹¹ "El Centro Oncológico de Gonnet será un hospital universitario" DSD Bonaerense. Disponible en: http://www.dsdbonaerense.com/2013/12/el-centro-oncologico-de-excelencia-de-gonnet-sera-un-hospital-universitario/?fb_comment_id=1383439791907130_1630427907208316

⁹² "Fue un centro oncológico de excelencia y está abandonado" Diario La Nación. 27 de junio de 2008. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1025128-fue-un-centro-oncologico-de-excelencia-y-esta-abandonado>

⁹³ "El Centro Oncológico de Gonnet será un hospital universitario" DSD Bonaerense. Disponible en: http://www.dsdbonaerense.com/2013/12/el-centro-oncologico-de-excelencia-de-gonnet-sera-un-hospital-universitario/?fb_comment_id=1383439791907130_1630427907208316

⁹⁴ Universidad Nacional de La Plata (2001) "Observatorio de Calidad de Vida La Plata". Secretaría de Extensión Universitaria.

severos impactos ambientales y conflictos de uso de suelo. En este sentido, algunos problemas asociados a las cavas están en relación a la pérdida de productividad de suelos con buena aptitud agrícola, el riesgo de anegamiento o de transformarse en un foco de contaminación (ya que muchas son utilizadas como vertederos clandestinos de residuos domiciliarios, con riesgos de contaminación del agua subterránea y a la salud humana); riesgos para la vida humana (la mayoría de las cavas no poseen cerco perimetral para impedir el acceso, degradación del paisaje. Estas tierras tienen una superficie aproximada de 107 hectáreas, y representan un peligro para la población por el riesgo de inundación, y la presencia de basurales.

En este marco es importante mencionar el caso de la recuperación de una tierra vacante (desafectada de su uso anterior, una cantera) en la localidad de Gorina (calle 133 y 501)⁹⁵, en donde el propietario de la cantera la cedió al Municipio y fue transformado en un espacio público, a cambio del permiso para el desarrollo de un emprendimiento inmobiliario en las márgenes del Arroyo Don Carlos. Se trata de un desarrollo con participación público – privada⁹⁶.

Desafectada de su uso anterior: Centro Oncológico de Excelencia (COE) La Plata (periferia norte)

⁹⁵ **Entrevista 2.** Ex Coordinadora Plan Estratégico LP30 (Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de La Plata). Realizada el día 9 de octubre de 2018

⁹⁶ “El proyecto para urbanizar la cantera de Gorina ya fue elevado al Concejo” Diario Digital 0221, 22 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.0221.com.ar/nota/2018-11-22-20-7-0-el-proyecto-para-urbanizar-la-cantera-de-gorina-ya-fue-elevado-al-concejo-deliberante>

Desafectada de su uso anterior: Ex Supermercado Mayorista Nini (periferia norte)

Desafectada de su uso anterior: Canteras en desuso Villa Elvira (periferia sureste)

Fig 42 Ejemplos de tierras vacantes desafectadas de su uso anterior
Fuente: Imágenes Satelitales Google Earth (2018)

En tercer lugar, se identificaron las tierras vacantes **sub utilizadas**, a partir de la definición de sub-utilización realizada en el capítulo 2. Se trata de tierras que tienen un uso actual pero no alcanzan la plenitud de su potencial, que fueron pensadas / reservadas para otras actividades que nunca llegaron a concretarse, y poseen en la actualidad un uso muy inferior en relación a ese uso para el que había sido planificada. A modo de ejemplo, se muestran a continuación algunas tierras sub utilizadas presentes en el Partido (Fig 43).

En primer lugar, en el casco urbano, la tierra localizada entre las calles 3, 4, 48 y 49. Este terreno de una hectárea se encuentra ubicado en el centro de la ciudad, en la zona más valorizada del partido. En la actualidad, funciona un estacionamiento al descubierto. Se considera sub utilizada ya que el uso actual que posee es muy inferior a su potencial, por ubicarse en un área con todos los servicios, equipamientos, infraestructura y accesibilidad

En las periferias del eje suroeste, se localiza la Estación Gambier. Esta tierra vacante se encuentra ubicada en la localidad de Los Hornos, entre las calles 52, 40, 55 y Avenida Circunvalación. Se trata de una ex estación de ferrocarril, que pertenecía al Ferrocarril Provincial de Buenos Aires como parada intermedia en el ramal entre Avellaneda y La Plata. El tren no opera trenes de pasajeros desde 1977. Esta tierra se considera sub utilizada ya

que en la actualidad posee un uso muy inferior a su potencial, siendo su único uso un centro del jubilados ("El Campito n° 5"), con un paseo temático donde se exhiben elementos ferroviarios.

Son varios los ejemplos en la ciudad de La Plata de refuncionalización de terrenos ferroviarios, por ejemplo la Estación Provincial, y el Pasaje Dardo Rocha. En este sentido, existen distintos proyectos para el predio, entre los que se puede mencionar el "Proyecto Microtren La Plata" del año 2010⁹⁷ y el proyecto para trasladar la Municipalidad⁹⁸, pero hasta el momento ninguno llegó a concretarse⁹⁹. Por otro lado, existen entidades que promueven la recuperación de los trenes, como la Asociación Amigos del Ferrocarril Provincial.

Por último, en las periferias del eje sureste, se ubica el Aeropuerto de La Plata. Esta tierra de gran superficie (400 hectáreas) se localiza en la localidad de Altos de San Lorenzo, a 7 km al sureste del centro de la ciudad de La Plata (Avenida 13, Fuerza Aérea Argentina, esquina calle 610, en el Barrio Aeropuerto). El terreno es de dominio público, perteneciente al Gobierno Municipal de La Plata.

Se considera sub utilizado ya que el predio fue destinado para un proyecto que nunca llegó a concretarse. Actualmente se centra en la actividad de las distintas dependencias provinciales así como en escuelas de vuelo, chárter y particulares, y funciona como base operativa de medios aéreos del Plan Nacional de Manejo del Fuego. Tiene dos pistas, y una terminal de pasajeros. A lo largo del tiempo se ha intentado en reiteradas oportunidades su reactivación: en 2012 se anunciaron obras de reparación y ampliación de la pista, con el objetivo de recibir aviones de gran porte, pero no llegaron a concretarse¹⁰⁰. Desde hace años con cada elección, la estación aeroportuaria de la capital de la provincia figura en los discursos políticos: remodelación, ampliación de las pistas y construcción de un nuevo edificio para uso de los pasajeros¹⁰¹.

⁹⁷ "Proponen crear en La Plata un tren que recorra la circunvalación" Diario El Día, 30 de junio de 2015. Disponible en: <https://www.eldia.com/nota/2015-6-30-proponen-crear-en-la-plata-un-tren-que-recorra-la-circunvalacion>

⁹⁸ "Centro Administrativo Unificado. La Plata: Pérez Irigoyen propone trasladar la administración pública al predio de los talleres de Gambier". Disponible en: <http://www.cadenaba.com.ar/nota.php?id=32092>

"Presentan ambicioso proyecto de modernización para la capital bonaerense" CyP noticias, 28 de agosto de 2017. Disponible en: <http://cypnoticias.com.ar/2017/08/28/presentan-ambicioso-proyecto-de-modernizacion-para-la-capital-bonaerense/>

⁹⁹ **Entrevista 2.** Ex Coordinadora Plan Estratégico LP30 (Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de La Plata). Realizada el día 9 de octubre de 2018

¹⁰⁰ Fuente: Diario Hoy, 2 de junio de 2017

¹⁰¹ Fuente: laplata24.com.ar, 9 de enero de 2017.

Con la llegada de aerolíneas de bajo costo al país y el interés demostrado por tantas otras por operar en los cielos nacionales, el aeropuerto de La Plata podría aprovechar su potencial si se hicieran las remodelaciones pertinentes, adaptándolo a las necesidades de las aerolíneas actuales pero, sobre todo, de los pasajeros¹⁰².

Sub utilizadas: Estacionamiento 4 y 48 (casco urbano)

Sub utilizadas: Estación Gambier (periferia suroeste)

Sub utilizadas: Aeropuerto La Plata (periferia sureste)

Fig 43 Ejemplos de tierras vacantes sub utilizadas

Fuente: Imágenes Google Earth, 2018

¹⁰² “La reactivación del Aeropuerto de La Plata ya puso primera: ¿se dará?”. Diario Digital 0221, 14 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.0221.com.ar/nota/2019-5-14-8-29-0-la-reactivacion-del-aeropuerto-de-la-plata-ya-puso-primera-se-dara>

“Con las low cost, volvería a operar el aeropuerto de La Plata para vuelos de cabotaje y regionales”. Diario Clarín, 12 de abril de 2018. Disponible en: https://www.clarin.com/sociedad/low-cost-volveria-operar-aeropuerto-plata-vuelos-cabotaje-regionales_0_H1sRhR3of.html

4.2.3 Dimensión ambiental

Reconocer el entorno ambiental en donde están insertas las tierras vacantes es importante para poder aportar conocimientos que favorezcan su utilización con usos que contribuyan a mejorar la calidad ambiental de la ciudad. En este sentido, el atributo analizado en esta dimensión es el riesgo hídrico presente en la tierra¹⁰³.

Tierras vacantes según riesgo hídrico: se considera que es importante reconocer este atributo de las tierras para una futura gestión desde el Estado ya que las tierras vacantes pueden convertirse en espacios potencialmente riesgosos en relación a la inundabilidad, si se tratara de terrenos localizados en zonas inundables y se los ocupara sin considerar este aspecto. El riesgo hídrico de las tierras vacantes se analiza a partir de su ubicación en relación a los cauces de los arroyos y las planicies de inundación. Éstas son la parte geográfica que contiene un cauce (río, arroyo, lago) y que puede ser inundada ante una eventual crecida de las aguas de éste. En consecuencia, las tierras ubicadas sobre la misma se consideran con alto riesgo hídrico, ya que experimentan inundaciones ocasionales o periódicas.

La planicie de inundación (llanura aluvial, llanura de inundación, o valle de inundación) es la parte que contiene un cauce (río, arroyo, lago) y que puede ser inundada ante una eventual crecida de las aguas de éste. En consecuencia, las tierras ubicadas sobre la misma se consideran terrenos con alto riesgo hídrico, ya que experimentan inundaciones ocasionales o periódicas. Las inundaciones son el resultado de lluvias fuertes o continuas que sobrepasan la capacidad de absorción del suelo y la capacidad de carga de los ríos, riachuelos y áreas costeras. Esto hace que un determinado curso de agua rebalse su cauce e inunde tierras adyacentes. Las planicies de inundación son, por tanto, "propensas a inundación" y un peligro para las actividades de desarrollo si la vulnerabilidad de éstas excede un nivel aceptable (OEA, 1993). El Partido de La Plata ha experimentado en el año 2013 la peor inundación de su historia, y a partir de allí es importante considerar con especial atención esta problemática.

¹⁰³ Se reconocen los otros atributos que configuran esta dimensión, pero se priorizó éste, producto del efecto de la inundaciones ocurridas el 2 de abril del años 2013 en la ciudad de La Plata.

A partir del análisis de las tierras vacantes en relación a las planicies de inundación, se verifica que el 33.8% de las tierras vacantes del Partido se localiza en áreas de alto riesgo hídrico, y el 66.2% restante se localiza en áreas de bajo riesgo hídrico (Tabla 15). Si observamos la imagen (Fig 44), se verifica que gran cantidad de terrenos vacantes se ubican en relación a los cauces de los arroyos, por lo que podría inferirse que muchos de ellos podrían encontrarse sin uso justamente por esta razón.

Fig 44 Tierras vacantes según riesgo hídrico
Fuente: Elaboración propia, 2019

La expansión urbana sobre las tierras vacantes con alto riesgo hídrico, sin tener en consideración para su ocupación los aspectos relevantes para la intervención sobre estos espacios -como son construcciones aisladas elevadas, con características constructivas que admiten tolerancia a las inundaciones, entre otros- implica la exposición de gran cantidad de habitantes a situaciones de riesgo, como así también para sus bienes materiales, teniendo en cuenta que los principales problemas causados por las inundaciones son derivados de la ocupación antrópica de estas planicies aluviales.

Tabla 15 Tierras vacantes según riesgo hídrico

	CANTIDAD	SUPERFICIE (HA)
Riesgo hídrico alto	191	2147.9 ha
Riesgo hídrico bajo	373	2045.7 ha
Total	564	4193,6 ha

Fuente: Elaboración propia, 2019

A modo de ejemplo, se mencionan a continuación algunos casos (Fig 45):

Entre las tierras vacantes localizadas en zonas con alto riesgo hídrico, se puede mencionar el predio, localizado en los márgenes del Arroyo Regimiento, ubicado en calle 137 entre 70 y 72 (Los Hornos). En la actualidad el terreno ha sido expropiado y pertenece a la Municipalidad de La Plata¹⁰⁴, y será destinado a la realización de un parque recreativo y al mismo tiempo un reservorio de agua frente a eventuales desbordes del arroyo (con capacidad de retener 72.000 m³ de agua)¹⁰⁵. En los fundamentos para la realización del proyecto se indicó que se debe tener en cuenta que esta zona fue particularmente afectada en la inundación del año 2013, llegando a registrarse agua a 2 metros de altura. En la propuesta legislativa se menciona que “los reservorios son predios destinados a almacenar agua cuando las lluvias son intensas y el caudal de los desagües se eleva hasta un nivel que podría retardar la salida del agua, con lo que es derivada automáticamente hacia allí, para que una vez que la situación se normaliza, el agua alojada vuelva a los conductos que la lleven hacia el final de la cuenca regional” Hoy, es una tierra sin uso e intransitable. En el proyecto se remarca que “sin perjuicio del reservorio proyectado, en dichos inmuebles la autoridad municipal podrá realizar obras y emprendimientos para el esparcimiento de la comunidad, de hecho los vecinos vienen pidiendo que se cree un parque. Los terrenos, pertenecerían a una empresa, pero en el barrio resaltan que es un predio “sin uso, residual e intransitable, no solo por sus condiciones de abandono sino por encontrarse hundido en un pozo respecto del nivel de la calle y del terreno circundante”.

Por otro lado se menciona la tierra ubicada en el eje norte, entre el Camino Centenario y la Autopista La Plata – Buenos Aires, en un área inundable, y la tierra localizada en el eje sureste, sobre el Arroyo Maldonado.

¹⁰⁴ “Media sanción para la expropiación de un predio destinado a crear un reservorio” Diario El Día, 11 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.eldia.com/nota/2018-8-11-3-30-22-media-sancion-para-la-expropiacion-de-un-predio-destinado-a-crear-un-reservorio-la-region>

¹⁰⁵ “Construirán en Los Hornos un reservorio para mitigar el impacto de las lluvias extremas” Diario El Día, 26 de julio de 2019. Disponible en: <https://www.eldia.com/nota/2019-7-26-4-28-59-construiran-en-los-hornos-un-reservorio-para-mitigar-el-impacto-de-las-lluvias-extremas-la-ciudad>

Alto riesgo hídrico (periferia suroeste) Localización y proyecto de reservorio

Alto riesgo hídrico (periferia norte)

Alto riesgo hídrico (periferia sureste)

Fig 45 Ejemplos de tierras vacantes con alto riesgo hídrico

Fuente: Elaboración propia, 2018

4.2.4 Dimensión económica

El atributo de las tierras vacantes analizado en esta dimensión es la localización de las mismas en relación a la variación del precio del suelo entre los años 2010-2018, vinculándolo a las distintas delegaciones del Partido (a partir del análisis realizado en el capítulo anterior). Esta variable cuantitativa es complementada para el análisis de esta dimensión con otras cualitativas, de las cuales no se dispone información particularizada de la totalidad de las unidades de análisis¹⁰⁶, pero que sin embargo se consideran importantes a tener en cuenta a la hora de caracterizar las tierras vacantes pensando en la utilización de instrumentos de gestión. Estas variables son los motivos de la no circulación mercantil -vinculado a las tierras que no se encuentran ofertadas en el mercado-, y la deuda fiscal que puedan tener las tierras.

¹⁰⁶ A partir del relevamiento de precios de suelo realizado (Ver Anexo 2), no se pudo reconocer el precio de la totalidad de unidades de análisis, porque muchas de éstas no están ofertadas en el mercado.

Tierras vacantes y área según valorización: como fue mencionado en el capítulo anterior, la distribución de la tierra vacante en el mapa socio económico del territorio platense es heterogénea. Cada tierra urbana posee una localización única e irrepetible, que se traduce en la formación del precio del suelo. De este modo, los atributos que posee la tierra -su ubicación en relación a la ciudad, la disponibilidad de equipamientos e infraestructura, la cercanía a espacios verdes y comunitarios, la potencialidad constructiva, entre otros aspectos-, hacen que cada tierra vacante posea una situación diferencial con respecto de las otras, lo que impacta directamente en su precio.

De este modo, a partir del análisis de la variación del precio del suelo por delegación¹⁰⁷ entre los años 2010 y 2018, se relaciona cada tierra vacante con la localidad en donde se ubica. El resultado es que 369 tierras (65.4%) están en localidades donde la variación de precio promedio del suelo es menor al 160%¹⁰⁸, considerándolas localizadas en áreas valorizadas. Y las 195 restantes (34.6%) están localizadas en localidades cuya variación de precio promedio es igual o mayor al 160%, considerándolas localizadas en áreas en proceso de valorización (Fig 46, Tabla 16).

Es importante aclarar que se considera que todas las delegaciones del Partido se encuentran valorizadas o en proceso de valorización, ya que a partir del análisis realizado en el apartado 3.4.1 se reconoció que todas las delegaciones han aumentado su precio promedio del suelo en el período 2010-2018.

¹⁰⁷ Realizado en el capítulo 3, a partir del relevamiento de precios del suelo (ver Anexo 2 “Relevamiento de precios del suelo, octubre 2018”)

¹⁰⁸ El 160% es el incremento promedio que tuvieron los precios del suelo relevados en el Partido de La Plata entre 2010 y 2018 en dólares.

Fig 46 Tierras vacantes según variación del precio del suelo
Fuente: Elaboración propia, 2019

En relación a las tierras vacantes localizadas **en áreas valorizadas**, el alto precio del suelo sumado a que la tierra localizada dentro del área urbanizable no tiene incentivos institucionales o regulatorios para circular en el mercado, contribuye a que la ciudad se expanda cada vez más. Por un lado, el alto precio de las tierras vacantes ubicadas en estas zonas, genera que gran cantidad de personas busquen terrenos alejados pero que poseen un precio más bajo (por no poseer características favorables en relación a servicios, infraestructura, cercanía a equipamientos, accesibilidad, entre otros), dejando vacantes terrenos con mejores atributos pero con precios inaccesibles. En este marco, es importante destacar que los valores del suelo implican una diferenciación socioespacial en el territorio, ya que sólo aquellas personas que posean un nivel de ingreso acorde al precio de los terrenos podrán acceder formalmente a ellos.

Por otro lado, anuncios de nuevas políticas en relación a la vivienda hacen disparar el precio de los terrenos (como sucedió con el Pro.Cre.Ar), lo que induce a que se busquen tierras cada vez más alejadas de las áreas urbanas, en muchos casos en urbanas en crecimiento

o en áreas rurales adyacentes. En este sentido, las tierras vacantes localizadas **en áreas en procesos de valorización** son las que se ubican en las áreas de borde de la ciudad, coincidiendo con las áreas en crecimiento del Partido (analizadas en el apartado 4.2.2), en donde en general las tierras no se encuentran subdivididas, y presentan grandes dificultades o costos en relación a la extensión de los servicios, infraestructuras y equipamientos.

En este contexto, resulta importante recordar que la transformación de tierra rural a urbana, los aumentos de indicadores urbanísticos, la subdivisión de suelo, entre otros aspectos constituye un negocio para los propietarios, ya que incrementan exponencialmente su valor (como se analizó en el apartado 3.5), como se observó en las diferencias de precios entre las áreas consolidadas y en crecimiento. De este modo, en las áreas en proceso de valorización se podrían captar plusvalías, ampliar las cesiones de suelo, entre otros instrumentos, aportando a la redistribución de costos y beneficios en los procesos de valorización del suelo.

Tabla 16 Tierras vacantes según variación del precio del suelo

	CANTIDAD	SUPERFICIE (HA)
En área valorizada	369	2891,16 ha
En área en proceso de valorización	195	1302,44 ha
Total	564	4193,6 ha

Fuente: Elaboración propia, 2019

Es importante mencionar que gran cantidad de tierras vacantes no se encuentran ofertadas en el mercado. En este sentido, se considera importante que el Estado pueda indagar acerca de los motivos de la no circulación mercantil, reconociendo si las causas se encuentran en relación a procesos especulativos (con el fin de capturar incrementos de valor generados desde el Estado tanto a través de la inversión en infraestructuras como en el cambio en los usos del suelo), a la falta de recursos económicos por parte del propietario que impiden el desarrollo de la tierra (en algunos casos en relación a períodos de inestabilidad o crisis económica), o a otros aspectos. Identificar estos motivos aporta a poder intervenir con mecanismos que apunten a incidir sobre las lógicas del mercado, teniendo en cuenta que las formas de movilizar suelo según cada causa son distintas.

Es por esto que se considera que en el Partido de La Plata existe escasez física y económica, pero no jurídica:

- existe escasez económica refiriéndose a la disponibilidad efectiva de lotes en el mercado, que surge cuando al propietario le conviene retener el terreno en espera de un mayor y mejor uso futuro que le implique una ganancia superior.
- se considera que existe escasez física, por la presencia insuficiente de tierras vacantes urbanizadas con localización adecuada.
- no posee escasez jurídica, en relación a las regulaciones urbanas que establece el Estado para la restricción de determinados tipos e intensidades de uso de suelo, ya que al interior del área urbanizable existe un porcentaje considerable de tierras vacantes (18.3%).

Tierra vacante y situación fiscal de deuda: por último, al interior de la dimensión económica, es importante considerar el análisis de la situación fiscal de deuda, para poder identificar tierras que posean impuestos o tasas impagos, con el objetivo de aplicar instrumentos para movilizarla o adquirirla por parte del Estado. Aunque frente a esta cuestión no se ha logrado acceso a las fuentes de información, resulta importante resaltar su importancia al momento de avanzar en la prefiguración de estrategias de gestión. Para el análisis de este atributo es importante resaltar la importancia del trabajo articulado entre el municipio y el organismo provincial encargado de los aspectos fiscales.

4.3 | TIPOLOGIA DE TIERRA VACANTE

A partir de la identificación de las tierras vacantes en el Partido de La Plata y del análisis de sus atributos realizado (desarrollado a lo largo del presente capítulo en base a la metodología explicitada en el capítulo 1), se reconocen diferentes tipos de tierras, tendiente a orientar acciones para aplicar los distintos instrumentos de gestión en cada caso. Se utiliza la construcción de las tipologías para tener una visión integral de la problemática, reconociendo la complejidad y diversidad de tierras vacantes al interior de la ciudad.

Fig 47 Tipos de tierras vacantes en La Plata
Fuente: Elaboración propia, 2019

A partir del análisis, se pueden reconocer 4 tipos de tierras vacantes en el Partido (Fig 47, Tabla 17), en función de los atributos pertenecientes a la dimensión legal y espacial-funcional. A partir de estas tipologías, hay dos atributos que condicionan a los tipos de tierras: el riesgo hídrico que presenten, y el área según valorización en donde se localicen.

En relación a la dimensión ambiental -como se ha analizado en el apartado 4.2.3- existen tierras con bajo o alto riesgo hídrico. Este aspecto es importante a tener en cuenta a la hora de utilizar las tierras, considerándolas no urbanizables en el caso de no tener en cuenta este aspecto. A su vez, existen tierras localizadas en áreas valorizadas y en áreas en proceso de valorización, analizadas en el apartado 4.2.3. La valorización de la tierra es fundamental a tener en cuenta al momento de utilizar instrumentos de gestión, ya que influye directamente en el accionar del Estado y del mercado, teniendo en cuenta que muchas de las áreas que más se van a valorizar a futuro, pueden ser las que ahora tienen menor valor, por tener carencia de infraestructura y servicios. A partir del reconocimiento de este atributo se puede formular estrategias para disminuir la valorización económica

diferencial, captar plusvalías, entre otros aspectos. Se detallan a continuación los tipos de tierra vacante con sus características generales y algunos ejemplos de cada uno.

Tabla 17 Tipos de tierras vacantes

	CANTIDAD	SUPERFICIE (HA)
Tipo 1	61 (11%)	228.6 ha
Tipo 2	439 (77%)	2618 ha
Tipo 3	32 (6%)	326 ha
Tipo 4	32 (6%)	1021 ha
Total	564	4193,6 ha

Fuente: Elaboración propia, 2019

4.3.1 Tierras vacantes tipo 1

Se trata de tierras de dominio privado, localizadas en áreas consolidadas, sin uso ni edificación (Fig 48). Representan el 11% de total de tierras vacantes del Partido (61 unidades), con un total de 228.6 hectáreas. Por sus características, se consideran estratégicas y prioritarias de intervención. Se considera necesario indagar acerca de las condiciones que originan la vacancia de esa tierra, en relación a su propietario, para poder decidir sobre los distintos instrumentos a utilizar en cada caso.

En este marco, las condiciones que generan que el propietario la mantenga vacante pueden ser diversas (como se ha analizado en el capítulo 2). Desde la dimensión económica, las condiciones están en relación al funcionamiento del mercado de suelo y la racionalidad económica de los propietarios. Por un lado, puede tratarse de la retención especulativa de la tierra (a la espera de su valorización para obtener una ganancia extraordinaria con su venta, o estar a la espera de un cambio de uso de suelo), la falta de recursos económicos para utilizarla, la retención patrimonial de la tierra, como así también la existencia de deudas inmobiliarias con el fisco.

En relación a la dimensión legal, puede tratarse de propietarios desconocidos o difíciles de identificar (en función de inventarios precarios, herencias, abandono o complejas situaciones de litigio) o desinterés por parte del propietario en relación a esa tierra. Por otro lado, aun cuando haya recursos disponibles, los procesos de selección de un área adecuada, la elaboración de proyectos y la obtención de permisos demanda tiempo, pudiendo la tierra permanecer sin uso durante largos períodos

A Tierra vacante localizada en el eje norte

B Tierra vacante localizada en el eje sureste

Fig 48 Tierras vacantes tipo 1. Plano general y ejemplos

Fuente: Elaboración propia, 2019

4.3.2 Tierras vacantes tipo 2

Se trata de tierras de dominio privado, localizadas en áreas en crecimiento, sin uso ni edificación (Fig 49). Representan el 77% del total de tierras vacantes (439 unidades), con un total de 2618 hectáreas, lo que las constituye como el tipo con más presencia en el Partido. Estas tierras pueden encontrarse sin uso por diversas condiciones.

En relación a la dimensión económica, por tratarse de tierras que se encuentran en áreas en crecimiento, y teniendo en cuenta que la tierra constituye una reserva de valor y una forma de inversión segura y de bajo riesgo con relación a otras, invertir en tierras resulta un buen negocio principalmente en estas áreas de crecimiento, ya que el propietario puede obtener un excedente producto de la valorización del suelo. En este sentido, se puede inferir que sus propietarios pueden estar a la espera de su valorización para obtener una ganancia extraordinaria con su venta, o a la espera de un cambio de uso de suelo (por ejemplo, el pasaje de área complementaria a área urbana). Por otro lado, la cobertura de servicios que posea la tierra en sus cercanías muchas veces condiciona el uso de ésta, ya que muchos terrenos en las periferias platenses se mantienen vacantes por no poseer los servicios básicos.

Las tierras vacantes localizadas en algunas de estas áreas en crecimiento también se explica por las expectativas de valorización asociadas a la creciente demanda de suelo de la población de ingresos altos y medios, sea para uso residencial (por lo general, urbanizaciones cerradas), comercial (hipermercados y centros comerciales en sus diversos tipos) o de servicios. Sin embargo, estas preferencias de localización no tendrían lugar sin la presencia del Estado invirtiendo previamente en infraestructura pública, por ejemplo, en accesos viales (Baer, Carballo, 2016).

A su vez, al interior de esta tipología de tierras, pueden existir diversos casos. En el caso de tierras vacantes que no puedan desarrollarse por falta de recursos de los propietarios, es posible otorgar créditos o subsidio para la adquisición de vivienda o materiales de construcción. En el caso de tierras vacantes que se encuentran destinadas a urbanizaciones cerradas, pero todavía se mantienen sin uso por diversas razones (en algunos casos a la espera de aprobaciones municipales), la reutilización para otros usos es prácticamente imposible, el Estado no puede actuar dentro de ese perímetro, salvo cambiando la legislación vigente (Clichevsky, 2007). Para el caso de grandes extensiones de tierra vacante, deben formar parte de planes de desarrollo y formas de gestión que aporten a un crecimiento urbano más ordenado y sostenible.

A Tierra vacante localizada en el eje suroeste

B Tierra vacante localizada en el eje norte

Fig 49 Tierras vacantes tipo 2. Plano general y ejemplos

Fuente: Elaboración propia, 2019

4.3.3 Tierras vacantes tipo 3

Se trata de tierras de dominio privado, localizadas tanto en áreas consolidadas como en crecimiento, que se encuentran desafectadas de su uso anterior o subutilizadas (Fig 50). Representan el 6% del total de tierras vacantes (32 unidades), con un total de 326 hectáreas.

Teniendo en cuenta que algunas de las tierras que pertenecen al tipo 3 son canteras en desuso, se incluye una dificultad extra para su reutilización, pero resultan recuperables mediante obras o acciones adecuadas. En el caso del Partido de La Plata, existen decenas de antiguas explotaciones de tierra y tosca abandonadas, con un alto riesgo potencial. Algunas de ellas se encuentran clasificadas en el COU como “Zonas de recuperación territorial”, ya que, en su estado actual, no son aptas para usos urbanos.

En este sentido, es importante mencionar que la actividad de la construcción demanda recursos que implican la apertura y explotación de canteras de suelo, rocas, materiales granulares, entre otros, lo cual puede generar impactos ambientales si no son gestionados adecuadamente. A su vez, el abandono de las mismas genera riesgos en relación al ahogo de personas (en canteras con acumulación de agua), desarrollo de basurales a cielo abierto de residuos sólidos urbanos o domiciliarios, pérdida del valor de uso de suelo, alteración del escurrimiento superficial de cursos de agua, entre otros. La recuperación “responsable” de las mismas, podría convertirlas en lugares de esparcimiento, parques o complejos deportivos, lo cual implica que cada cantera asumiría un rol de reconversión para el uso social.

Por otro lado, también puede tratarse de edificios en desuso con edificación, que se encuentren abandonadas y representen un riesgo ambiental, que se podrían reutilizar para distintas actividades.

A Tierra vacante localizada en el casco

B Tierra vacante localizada en el eje sureste

Fig 50 Tierras vacantes tipo 3. Plano general y ejemplos

Fuente: Elaboración propia, 2019

4.3.4 Tierras vacantes tipo 4

Se trata de tierras de dominio público (pudiendo pertenecer al patrimonio municipal, provincial o nacional), que pueden estar localizadas tanto en áreas consolidadas como en crecimiento, sin uso ni edificación, desafectadas o sub utilizadas (Fig 51). Representan el 6% del total de tierras vacantes (32 unidades), con un total de 1021 hectáreas. Por tratarse de tierras de dominio público, se consideran estratégicas y prioritarias de intervención, y presentan una complejidad en relación al mismo Estado para utilizar sus propias tierras.

Estas tierras fiscales pueden mantenerse vacantes tanto por cuestiones legales-normativas (pudieron tratarse de tierras que legalmente no figuren a nombre del Estado por diversos motivos, o que se encuentren en largos juicios, entre otros aspectos), por cuestiones económicas (falta de recursos del Estado para movilizarlas), como así también por cuestiones relacionadas a la falta de interés por parte del Estado de dotarlas de nuevos usos.

En relación al primer aspecto mencionado, existe una cantidad de tierras vacantes que pertenecen al dominio público en el Partido, los cuales en muchos casos no figuran a nombre del Estado. Es por esto que es importante reconocerlos (a partir de la implementación del Registro oficial de tierras vacantes), para luego proceder al saneamiento integral de los inmuebles fiscales carentes de titulación, registrando a nombre del Municipio todos los inmuebles pertenecientes al dominio privado del Estado local (Baer, Carballo, 2016).

A Tierra vacante localizada en el eje suroeste

B Tierra vacante localizada en

Fig 51 Tierras vacantes tipo 4. Plano general y ejemplos

Fuente: Elaboración propia, 2019

4.4| CONOCER LOS ATRIBUTOS PARA APLICAR LOS INSTRUMENTOS

A modo de síntesis del presente capítulo, y a partir del análisis realizado, se puede concluir que en los últimos años, los procesos de crecimiento urbano han configurado un modelo de ciudad com-fusa en donde el 18.3% de la superficie urbanizable del Partido son tierras

vacantes, que poseen atributos diferenciales entre sí en relación a las dimensiones legal, económica, espacial - funcional y ambiental.

Gran cantidad de estas tierras pertenecen al tipo 2, es decir son de dominio privado y se encuentran en áreas en crecimiento, con déficit de infraestructura de servicios básicos, déficit de cobertura del servicio de transporte público y de equipamientos. Estas características se presentan sobre todo en las tierras ubicadas en las zonas más alejadas al casco urbano. En este sentido, es importante destacar que al tratarse de tierras de dominio privado, es fundamental activar mecanismos desde el Estado para su movilización.

Sin embargo, a partir del análisis se verifica que existen a su vez tierras vacantes al interior del área urbanizable que se localizan en áreas consolidadas, con infraestructura de servicios, buena accesibilidad y con bajo riesgo hídrico. Por sus características, se constituyen como espacios prioritarios para la intervención, considerándose estratégicas, en relación a que pueden transformar los entornos en donde están insertas, sin la necesidad de que el Estado genere una gran inversión para la provisión de los servicios. Estas tierras, pertenecientes al tipo 1 se mantienen vacantes por diversas razones -entre las cuales se puede mencionar los elevados precios de la tierra y la ineficiente gestión del suelo por parte del Estado-, impulsando la expansión urbana hacia las periferias cada vez más alejadas, con el consecuente costo para el Estado, mientras otros espacios mejores servidos quedan sin utilizarse, dejando en manos del mercado el crecimiento de la ciudad.

A su vez, se reconocen tierras vacantes que se encuentran desafectadas de su uso o sub utilizadas, con algún tipo de ocupación o intervención, tanto de dominio privado como fiscal (los tipos 3 y 4 respectivamente). Estas tierras ya fueron pensadas para un uso, o se encuentran con un uso considerablemente inferior al de aprovechamiento urbano, es por eso que revisten una complejidad extra para su gestión.

En este contexto, resulta importante considerar la influencia directa del mercado de suelo en la configuración urbana, como así también destacar que es el Estado quien debe intervenir, desde la normativa de usos de suelo, los impuestos, las obras, y las políticas públicas tendientes a favorecer el acceso de la población a la tierra, como así también a los equipamientos y servicios.

Es por esto que se considera que la construcción de tipologías a partir del reconocimiento de atributos diferenciales de estas tierras colabora a orientar el accionar del Estado, ya que a partir de éstos se puede reconocer el potencial y la factibilidad de aprovechamiento de estos espacios, sentando las bases para (re)pensar las formas de crecimiento urbano, a

partir de la aplicación de instrumentos de gestión diferenciales. En este sentido, teniendo en cuenta que no se trata sólo de “ocupar” un espacio no utilizado, sino que se trata de integrarlo a una compleja dinámica urbana, se entiende a la gestión de la tierra vacante como factor estratégico para el desarrollo de la ciudad.

Capítulo 5 | INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN DE TIERRA VACANTE

A efectos de incorporar las tierras vacantes a la dinámica urbana, en el presente capítulo se analizan los instrumentos que tiene el Estado para intervenir en el mercado de suelo y accionar sobre ellas en el Partido de La Plata, en pos de consolidar un rol protagónico del Estado en materia de regulación del mercado y gestión del suelo. Esta “caja de herramientas” disponible puede clasificarse según se trate de instrumentos para movilización de suelo, para su adquisición y administración, o para la planificación de esos futuros espacios de uso.

Este capítulo se basó en el análisis documental de la legislación vigente y las entrevistas realizadas a informantes clave del Estado. En la caracterización de cada uno de los instrumentos se realiza en primer lugar una explicación del mismo, su forma de aplicación, su función, y luego se especifica qué tipo de instrumento es, en qué marco regulatorio se encuentra, y su nivel de implementación en el Partido de La Plata.

5.1 | LA “CAJA DE HERRAMIENTAS” DEL ESTADO PARA REGULAR EL MERCADO

A partir de preguntarse cómo se puede abordar el problema de la vacancia de la tierra, surge la posibilidad que tiene el Estado de actuar sobre este fenómeno a partir de la política urbana en general, y de los instrumentos de gestión en particular.

En función de las políticas urbanas se diseñan y ponen en práctica diferentes instrumentos de regulación para que la ciudad no sea el resultado estricto de las lógicas del mercado (Barenboim, 2013). En este sentido, la “gestión de la tierra vacante” se entiende como la manera de ocuparse del no uso del suelo en una ciudad, y los “instrumentos para la gestión de tierra vacante” podrían interpretarse como las herramientas, mecanismos o formas de las que dispone el municipio para hacerlo. Se trata de una caja de herramientas que tiene el Estado municipal para intervenir en el territorio, pero sobre todo para intervenir en el mercado de suelo.

Resulta importante entender que los instrumentos a utilizar tienen que estar en relación con los objetivos que se quieren conseguir. Por eso, es necesario contar con un diagnóstico adecuado, reconociendo las tierras vacantes existentes y sus atributos, visualizando los problemas que se quieren resolver, para saber cuáles son los instrumentos acordes a utilizar en cada caso, y cómo se pueden combinar. De este modo, a partir de reconocer la “caja de herramientas”, se pueden pensar posibles “soluciones” a esos problemas.

Entre los objetivos de la utilización de los instrumentos se puede mencionar la regulación del mercado, la disminución de la segregación socio-espacial y el deterioro ambiental; en pos de favorecer el acceso al suelo de los distintos sectores sociales, y redireccionar los actuales procesos de crecimiento urbano que conforman la ciudad com-fusa. Esto implica evitar la retención de terrenos y la especulación, generar mecanismos de oferta de suelo para regular el mercado en la ciudad y la región, garantizar el acceso a la tierra y a la vivienda, y garantizar el suelo para las funciones públicas (vías, parques, equipamientos, áreas protegidas etc.).

En este contexto, se analizan a continuación distintos instrumentos para la gestión de la tierra vacante, desde una mirada transformadora y activa del Estado – sobre todo a escala municipal – orientado al fortalecimiento de su rol como regulador del suelo. Se trata de una diversidad de herramientas capaces de actuar sobre la diversidad de tierras vacantes presentes en el municipio. De este modo, a partir de los tipos generales de instrumentos analizados en el capítulo 2 (económicos, político-normativos y jurídicos), los instrumentos se pueden clasificar en: instrumentos para movilizar tierra; instrumentos para adquirir tierra para el municipio; instrumentos para administrar tierra del municipio y por último, instrumentos para planificar (Fig 52).

Fig 52 Clasificación de instrumentos para la gestión de tierra vacante
Fuente: Elaboración propia, 2019

A partir de estas definiciones, cabe preguntarse cómo se puede accionar e intervenir en relación a la tierra vacante en el Partido de La Plata. En este marco, existen gran cantidad de leyes tanto nacionales como provinciales (en especial se puede mencionar la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires), y ordenanzas municipales que se convierten en la “caja de herramientas” que tiene el Estado municipal para accionar sobre esta problemática.

5.2 | INSTRUMENTOS PARA MOVILIZAR TIERRA VACANTE

En primer lugar, se analizan los instrumentos para movilizar tierra vacante al interior de la ciudad. Se trata de instrumentos que puede utilizar el municipio para tener un rol activo en la utilización de tierras que se encuentren vacantes, promoviendo el uso eficiente de la infraestructura urbana. Tienen como fin facilitar la ejecución de proyectos sobre las mismas.

En este sentido, la imposición desde el Estado municipal de obligaciones sobre la tierra vacante -de construir, subdividir o urbanizar en un determinado plazo de tiempo–, apoyado en el plan urbano o en ordenanzas específicas, se considera un elemento importante para incentivar la movilización del suelo. En este marco, entre los instrumentos para movilizar suelo se pueden mencionar la edificación y parcelamiento obligatorio, la declaración de utilización o desarrollo prioritario, el reajuste de tierras, el programa “lotes con servicios”, el impuesto progresivo al lote baldío, los consorcios urbanísticos y las concesiones de uso.

5.2.1 Edificación y parcelamiento obligatorio¹⁰⁹:

Esta herramienta le permite a los municipios (a través de planes y ordenanzas específicas) exigir al propietario de una tierra vacante (en la ley se los denomina inmueble urbano baldío, con construcciones derruidas y/o paralizadas¹¹⁰), el cumplimiento de la obligación de

¹⁰⁹ El parcelamiento y edificación obligatorios es un instrumento de política urbana regulado en el decreto ley 8.912/77, con las modificaciones en los artículos 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90 y 92, introducidas en 2012 por la Ley 14.449, de Acceso Justo al Hábitat.

¹¹⁰ Art. 84. Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Decreto Ley 8912/77):

a) Baldío: Todo inmueble en cuyo terreno no existen edificaciones y no tiene uso para actividades económicas.

parcelar y/o de edificar la tierra de su titularidad, en las condiciones y plazos que establezca la ordenanza municipal, de acuerdo con los parámetros dispuestos por la normativa provincial.

Esta herramienta se encuentra presente -a nivel provincial- tanto en el Decreto/Ley 8912 (Art. 84) como en la Ley de Acceso Justo al Hábitat (Art. 64), en donde se establece que los plazos para edificar o urbanizar no podrán ser inferiores a tres ni superiores a cinco años, contados a partir de la declaración. Y a partir de la aprobación del proyecto, el propietario tendrá un año de plazo máximo para iniciar las obras. De este modo, se entenderá por parcelamiento o edificación concluida al completamiento de las obras previstas con las conexiones a los servicios necesarios, para permitir su habilitación¹¹¹. En el caso de que el propietario incumpla, el municipio puede aplicar un gravamen especial sobre la tierra vacante, de carácter progresivo, durante cinco años, que no puede superar el equivalente al 50% de la tasa de alumbrado, barrido y limpieza. Si luego del plazo persiste la falta de parcelación y/o edificación, la tierra queda declarada de utilidad pública y el municipio puede proceder a la expropiación. De este modo, el municipio deberá proceder al adecuado aprovechamiento de la tierra en un plazo máximo de cinco años, contados a partir de su incorporación a su patrimonio¹¹².

En el caso de tierras vacantes incorporadas al patrimonio municipal a través de la expropiación (por el incumplimiento de la edificación y parcelamiento obligatorio), el municipio tiene cinco años para hacer un aprovechamiento adecuado. El organismo municipal que recibe el inmueble puede hacer un uso efectivo de inmediato, o bien enajenarlo o darlo en concesión mediante un proceso licitatorio. Para esos dos últimos casos, el “adecuado aprovechamiento del inmueble” implica que se mantenga la obligación de parcelamiento y/o edificación. Es por esto que la venta o la concesión deben realizarse con ese cargo y el inmueble debe ser anotado en el Registro de la Propiedad Inmueble. Si

b) Edificación derruida: Aquellos inmuebles cuyos edificios se encuentren en estado de deterioro avanzado y hayan sido declarados inhabitables por resolución municipal.

c) Edificación paralizada: Aquellos inmuebles cuyas construcciones lleven más de cinco (5) años paralizadas. El propietario del inmueble sujeto a la declaración establecida deberá ser notificado por el Departamento Ejecutivo Municipal a través de un medio fehaciente, de la obligación según las normas aplicables. A tales efectos podrán conformarse consorcios urbanísticos. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html>

¹¹¹ Art. 85 Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Decreto Ley 8912/77). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html>

¹¹² Art. 86, 87 y 88. Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Decreto Ley 8912/77). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html>

se incumple el cargo, el municipio está obligado a revocar el dominio de la parcela¹¹³ (CELS, 2017b).

Se trata de un instrumento tributario (de tipo económico), utilizado como mecanismo disuasivo de la especulación, ya que les permite a los municipios tener un rol activo en la utilización de tierras que se encuentren vacantes por ser ociosas, que estén localizadas sobre todo en áreas consolidadas con buena dotación de infraestructura. El objetivo es promover el uso eficiente de la misma, que el Estado contribuyó a desarrollar mediante la inversión de recursos públicos, al ampliar la disponibilidad de suelo urbano. En efecto, al optimizar la infraestructura básica instalada, contribuye a una planificación y un ordenamiento territorial más eficiente (CELS, 2017b).

Por otro lado, este instrumento puede aplicarse en tierras vacantes al interior de las áreas consolidadas que se encuentren en estado de abandono. Se basa en la obligación del propietario de la tierra de edificar y/o urbanizar en función del interés común. En este marco, en el decreto/ley 8912 se establece que le corresponde a los municipios reglamentar la aplicación de este instrumento, y en particular, le corresponde al concejo deliberante reglamentar las condiciones de higiene y salubridad que deben reunir las tierras vacantes y, a su vez, prevenir y eliminar la contaminación ambiental¹¹⁴. Por eso, la obligación de edificar impuesta al derecho de propiedad no es en beneficio de la actividad administrativa o de un servicio público, sino de la comunidad en su conjunto por razones vitales de seguridad, higiene y confort (CELS, 2017b).

En cuanto al nivel de implementación del instrumento, no se reconocen casos en el Partido de La Plata. Sin embargo, se puede mencionar un caso en la Provincia de Buenos Aires, en el municipio de Villegas, en donde se lo denomina Zona de Edificación Necesaria. Se aplica en tierras localizadas en áreas consolidadas de la ciudad, donde hay pocas parcelas vacantes, que poseen todos los servicios y equipamientos. “Nuestra apreciación es que es un instrumento que se ha usado poco¹¹⁵”. Se trata de “un instrumento que tiene que ver

¹¹³ Ar. 88. Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Decreto Ley 8912/77). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html>

¹¹⁴ Art.27, incisos 8 y 17. Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto-Ley 6769/58) Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-58-6769.html>

¹¹⁵ **Entrevista 4.** 5 integrantes del equipo técnico de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires). Realizada el día 27 de septiembre de 2018.

más con los vacíos urbanos localizados en lugares más urbanizados. Antes de ampliar la ciudad, se pretende movilizar el suelo de los lugares más compactos, pero no se aplica¹¹⁶.

5.2.2 Zonas de desarrollo prioritario

El uso de este instrumento suele implementarse en determinadas áreas de la ciudad y tiene como objetivo revertir la situación de vacancia de tierras vacantes sin uso ni edificación, fomentar el desarrollo de edificaciones paralizadas o derruidas, impulsar la reorganización parcelaria y/o promover la concreción de determinados usos del suelo, pudiendo el municipio establecer plazos para urbanizar y/o edificar. No obstante, para lograr una mayor eficacia debe complementarse el uso de este instrumento con la aplicación de alguna herramienta fiscal que grave específicamente la ociosidad del inmueble (Baer, Carballo, 2016). Se trata de un instrumento de ordenamiento urbano (dentro del tipo político-normativo), que se encuentra presente en la Ley de Acceso Justo al Hábitat.

5.2.3 Reajuste de tierras

El fin de este instrumento es posibilitar la ejecución de un emprendimiento urbanístico en un área formada por dos o más tierras vacantes de diferentes propietarios, por medio de la modificación de su estructura parcelaria y jurídica (CELS, 2017b). “Es un instrumento de diseño, que sirve para reconfigurar los espacios de manera de poder optimizarlos y darles funcionalidad”¹¹⁷. Es un mecanismo por el cual se juntan una serie de propietarios, con o sin el Estado, para poder generar un proceso de urbanización diferente a lo que se producirían si cada uno de ellos hiciera un loteo individual, englobando distintas tierras sin uso para luego ejecutar una subdivisión parcelaria más adecuada desde el punto de vista de la estrategia urbanística local. Se puede utilizar en tierras vacantes localizadas en las periferias urbanas; en zonas donde sea necesario reestructurar un sector urbano con usos obsoletos, y donde sea necesario producir la reforma urbanística Integral de un sector (CELS, 2017b).

¹¹⁶ **Entrevista 5.** Integrante de equipo técnico de la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y vivienda (Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires). Realizada el día 23 de octubre de 2018.

¹¹⁷ **Entrevista 3.** Ex Director Unidad de Gerenciamiento Efectivo de Inmuebles Fiscales (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires). Realizada el día 7 de noviembre de 2018.

De este modo, los propietarios de tierras vacantes en un área o zona determinada, transfieren su respectivo derecho de propiedad a una entidad gestora o le permiten que bajo cualquier modalidad jurídicamente posible, utilice y ocupe temporalmente sus tierras, con el fin exclusivo de que desarrolle y lleve a cabo un plan específico de construcción, ampliación, reposición y mejoramiento de edificios y/o de infraestructura urbana básica, con la obligación, una vez concluidas las obras, de redefinir las unidades prediales y realizar las operaciones de transferencia de dominio de carácter compensatorio, que sean indispensables para ese mismo efecto. Los proyectos que requieran la utilización del mecanismo de reajuste de tierras podrán ser desarrollados por grupos de propietarios asociados a través de un plan particularizado, directamente por entidades públicas o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado¹¹⁸.

Se trata de un instrumento de ordenamiento urbano (de tipo político-normativo), por su naturaleza de administración de proyectos urbanos y propuestas de reordenamiento territorial, ya que se utiliza cuando se requiere la reconfiguración de la estructura parcelaria existente en los casos de creación o ampliación de núcleos urbanos sobre tierras vacantes; renovación, reestructuración o transformación de sectores en áreas urbanas o complementarias. Y al mismo tiempo es un instrumento de carácter económico, ya que supone fortalecer los procesos de financiamiento del desarrollo urbano y acordar en cada intervención esquema de distribución de cargas y beneficios.

Esta herramienta se encuentra presente -a nivel provincial- tanto en el Decreto/Ley 8912 (At. 92), como en la Ley de Acceso Justo al Hábitat (Art. 89, 90 y 92). Desde el marco legal, el reajuste de tierras se encuadrará en un plan particularizado que determinará la metodología de valuación de las tierras aportadas, la cual deberá tener en cuenta la normativa urbanística vigente antes de la delimitación del proyecto, así como los criterios de valoración de las tierras resultantes, que se basarán en los usos y densidades previstos en dicho plan¹¹⁹.

En cuanto al nivel de implementación del instrumento, no se reconocen casos en el Partido.

¹¹⁸ Art. 90 Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Decreto Ley 8912/77). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html>

¹¹⁹ Art. 92. Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Decreto Ley 8912/77). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html>

5.2.4 Lote con servicios

Una de las críticas que se hace al proceso de subdivisión que se propone en el Decreto/Ley 8912 es que en función de los objetivos de desarrollo ambiental y territorial que planteaba, para subdividir el suelo primero había que construir todos los servicios de infraestructura (primero subdividir, luego urbanizar, por último ocupar), pero que dentro de nuestras reglas de mercado y relaciones de propiedad del suelo, generó impactos muy altos en los procesos de valorización. Y la dificultad muy alta de los grupos populares y de los que no contaban con los ingresos suficientes para acceder al suelo (Curtit, Carballo, 2018). En este marco, el “Programa Lote con servicios” fue impulsado por el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda¹²⁰, destinado a facilitar el acceso al suelo urbanizado apto para la construcción de viviendas para la población de menores recursos. Con la participación de las provincias y los municipios, y en el marco de un reglamento específico, esta iniciativa tenía como fin activar y desarrollar parcelas de dimensiones y características adecuadas para distintos formatos de vivienda en el país¹²¹. En relación a la localización de las tierras vacantes, el programa promueve en principio que los predios se localicen en áreas urbanas, pero dan la posibilidad de que se localicen en área complementaria o rural adyacentes.

El programa posibilita un mayor rendimiento y aprovechamiento del suelo, ya que reduce las dimensiones mínimas de los lotes, pasando de 300m² (que exigía el decreto/ley 8912), a 200m². Y a su vez, permite que los servicios sean llevados progresivamente, por lo que en el costo inicial de la tierra vacante no está la carga sobre el precio del suelo; de esta manera, facilita la generación y el acceso. En este sentido, se intenta garantizar que los lotes que se generen tenga un destino de vivienda única, unifamiliar y permanente¹²².

Se trata de un instrumento de planificación (de tipo político-normativo) que se encuentra presente -a nivel provincial- en la Ley de Acceso Justo al Hábitat (Art. 17 a 25), para la captación, activación y desarrollo de tierra vacante, con la finalidad de contribuir al mejoramiento de las condiciones de hábitat, mediante la utilización de distintos mecanismos legales y de gestión. Y a su vez es un instrumento de tipo económico, ya que, además de fortalecer la generación de suelo urbanizado asequible -es decir inferiores a los precios de

¹²⁰ En calidad de organismo nacional competente en materia habitacional.

¹²¹ “Programa Lote con Servicios” Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Disponible en: <http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/programas/conveniogeneral.pdf>

¹²² **Entrevista 5.** Integrante de equipo técnico de la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y vivienda (Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires). Realizada el día 23 de octubre de 2018.

mercado-, apunta a recuperar una parte de la valorización inmobiliaria que se genera en las urbanizaciones promovidas en el Programa (Del Río, González, 2019).

Este instrumento se puede combinar con otros. Por un lado, con consorcios urbanísticos entre municipio y actores privados, con el fin de llevar adelante proyectos de urbanización, recibiendo cada parte una proporción de las tierras vacantes afectadas a lotes con servicios. Por otro lado, el reparto de cargas y beneficios debe ser razonable y se asienta en el principio de participación municipal en la valorización inmobiliaria. Por último, se combina con los bancos de tierra, ya que se busca incorporar tierra al dominio municipal con fines de atender la demanda habitacional (Del Río, González, 2019).

En cuanto a su nivel de implementación, a partir de las entrevistas realizadas no se mencionaron casos en el Partido¹²³. Sin embargo, se puede mencionar que entre los años 2014 y 2018 se aprobaron en la Provincia de Buenos Aires 137 proyectos de urbanización, equivalentes a cerca de 15 mil lotes con destino residencial en 52 municipios (entre los que se menciona al Partido de La Plata). La mayoría de los proyectos se realizaron en el interior de la provincia (106), y en la Región Metropolitana de Buenos Aires una menor proporción (31) (Del Río, González, 2019). Por otro lado, en el Partido de La Plata en particular, se puede mencionar la creación -en diciembre del año 2018- del “Programa de Generación de Suelo Urbano” a través del cual el municipio adhiere a la Ley de Acceso Justo al Hábitat y genera a partir del Programa Lote con Servicios las condiciones para que quienes viven en zonas precarias puedan regularizar su situación. Con esta medida, se busca facilitar las condiciones para subdividir los predios y generar las condiciones de comercialización a valores razonables y accesibles. En esta ordenanza se denomina “lote social” a la unidad parcelaria mínima, apta y accesible para la materialización de un hábitat familiar digno, y alcanza a tierras vacantes localizadas en áreas urbanas o complementarias según el COU. Entre los objetivos se menciona “completar los vacíos urbanos y ampliar sectores adyacentes no urbanizados, implementando la dotación progresiva de los servicios básicos de infraestructura”¹²⁴.

¹²³ **Entrevista 5.** Integrante de equipo técnico de la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y vivienda (Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires). Realizada el día 23 de octubre de 2018.

¹²⁴ “Generación de suelo urbano. Cientos de familias platenses podrán acceder a un terreno con la ordenanza de lote social”. Diario digital 0221. 27 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.0221.com.ar/nota/2018-12-27-9-4-0-cientos-de-familias-podran-acceder-a-un-terreno-con-la-ordenanza-de-lote-social>

5.2.5 Impuesto progresivo al lote baldío / Tributo por inmueble baldío

Este instrumento implica la aplicación de un impuesto a los propietarios de tierras que se localizan al interior de la ciudad, y no tengan uso. El objetivo de este instrumento es desalentar la especulación inmobiliaria, incentivando la construcción y el desarrollo productivo. Para tal fin, el impuesto, tasa o tributo debe ser lo suficientemente elevado para incentivar al propietario a utilizarlo u ofrecerlo en el mercado. Se pierde eficacia si el tributo que grava la tierra ociosa no es significativo (CELS, 2017a). Por otro parte, se puede eximir del pago del tributo por seis meses a aquellos contribuyentes que hayan obtenido un permiso de obra que los habilita para edificar en la tierra.

Existen distintas formas de aplicación de este tributo. En muchos casos no se hace diferencia entre el impuesto a las tierras vacantes y las ocupadas, no imponiendo penalidades a las tierras no desarrolladas. En otros, el impuesto incidente sobre la tierra vacante es menor que el incidente sobre la tierra ocupada, suponiendo un estímulo a su prolongada desocupación. A su vez, puede aplicarse el tributo a la tierra vacante como un impuesto progresivo en el tiempo, como propuesta de desestímulo a los comportamientos especulativos y de captura, por parte de los propietarios, de las plusvalías generadas a partir de inversiones públicas, en su forma tradicional (Larangeira, 2004), teniendo en cuenta que “el tributo por inmueble baldío puede contribuir a solucionar la problemática de la tierra vacante, si se logra desde una decisión política visibilizar que se puede dinamizar tierra desde este instrumento¹²⁵”.

Se trata de un instrumento tributario (de tipo económico), utilizado como mecanismo disuasivo de la especulación, para incentivar la construcción. Pero es importante reconocer que si bien la instauración de impuestos progresivos en el tiempo puede ser útil para forzar la salida a mercado de las tierras retenidas con fines especulativos, no siempre esta vía se constituye en la alternativa más eficiente, ya que, como se ha analizado en el capítulo 2, las condiciones que originan la vacancia de la tierra son de múltiples causalidades. A su vez, es un instrumento de financiamiento, ya que genera ingresos para el desarrollo del territorio.

En relación a su nivel de implementación en el Partido de La Plata, existe un tributo al terreno baldío a nivel municipal. El mismo, regido por la Ordenanza Impositiva del

¹²⁵ **Entrevista 3.** Ex Director Unidad de Gerenciamiento Efectivo de Inmuebles Fiscales (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires). Realizada el día 7 de noviembre de 2018.

municipio¹²⁶, diferencia los inmuebles edificados de los terrenos baldíos en relación a las alícuotas a aplicar sobre la base imponible de la tasa por servicios urbanos Municipales. De este modo, los terrenos baldíos tributas con un adicional del 125% en relación a los edificados. Sin embargo, no se reconoce un impuesto que sea progresivo en el tiempo, aunque se ha propuesto su implementación desde el Consejo Local, pero no se ha llevado a cabo hasta el momento¹²⁷.

Por otro lado, a nivel provincial, el recaudador de este impuesto es la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA), que diferencia en su impuesto a la propiedad a las tierras con edificación, denominándolas “planta urbana edificada”, y las tierras sin edificación, denominándolas “planta urbana baldío”, regulado por el Código Fiscal¹²⁸.

Si bien se reconoce la aplicación de tasas sobre tierras vacantes tanto a nivel provincial como municipal, se considera que las mismas no son suficientes para disuadir la especulación, a efectos de establecer mecanismos para la movilización del suelo.

5.2.6 Consorcio urbanístico

Este instrumento le permite al propietario de la tierra vacante, que no esté en condiciones financieras para emprender obras, asociarse con el Estado y otros actores privados para ejecutar proyectos de urbanización o edificación¹²⁹. El consorcio urbanístico es un instrumento para ambas partes, ya que el propietario notificado puede requerir que se formalice el consorcio y el municipio debe analizar la conveniencia y la posibilidad de establecer este mecanismo para el aprovechamiento de la tierra (CELS, 2017b).

Se trata de acuerdos celebrados entre un municipio con otras organizaciones gubernamentales o particulares para la realización de estrategias, objetivos, directrices, planes, proyectos y reglamentaciones. Deben contar con especificaciones mínimas y generales, en relación al objetivo del convenio y las metas a alcanzar dentro de los plazos totales o parciales que se establezcan en el mismo; las prestaciones y contraprestaciones

¹²⁶ Ordenanza Impositiva del Municipio de La Plata (Ordenanza N° 11.753/2018) Disponible en: <http://www.apronline.gov.ar/?modulo=ordenanzas>

¹²⁷ **Entrevista 1.** Director de Tierras y Vivienda (Dirección de Tierras y Vivienda de la Municipalidad de La Plata). Realizada el día 18 de octubre de 2018

¹²⁸ Código Fiscal (Ley 10.397). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-10397.html>

¹²⁹ Art. 55 y 56. Ley de Acceso Justo al Hábitat (Ley N° 14.449). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14449.html>

a que se obligan las partes con indicación de tiempo y forma; las formas de control periódico que se ejercerá con respecto a los contenidos y resultados parciales de lo convenido, a los efectos de asegurar el éxito del mismo. En aquellos casos en que por ejecución de convenios urbanísticos haya beneficios económicos para el municipio, éstos suelen ser asignados al fondo específico (Reese, 2003).

Se trata de un instrumento de tipo jurídico, económico y político-normativo. Por un lado, es jurídico ya que como figura propone asociar a diferentes propietarios a una persona jurídica, y permite estimular a aquellos propietarios de tierras vacantes que se encuentran imposibilitados económicamente de desarrollarla, ya que de lo único que disponen es de ese activo -que es inmueble- de participar. Por otro lado, es un instrumento político-normativo, ya que tiene una naturaleza administrativa del proceso de urbanización; y al mismo tiempo es económico, ya que busca generar esquemas más sólidos de financiamiento e incluye distribución de costos y beneficios del proceso de urbanización. Se encuentra presente en la Ley de Acceso Justo al Hábitat (Art. 55 y 56)¹³⁰.

El consorcio es un instrumento con autonomía, que sirve per se, pero capaz de conjugarlo con otro instrumento como el lote con servicio o la vivienda de hábitat. Por otro lado, el consorcio también puede servir como instrumento suplementario al parcelamiento y edificación obligatoria.

En relación a su nivel de implementación, en el Partido de La Plata se han realizado algunos consorcios urbanísticos con actores privados para la realización de loteos sociales, en donde los privados proveen las tierras vacantes y las dotan de infraestructura, y el Estado en contraprestación modifica los indicadores urbanísticos para que se puedan lotear, como forma de ir ocupando las tierras sin uso generando loteos sociales¹³¹ (el “lote social” se menciona en la Ordenanza 10.703)¹³².

Pero su aplicación no es muy reiterada. En este sentido, son múltiples las causas vinculadas a la escasez de implementación de este instrumento, teniendo como común denominador la falta de conocimiento sobre las bondades de una operación consorciada entre diversas áreas/entes estatales y los particulares, y que los gobiernos locales suelen carecer de recursos (humanos, técnicos y monetarios) y capacidad de gestión para la toma de

¹³⁰ **Entrevista 1.** Director de Tierras y Vivienda (Dirección de Tierras y Vivienda de la Municipalidad de La Plata). Realizada el día 18 de octubre de 2018

¹³¹ **Entrevista 1.** Director de Tierras y Vivienda (Dirección de Tierras y Vivienda de la Municipalidad de La Plata). Realizada el día 18 de octubre de 2018

¹³² Art. 191. Código de Ordenamiento Urbano del Partido de La Plata (Ordenanza 10.703/00). Disponible en: http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/Cou/or10703_parte1.asp?ver=&resol=#titulo7

iniciativa, conformación y consecución de la modalidad de gestión. Por otra parte, los propietarios pueden carecer de recursos materiales o mostrarse renuentes de afrontar por cuenta propia, los requisitos mínimos para transferir o vender el inmueble (Baer, Carballo, 2016).

5.2.7 Concesión de uso

La concesión de uso es el contrato administrativo mediante el cual el que ejerce el dominio de la tierra vacante (el Estado en cualquier de sus niveles, o un privado) acuerda el uso de la misma durante un período determinado, recibiendo un canon u otra contraprestación que se fije previamente. Puede tratarse de tierras pertenecientes tanto al dominio público como al dominio privado.

En el caso de tierras vacantes de dominio público, los privados que obtengan la concesión de uso deberán abonar un canon anual, durante el tiempo preestablecido. Por el contrario, en el caso de que las concesiones sean entre organismos pertenecientes a distintos niveles del Estado, podrán otorgarse permisos a título gratuito. Por otro lado, en el caso de tierras vacantes de dominio privado, el Estado puede utilizarlas por un tiempo predeterminado.

Se trata de un instrumento de tipo jurídico, que en el caso de tierras vacantes de dominio público nacional se encuentra regulado por los decretos 1382/2012¹³³, 2670/2015 y 1.382/2012¹³⁴; y en el caso de tierras vacantes de dominio público provincial se encuentra regulado por el decreto-ley provincial 9533/80 (art. 28 al 38).

En relación a su nivel de implementación, se puede mencionar como antecedente a nivel municipal en el Partido de La Plata, el Programa “Chau baldío”, aprobado en el año 2008 (enmarcado en la Ordenanza N° 10459). Tenía como objetivo “afectar inmuebles ubicados en el radio del Partido para destinarlos al emplazamiento de espacios verdes, parqueización, plazas o centros comunitarios”. Para tal fin, el mecanismo consistía en suscribir un convenio con el titular de dominio, y el municipio era el encargado de la construcción de la plaza y su mantenimiento, hasta el eventual vencimiento del convenio. La cesión nunca era inferior a tres años, pudiendo renovarse. Además, la ordenanza contemplaba que “entidades de bien público, organizaciones comunitarias y vecinos podrán elaborar propuestas de intervención y/o mantenimiento de los predios afectados mediante los convenios suscriptos”. Este

¹³³ Decreto 1382/2012 Decreto de creación de la Agencia de Administración de Bienes del Estado. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/200638/norma.htm>

¹³⁴ Administración Pública Nacional

programa ha permitido crear alrededor de 50 plazas y parques en el casco urbano y en la periferia de la ciudad¹³⁵ (Frediani, 2016).

5.3 | INSTRUMENTOS PARA LA ADQUISICIÓN DE TIERRA VACANTE PARA EL MUNICIPIO

Estos instrumentos tienen el fin de adquirir tierra vacante para el dominio privado¹³⁶ del Estado municipal. En este marco, se mencionan cuáles son las situaciones en las que el municipio podría captar tierra o dinero. Mientras el Decreto-Ley 8.912 refiere únicamente a la expropiación, se hace referencia a continuación a las distintas posibilidades de intervención que tiene el Estado municipal como alternativa a la expropiación, contempladas en diversas normas de rango nacional y provincial.

Entre los instrumentos para adquirir tierra vacante para el municipio se pueden mencionar la compensación de deudas tributarias por tierra, el juicio de apremios, la ocupación de tierras vacantes en estado de abandono, la prescripción administrativa, la herencia vacante, el abandono o acción declarativa de vacancia, el traspaso de tierras, la donación, la expropiación, la cesión de tierras, la participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias y el suelo creado.

5.3.1 *Compensación de deudas tributarias por tierra*

Este instrumento, le permite a los municipios invitar al propietario deudor a compensar su deuda¹³⁷ -ya sea el impuesto inmobiliario con la provincia o las tasas con el municipio- a

¹³⁵ Entre otros, se destaca el parque recreativo “Jorge Julio López”, emplazado en el terreno de la ex fábrica Ripoll, un predio de 2 hectáreas ubicado en 66 y 148 en Los Hornos, así como la plaza de Diag. 80 y 115, y el Parque Recreativo Zona Norte en Camino Gral. Belgrano y 516 (Ringuelet), que en sus 5 hectáreas, cuenta con sector de juegos infantiles, módulos deportivos, cancha de fútbol, pista de skate y patín, pista de atletismo, y circuito aeróbico. Además de la pista de skate en el mencionado Parque Recreativo, se añaden otras dos en 82 bis y 118 (Villa Elvira) y en 32 y 25. Al mismo tiempo, se contabilizan 10 circuitos aeróbicos y biciesendas instaladas principalmente sobre la rambla de Circunvalación (Avenidas 31, 72, 32, y 120).

¹³⁶ Se entiende por dominio privado del municipio a los bienes que no están afectados al uso ni al servicio público. A diferencia de los bienes de dominio público del estado, que están sujetos a un régimen jurídico especial -dada su naturaleza pública son inalienables e imprescriptibles-, los bienes de dominio privado se rigen por el Derecho Privado, porque el Estado actúa en condición de igualdad con los particulares.

¹³⁷ **Entrevista 4.** 5 integrantes del equipo técnico de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires). Realizada el día 27 de septiembre de 2018.

cambio de tierra, con la condición de que el municipio destine las tierras así incorporados a la solidaridad social¹³⁸ (CELS, 2017b). Se transmite de un particular propietario a la municipalidad, y “la municipalidad acepta esa transmisión (que se realiza a través de la Escribanía General de Gobierno), en forma gratuita, y pasa al dominio del municipio”¹³⁹. Esta norma puede ser utilizada también en los casos en que existan juicios de apremio en trámite.

De este modo, el “canje” de tierras por condonación de deudas de tasas municipales o provinciales se convierte en una alternativa para que el Estado constituya una reserva de tierras que luego se incorpore a un proyecto de desarrollo, sea de forma unilateral o en consorcio con el sector privado (Larangeira, 2004).

Se trata de un instrumento de tipo jurídico, que se encuentra regulado por la Ley Provincial 11.622¹⁴⁰. En cuanto a su nivel de implementación, no se dispone de información de datos oficiales ni se ha podido relevar con las entrevistas para evaluarlo.

5.3.2 Juicio de apremios

En el caso de que exista una tierra vacante cuyo propietario tenga deudas con el fisco, “el municipio puede iniciar el juicio de apremio para el cobro judicial de los créditos fiscales por tributos, accesorios y multas”. Se trata de un juicio en donde el Estado le cobra al propietario de la tierra vacante por no haber pagado los impuestos de su terreno, y en el caso de no querer pagar, se paga con los bienes (es decir, con la tierra).

Se trata de un instrumento de tipo jurídico, que se encuentra regulado por la Ley provincial 13.406¹⁴¹. Y a su vez es económico, por su carácter de control tributario. En cuanto a su nivel de implementación, no se dispone de información de datos oficiales ni se ha podido relevar con las entrevistas para evaluarlo.

5.3.3 Ocupación de tierras vacantes en estado de abandono

A partir de ordenanzas municipales, se puede establecer la obligatoriedad de mantener las tierras vacantes dentro del área urbana en condiciones de limpieza, libre de pastizales,

¹³⁸ Art. 4. Ley 11.622. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-11622.html>

¹³⁹ **Entrevista 3.** Ex Director Unidad de Gerenciamiento Efectivo de Inmuebles Fiscales (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires). Realizada el día 7 de noviembre de 2018.

¹⁴⁰ Ley 11.622. disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-11622.html>

¹⁴¹ Ley Provincial 13.406. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-13406.html>

acumulación de basura, escombros o cualquier otro elemento que signifiquen un peligro real o potencial a la salud y/o al medio ambiente y/o daño a la comunidad. En caso de no cumplir, desde el municipio se pueden disponer ordenanzas para la ocupación de estas tierras ubicadas en la planta urbana que estén en estado de abandono y que por razones de higiene o seguridad, afecten los intereses de la comunidad.

“Cuando una tierra vacante amenaza contra la salubridad (se encuentra en ruinas, hay pastizales, ratas, basurales), el Estado está capacitado para ocupar (que significa no poseer¹⁴²): limpiarlo, mejorarlo, y se le cobra al titular”¹⁴³. Esta ocupación tiene un carácter temporal. Una vez que haya sido resuelta la situación que afectaba los intereses de la comunidad, la tierra es reintegrada al propietario, quien debe abonar al municipio las sumas correspondientes a los servicios y mejoras realizadas (CELS, 2017b).

Se trata de un instrumento de tipo jurídico, que se encuentra regulado por la Ordenanza General N° 38/69 de la Provincia de Buenos Aires (Art. 3 y 5)¹⁴⁴, y político - normativo por su carácter administrativo.

En cuanto a su nivel de implementación, se puede mencionar como antecedente a nivel municipal en el Partido de La Plata, un programa aprobado en el año 2008, de “Erradicación de Basurales en Terrenos Baldíos de la Ciudad”, enmarcado en la Ordenanza N° 10459, la cual establecía un nuevo procedimiento de intervención del municipio en los predios que son denunciados por los vecinos como carentes de limpieza y mantenimiento (Frediani, 2016). El programa tenía como objetivo, reciclar lotes abandonados y sin mantenimiento en espacios de uso público, con el fin de resolver problemas que afectan a la salud pública, ya que en la mayoría de los casos se trata de predios convertidos en basurales o pastizales -que además aportan inseguridad (Frediani, 2016). En cuanto al procedimiento, una vez asentada la denuncia, se intima al dueño de la tierra a limpiarla en un plazo de quince días, so pena de multas que incluirán un monto punitivo más lo que cueste al erario público hacerse cargo de la limpieza. Como alternativa, el municipio ofrece al propietario suscribir un convenio de uso, por un período acordado entre ambas partes, para que quienes no puedan mantener los predios dejen esas tareas sin costo alguno en manos comunales. En ese contexto, cada vez que un propietario accede a firmar un convenio de uso, se realiza

¹⁴² La posesión es cuando se ocupa con ánimo de dueño. En cambio, en la ocupación se reconoce la existencia de un dueño.

¹⁴³ **Entrevista 3.** Ex Director Unidad de Gerenciamiento Efectivo de Inmuebles Fiscales (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires). Realizada el día 7 de noviembre de 2018.

¹⁴⁴ Ordenanza General N° 38 Año 1969. Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/ord-38.html>

una ronda de consultas con los vecinos el destino más apropiado para el terreno (Frediani, 2016). Según las cifras que se manejan en Proyectos Especiales, se analizaron 300 expedientes, y "seis de cada diez predios denunciados han sido limpiados por sus dueños, el resto fue saneado a su cuenta y cargo"¹⁴⁵.

5.3.4 Prescripción administrativa

La prescripción administrativa es un instrumento que permite (entre otras cosas) la regularización dominial de la tierra vacante (ociosa o abandonada) sobre la que los municipios ejercían derechos posesorios (Scatolini, 2013), en los cuales no existe un propietario o un poseedor de tierra. "La prescripción administrativa es una manera de adquirir el dominio previsto por el Código Civil y Comercial (...) se tiene que hacer a través de un juicio que se llama usucapión o prescripción adquisitiva"¹⁴⁶.

Le permite al Estado (con la misma situación que los particulares), que si tiene la posesión de una tierra de forma pública, pacífica y continua durante 20 años, pueda quedarse con la propiedad, con la diferencia de omitir el juicio del procedimiento. Por ende, la propiedad de la tierra prescribe por la posesión continua de veinte años, sin necesidad de título y por buena fe del poseedor¹⁴⁷. "La usucapión es la incorporación al patrimonio fiscal -a favor del Estado municipal, nacional o provincial- de tierra sobre la cual el municipio la provincia o la nación pueda demostrar que ejerció actos posesorios"¹⁴⁸. Si bien parecería una cuestión meramente formal (transferencia de titularidad de una tierra que ya poseía en la práctica el Estado) reviste una gran utilidad en ordenamientos jurídicos como el nuestro en el que si bien se atribuye a la posesión un valor relevante, la propiedad solo se configura con el título de propiedad y su inscripción registral posterior otorgando la publicidad del acto para terceros (Scatolini, 2013).

Se trata de un instrumento de tipo jurídico, y político-normativo por su carácter administrativo, que se encuentra regulado por la Ley nacional N° 24.320 de Inmuebles fiscales, del año 1994, la cual regula el procedimiento mediante el cual los municipios

¹⁴⁵ "Buscan reciclar baldíos y basurales en plazas". Fuente: Diario El Día, 08/06/2009. Disponible en: <https://www.eldia.com/nota/2009-6-8-buscan-reciclar-baldios-y-basurales-en-plazas>

¹⁴⁶ **Entrevista 3.** Ex Director Unidad de Gerenciamiento Efectivo de Inmuebles Fiscales (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires). Realizada el día 7 de noviembre de 2018.

¹⁴⁷ Art. 4.015. Código Civil y Comercial de la Nación (Ley N° 26.994). Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm>

¹⁴⁸ **Entrevista 7.** Ex Director Programa Pro.Cre.Ar (Subsecretaría de desarrollo urbano y vivienda. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, República Argentina). Realizada el día 4 de octubre de 2018.

pueden adquirir el dominio de inmuebles a través de esta vía, sin necesidad de seguir la judicial (CELS, 2017b).

De este modo, en caso de que una tierra pertenezca al dominio privado, pero sobre el mismo ejerza la posesión real el Estado (a través de organismos provinciales o municipios), la Ley N° 24.320 establece la posibilidad de efectuar un trámite administrativo que permite incorporar su titularidad y pleno derecho a disponer de él por parte de la Provincia o municipio que lo poseyó (Scatolini, 2013).

En cuanto al nivel de implementación del instrumento, se puede mencionar un caso en la Provincia de Buenos Aires, “se necesitaba tierra vacante en Bahía Blanca para hacer loteos en el marco del Programa Pro.Cre.Ar, y se aprovechó una fracción muy grande, con una muy buena localización, que estaba a nombre de privados, pero en posesión del quinto cuerpo de ejército hacía muchos años, sin título, y no se usaba. Se lo incorporó por decreto del poder ejecutivo al dominio del fisco nacional, y luego de estar regularizada se pudo lotear¹⁴⁹”.

5.3.5 Herencia vacante

Desde lo civil, la problemática de la vacancia de la tierra se puede abordar con un instrumento que es la herencia vacante. Teniendo como base que las sucesiones vacantes pertenecen al patrimonio privado de las provincias¹⁵⁰; cuando fallece una persona que posee una tierra vacante y que no deja herederos (los tiene pero no se presentan, renuncian a ella, o no pueden justificar su derecho hereditario) el bien pasa al dominio del Estado¹⁵¹.

Se trata de un instrumento de tipo jurídico, que se encuentra presente a nivel nacional en el Código Civil y Comercial (Art. 2648)¹⁵², en donde se menciona que “pertenecen al Estado nacional, provincial o municipal, sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales: a) los

¹⁴⁹ **Entrevista 7.** Ex Director Programa Pro.Cre.Ar (Subsecretaria de desarrollo urbano y vivienda. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, República Argentina). Realizada el día 4 de octubre de 2018.

¹⁵⁰ Art. 2.648. Código Civil y Comercial de la Nación. (Ley N° 26.994). Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm>

¹⁵¹ **Entrevista 3.** Ex Director Unidad de Gerenciamiento Efectivo de Inmuebles Fiscales (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires). Realizada el día 7 de noviembre de 2018.

¹⁵² Art 2648. Código Civil y Comercial de la Nación. (Ley N° 26.994).

Herencia vacante. Si el derecho aplicable a la sucesión, en el caso de ausencia de herederos, no atribuye la sucesión al Estado del lugar de situación de los bienes, los bienes relictos ubicados en la Argentina, pasan a ser propiedad del Estado Argentino, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o de la provincia donde estén situados. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm>

inmuebles que carecen de dueño¹⁵³. A partir de este artículo presente en el Código Civil, se puede presumir que las tierras vacantes que no tengan dueño, pertenecen al dominio del Estado. A nivel provincial es regulado por la ley provincial 7322/67¹⁵⁴,

Para que el pase se haga efectivo, el Estado debe denunciar y reclamar legalmente esos bienes: los funcionarios públicos tienen el deber de denunciar cualquier bien que “presuntamente” pueda conformar una sucesión vacante ante el Fiscal de Estado¹⁵⁵. Luego, por medio del decreto 608/17, los municipios pueden solicitar que los bienes vacantes sean incorporados a su jurisdicción, siempre que el pedido se funde en una finalidad socio-urbanística (CELS, 201b).

En cuanto al nivel de implementación del instrumento, existe una gran complejidad, ya que existen tierras vacantes de dominio privado cuyos titulares pueden ser tanto personas físicas como jurídicas. Estas últimas hacen referencia a que existen bienes vacantes que pertenecen a sociedades anónimas, lo que genera que existe una considerable cantidad de tierras que están a nombre de sociedades que ya se disolvieron, y que por lo tanto no tienen manera de ser regularizados¹⁵⁶. Es por esto que si el Estado no tiene una política activa en los casos de tierras que carecen de dueño, en lugar de prescribirla el Estado, la termina prescribiendo un privado¹⁵⁷.

5.3.6 Abandono / Acción declarativa de vacancia

Existe gran cantidad de tierras vacantes en estado de abandono en la Provincia de Buenos Aires en general y en el Partido de La Plata en particular.

Por un lado, en el artículo 1907 del Código Civil se determina como causal de extinción del derecho de dominio al abandono de inmuebles: “sin perjuicio de los medios de extinción de todos los derechos patrimoniales y de los especiales de los derechos reales, éstos se

¹⁵³ Art. 236 Código Civil y Comercial. (Ley N° 26.994). Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm>

¹⁵⁴ Normas para la denuncia de herencias vacantes (Decreto-Ley 7322/67 Provincia de Buenos Aires) (Texto Actualizado con las modificaciones introducidas por Ley 10300). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-7322.html>

¹⁵⁵ Art. 11. Normas para la denuncia de herencias vacantes (Decreto-Ley 7322/67 Provincia de Buenos Aires) (Texto Actualizado con las modificaciones introducidas por Ley 10300). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-7322.html>

¹⁵⁶ **Entrevista 3.** Ex Director Unidad de Gerenciamiento Efectivo de Inmuebles Fiscales (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires). Realizada el día 7 de noviembre de 2018.

¹⁵⁷ **Entrevista 6.** Ex integrante de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (Organismo Descentralizado. Jefatura de Gabinete de Ministros, República Argentina). Realizada el día 4 de octubre de 2018.

extinguen, por la destrucción total de la cosa si la ley no autoriza su reconstrucción, por su abandono (...)”¹⁵⁸. Pero en el artículo 1942 se indica que “el dominio es perpetuo (...) No se extingue aunque el dueño no ejerza sus facultades (...)” Entonces, si el titular pierde el dominio por abandono (Art. 1907 del Código Civil), pero no necesita ejercer su dominio con acto alguno (Art. 1942 del Código Civil), cómo se sabe cuándo lo abandona?

“El abandono puede referirse a cosas muebles o inmuebles, pero en cualquier caso no se presume, de allí la necesidad de que ese acto dispositivo se realice en forma expresa y deba ser probado por quien afirme su existencia, debiendo acreditarse en forma fehaciente aquellos hechos que permitan inferir el abandono expreso o tácito de la cosa” (Paolinelli et al, 2017). En este marco, ¿cómo se puede saber si la tierra está abandonada? Desde lo jurídico, se considera a la vacancia como lo que materialmente se concibe como abandonado, o por lo menos no tiene ningún tipo de productividad, uso ni aprovechamiento. Pero no se conoce la intencionalidad del abandono. En este sentido, hay dos componentes para decretar que una tierra se encuentra abandonada: la capacidad material (que el inmueble se encuentre en ruinas, tenga pastizales, etc.) y el componente de la voluntad indeclinable y manifiesta del propietario de abandonar el bien, por el cual si no están dados esos dos elementos, no está perfeccionado el abandono¹⁵⁹” Esto implica que para que una tierra vacante sea considerada “abandonada”, se necesita una voluntad manifiesta de su propietario.

En la mayoría de los casos, la intención manifiesta de “abandonar” no se concreta, lo que genera que existan gran cantidad de tierras abandonadas que deberían ser de los municipios. Se trata de una paradoja, ya que por un lado, nadie firma una escritura de abandono; y a su vez, los bienes abandonados son del Estado, pero por otra parte el dominio no se extingue por el paso del tiempo¹⁶⁰.

Ante la ausencia de una voluntad que declare el bien vacante, el Estado carece de medio procesal que permita allanar el camino habilitado por el Código Civil e ingresar el inmueble a su patrimonio. La intención del propietario se presume por el abandono material de la tierra vacante, pero el Estado no tiene certeza absoluta de la voluntad del mismo, lo que genera un estado de incertidumbre. Ante la actual inexistencia de instrumentos que

¹⁵⁸ Art. 1907. Código Civil y Comercial de la Nación. (Ley N° 26.994). Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm>

¹⁵⁹ **Entrevista 3.** Ex Director Unidad de Gerenciamiento Efectivo de Inmuebles Fiscales (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires). Realizada el día 7 de noviembre de 2018.

¹⁶⁰ **Entrevista 3.** Ex Director Unidad de Gerenciamiento Efectivo de Inmuebles Fiscales (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires). Realizada el día 7 de noviembre de 2018.

permitan efectivizar la transferencia de la tierra al Estado, se torna necesario generar un mecanismo que tenga como fin eliminar la incertidumbre que produce el abandono.

En este marco, la figura por la cual se manifiesta el abandono es la acción declarativa¹⁶¹. Se trata de un instrumento que obliga e induce formalmente al propietario de una tierra vacante abandonada a expresar su voluntad o no de abandonar el inmueble. El objetivo de este instrumento es la incorporación formal de los bienes vacantes o abandonados a su propietario legal, es decir al Estado¹⁶². Este instrumento se diferencia de la herencia vacante, ya que en ese caso el titular ha fallecido, sin conocerse herederos (le corresponde al Estado los mismos derechos y obligaciones que el heredero).

Es un instrumento de tipo jurídico, que se encuentra en el código de procedimiento de la Provincia de Buenos Aires¹⁶³. El estado, como único actor legitimado puede indagar a los dueños de tierras vacantes abandonadas y si no aparece el dueño, se considera que pertenece al Estado (Ley 9533¹⁶⁴).

En cuanto al nivel de implementación del instrumento, no se reconocen casos de aplicación en el Partido de La Plata.

5.3.7 Traspaso de tierras

Se pueden realizar traspaso de tierras vacantes entre nación, provincia y municipio. De este modo, a los fines de ordenar y disponer las tierras fiscales provinciales que no sean aptas para el desarrollo de actividades por parte de los organismos provinciales, se realiza la transmisión dominial de las mismas a los municipios que presenten proyectos de uso.

Se trata de un instrumento de tipo jurídico, que se encuentra regulado a nivel nacional por la ley 24.146, y a nivel provincial por el decreto-Ley 9533/80, denominado “Régimen de los inmuebles del dominio municipal y provincial”. Es importante destacar que la nación no

¹⁶¹ Se han presentado proyectos de ley que modifican el Código Civil para que los municipios puedan saber si los inmuebles están abandonados en los términos que establece el Código. Fuente: <http://www.infoblancosobrenegro.com/noticias/2961-los-municipios-podrian-usar-terrenos-abandonados-para-destinarlos-al-procrear>

¹⁶² **Entrevista 3.** Ex Director Unidad de Gerenciamiento Efectivo de Inmuebles Fiscales (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires). Realizada el día 7 de noviembre de 2018.

¹⁶³ **Entrevista 3.** Ex Director Unidad de Gerenciamiento Efectivo de Inmuebles Fiscales (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires). Realizada el día 7 de noviembre de 2018.

¹⁶⁴ Art. 4. Régimen de los inmuebles del dominio municipal y provincial (Decreto-Ley 9533/80). Constituyen asimismo bienes municipales los inmuebles pertenecientes al Estado por dominio eminente o vacancia, de acuerdo al artículo 2342, incisos 1 y 3 (primera parte) del Código Civil, y los excedentes o sobrantes cuyo carácter fiscal subsiste de acuerdo a lo establecido en la presente Ley. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-9533.html>

puede transferir tierra gratuitamente, excepto que haya una ley del congreso nacional que lo autorice. De lo contrario, las transferencias son a título oneroso¹⁶⁵.

En efecto, la administración nacional puede disponer la transferencia a título gratuito a favor de otros niveles de gobierno de aquellos bienes inmuebles que sean innecesarios para el cumplimiento de su gestión, siempre y cuando la propiedad a transferirse sea destinada al desarrollo de emprendimientos productivos generados o administrados por comunas, municipios, provincias¹⁶⁶.

En cuanto al nivel de implementación del instrumento, se pueden mencionar en el año 2018 reuniones entre el municipio platense y la Agencia de Administración de Bienes del Estado, en relación a la tierra vacante que pertenecía al Club de Planeadores (analizado en el capítulo anterior), que pertenece al dominio del Estado Nacional, con el fin de pasar el dominio al municipio para el desarrollo de un barrio de vivienda y equipamientos¹⁶⁷. Por otro lado, en el caso del Pro.Cre.Ar, a cambio de la transferencia de las tierras, el Estado nacional recibía certificados de participación en el fideicomiso, en proporción al valor de esa tierra¹⁶⁸.

5.3.8 Donaciones

La donación es una forma de adquisición del dominio, que puede ser pública o privada, y requiere de dos partes: la oferta de donación y la aceptación. Los particulares pueden donar tierras vacantes al Estado

Se trata de un instrumento de tipo jurídico, que se encuentra regulado por el Código Civil y Comercial, en el caso en que los particulares donen al Estado, y por el decreto-ley 9533/80 (Art. 39 y 40), en el caso en que las donaciones sean entre distintos niveles estatales¹⁶⁹. En este sentido, se pueden efectuar donaciones de tierras vacantes pertenecientes al dominio privado del Estado provincial a las municipalidades, “cuando la donación contribuya de

¹⁶⁵ **Entrevista 6.** Ex integrante de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (Organismo Descentralizado. Jefatura de Gabinete de Ministros, República Argentina). Realizada el día 4 de octubre de 2018.

¹⁶⁶ Ley Nacional 24.146. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/544/norma.htm>

¹⁶⁷ **Entrevista 1.** Director de Tierras y Vivienda (Dirección de Tierras y Vivienda de la Municipalidad de La Plata). Realizada el día 18 de octubre de 2018

¹⁶⁸ **Entrevista 6.** Ex integrante de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (Organismo Descentralizado. Jefatura de Gabinete de Ministros, República Argentina). Realizada el día 4 de octubre de 2018.

¹⁶⁹ Régimen de los inmuebles del dominio municipal y provincial (Decreto-Ley 9533/80). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-9533.html>

manera directa o indirecta al mejor cumplimiento de la competencia que la Constitución, la Ley Orgánica Municipal y leyes complementarias atribuyan a las comunas. Estas donaciones quedarán perfeccionadas por el ofrecimiento expreso del donante y la aceptación por parte de la municipalidad beneficiaria. Será título suficiente para la inscripción de dominio en el registro de la Propiedad el decreto que otorgue la donación y la Ordenanza de la Municipalidad que la acepte”¹⁷⁰.

En cuanto a su nivel de implementación, se pueden mencionar a modo de ejemplo casos de donaciones de tierras de la provincia al municipio para la ejecución del Plan Federal de Viviendas¹⁷¹

5.3.9 Expropiación

“Pueden ser objeto de expropiación todos los bienes convenientes o necesarios para la satisfacción de la “utilidad pública”, cualquiera sea su naturaleza jurídica, pertenezcan al dominio público o al dominio privado, sean cosas o no”. En este sentido, entendiendo que la utilidad pública debe servir de fundamento legal a la expropiación, comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea éste de naturaleza material o espiritual¹⁷². En este sentido, este instrumento puede ser útil para la incorporación de tierra vacante al patrimonio del Estado para la satisfacción de esa utilidad pública mencionada¹⁷³.

A modo de ejemplo, en tierras vacantes donde se haya aplicado la edificación o parcelamiento obligatorio, y hayan pasado cinco años de cobro del gravamen especial progresivo, sin que el propietario haya cumplido con la obligación, la tierra puede declararse de utilidad pública y ser sujeta a expropiación por parte del municipio. La Ordenanza que se dicte al efecto será remitida a la Legislatura a los efectos de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 31 de la Constitución de la Provincia¹⁷⁴.

En el caso de aplicación de este instrumento, los propietarios de las tierras vacantes quedan excluidos del proceso urbanizador y la administración pública actuante expropia por

¹⁷⁰ Art. 39. Régimen de los inmuebles del dominio municipal y provincial (Decreto-Ley 9533/80). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-9533.html>

¹⁷¹ Traspaso de tierras provinciales al municipio platense (Decreto 2908). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/08-2908.html>

¹⁷² Ley Nacional de Expropiaciones (Nº 21.499) Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37292/norma.htm>

¹⁷³ La utilidad pública de un bien o un conjunto de bienes a expropiar deberá declararse a través de una Ordenanza o Ley Especial, que determinará el sujeto expropiante.

¹⁷⁴ Art. 87. Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Decreto Ley 8912/77). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html>

razones urbanísticas todo el conjunto de bienes de un polígono determinado a cambio de un justiprecio fijado según los criterios que impone la normativa vigente (CELS, 2017b).

Una vez expropiada la tierra, la entidad pública expropiante se vuelve el único propietario y responsable de su urbanización que puede llevar a cabo mediante su gestión directa o indirectamente a través de un concesionario.

Se trata de un instrumento de tipo jurídico, que se encuentra regulado por la Ley Nacional de Expropiaciones N° 21.499. En cuanto al nivel de implementación del instrumento, teniendo en cuenta que para expropiar es necesario consolidar un pago por parte del Estado hacia el propietario de la tierra, esto se convierte en un problema en Argentina, ya que los que expropiaban son en muchos casos los Estados municipales, que no cuentan con grandes recursos económicos. A pesar de esto, algunas razones que podrían justificar el uso de este mecanismo son: la urgencia de ciertas actuaciones por motivos de interés público; la existencia de edificaciones fuera de la normativa vigente; la política de adquisición de suelo del poder público; la puesta en marcha de operaciones urbanísticas de interés público en los que no se haya llegado a un acuerdo de compensación con el mismo (CELS, 2017), es decir, como última instancia antes de utilizar otros instrumentos. En el Partido de La Plata se puede mencionar el caso de Proyecto del Parque Recreativo y Reservorio analizado en el capítulo anterior, en donde la tierra vacante fue expropiada por el Estado municipal.

5.3.10 Cesiones de tierra

Otra forma de adquirir tierra para el municipio es a partir de cesiones de tierra. Se trata de un instrumento de tipo jurídico, político-normativo (ya que supone la configuración de un régimen de ordenamiento y planificación) y económico, ya que incide en la distribución de cargas y beneficios. Se encuentra regulado por el Decreto/Ley 8912 de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Buenos Aires (Art. 56), el cual hace referencia a que “al crear o ampliar núcleos urbanos, áreas y zonas, los propietarios de los predios involucrados deberán ceder gratuitamente al Estado Provincial las superficies destinadas a espacios circulatorios, verdes, libres y públicos y a reservas para la localización de equipamiento comunitario de uso público¹⁷⁵. Los primeros pasan al dominio público del Estado, y las

¹⁷⁵ Art. 56. Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Decreto Ley 8912/77). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html>

reservas para equipamiento al dominio privado¹⁷⁶. Las cesiones se prevén en las normativas urbanas en los casos de parcelamiento de suelo.

En cuanto a su nivel de implementación, existe gran cantidad de casos en las periferias del Partido. De este modo, el COU (enmarcado en el Decreto/ley 8912), es la herramienta sistémica que le da cobertura a la cesión, ya que cada vez que se presenta un plan de subdivisión de una tierra vacante, se cede un porcentaje al municipio. En efecto, se trata de una herramienta de las que se utiliza para que ingrese tierra al dominio privado del Estado. Sin embargo, estas tierras son pequeños espacios dispersos en la ciudad, que no tienen planificación o sistematización.

A modo de ejemplo, se puede mencionar que “lo establecido es que se ceda el 50% de la tierra, quedando a cargo del municipio la dotación de infraestructuras y los indicadores urbanísticos. Como el municipio platense no tiene la solvencia económica para poder realizar la infraestructura, en la mayoría de los casos el propietario de la tierra se encarga de eso y sólo cede al municipio entre el 10 y 15% de la superficie total de la tierra vacante, además del espacio libre y público que se requiere por ordenanza”¹⁷⁷.

5.3.11 Participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad establece que los estados municipales deben promover “la justa distribución de los beneficios y responsabilidades resultantes del proceso de urbanización; el cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad; la distribución de la renta urbana y la democratización del acceso a la tierra y a los servicios públicos para todos los ciudadanos, especialmente aquellos con menos recursos económicos y en situación de vulnerabilidad”.

El Estado, a través de la norma, determina la posibilidad de uso y subdivisión del suelo, asignándole un valor que es totalmente ocioso para el propietario de la tierra. La función de este instrumento es evitar que un recurso público creado a partir de sus decisiones administrativas se incorpore injustamente al patrimonio individual como enriquecimiento sin

¹⁷⁶ Pertenecen al dominio público del Estado los bienes naturales (por ejemplo las playas), y por el otro las que necesitaron de un acto administrativo (las plazas, calles). No deben estar registrados porque son de la comunidad (Curtit, Carballo, 2018).

¹⁷⁷ **Entrevista 1.** Director de Tierras y Vivienda (Dirección de Tierras y Vivienda de la Municipalidad de La Plata). Realizada el día 18 de octubre de 2018

justa causa, para recuperarlo y luego utilizarlo en las inversiones públicas que implican estas decisiones del planeamiento (CELS, 2017b).

El instrumento de participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias¹⁷⁸ se encuentra presente en la Ley de Acceso Justo al Hábitat, con el doble propósito de generar nuevos recursos mediante el reparto equitativo de cargas y beneficios y reducir las expectativas especulativas sobre la valorización del suelo (CELS, 2017b). En la ley se entiende como “valorización inmobiliaria susceptible de recuperación pública” a todo incremento del valor ocasionado por las decisiones administrativas del Estado, que permiten un mayor o mejor aprovechamiento normativo del suelo, y/o por la ejecución de obras públicas, es decir, por causas ajenas al titular de la propiedad del suelo¹⁷⁹ y, por lo tanto, susceptibles de ser recuperados públicamente. Los recursos que se generan tienen que ser destinados para fines específicos, lo que permite poner en marcha un circuito virtuoso de creación, recuperación e inversión pública de las valorizaciones creadas por el proceso de urbanización¹⁸⁰. A partir de este mecanismo, esa “recuperación pública” puede darse en forma de tierra vacante para el municipio.

Una de los hechos generadores de valor, en donde los municipios podrían captar tierra (o dinero) es cuando se realiza una modificación en la normativa de usos de suelo vigente, es decir, cuando se introducen mayores aprovechamientos, potenciales edificatorio y de usos, cuando se incorpora al área urbana tierras clasificadas dentro del área rural o del área complementaria, y modificaciones a la zonificación territorial que permitan la localización de usos más rentables¹⁸¹. En la Ley de Acceso Justo al Hábitat¹⁸², se mencionan otros casos en donde se incrementa el valor del suelo y se pueden captar plusvalías, como por ejemplo las autorizaciones de mayor aprovechamiento edificatorio y proyectos urbanos de gran escala (desarrollo de urbanizaciones cerradas, conjuntos inmobiliarios, o grandes superficies comerciales). El municipio puede a través de esta herramienta captar tierra o

¹⁷⁸ Se ha incorporado en la Ley Orgánica de las Municipalidades (art. 226) como recurso para recuperar las valorizaciones inmobiliarias que el mismo municipio produce con sus decisiones administrativas, a partir de los artículos 47 y 50 de la Ley de Acceso Justo al Hábitat.

¹⁷⁹ Ley de Acceso Justo al Hábitat (Ley N° 14.449). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/I-14449.html>

¹⁸⁰ Art. 8 y 9. Ley de Acceso Justo al Hábitat (Ley N° 14.449). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/I-14449.html>

¹⁸¹ **Entrevista 4.** 5 integrantes del equipo técnico de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires). Realizada el día 27 de septiembre de 2018.

¹⁸² Art 46 al 52. Ley de Acceso Justo al Hábitat (Ley N° 14.449). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/I-14449.html>

dinero, para ingresar en el banco de tierra o en el fondo de desarrollo urbano, o quedarse con tierras vacantes dentro del mismo predio (por ejemplo para lotes sociales).

Se trata de un instrumento de redistribución de costos y beneficios, y de financiamiento (de tipo económico), ya que se generan ingresos para el desarrollo del territorio y dispositivos fiscales para la obtención y administración de recursos (tierra y dinero), para redistribuirlos en pos de la mejora del hábitat en general y la ayuda a los sectores populares en particular.

En cuanto al nivel de implementación del instrumento, en la Ordenanza Impositiva del municipio se hace referencia al “Tributo por plusvalía urbanística”¹⁸³, que menciona que “por las actuaciones administrativas y/o intervenciones municipales que produzcan una significativa valorización de los inmuebles, así como las inversiones privadas en infraestructura y equipamiento, autorizadas o promovidas por el Municipio, y en aquellos casos en que la misma sea superior al 25% del valor original, se abonará hasta el 30% de la base imponible descripta de conformidad con las previsiones de la Parte Especial de la Ordenanza Fiscal del Municipio de La Plata, y de lo que prevea la Autoridad de Aplicación”. En este sentido, en el Código Fiscal Municipal (Art. 242 a 247) se especifican las acciones gubernamentales que producen valorización de los inmuebles, entre las que se pueden mencionar los cambios de indicadores urbanísticos; cambios al régimen de uso del suelo, del espacio público, o al régimen de edificación vigente; elevación de las condiciones de aprovechamiento en edificabilidad en área construida; autorizaciones que permitan transformar áreas urbanas abiertas en urbanizaciones cerradas; obras de infraestructura en servicios básicos, obras de equipamiento en salud, educación, comercio, esparcimiento, deportes, transporte, etc¹⁸⁴.

A modo de ejemplo, a partir de las entrevistas realizadas, se puede mencionar que no se reconoce su aplicación en el Partido, pero en relación a los derechos de construcción (regulado por Obras Particulares), el 10% es destinado a plusvalía, al concejo local. Por otro lado, existe la plusvalía en relación a la Ley de Acceso Justo al Hábitat, el fondo que absorbe provincia y se deriva al municipio, pero no existe un fondo específico del municipio¹⁸⁵.

¹⁸³ Ar. 41. Ordenanza Impositiva del Municipio de La Plata (Ordenanza N° 11.753/2018) Disponible en: <http://www.apronline.gov.ar/?modulo=ordenanzas>

¹⁸⁴ Art. 243. Código Tributario Municipal (Ordenanza 10.993) Disponible en: http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/codigotributario/or10993_indice.asp?ver=&resol=

¹⁸⁵ **Entrevista 1.** Director de Tierras y Vivienda (Dirección de Tierras y Vivienda de la Municipalidad de La Plata). Realizada el día 18 de octubre de 2018

5.3.12 Suelo creado

El suelo creado (también conocido como “concesión onerosa del derecho de construcción”), es un instrumento que consiste en la venta por parte del municipio de mayores derechos de construcción o desarrollo. Estos derechos los concede el Estado al privado, más allá de las normas establecidas en la zonificación, a cambio de compensaciones económicas.

Se constituye como un instrumento eficaz para la promoción del desarrollo de áreas periféricas, para la regeneración y revitalización de áreas degradadas, la recuperación de centros históricos, la instalación de nuevas infraestructuras -especialmente viales-, y la construcción de viviendas sociales (Sandroni, 2013).

Se trata de un instrumento de financiamiento (de tipo económico) y de ordenamiento urbano (de tipo político-normativo). De financiamiento ya que tiene por objetivo generar recursos para invertir en infraestructura urbana, vivienda de interés social y equipamientos (u otra prioridad definida concertadamente), y establecer posibilidades de densificación diferenciadas por usos y características del territorio urbano. De este modo, le permite al municipio recaudar mayores recursos asociados a su gestión urbanística.

Pero también se trata de un instrumento de ordenamiento urbano, ya que el objetivo de la transferencia del derecho de construir es el de liberar áreas donde el plan urbano proyecta realizar algún programa social (áreas verdes, equipamiento, etc.) o reconocer las cargas urbanísticas que pesan sobre determinados inmuebles (por ejemplo aquellos edificios privados protegidos por su carácter patrimonial) (Reese, 2003). De este modo, se relaciona directamente con los planes y normativas de la ciudad y otros instrumentos de gestión que se implementen en tanto determinen áreas de actuación -específicas o prioritarias- (por ejemplo áreas con gran cantidad de tierras vacantes).

Esta herramienta no se encuentra presente en la actual legislación como tal, por lo que no existen casos de implementación del instrumento.

5.4 | INSTRUMENTOS PARA ADMINISTRAR TIERRA VACANTE DEL MUNICIPIO

Existen distintos instrumentos que tienen como objetivo administrar la tierra vacante del municipio, en relación a su identificación para el reconocimiento de las mismas –el registro de tierras vacantes, tanto públicas como privadas-; la incorporación de tierras para el dominio municipal, con su control, mantenimiento y gestión –el banco de tierras-; y los fondos captados a partir de la utilización de otros instrumentos –el fondo de desarrollo municipal-.

5.4.1 Registro oficial de tierras vacantes

El registro oficial de tierras vacantes es una base de datos que sistematiza la información sobre las tierras vacantes en un Sistema de información Georreferenciada (SIG), en relación a su información catastral, dominial y registral; su localización, sus dimensiones, su situación actual, entre otros datos de interés.

Se registran tanto tierras de dominio público –pertenecientes a los distintos niveles del Estado- como de dominio privado. En este sentido, el registro le permite al municipio conocer la dimensión de tierra vacante existente, y posibilita la utilización de otros instrumentos analizados anteriormente, como por ejemplo la edificación y parcelamiento obligatorios, los lotes con servicios, entre otros. A su vez, si los datos del registro de articulan con la información existente en los registros de propiedad y las agencias de recaudación, se podrían identificar tierras con herencias vacantes, en estado de abandono, entre otros aspectos.

La existencia de este registro permite proyectar distintas escalas de aplicación de la herramienta en el territorio y, al mismo tiempo, puede resultar útil para el monitoreo del cumplimiento de la obligación de edificar y/o urbanizar (CELS, 2017b).

Se trata de un instrumento de administración (de tipo político-normativo), que no se encuentra presente en la legislación, pero sí como objetivos de distintos organismos nacionales y provinciales. A modo de ejemplo, entre los objetivos de la Dirección Provincial de Tierras se menciona el “identificar, registrar, evaluar y categorizar predios de origen público y/o privado que fueren considerados aptos para la concreción de planes y programas de desarrollo y mejoramiento del hábitat”¹⁸⁶.

¹⁸⁶ Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos. Tierras. Misiones y funciones. Disponible en: http://www.mosp.gba.gov.ar/sitios/tierras/institucional/mision_trr.php

En cuanto al nivel de implementación del instrumento, se reconoce su existencia sólo a nivel nacional, denominado SIENA y coordinado por la Agencia de Administración de Bienes del Estado. A nivel provincial los registros en las áreas de urbanismo son muy antiguos y no existe una intención concreta de generarlos¹⁸⁷, sin embargo existe un Registro Provincial de Inmuebles en la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA)¹⁸⁸ pero no está articulado en las áreas de planeamiento urbano. A nivel municipal se reconoció que existe un registro de las tierras de dominio público¹⁸⁹, y un incipiente proyecto para crearlo en relación a las tierras de dominio privado en el marco del Plan Estratégico LP30¹⁹⁰.

5.4.2 Banco de tierras

La constitución de un banco de tierras municipal supone poner en valor el conjunto de activos físicos del gobierno local (Reese, 2003). Está compuesto por las tierras de dominio privado del Estado, y deben estar a nombre de la municipalidad¹⁹¹. La utilización de este instrumento de gestión de suelo le permite al municipio tener un stock de tierras vacantes permanente, con el fin de disminuir la especulación inmobiliaria, para la concreción de las intervenciones priorizadas en los planes, para participar en las rentas urbanas que se generen a raíz de las intervenciones urbanísticas, y para constituir reservas físicas o financieras de carácter estratégico para el desarrollo urbano (Reese, 2003).

Es importante reconocer a partir de qué mecanismos va a ingresar la tierra a ese banco (los mencionados en el apartado 5.3 del presente capítulo), ya que “el banco de tierras puede ser totalmente estéril si no se generan recursos de movilización de suelo ocioso¹⁹². En este sentido, la implementación de este instrumento está íntimamente relacionada con la de otros instrumentos de gestión de suelo para la adquisición de tierra (el impuesto inmobiliario

¹⁸⁷ **Entrevista 5.** Integrante de equipo técnico de la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y vivienda (Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires). Realizada el día 23 de octubre de 2018.

¹⁸⁸ **Entrevista 4.** 5 integrantes del equipo técnico de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires). Realizada el día 27 de septiembre de 2018.

¹⁸⁹ **Entrevista 1.** Director de Tierras y Vivienda (Dirección de Tierras y Vivienda de la Municipalidad de La Plata). Realizada el día 18 de octubre de 2018

¹⁹⁰ **Entrevista 2.** Ex Coordinadora Plan Estratégico LP30 (Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de La Plata). Realizada el día 9 de octubre de 2018

¹⁹¹ Los bienes de dominio privado del Estado se establecen a partir del artículo 236 del Código Civil, y el decreto-ley provincial 9533/80.

¹⁹² **Entrevista 3.** Ex Director Unidad de Gerenciamiento Efectivo de Inmuebles Fiscales (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires). Realizada el día 7 de noviembre de 2018.

progresivo, la expropiación, la cesión de tierra, entre otros). De lo contrario, el banco de tierras quedará constituido pero sin stock.

A su vez, es importante tener en claro cuál va a ser el destino que van a tener esas tierras. Para esto es necesaria una ordenanza que defina este camino, para que el banco de tierras sea dinámico y que el destino tenga fines sociales (conjuntos de vivienda, equipamientos, culturales, sociales, educativos, sanitarios).

Se trata de un instrumento de administración (de tipo político--normativo), que no se encuentra presente en la legislación, pero sí como objetivos de distintos organismos nacionales y provinciales. A modo de ejemplo, entre los objetivos de la Dirección Provincial de Tierras se menciona el “crear un Banco de Tierras, mantener actualizado el Registro Provincial de Tierras y movilizar suelo urbano para la regularización urbana, vivienda y equipamiento social, y el reordenamiento urbano”¹⁹³

En cuanto al nivel de implementación del instrumento, en el Partido de La Plata no existe un banco de tierras constituido como tal, pero existe un proyecto de ordenanza, entendiendo que la Ley de Acceso Justo al Hábitat se puede convertir en un afluente para que ese banco se enriquezca y se puedan solucionar problemas en relación a la demanda habitacional en el Partido¹⁹⁴. A su vez, las parcelas que fueron cedidas al municipio a partir de subdivisiones de suelo en el marco de la ley de ordenamiento de usos de suelo, pueden ingresar al banco de tierras, porque son de dominio privado municipal. El municipio las puede vender, y ese dinero podría entrar a un fondo de desarrollo urbano, o podría usarse para afectarlas al programa lote con servicio con destino de vivienda única unifamiliar y permanente. De alguna manera el municipio comienza a funcionar como una “inmobiliaria municipal” (Curtit, Carballo, 2018), ya que se desempeña como propietario de la tierra, y también productor de los espacios construidos.

5.4.3 Fondo de desarrollo municipal

El Fondo de Desarrollo Municipal es un instrumento destinado a financiar distintas acciones llevadas a cabo por el municipio en relación al desarrollo urbano (Reese, 2003). Entre las acciones relacionadas a la tierra vacante, el fondo puede utilizarse para la compra,

¹⁹³ Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos. Tierras. Misiones y funciones. Disponible en: http://www.mosp.gba.gov.ar/sitios/tierras/institucional/mision_trr.php

¹⁹⁴ **Entrevista 1.** Director de Tierras y Vivienda (Dirección de Tierras y Vivienda de la Municipalidad de La Plata). Realizada el día 18 de octubre de 2018

expropiación y/o tramitaciones de tierras; y ejecución de espacios verdes y recreativos y equipamientos sociales sobre éstas.

El patrimonio del fondo está constituido por las partidas presupuestarias que se afectan específicamente en los presupuestos municipales; el recobro de las cuotas provenientes de la ejecución de los planes y proyectos que financia el fondo; la adjudicación de créditos o subsidios provenientes de instituciones públicas o privadas; las donaciones o cesiones públicas o privadas; y los montos de multas y/o recargos que se recauden como consecuencia de infracciones urbanísticas y/o edilicias previstas en las normativas (Reese, 2003).

Se trata de un instrumento de administración (de tipo político-normativo) que se encuentra presente en la Ley de Acceso Justo al Hábitat. En cuanto al nivel de implementación del instrumento, la Ley de Acceso Justo al Hábitat tiene varios mecanismos de financiamiento que operan sobre la renta inmobiliaria (como el impuesto a inmuebles baldíos, el cobro de plusvalías y los incentivos para urbanizar, todos mencionados anteriormente) los cuales son recaudados por la provincia (a través de ARBA), recalcando el importante papel de la política tributaria dentro de la política urbana.

En el Partido de La Plata en particular, en el año 2014 se creó la Cuenta de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat, compuesta por “los recursos generados a partir de los instrumentos de actuación y mecanismos de gestión generados a partir del Título XXI Tributo por plusvalía urbanística de la Ordenanza N° 10.993”¹⁹⁵. En la ordenanza de creación se establece la afectación de los recursos de la cuenta a la compra de tierras que tengan como destino ejecutar proyectos de integración socio urbanística de villas y asentamientos precarios, y/o desarrollar nuevas áreas residenciales en centros urbanos o en asentamientos rurales. Como así también que los bienes sean incorporados en el Patrimonio de la Municipalidad con el cargo de ser destinados a acrecentar los recursos de la cuenta¹⁹⁶. A pesar de su creación, no se reconoce la efectiva utilización de la cuenta.

¹⁹⁵ Art. 1 y 2. Ordenanza 11.218. Disponible en: <http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/or11500/or11218.asp?ver=&resol=>

¹⁹⁶ Art. 3 y 4. Ordenanza 11.218. Disponible en: <http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/or11500/or11218.asp?ver=&resol=>

5.5 | INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO Y PLANIFICACIÓN EN RELACIÓN A LAS TIERRAS VACANTES

Gran parte de los instrumentos anteriormente analizados son para accionar sobre problemas que en muchos casos se generan por no aplicar instrumentos preventivos o de planificación. En este marco, los instrumentos de ordenamiento y planificación son los necesarios para anticiparse a esos problemas, entre los que se pueden mencionar los planes urbano-territoriales, las normativas de regulación, las Zonas de Promoción del Hábitat Social (ZPHS), los planes particularizados y el proyecto urbano.

Es importante mencionar que la definición sobre “qué hacer” con la tierra vacante para reintegrarlo a la dinámica urbana recae en la dirección o secretaría municipal con competencias en el planeamiento urbano. No obstante esto, la articulación con el área de legal y técnica es fundamental en esta etapa para definir las vías sobre “cómo hacerlo” (CELS, 2017b).

5.5.1 Planes urbano - territoriales

Estos planes enmarcan las políticas generales de desarrollo territorial del municipio, teniendo en cuenta la importancia de no perder de vista la complejidad del territorio. “El Plan Urbano es el instrumento que expresa los lineamientos de la política de desarrollo territorial de una ciudad a través de estrategias, objetivos, directrices generales, programas y proyectos y normas reglamentarias y de gestión. Tiene por finalidad principal promover y ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana” (Reese, 2003). En estos lineamientos se pueden plantear las directrices en relación al suelo en general y a la tierra vacante en particular, definiendo sobre qué tierras crecer, expandirse, consolidar.

Se trata de un instrumento de planificación (de tipo político-normativo), que se encuentra presente en el decreto-ley 8912 (Art. 75). En cuanto al nivel de implementación del instrumento en el Partido de La Plata, como se ha mencionado en el capítulo 3, en el año 2015 se ha comenzado a elaborar el Plan Estratégico LP30, convocado por la Secretaría de Planeamiento Urbano y Desarrollo Económico de la Municipalidad. Se han realizado mesas de trabajo en donde participaron distintos actores involucrados (académicos, profesionales, entre otros) con el fin de elaborar un diagnóstico a partir de 6 ejes: ambiental,

urbano, movilidad, económico y productivo, social y sistema de gestión. El BID realizó estudios de crecimiento urbano, de riesgo de desastres y vulnerabilidad de la ciudad, de cambio climatológico a través de la consultora española IDOM. En la actualidad, el plan no se continua desarrollando como tal, y sólo se menciona en relación a algunos proyectos “emblema” sobre tierras vacantes, entre los que se pueden mencionar el Polo Administrativo en los talleres ferroviarios de Gambier, la puesta en valor de canteras de desuso, el Parque Agrario en el cordón frutihortícola y la reactivación del Aeropuerto, entre otros¹⁹⁷.

5.5.2 Normativas de regulación

Las normativas de regulación son los instrumentos reglamentarios básicos de la gestión del uso, ocupación y equipamiento del suelo. Son la expresión jurídica de los planes urbano-territoriales (Reese, 2003). En el COU se regulan los aspectos que tengan relación con el ordenamiento físico-espacial y ambiental del territorio. Se especifica qué se puede hacer y no hacer en la tierra vacante. Sobre qué tierra vacante se puede crecer, con qué parámetros, cómo subdividir el suelo, con qué usos, la apertura y ensanche de vías públicas, los volúmenes edificables, el tejido urbano, entre otros aspectos. A su vez, en estos códigos se pueden incluir las Zonas especiales y reservas de tierra, como así también las Zonas de Promoción del hábitat social.

Se trata de un instrumento de ordenamiento territorial (de tipo político-normativo), ya que establece los criterios generales para el uso del suelo y de los recursos, y la distribución de las actividades en el territorio.

Esta herramienta se encuentra regulada en la provincia de Buenos Aires por el decreto-ley 8912, que exige a todos los municipios a tener normativas que regulen los usos del suelo en sus territorios. En cuanto al nivel de implementación del instrumento, en el Partido rige en la actualidad el COU (Ordenanza 10.703) desde el año 2010. Es importante mencionar que al interior del código vigente en el Partido no se menciona la problemática de la vacancia de forma explícita, ni se incluye ninguno de los mecanismos o instrumentos para movilizar suelo, mencionados en los apartados anteriores.

¹⁹⁷ “La Plata 2030: los cuatro proyectos emblema en la agenda municipal”. Pulso Noticias, 21 de octubre de 2018. Disponible en: <https://pulsonoticias.com.ar/22154/la-plata-2030-los-cuatro-proyectos-emblema-en-la-agenda-municipal/>

5.5.3 Zonas de Promoción del Hábitat Social (ZPHS) o Zonas especiales de interés social (ZEIS)

Cuando una tierra vacante sea declarada como Zona de Promoción del Hábitat Social, la tierra sólo puede ser utilizada para la construcción de viviendas y urbanizaciones sociales planificadas. Se trata de delimitaciones de tierras vacantes en áreas aptas para urbanizar, en donde “el municipio podrá determinar parámetros urbanísticos, normas administrativas, incentivos fiscales y mecanismos de financiamiento específicos¹⁹⁸”.

Para la ejecución del proyecto se pueden utilizar los consorcios de urbanización social, entre el municipio y agentes sociales, con el fin de poder viabilizar la ocupación de grandes áreas vacantes dentro del tejido urbano que no dispongan de infraestructura completa, y con ello reducir los efectos de la especulación inmobiliaria sobre el costo de extensión de la ciudad. La urbanización consorciada permite contar con recursos para proyectos sociales sin expropiar terrenos, ya que se conseguirían como pago por la urbanización realizada (Reese, 2003).

Se trata de un instrumento de ordenamiento urbano y de planificación (de tipo político-normativo), ya que la identificación de terrenos debe realizarse en función del déficit urbano habitacional y las proyecciones de crecimiento urbano y poblacional. Se encuentra presente -a nivel provincial- en la Ley de Acceso Justo al Hábitat (Art. 45).

A partir de la utilización de este instrumento se busca incrementar la producción de viviendas de interés social -a través del aumento de la oferta de áreas urbanizadas-, facilitar el acceso a la vivienda para los sectores populares, ya sea por la baja en el precio de la tierra, como así también por la flexibilización de los parámetros urbanísticos (Reese, 2003). La superposición de este instrumento con otros, como el parcelamiento o edificación obligatoria, logra direccionar la propiedad inmobiliaria, de la cual se exige, en este caso, el cumplimiento de su función social (CELS, 2017). En cuanto al nivel de implementación del instrumento, no se reconoce su utilización en el Partido de La Plata.

¹⁹⁸ Art. 45. Ley de Acceso Justo al Hábitat (Ley N° 14.449). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14449.html>

5.5.4 Planes particularizados

Son los referidos a estudios parciales del territorio municipal, y tienen por finalidad desarrollar propuestas de planificación en una escala más reducida, ya sea en las áreas urbana, complementaria o rural (Reese, 2003). Estas propuestas pueden realizarse sobre tierras vacantes localizadas en un sector de la ciudad, con el desarrollo de propuestas integrales que pueden estar en relación a la renovación, estructuración, reestructuración y consolidación de estos sectores.

Se trata de un instrumento de ordenamiento territorial y de planificación (dentro del tipo político--normativo), que se encuentra presente en el decreto-ley 8912, en donde “se entiende por plan particularizado al instrumento técnico-jurídico tendiente al ordenamiento y desarrollo físico parcial o sectorial de áreas, sub áreas, zonas o distritos, pudiendo abarcar áreas pertenecientes a partidos linderos¹⁹⁹”.

En cuanto al nivel de implementación del instrumento, no se reconocen casos de aplicación sobre tierras vacantes en el Partido.

5.5.5 Proyecto urbano

Es el instrumento mediante el cual es posible “usar” una tierra vacante. Es una forma de intervención que trasciende la escala de la parcela: proyectos que transforman el tejido urbano preexistente, que lo reestructuran.

Se trata de completar el ordenamiento de un determinado ámbito del espacio territorial urbano en sus aspectos urbanísticos más precisos: amanzanado, parcelario, nivelaciones, edificabilidad, alturas, retiros, afectaciones, usos, etcétera (Reese, 2003). Ya sea como piezas de recalificación o reestructuración de la ciudad consolidada o como generadores de nuevas centralidades que estructuran la ciudad difusa, este instrumento constituye un componente fundamental del repertorio urbanístico, para prefigurar y comunicar la imagen objetivo del territorio que se está proyectando (Aguilar, 2002).

Es un instrumento de ordenamiento territorial (dentro del tipo político--normativo), y en cuanto al nivel de implementación del instrumento, existen gran cantidad de casos de

¹⁹⁹ Art. 82. Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Decreto Ley 8912/77). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html>

proyectos sobre tierras vacantes en el Partido, algunos de los cuales no llegaron a concretarse.

5.6 | SINTESIS DE INSTRUMENTOS

A modo de síntesis, se presenta a continuación un cuadro con la totalidad de instrumentos anteriormente analizados (Tabla 18), con su respectiva clasificación según se trate de instrumentos de movilización, adquisición, administración y planificación de tierra vacante; y analizando el nombre del instrumento, el tipo (si se trata de instrumentos económicos – tributarios, de redistribución o de financiamiento-, político normativos –de ordenamiento urbano, de administración o de planificación- o jurídicos), la ley u ordenanza que lo rige en el caso de estudio, el fin / objetivo de la utilización del mismo, y por último el nivel de implementación en el Partido (NI). Luego, se presenta un esquema síntesis de la vinculación entre los distintos instrumentos (Fig 53).

	INSTRUMENTO	TIPO	NORMATIVA	OBJETIVO	N I
PARA MOVILIZAR TIERRA	Edificación y parcelamiento obligatorio	Tributario (económico)	Decreto-Ley provincial 8912 Ley provincial 14.449	<ul style="list-style-type: none"> • Desalentar las prácticas especulativas • Consolidar la ciudad • Usar eficientemente las infraestructuras existentes. 	Bajo
	Zonas de desarrollo prioritario	De ordenamiento urbano (político – normativo)		<ul style="list-style-type: none"> • Revertir la situación de vacancia de tierras sin uso ni edificación • Fomentar el desarrollo de edificaciones paralizadas o derruidas • Impulsar la reorganización parcelaria y/o promover la concreción de determinados usos del suelo 	Bajo
	Reajuste de tierras	De ordenamiento urbano (político – normativo) y económico	Decreto-Ley provincial 8912 Ley provincial 14.449	<ul style="list-style-type: none"> • Posibilitar la ejecución de un emprendimiento urbanístico en un área formada por dos o más tierras vacantes de diferentes propietarios, por medio de la modificación de su estructura parcelaria y jurídica • Reestructurar un área urbana vacante obsoleta • Generar una reforma urbanística integral de un sector urbano 	Bajo
	Lote con servicios	De planificación (político – normativo) y económico	Ley provincial 14.449	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir al mejoramiento de las condiciones de hábitat • Tener un mayor rendimiento (lotes de menores dimensiones) • Permitir que los servicios sean llevados progresivamente, por lo que el costo inicial no está toda esa carga sobre el valor del suelo; de esta manera, facilita la generación y el acceso al suelo. 	Bajo
	Impuesto progresivo al lote baldío	Tributario y de financiamiento (económico)	Ley provincial 10.397 Ordenanza 11.753	<ul style="list-style-type: none"> • Desalentar la especulación inmobiliaria, incentivando la construcción y el desarrollo productivo.,, 	Medio
	Consorcio urbanístico	Jurídico, económico y político-normativo	Ley provincial 14.449	<ul style="list-style-type: none"> • Estimular el uso de una tierra, juntando varios propietarios 	Medio
	Concesión de uso	Jurídico	Decretos 1382, 2670, 1382, 9533.	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizar la tierra por un tiempo determinado • Contribuir al mejoramiento de las condiciones ambientales de la tierra 	Medio

PARA ADQUIRIR TIERRA	Compensación de deudas tributarias por tierra	Jurídico	Ley provincial 11.622	<ul style="list-style-type: none"> • Invitar al propietario deudor a compensar su deuda -ya sea el impuesto inmobiliario con la provincia o las tasas con el municipio- a cambio de tierra. 	
	Juicio de apremios	Jurídico	Ley provincial 13.406	<ul style="list-style-type: none"> • Cobrar al propietario de la tierra vacante por no haber pagado los impuestos de su terreno, y en el caso de no querer pagar, se paga con los bienes 	
	Ocupación de tierras vacantes en estado de abandono	Jurídico	Ordenanza General provincial N° 38 Año 1969	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer la obligatoriedad de mantener las tierras vacantes dentro del área urbana en condiciones de limpieza • Disponer ordenanzas para la ocupación de tierras ubicadas en la planta urbana atendida por servicios, que estén en estado de abandono y que por razones de higiene o seguridad, afecten los intereses de la comunidad 	Medio
	Prescripción administrativa	Jurídico y político-normativo	Ley Nacional 26.994 Ley Nacional N° 24.320	<ul style="list-style-type: none"> • Permitir la regularización dominial de tierra vacante (ociosa o abandonada) sobre la que los municipios ejercían derechos posesorios 	Medio
	Herencia vacante	Jurídico	Decreto-Ley Provincial 7322/67 Decreto 608/17 E	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar al dominio del Estado las tierras vacantes que tengan herencias vacantes. 	Bajo
	Abandono / "Acción declarativa de vacancia"	Jurídico	Ley Nacional 26.994 Decreto-Ley Provincial 9533/80	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar al dominio del Estado las tierras vacantes que estén abandonadas. 	Bajo
	Traspaso de tierras	Jurídico	Ley Nacional 24.146 Decreto-Ley Provincial 9533/80	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenar y disponer las tierras fiscales provinciales que no sean aptas para el desarrollo de actividades por parte de los organismos provinciales, traspasando el dominio a los municipios. 	Medio
	Donaciones	Jurídico	Ley Nacional 26.994 Decreto ley 9533/80	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar al dominio del Estado las tierras vacantes que sean donadas por privados o por el Estado. 	Medio
	Expropiación	Jurídico	Ley Nacional 21.499	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar tierra vacante al patrimonio del Estado para la satisfacción de la utilidad pública 	Bajo
	Cesiones de tierra	Jurídico, político-normativo y económico	Decreto-Ley provincial 8912	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar tierra vacante al patrimonio del Estado a través de cesiones por nuevos loteos y urbanizaciones. 	Alto

	Participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias	De redistribución de costos y beneficios (económico)	Ley provincial 14.449	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplir la función social de la propiedad • Distribuir la renta urbana • Democratizar el acceso a la tierra vacante y a los servicios públicos • Adquirir tierras como “recuperación pública” 	Bajo
	Suelo creado	De financiamiento (económico) y de ordenamiento urbano (político-normativo)		<ul style="list-style-type: none"> • Vender mayores derechos de construcción al privado, a cambio de compensaciones económicas. • Promover el desarrollo de áreas periféricas • Regenerar y revitalizar áreas degradadas • Construir de viviendas sociales 	Bajo
PARA ADMINISTRAR	Registro de tierras vacantes	De administración (político – normativo)		<ul style="list-style-type: none"> • Reconocer las tierras vacantes existentes en el Partido 	Bajo
	Banco de tierras	De administración (político-normativo)		<ul style="list-style-type: none"> • Tener un stock de tierras vacantes permanente a fin de disminuir la especulación inmobiliaria. • Disponer de suelo para la concreción de las intervenciones priorizadas en los planes • Participar en las rentas urbanas que se generen a raíz de las intervenciones urbanísticas • Constituir reservas físicas o financieras de carácter estratégico para el desarrollo urbano. 	Bajo
	Fondo de desarrollo municipal	De administración (político-normativo)	Ley provincial 14.449	<ul style="list-style-type: none"> • Hacerse el municipio de dinero para compra de tierras • Financiar distintas acciones llevadas a cabo por el municipio en relación al desarrollo urbano. • Comprar, expropiar y/o tramitar tierras • Construir espacios verdes y recreativos y equipamientos sociales sobre éstas. 	Bajo
PARA	Plan territorial / urbano - rural	De planificación (político – normativo)	Decreto-Ley provincial 8912	<ul style="list-style-type: none"> • Promover y ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana • Plantear las directrices en relación al suelo en general y a la tierra vacante en particular. 	Medio
	Código de ordenamiento urbano	De ordenamiento urbano (político – normativo)	Ordenanza Municipal 10.703 Decreto Ley provincial 8912	<ul style="list-style-type: none"> • Regular qué se puede hacer y no hacer en la tierra vacante. Sobre qué tierra vacante se puede crecer, con qué parámetros, cómo subdividir el suelo, con qué usos. 	Alto

Zona de promoción del hábitat social (ZPHS)	De ordenamiento urbano y de planificación (político – normativo)	Decreto-Ley provincial 8912 Ley provincial 14.449	<ul style="list-style-type: none"> • Construir viviendas y urbanizaciones sociales planificadas. • Proteger los intereses de los sectores populares. • Facilitar el acceso a la vivienda para estos sectores, ya sea por la baja en el precio de la tierra, como así también por la flexibilización de los parámetros urbanísticos 	Bajo
Plan particularizado	De ordenamiento territorial y de planificación (político – normativo)	Decreto-Ley provincial 8912	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar propuestas integrales en una escala reducida, que pueden estar en relación a la renovación, estructuración, reestructuración y consolidación de estos sectores 	Bajo
Proyecto Urbano	De ordenamiento territorial (político – normativo)		<ul style="list-style-type: none"> • Generar proyectos de intervención que trasciendan la escala de la parcela • Transformar y reestructurar el tejido urbano preexistente, • Completar el ordenamiento de un determinado ámbito del espacio territorial urbano • Generar nuevas centralidades que estructuran la ciudad dispersa. 	Alto

Tabla 18 Instrumentos para la gestión de tierra vacante

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas y bibliografía consultada

Fig 53 Esquema síntesis: Vinculación entre instrumentos
Fuente: Elaboración propia

5.7 | MÁS ALLA DE LOS INSTRUMENTOS: CAPACIDADES DE GESTIÓN DEL ESTADO PARA ACCIONAR SOBRE EL MERCADO

En el desarrollo del presente capítulo se pudo visualizar que existe una diversidad de instrumentos disponibles para movilizar, adquirir, gestionar y planificar en relación a la tierra

vacante, lo que pone de manifiesto la potencialidad que puede tener el Estado para accionar sobre la cuestión en el Partido de La Plata. Sin embargo, la evidencia empírica –analizada a partir de los bajos niveles de implementación de la mayoría de los instrumentos-, ha demostrado que no existen muchos casos donde se ha trabajado integralmente (ni tampoco individualmente) con estos instrumentos ni en la Provincia de Buenos Aires en general, ni en el Partido de La Plata en particular. Teniendo en cuenta a su vez que fue el mismo Estado quien, desde sus distintas escalas y niveles y en distintos momentos, creó estos instrumentos, se pone en evidencia que la cuestión de la vacancia no está problematizada ni es objeto de preocupación. En este marco, cabe preguntarse por qué sucede esto. Se considera que para dar respuesta a esta pregunta es necesario interpelar las visiones y representaciones del Estado en torno a la tierra.

Vinculándolo al análisis realizado en el capítulo 3, se considera que el Estado (en sus distintos niveles) contribuye al crecimiento urbano com-fuso y permite el avance del mercado: por un lado, facilita y permite la expansión urbana -la ciudad difusa-, sobre todo a partir del COU y las rezonificaciones demandadas por los beneficiarios del Programa Pro.Cre.Ar; por el otro, permite la densificación -la ciudad compacta-, aumentando los indicadores en el área central en los códigos de los años 2000 y 2010.; y por último, contribuye a aumentar la vacancia, en la medida en que no activa políticas de movilización y circulación de tierra vacante.

A su vez, es importante mencionar que los instrumentos se tornan operativos a partir de su instrumentación normativa o legal, y es allí donde aparece una problemática, por la complejidad propia del Estado. Si bien la ciudad se configura como una única unidad territorial, en ella operan diferentes jurisdicciones -el municipio, la provincia, y la nación-, y todo su sistema de ordenanzas, normas provinciales, nacionales, leyes, decretos, resoluciones, etc. En este sentido, los distintos organismos que pertenecen al Estado no se articulan entre sí en pos de accionar sobre la problemática del crecimiento urbano y la tierra vacante. A modo de ejemplo, se puede mencionar que los organismos de recaudación impositiva no interactúan con las áreas de planificación urbana. Para que esto suceda, es necesaria una voluntad política de trabajar sobre el suelo.

A su vez, la desarticulación entre los niveles y organismos estatales o la falta de políticas proactivas se visualiza por ejemplo en la existencia de tierras de dominio fiscal que se mantienen vacantes por desidia, falta de comunicación, limitaciones de presupuesto,

tensiones partidarias, intereses especulativos promovidos dentro del propio sector público, trámites que se extienden por largos períodos de tiempo, entre otros factores.

Desde el campo de acción, los distintos entrevistados pertenecientes a organismos del Estado han manifestado dos cuestiones principales en relación a la problemática. En primer lugar, que el corto plazo y lo “urgente” muchas veces ocupa el tiempo para pensar en soluciones en el mediano y largo plazo, es decir, para la planificación. En este marco, la capacidad de gestión del Estado municipal para dar respuestas adecuadas y eficientes a la problemática de la vacancia del suelo, acorde con las demandas del territorio platense, necesita la reformulación de las estrategias tradicionales del Estado. Esa reformulación debe implicar una visión que integre el corto, mediano y largo plazo, reconociendo las capacidades de los distintos actores estatales e instrumentando los mecanismos para apoyar estas estrategias.

En segundo lugar, han resaltado que tanto los instrumentos como la capacidad de gestión son importantes para lograr éxito de una política urbana²⁰⁰. En este marco, resulta necesario poder articular en la planificación del crecimiento urbano a las esferas técnicas y políticas, desde la concepción de comprender a la ciudad real como una unidad territorial con presencia permanente de conflicto, en donde existe una multiplicidad de actores e intereses, algunos de los cuales resultarán beneficiados por las políticas urbanas, y otros afectados por las mismas. En este sentido, es importante resaltar que el rol del Estado es responder al interés público y colectivo, y rescatar el sentido estratégico de la planificación, que se realiza siempre en escenarios de incertidumbre, lo cual implica el ejercicio de poder pensar y anticiparse. Por este motivo, para intervenir en la problemática de la tierra vacante se necesita en primer lugar voluntad política para hacerlo, y en segundo lugar capacidad para planificar, regular y gestionar el suelo urbano mediante la articulación de instrumentos identificados anteriormente.

En este marco, se considera que no solo desde el Estado no se problematiza ni acciona sobre el problema de la vacancia del suelo, sino que muchas decisiones aportan a su generación, en tanto se activan políticas o formas de uso de los instrumentos que resultan funcionales a los intereses del mercado, lo que contribuye a expandir la problemática. De este modo, los bajos niveles de implementación de instrumentos de movilización, adquisición, administración y planificación de tierras vacantes en el Partido de La Plata evidencian las dificultades político-técnicas y las restricciones de la política urbana para

²⁰⁰ En todas las entrevistas realizadas los actores han manifestado la importancia de la capacidad de gestión.

incidir en el mercado de suelo. En este sentido, la utilización de instrumentos orientados a la redistribución de la renta urbana se consideran fundamentales a tener en cuenta al momento de pensar acciones para reducir los procesos especulativos, regular el mercado de suelo, aportar recursos al financiamiento del crecimiento urbano, mejorar las condiciones de hábitat y fortalecer los sistemas fiscales (Del Río et al, 2018).

A modo de síntesis, considerando la influencia directa del mercado de suelo en la configuración urbana, y destacando el rol del Estado como regulador y gestor de políticas públicas, los instrumentos analizados brindan una diversidad de formas para accionar sobre las tierras vacantes. Es por esto que, en pos de contribuir a una política urbana activa en donde el Estado accione para regular el mercado, revirtiendo la situación actual en donde hay una ausencia de estrategias concretas que aborden la problemática, resulta importante establecer lineamientos generales sobre el crecimiento urbano, y estrategias de gestión para intervenir sobre las tierras vacantes, en pos de contribuir a generar transformaciones virtuosas concretas que aporten a una planificación integral del crecimiento urbano.

Capítulo 6 | ESTRATEGIAS PARA LA GESTIÓN DEL CRECIMIENTO URBANO Y LAS TIERRAS VACANTES

En el presente capítulo se presentan las estrategias de gestión, donde se diferencian las estrategias para la gestión integral del crecimiento urbano, y las estrategias para la gestión de tierras vacantes.

En primer lugar, las estrategias para la gestión del crecimiento urbano están en función de la construcción de una mirada integral de la problemática, con el fin de consolidar la ciudad y redireccionar los actuales procesos de crecimiento urbano que conforman la ciudad com-fusa, regulando al mercado. En segundo lugar, a partir de la definición de tipos de tierras vacantes, del reconocimiento de las condiciones que las pueden originar, y del análisis de los instrumentos de gestión existentes para accionar sobre ellas, se despliegan diversas estrategias para su gestión. Por último, se concluye con algunas reflexiones acerca de la necesidad de un rol activo del Estado para la concreción de estas estrategias.

6.1 | ESTRATEGIAS PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL CRECIMIENTO URBANO: CAMBIAR LOS ROLES DEL ESTADO Y EL MERCADO

Como se ha analizado a lo largo de la presente tesis, el proceso de crecimiento urbano com-fuso con tierras vacantes en su interior es el resultado de una serie de factores, entre los que se destaca la combinación del funcionamiento especulativo del mercado de suelo y la débil capacidad de intervención del Estado y sus políticas públicas para incidir en los procesos de desarrollo territorial, en donde el patrón dominante es la primacía de los intereses individuales por sobre los colectivos. Esta situación plantea la necesidad de repensar las actuales formas de gestión de los territorios, en donde resulta necesario estimular políticas que re definan los roles del Estado y del mercado.

En este contexto, la situación que presenta el Partido de La Plata requiere pasar de un urbanismo hoy escasamente regulador a un urbanismo gestor de políticas activas a través de la formulación de estrategias de gestión que promuevan la puesta en marcha articulada de programas, proyectos, normas y formas de participación, entendiendo que los gobiernos

locales son quienes tienen el poder de regular y orientar el crecimiento urbano. Para tal fin, es necesario generar nuevas formas de gestión de la tierra urbana que sean el punto de partida de un nuevo modelo de crecimiento más integral, justo y equitativo.

De este modo, se requiere pasar de intervenciones puntuales a planes que gestionen integralmente el crecimiento urbano, en los cuales se busca una mayor articulación y complementariedad de las políticas urbanísticas, ambientales, sociales y económicas, y un fuerte anclaje en un sistema de gestión que asegure la concretización de los resultados. Las políticas para la tierra vacante deben estar enmarcadas en políticas de gestión del crecimiento urbano y, de este modo, el aprovechamiento de estas tierras debe estar subordinado a los lineamientos generales que plantee el municipio.

En este sentido, es importante reconocer que los distintos actores sociales que intervienen en los procesos de crecimiento urbano y sus distintas lógicas de actuación son clave para el re direccionamiento de estos procesos, en donde el Estado es quien debe decidir hacia dónde crece la ciudad, cómo se desarrolla, y de qué forma lo hace, a través de sus distintos instrumentos. Si el Estado regula las tierras vacantes, éstas pueden convertirse en un recurso para contribuir a la sostenibilidad, pudiendo influenciar en su utilización a través de la aplicación de diversos instrumentos de gestión, con capacidad de intervenir en el mercado de suelo. De este modo, a partir de las estrategias listadas a continuación, se pretende que el Estado tome un rol protagónico en la definición del crecimiento urbano de la ciudad.

Se establecen en primer lugar los lineamientos generales, y luego las acciones concretas, siendo importante remarcar que las acciones deben estar enmarcadas en un proyecto amplio de crecimiento urbano, y no ser intervenciones o utilización de instrumentos de manera aislada, debiendo existir mecanismos de control de los procesos para garantizar la efectividad.

6.1.1 Lineamientos generales

En primer lugar, se plantean lineamientos generales para la gestión integral del crecimiento urbano en el Partido de La Plata, entendiendo que los distintos instrumentos requieren estar enmarcados en una política que ponga en agenda la cuestión de la tierra vacante, ya que para poder incorporarlas a la dinámica urbana, es necesario entender la importancia de la problemática. De este modo, las tierras no utilizadas o sub utilizadas deben formar parte de

las prioridades de intervención del municipio, articuladas a la planificación del crecimiento urbano. Para este fin se deben considerar los siguientes aspectos:

- **Modificar el rol del Estado, entendiéndolo como interventor y activo en la orientación del crecimiento urbano:** como se ha analizado a lo largo de la investigación, históricamente la cuestión urbana se ha delegado al mercado, permitiendo que el derecho a la ciudad estuviese subordinado a la apropiación privada de la renta del suelo. Es por esto que para poder re direccionar los actuales procesos de crecimiento urbano se requiere modificar la lógica de intervención del Estado, que deberá enfocarse en la regulación del mercado de suelo. De este modo, en busca del bienestar colectivo, se apunta a potenciar el rol del Estado en el crecimiento urbano y la gestión de políticas en relación a la ciudad.
- **Entender a la tierra como un recurso natural, económico y social, escaso y no renovable:** que asuma la necesidad de conciliar los derechos individuales con los derechos de colectivos, y que reconozca la responsabilidad del Estado en intervenir en los procesos de producción del territorio para garantizar su desarrollo armónico (Aguilar en: Robledo, 2014).
- **Articular los distintos niveles del Estado:** en la actualidad, cada institución u organismo reúne datos que les son útiles para cumplir con sus funciones, empleando los recursos a su alcance y muchas veces sin una metodología que garantice una adecuada representatividad, homogeneidad, sistematización, actualización, en suma, fiabilidad de la información (Fausto, 2005).
- **Diseñar e implementar políticas integrales en relación al crecimiento urbano:** como se ha analizado en los capítulos anteriores, las políticas territoriales en ejecución en gran parte de las provincias y ciudades argentinas se encuentran fragmentadas. A su vez, no se reconocen estrategias del municipio platense para establecer hacia dónde y hasta dónde debería crecer la ciudad, fuera de la cual no se podría lotear. Se reconoce la existencia del COU, que fija un límite a la urbanización estableciendo el área urbanizable, pero se ha verificado el no cumplimiento de este límite en varias áreas del Partido, permitiendo rezonificaciones por vías de la excepción y loteos de tierras localizadas en áreas rurales. Esta situación configura una ciudad sin límites, quedando a merced del mercado. Por tal motivo, resulta necesario recuperar la idea de un abordaje sobre los problemas territoriales que requiere trabajar integralmente. De este modo, las políticas en relación al crecimiento urbano deben articularse con políticas de regulación del mercado de suelo, a partir de entender la complejidad de la problemática.

- **Fortalecer las capacidades institucionales:** resulta importante fortalecer las instituciones dedicadas a la planificación urbana, 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 (Clichevsky, 2007), articulando los distintos niveles del Estado y las políticas públicas territoriales, en pos de conducir hacia territorios más sostenibles, pero para eso se requiere una reorientación de las políticas públicas y de las capacidades de gestión.
- **Modificar los patrones que promueven la especulación, con el fin de desalentar la retención de tierras vacantes ociosas:** como se ha analizado en el capítulo 2, la vacancia del suelo puede tener distintas condiciones que la originan. Una de ellas es la especulación, en donde el propietario genera una retención artificial esperando que se valoricen a partir de las expectativas del desarrollo y crecimiento urbano. Acciones como el pasaje de suelo rural a urbano generan un salto de la renta absoluta exponencial. A su vez, los procesos de crecimiento urbano, sumado a las prácticas especulativas, generan un clima aparente de escasez de suelo y produce una suba acelerada de los precios. En este contexto se deberán promover acciones que estimulen la distribución equitativa de las rentas generadas por el proceso de urbanización. Las normas e instrumentos deben reducir las expectativas especulativas, desalentar la retención de tierras vacantes ociosas, repartir equitativamente los costos y los beneficios del proceso de urbanización y permitir la construcción de territorios ambientalmente sustentables (CELS, 2017a). A su vez, es necesario desnaturalizar las prácticas que conducen a la concentración de la renta urbana, materializadas a través de acciones especulativas que resultan no sólo en una gran cantidad de inmuebles deshabitados y tierras vacantes, sino también y fundamentalmente, en un encarecimiento y distribución inequitativa de la ciudad.
- **Dinamizar los mecanismos legales:** se reconocen en el Partido una gran cantidad de normativas, leyes y ordenanzas (locales, provinciales y nacionales) aplicables en relación a la gestión del crecimiento urbano, que en su mayoría tienen bajos niveles de implementación. A su vez, la normativa vigente en relación al suelo se ha tornado flexible, con un insuficiente control de su cumplimiento y muchas acciones por “vías de la excepción”. Esto visibiliza un Estado que no ha regulado el mercado de tierras urbano, dejando en manos de los agentes inmobiliarios la producción del suelo. Es por esto que resulta necesario identificarlos y analizarlos para poder utilizarlos en los casos correspondientes, en pos de aportar a la gestión urbana integral.

- **Lograr una mayor integración entre instrumentos urbanísticos y fiscales:** es necesario un abordaje integral de los procesos territoriales, con un enfoque estratégico, en donde exista una mayor integración entre los distintos instrumentos de planificación y los instrumentos fiscales, tributarios, administrativos, económicos, etc. 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 (Clichevsky, 2007).
- **Incentivar la ocupación de las tierras vacantes en las áreas estratégicas:** a partir de la identificación de una cantidad considerable de tierras vacantes localizadas en áreas con mayor infraestructura, servicios y equipamientos, es importante estimular su uso, entendiendo que su aprovechamiento no implica costos para el Estado, en contraposición al uso de tierras en áreas en crecimiento, sin la dotación de infraestructura, servicios y equipamientos. Esto debe estar articulado a otras regulaciones del mercado porque de lo contrario, puede aumentar excesivamente los precios de los terrenos en esas áreas (Clichevsky, 2007).
- **Considerar los aspectos ambientales al momento de utilizar las tierras:** es importante tener en cuenta los aspectos ambientales de las tierras vacantes, en especial lo relacionado al riesgo hídrico, 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 (Clichevsky, 2007). Es por esto que al momento de definir los códigos de ordenamiento se deben considerar las tierras con alto riesgo hídrico.
- **Disminuir los diferenciales de renta que incentivan la ociosidad:** con el fin de disminuir la valoración económica diferencial, se propone la utilización de instrumentos para captar plusvalías y disminuir las ganancias diferenciales, en pos de redistribuir las rentas en beneficio de toda la ciudad.

6.1.2 Acciones concretas

Se plantean a continuación acciones concretas a realizar por el municipio platense en pos de contribuir a la concreción de los lineamientos generales citados anteriormente:

- **Formulación de un plan urbano y actualización de la normativa de regulación.** La utilización de instrumentos de planificación urbana se consideran fundamentales para visualizar las políticas generales de desarrollo territorial del municipio, en particular de

la planificación del crecimiento urbano y las tierras vacantes. Para esto es necesario elaborar un plan urbano territorial que defina un plan de acción acerca de hacia dónde debe crecer la ciudad, de qué forma, cuáles son las áreas a potenciar, densificar y/o completar, y que incorpore la utilización de instrumentos para la gestión de las tierras vacantes. En este sentido, el plan urbano define los lineamientos generales, y la normativa de regulación se constituye como la expresión jurídica de ese plan, por lo que debe reflejar lo que el plan estipula.

- **Creación de un Registro Oficial de Tierras Vacantes (ROTV) que integre la información catastral, dominial y tributaria.** Se debe promover la creación de registro oficial de tierras vacantes, para la identificación y registro de las mismas, tanto públicas como privadas, en donde se puedan reconocer sus atributos en relación a las dimensión espacial funcional (las dimensiones del terreno, los servicios disponibles, el grado de accesibilidad al transporte, entre otros), ambiental (el riesgo hídrico) y jurídico (dominio, situación fiscal de deuda, propiedad). Para tal fin, se debe definir una metodología para la recolección y análisis de la información, utilizando un Sistema de Información Geográfica (SIG) para su sistematización. Este registro es el primer paso para poder aplicar los distintos instrumentos para su gestión.

Para la creación del registro es fundamental que la oficina de planeamiento municipal se articule con el registro de la propiedad y los organismos tributarios, con el fin de generar un registro que integre la información catastral, dominial y tributaria. Por un lado, teniendo en cuenta que existe tierra vacante que se encuentran deshabitadas o inmovilizadas porque han sido abandonadas, no cuentan con herederos que reclamen el bien, o presentan algún problema dominial o registral (Baer y Carballo, 2016), para poder identificarlas es necesaria la articulación entre el organismo municipal de planificación urbana y el organismo provincial encargado del registro de la propiedad inmueble, lo que le permite al municipio reconocer las tierras vacantes que no posean propietarios, para poder identificar las “herencias vacantes”, o las tierras a cuyos propietarios existan pero no les interese ejercer su dominio, por lo que se encuentran abandonadas.

Por otro lado, la articulación entre el organismo municipal de planificación urbana y el organismo provincial encargado de la tributación de los inmuebles le permite al municipio reconocer tierras vacantes cuyos propietarios presenten deudas con el fisco, como así también articularse en pos de determinar impuestos para las tierras ociosas.

- **Creación de un Banco de Tierras Municipal (BTM):** se promueve la creación de un banco de tierras municipal a través de una ordenanza, con el fin de administrar las tierras que pertenecen al dominio privado del municipio. En relación a sus principios y criterios de funcionamiento, el banco debe establecer las formas de adquirir las tierras, siendo importante resaltar que se debe garantizar la sustentabilidad del stock de tierra que administra, a través de la utilización de los instrumentos de adquisición -analizados en el apartado 5.3-, teniendo en cuenta que las tierras vacantes pasibles de ser incorporadas pueden ser adquiridas a través de transferencias realizadas por el Estado (provincial o nacional), expropiaciones ejecutadas por el Estado municipal, donaciones hechas al Estado municipal, cesiones de tierra a partir de subdivisiones, entre otros. A su vez, debe generar y mantener actualizado el relevamiento y catastro de los terrenos vacantes fiscales que administra, y establecer los criterios de enajenación de la tierra, en relación a para quién o quienes, y cuáles serán los usos futuros para que se podrán utilizar, que deberán estar en relación al reorientar el crecimiento urbano, consolidar áreas de la ciudad, dotar de infraestructura, equipamientos y viviendas, entre otros aspectos que tiendan al crecimiento sostenible de la ciudad de La Plata.

A su vez, las tierras que pertenecen al dominio del Estado pueden desarrollarse y venderse a través de este organismo, que actuaría como una “inmobiliaria” municipal, cuyos fondos pueden destinarse para acciones relacionadas al redireccionamiento de los procesos de crecimiento urbano.

- **Creación del Fondo de Desarrollo Municipal (FDM):** se promueve la creación de un fondo de desarrollo municipal con el fin de poder disponer de dinero para la financiación de distintas acciones llevadas a cabo por el municipio platense en relación al crecimiento urbano, como puede ser la realización de proyectos para la construcción de espacios verdes, recreativos y equipamientos sociales; la compra, expropiación o tramitación de tierras vacantes; el mejoramiento barrial; la construcción de vivienda social; las políticas de integración sociourbana, entre otras acciones.
- **Dinamización de instrumentos, mecanismo legales o institucionales disponibles a partir del dictado de ordenanzas.** El dictado de ordenanzas municipales para la aplicación concreta de los instrumentos disponibles es necesario ya que, más allá de disponer de los instrumentos, es necesario el dictado de ordenanzas concretas que los reglamenten en el Partido de La Plata.

En primer lugar, para la utilización de instrumentos de movilización, si se trata de tierras que se encuentran vacantes por ser ociosas, la aplicación de instrumentos que premien

el completamiento del tejido y graven la vacancia de usos o la subutilización de tierras serían estrategias complementarias a dicho propósito. Es por esto que deben promoverse herramientas que identifiquen estas tierras, a partir de analizar el origen de la vacancia, para poder aplicar instrumentos de movilización de suelo ocioso. Por otro lado, si se tratara de tierras vacantes que se encuentran así por la falta de recursos económicos del propietario, se podrían utilizar instrumentos de articulación entre el privado y el Estado con el fin de movilizarlas.

En segundo lugar, la utilización de instrumentos de adquisición de tierra vacante, en casos en que el Estado no pueda movilizar suelo o pretenda hacerse de tierras para el banco de tierras municipal, se promueve la utilización de instrumentos de adquisición.

En tercer lugar, la utilización de instrumentos para la redistribución de la renta urbana, en pos de cumplir la función social de la propiedad, democratizar el acceso a la tierra vacante y a los servicios públicos, y adquirir tierras vacantes como “recuperación pública”.

Por último, es necesario unificar el lenguaje institucional y normativo relacionado con las tierras vacantes, ya que como se ha analizado en el capítulo 2, existen distintos conceptos para hacer referencia a la vacancia del suelo: vacío urbano, lote baldío, bien vacante, espacio sub-utilizado, terreno ocioso, entre otros. En este sentido, las distintas instituciones del Estado también tienen un concepto para denominarlo, a partir de la ley que rige sus actividades -si es que los determina con precisión-, o en el peor de los casos, los infiere según sus funciones y competencias, lo cual puede derivar en problemas de comprensión, coordinación, jurisdicción, entre otros (Fausto, 2005). Por ello, es importante revisar las distintas leyes y reglamentos que regulan la temática y poder unificar el lenguaje institucional, entendiendo que la conceptualización común de la problemática aporta a su mejor comprensión y análisis.

De este modo, tanto los lineamientos generales como las acciones concretas sientan las bases para pensar en estrategias en pos de encaminar la reestructuración de la ciudad, en donde más que ocupar un espacio no utilizado, se trata de integrarlo a una compleja dinámica urbana (Fausto, 2005).

6.2 | ESTRATEGIAS PARA LA GESTIÓN DIFERENCIAL DE TIERRAS VACANTES

La gestión de la tierra vacante se considera un aspecto esencial en la gestión integral del crecimiento urbano, lo cual implica abordar la problemática del uso irracional e inadecuado del suelo, con el propósito de promover acciones que tiendan a una mayor ocupación y consolidación de la ciudad. En este sentido, se debe compatibilizar el ordenamiento territorial y la regulación de la tierra urbana, con el fin de (re)utilizar la tierra vacante de las ciudades en pos del interés colectivo y el bien común, hacia un desarrollo sostenible y equitativo.

Las nuevas demandas de suelo hacen necesario dinamizarlas, en donde estas tierras podrán dejar de ser simplemente “áreas de próxima ocupación” -en función de las lógicas especulativas del mercado-, para representar la posibilidad de redireccionar el proceso actual de construcción del territorio, pudiendo ser utilizadas en favor del Estado, según los lineamientos planteados en el apartado anterior, para beneficiar a la totalidad de la población.

En este contexto, se considera a la tierra vacante como recurso que puede ser movilizado para la mejora de la calidad de vida urbana, siendo receptoras de la implementación de políticas públicas, y la utilización de instrumentos de gestión. De este modo, en función de la tipología (realizada en el capítulo 4) y los instrumentos (reconocidos y analizados en el capítulo 5), se identifican a continuación estrategias diferenciales de gestión. Específicamente, cada tipo requiere de la utilización de instrumentos diferenciales, dado que cada una de ellas posee características propias en términos espacial-funcionales, económicos, legales y ambientales, como así también distintas condiciones por las cuales se originaron y se mantienen vacantes, en donde se pueden discernir el verdadero potencial y la factibilidad de aprovechamiento de estos espacios.

6.2.1 Estrategia 1. Promoción del uso eficiente de la infraestructura y servicios urbanos en áreas consolidadas

Con el fin de optimizar la infraestructura ya instalada, se propone la aplicación de instrumentos para la promoción de la movilización de suelo. Esta estrategia puede aplicarse a tierras vacantes pertenecientes al tipo 1.

Las tierras vacantes pertenecientes al tipo 1 se consideran estratégicas y prioritarias de intervención por las características que presentan, en relación a localizarse en áreas consolidadas (es decir, están dotadas de servicios básicos y presentan buena accesibilidad al transporte público), y no poseer uso ni edificación. Este tipo de tierras se localizan en las áreas más valorizadas, por sus características en relación a sus atributos, considerando que es más racional movilizar suelo en estas áreas ya que el Estado hizo esfuerzos para dotarla de infraestructura y servicios. Por lo tanto, constituyen una oportunidad para aumentar la oferta formal de suelo y atender el déficit habitacional, ya que su uso no representa costos extras para el Estado.

La principal complejidad que presentan es que se trata de tierras de dominio privado, por lo que es necesaria la utilización de distintos instrumentos para su movilización o adquisición. En este sentido, se considera necesario indagar acerca de las condiciones que originan la vacancia de esa tierra, en relación a su propietario, para poder decidir sobre los distintos instrumentos a utilizar en cada caso, pudiendo tratarse de retención especulativa a la espera de su valorización, la falta de recursos económicos para utilizarla, la retención patrimonial de la tierra, como así también la existencia de deudas inmobiliarias con el fisco, propietarios desconocidos o difíciles de identificar, o desinterés por parte del propietario en relación a esa tierra.

Los instrumentos posibles a utilizar para aportar a la concreción de esta estrategia son los siguientes:

- **Aplicación del parcelamiento y edificación obligatoria** (instrumento de movilización de tierra vacante): si se trata de tierras retenidas de manera especulativa, otra opción es recurrir a la declaración de la tierra como Edificación Obligatoria, lo que obliga al propietario a tener que utilizarla o venderla
- **Aplicación del impuesto progresivo al baldío, o tributo por inmueble baldío** (instrumento de movilización de tierra vacante): si se trata de tierras que poseen propietarios, pero éstos no la han ofertado en el mercado, o la hayan ofertado pero no vendido, puede inferirse que se trata de una tierra retenida a la espera de una valorización (por ejemplo, a la espera de un aumento de indicadores urbanísticos a partir de un cambio en la normativa de usos del suelo). En este caso, puede aplicarse un impuesto progresivo al baldío (o tributo por inmueble baldío), en donde se realiza el aumento del impuesto inmobiliario hasta valores que sean difíciles de solventar por los propietarios, haciendo que éstos resuelvan vender o construir (Clichevsky, 2007).

- **Establecimiento de consorcios urbanísticos** (instrumento de movilización de tierra vacante): en el caso de que los propietarios estén imposibilitados económicamente de desarrollarlas, se pueden establecer consorcios urbanísticos, entre el Estado y el privado, con el fin de movilizar estas tierras. En este caso podrían financiarse con el impuesto progresivo previendo juicio de apremios.

6.2.2 Estrategia 2. Creación o fortalecimiento de centralidades y/o sub centralidades

A partir del análisis realizado en el capítulo 3, en donde se reconocieron las distintas periferias urbanas del Partido, se identificó que dos de ellas (la periferia sureste y la suroeste) son las que presentan mayores carencias en relación a espacios verdes y equipamientos públicos (de salud, educación, culturales, entre otros). A su vez, en el capítulo 4, se reconocieron gran cantidad de tierras vacantes al interior de estas áreas, pertenecientes a los tipos 2. Es por esto que como segunda estrategia se propone la creación o fortalecimiento de centralidades y/o sub centralidades sobre estas tierras en las distintas periferias de la ciudad de La Plata, siendo importante reconocer que la elección de sobre qué tierras aplicarán los instrumentos debiera estar en relación a un plan urbano integral.

En relación a las tierras pertenecientes al tipo 2, de dominio privado, localizadas en áreas en crecimiento, sin uso ni edificación, son las que tienen más presencia en el Partido. La principal complejidad que presenta este tipo de tierras vacantes es que son de dominio privado, por lo que es necesaria la utilización de distintos instrumentos para su movilización o adquisición. En este sentido, se considera necesario indagar acerca de las condiciones que originan la vacancia, para poder decidir sobre las distintas estrategias a utilizar, pudiendo inferir que como muchas de ellas se encuentran en áreas en proceso de valorización, sus propietarios pueden estar a la espera para obtener una ganancia extraordinaria con su venta, o a la espera de un cambio de uso de suelo (por ejemplo, el pasaje de área complementaria a área urbana). Por otro lado, la cobertura de servicios que posea en sus cercanías muchas veces condiciona el uso de ésta, ya que muchos terrenos en las periferias platenses se mantienen vacantes por no poseer los servicios básicos. En el caso de tierras que no puedan desarrollarse por falta de recursos de los propietarios, es posible otorgar créditos o realizar asociaciones público privadas para su movilización.

En este marco, y en pos de contribuir a la consolidación de las áreas en crecimiento de la ciudad, se pueden utilizar las tierras vacantes pertenecientes al tipo 2 para equipamientos

sociales, espacios verdes, usos administrativos, entre otros. Entre los instrumentos a utilizar se pueden mencionar:

- **Concesión de uso** (instrumento de movilización de tierra vacante): este instrumento puede utilizarse por ejemplo en el caso de una tierra que el propietario retenga como reserva patrimonial, pudiendo generarse un contrato con el municipio a partir del cual el propietario le cede los derechos para su uso por un determinado período de tiempo, pudiendo utilizarse como un espacio verde o un equipamiento comunitario.
- **Cesión de tierra** (instrumento de movilización de tierra vacante): al urbanizar tierras vacantes, los propietarios de los predios involucrados deberán ceder gratuitamente al Estado las superficies destinadas a espacios circulatorios, verdes, libres y públicos y a reservas para la localización de equipamiento comunitario de uso público. Sobre estas tierras cedidas pueden construirse equipamientos que aporten a la creación de sub centralidades en las periferias platenses. A su vez, se pueden aumentar las cesiones para espacio verde al momento de subdividir estas tierras, teniendo en cuenta que el Decreto/Ley 8912 se establecen los mínimos, pero no los máximos.
- **Suelo creado** (instrumento de movilización de tierra vacante): a partir de la utilización de este instrumento se pueden obtener fondos para la construcción de equipamientos en áreas donde se pretende crear centralidades o sub centralidades. Para implementar este instrumento, que no se encuentra presente en la legislación vigente, podría articularse con los planes particularizados.
- **Reajuste de tierras** (instrumento de movilización de tierra vacante): este instrumento, que posibilita la ejecución de un emprendimiento urbanístico en un área formada por dos o más tierras vacantes de diferentes propietarios (por medio de la modificación de su estructura parcelaria y jurídica), es adecuado para la movilización de tierras de dominio privado en áreas en crecimiento, ya que permite la utilización de éstas para proyectos urbanos de nueva centralidad, para la consolidación de áreas, para ampliar núcleos urbanos o para renovar, reestructurar o transformar sectores en áreas en crecimiento. Se promueve un nuevo espacio urbano más racional, eficiente y conveniente, superando el urbanismo “lote a lote”, con una mejor utilización de la tierra en términos espaciales, económicos, sociales y ambientales. Para su implementación es necesario combinarlo con el establecimiento de un plan particularizado.
- **Aplicación de tributo por inmueble baldío** (instrumento de movilización de tierra vacante): al no castigarse el uso vacante de la propiedad, la especulación inmobiliaria crece a lo largo y ancho de la ciudad, y suele hacerlo con mayor intensidad en áreas

con expectativas de cambio de usos del suelo, fenómeno especialmente crítico en las áreas periféricas o de “borde urbano” (Baer y Carballo, 2016). Es por esto que, en el caso de no poder movilizar la tierra con los instrumentos anteriormente mencionados, puede aplicarse sobre ésta el tributo por inmueble baldío.

- **Planes particularizados** (instrumento de planificación): para la creación o fortalecimiento de centralidades y sub centralidades se pueden aplicar estos planes, que tienen por finalidad desarrollar propuestas de planificación en una escala más reducida. Estas propuestas pueden realizarse sobre tierras vacantes localizadas en un sector de la ciudad, con el desarrollo de propuestas integrales que pueden estar en relación a la renovación, estructuración, reestructuración y consolidación de estos sectores.

6.2.3 Estrategia 3. Generación de suelo urbano para uso residencial en áreas en crecimiento

Como tercera estrategia se propone la utilización de tierras vacantes para uso residencial, para sectores medios y bajos, y puede aplicarse sobre tierras vacantes pertenecientes al tipo 2 (que se localizan en áreas en crecimiento y son de dominio privado). Esta estrategia puede implementarse a través de las siguientes acciones: (i) la articulación entre Estado y el privado para la urbanización, (ii) la construcción de vivienda social para facilitar el acceso al suelo de los sectores populares, y (iii) la adquisición para el dominio público del municipio, con el fin de utilizarlas para la ejecución de viviendas o desarrollarla y venderla a través del BTM una vez que esté urbanizada.

(i) Articulación Estado-privado para movilización de tierras vacantes

Esta acción apunta a urbanizar tierras vacantes contiguas o cercanas que pertenezcan a distintos propietarios, con el fin de utilizarlas para uso residencial, siendo factibles de aplicar los siguientes instrumentos:

- **Programa lote con servicios** (instrumento de movilización de tierra vacante): este programa que promueve la generación de suelo urbano en tierras vacantes ubicadas en área urbana o complementaria. Al permitir que los servicios sean llevados progresivamente, hace que no suba el precio de la tierra ya que en el costo inicial no está la carga de éstos; de esta manera, facilita la generación y el acceso al suelo. A su vez, al localizarse en áreas en crecimiento, permite recuperar una parte de la

valorización inmobiliaria que se genera en las urbanizaciones promovidas en el programa. Cuando el aporte de la tierra para el Programa Lote con Servicios es privada con fines de lucro, se recurre a la utilización de convenios público-privados y participación municipal en la valorización.

- **Consortios urbanísticos público – privados:** la firma de consorcios urbanísticos entre los municipios y los actores privados que aportan la tierra permite llevar adelante proyectos de urbanización, recibiendo cada parte una proporción de los lotes. Estos convenios establecen las responsabilidades y obligaciones de las partes y la cantidad de lotes urbanizados que el propietario debe aportar al municipio (Del Río y González, 2018). Para el reparto equitativo de estos lotes, es necesaria la aplicación del siguiente instrumento.
- **Participación municipal en la valorización:** teniendo en cuenta que este tipo de tierras se encuentra inserta en áreas en crecimiento, el reparto de cargas y beneficios debe ser razonable y se asienta en el principio de participación municipal en la valorización inmobiliaria. De esta forma, se busca incorporar tierra al dominio municipal con fines de atender la demanda habitacional y aportar al banco de tierras.
- **Reajuste de tierras:** (instrumento de movilización de tierra vacante): este instrumento, que posibilita la ejecución de un emprendimiento urbanístico en un área formada por dos o más tierras vacantes de diferentes propietarios es adecuado para la concreción de esta estrategia ya que permite la utilización de estos espacios para proyectos de urbanización. Articula la participación del Estado en la intervención urbana en forma conjunta con los propietarios, permitiendo mayores posibilidades de autofinanciación del proyecto, incluidas las redes de servicios básicos.

(ii) Construcción de vivienda social para facilitar el acceso al suelo de los sectores populares

Esta acción tiene como objetivo que tierras vacantes pertenecientes al tipo 2 puedan ser utilizadas para la construcción de viviendas sociales, en pos de facilitar el acceso al suelo de los sectores populares. En este sentido, se promueve vincular la política habitacional con la política de suelo, alentando el aprovechamiento de la tierra en localizaciones favorables dentro de la trama urbana, siendo necesario priorizar el beneficio colectivo por encima del individual, con usufructo equitativo de los beneficios y los bienes urbanos.

Asimismo, es necesario la provisión de servicios de infraestructura a las áreas que no las posean, ya que se consideran fundamentales en tierras que se utilizarán como viviendas. Para esto se necesita coordinar con las empresas prestadoras y cooperativas de provisión de servicios públicos municipales y provinciales.

Para tal fin, se pueden utilizar los siguientes instrumentos:

- **Declaración de Zonas de promoción del Hábitat Social (ZPHS) o Zonas especiales de interés social (ZEIS)** (instrumento de movilización de tierra vacante): con el fin de atender a la complejidad de la demanda habitacional, la declaración de ZPHS y ZEIS hace que la tierra vacante sólo puede ser utilizada para la construcción de viviendas y urbanizaciones sociales planificadas.
- **Consorcio urbanístico** (instrumento de movilización de tierra vacante): a partir de la realización de estos consorcios, el propietario de la tierra puede asociarse con el Estado y otros actores privados para ejecutar proyectos de construcción de viviendas, aportando cualquiera de ellos, inmuebles de su propiedad y el otro las obras de urbanización o de edificación, y que luego de la realización de las mismas cada parte recibe como compensación por su inversión, unidades inmobiliarias debidamente urbanizadas y/o edificadas. Las unidades que reciba el Estado pueden destinarse a vivienda social.
- **Cesiones de tierra** (instrumento de adquisición de tierra vacante para el municipio): en las tierras vacantes cedidas a partir de lo establecido en el Decreto Ley 8912, el municipio tiene la capacidad de construir viviendas sociales.
- **Suelo creado** (instrumento de adquisición de tierra vacante para el municipio): a partir de la utilización de este instrumento se pueden obtener fondos para la construcción de equipamientos en áreas donde se pretende crear vivienda de interés social.

(iii) **Adquisición de tierras vacantes para el dominio municipal**

En el caso de no poder movilizarlas con los instrumentos anteriormente listados, o de querer adquirirlas para el dominio municipal con el fin de desarrollarlas y luego incorporarlas al BTM para luego poder comercializarlas, se pueden implementar instrumentos de adquisición. Éstos le brindan al Estado nuevos recursos en tierra y en dinero, y contribuyen al cumplimiento de la función social de la propiedad. De este modo, se establecen herramientas orientadas a la captación de suelo de calidad para el desarrollo de

emprendimientos urbanísticos integrales y el acceso en condiciones de equidad por parte de sectores más vulnerables. Los instrumentos a utilizar son los siguientes:

- **Prescripción administrativa** (instrumento de adquisición de tierra vacante para el municipio): si el dueño de la tierra vacante es desconocido, se puede recurrir a la usucapión administrativa, con el fin de incorporarla al patrimonio del Estado, para la realización de futuros proyectos en pos del bienestar colectivo. Para poder utilizar este instrumento es fundamental la articulación entre la oficina de planeamiento municipal y el registro de la propiedad, con el fin de identificar tierras vacantes sin dueños.
- **Compensación de deudas tributarias por tierra** (instrumento de adquisición de tierra vacante para el municipio): en el caso de tratarse de tierras vacantes cuyo propietario es deudor de impuestos y tasas, el Estado puede implementar una política de canje de tierras por condonación de tasas municipales, en donde a cambio de la condonación de la deuda, el Estado pasa a tener el dominio de esa tierra vacante. Para poder utilizar este instrumento es fundamental la articulación entre la oficina de planeamiento y el organismo tributario (ARBA), es decir la articulación entre provincia y municipio, con el fin de poder indagar acerca de las deudas del propietario (tanto municipal como provincial), y poder negociar.
- **Juicio de apremios** (instrumento de adquisición de tierra vacante para el municipio): se puede realizar un juicio con el fin de cobrarle al propietario de la tierra vacante por no haber pagado los impuestos de su terreno, y en el caso de no querer pagar, se paga con la tierra. Para la aplicación de éste también es necesaria la articulación con el organismo tributario provincia y municipal.
- **Herencia vacante** (instrumento de adquisición de tierra vacante para el municipio): con el fin de incorporar al dominio del Estado las tierras vacantes que tengan herencias vacantes, que no tienen aprovechamiento ni productividad alguna. Para poder utilizar este instrumento es fundamental la articulación entre la oficina de planeamiento municipal y el registro de la propiedad, con el fin de identificarlas.
- **Acción declarativa de vacancia** (instrumento de adquisición de tierra vacante para el municipio): con el objetivo de incorporar al dominio del Estado las tierras vacantes que estén abandonadas.
- **Expropiación** (instrumento de adquisición de tierra vacante para el municipio): como instancia final, en el caso de no poder aplicar los instrumentos antes mencionados, se puede recurrir a la expropiación de la tierra con fines urbanísticos. Se utiliza como último

recurso ya que el municipio necesita de recursos económicos lo cual implica un gran gasto para el Estado.

6.2.4 Estrategia 4. Reestructuración de áreas urbanas obsoletas o abandonadas

La cuarta estrategia apunta a la reestructuración de áreas urbanas obsoletas o abandonadas, con la recuperación de las tierras vacantes pertenecientes a los tipos 3 y 4, en pos de generar intervenciones urbanas para mejorar la condición de deterioro e intensificar el uso de un sector ya existente. La presencia de estos sectores abandonados en muchos casos se encuentran al interior de las áreas consolidadas, lo que genera problemas vinculados con la irracionalidad ya que dada su localización y la infraestructura con la que ya cuentan, podrían ser reutilizados sin la necesidad de extender los servicios.

Estas áreas pueden ser tierras vacantes que se encuentren desafectadas de sus usos anteriores o subutilizadas, que sean de dominio privado (tierras vacantes tipo 3) o de dominio público (tierras vacantes tipo 4). La reutilización de estas tierras tiene una complejidad extra, ya que poseen algún tipo de ocupación o se encuentran subutilizadas, siendo una situación importante a considerar a la hora de pensar en un nuevo uso para estos espacios. Para la realización de esta estrategia se pueden aplicar instrumentos según sea para la (i) movilización de tierras vacantes privadas desafectadas o subutilizadas (sobre tierras vacantes tipo 3), la (ii) adquisición de tierras vacantes desafectadas o subutilizadas para el dominio municipal, o la recuperación de tierras públicas desafectadas o subutilizadas (sobre tierras vacantes tipo 4). De este modo, esta estrategia puede implementarse a través de las siguientes acciones:

(i) Movilización de tierras vacantes privadas desafectadas o subutilizadas (sobre tierras vacantes tipo 3)

En relación a las tierras vacantes tipo 3, por ser de dominio privado, deben aplicarse instrumentos para su movilización. Por tratarse de tierras que poseen alguna edificación o fueron pensadas para un uso anterior, es necesario tener en cuenta este aspecto al momento de reutilizarlas. A su vez, en muchos casos puede tratarse de tierras que han sido desafectadas de su uso y no se han vuelto a reactivas por motivos legales, por lo que es necesario indagar sobre las condiciones que la mantienen sin uso para poder coordinar acciones para destrabar estos procesos.

Para la concreción de esta estrategia se pueden aplicar los siguientes instrumentos:

- **Declaración de zonas de utilización o desarrollo prioritario:** independientemente de la localización y el nivel de cobertura de servicios, la tierra vacante que se encuentre desafectada de su uso anterior o subutilizada puede ser movilizada mediante la declaración de utilización o desarrollo prioritario de un área determinada en donde se localice esta tierra, con el fin de darle un nuevo uso. Este instrumento puede complementarse con el que se menciona a continuación.
- **Aplicación del impuesto progresivo al baldío / tributo por inmueble baldío** (instrumento de movilización de tierra vacante): para lograr una mayor eficacia del instrumento anteriormente mencionado, debe complementarse con la aplicación de alguna herramienta fiscal que grave específicamente la ociosidad de la tierra, pudiendo utilizarse el tributo al baldío. Como el municipio platense no tiene potestad sobre la fijación del impuesto inmobiliario (que le compete a la provincia), se puede recurrir a la imposición de una alícuota progresiva a la vacancia sobre la tasa de servicios urbanos municipal (Baer y Carballo, 2016). Esta sanción debería ser progresiva en el tiempo por un plazo determinado y, en caso de que la obligación de utilizar no sea cumplida, el municipio puede declararla de utilidad pública y proceder a la expropiación.
- **Consortio urbanístico** (instrumento de movilización de tierra vacante): a partir de la articulación entre el propietario de la tierra, el Estado y pudiendo sumarse en ciertos casos a los desarrolladores e inversores inmobiliarios, se pueden establecer consorcios para la reactivación de una tierra desafectada de sus anteriores usos.
- **Concesión de uso** (instrumento de movilización de tierra vacante): a partir del concepto de “vacío temporal” y la noción de “uso temporal” (analizados en el capítulo 2), estas tierras pueden utilizarse a partir de iniciativas temporales que tienen la ventaja de ponerse en práctica rápidamente, y por lo tanto animar espacios que se encuentran inactivos, pudiendo albergar usos temporales con inversiones de capital relativamente bajas. En este sentido, este instrumento puede utilizarse, por ejemplo, en el caso de una tierra vacante edificada desafectada de su uso anterior, pudiendo generarse un contrato con el municipio a partir del cual el propietario le cede los derechos para su uso por un determinado período de tiempo, pudiendo utilizarse como un equipamiento.
- **Planes particularizados** (instrumento de planificación): para la restructuración de áreas urbanas obsoletas o abandonadas se pueden aplicar estos planes, que tienen por finalidad desarrollar propuestas de planificación en una escala más reducida. Estas propuestas pueden realizarse sobre tierras vacantes localizadas en un sector de la

ciudad, con el desarrollo de propuestas integrales que pueden estar en relación a la renovación, estructuración, reestructuración y consolidación de estos sectores.

(ii) **Adquisición de tierras vacantes desafectadas o subutilizadas para el dominio municipal**

En caso de no poder aplicarse ninguno de los instrumentos anteriores para movilizar el suelo, esta estrategia tiene como fin la adquisición del dominio de estas tierras con el fin de reutilizarlas en pos del bienestar colectivo. Para tal fin se pueden utilizar los siguientes instrumentos:

- **Prescripción administrativa** (instrumento de adquisición de tierra vacante para el municipio): si el dueño de la tierra vacante es desconocido, se puede recurrir a la usucapión administrativa, con el fin de incorporarla al patrimonio del Estado, para la realización de futuros proyectos en pos del bienestar colectivo. Para poder utilizar este instrumento es fundamental la articulación entre la oficina de Planeamiento Municipal y el Registro de la Propiedad, con el fin de identificar tierras vacantes sin dueños.
- **Compensación de deudas tributarias por tierra** (instrumento de adquisición de tierra vacante para el municipio): en el caso de tratarse de tierras vacantes cuyo propietario es deudor de impuestos y tasas, el Estado puede implementar una política de canje de tierras por condonación de tasas municipales, en donde a cambio de la condonación de la deuda, el Estado pasa a tener el dominio de esa tierra vacante. Para poder utilizar este instrumento es fundamental la articulación entre la oficina de planeamiento y el organismo tributario (ARBA), es decir la articulación entre provincia y municipio, con el fin de poder indagar acerca de las deudas del propietario (tanto municipal como provincial).
- **Juicio de apremios** (instrumento de adquisición de tierra vacante para el municipio): se puede realizar un juicio con el fin de cobrarle al propietario de la tierra vacante por no haber pagado los impuestos de su terreno, y en el caso de no querer pagar, se paga con la tierra.
- **Herencia vacante** (instrumento de adquisición de tierra vacante para el municipio): con el fin de incorporar al dominio del Estado las tierras vacantes que tengan herencias vacantes, que no tienen aprovechamiento ni productividad alguna. Para poder utilizar este instrumento es fundamental la articulación entre la oficina de planeamiento municipal y el registro de la propiedad, con el fin de identificarlas.

- **Acción declarativa de vacancia** (instrumento de adquisición de tierra vacante para el municipio): con el fin de incorporar al dominio del Estado las tierras vacantes que estén abandonadas por sus propietarios.
- **Expropiación** (instrumento de adquisición de tierra vacante para el municipio): como instancia final, en el caso de no poder aplicar los instrumentos antes mencionados, se puede recurrir a la expropiación de la tierra con fines urbanísticos. Se utiliza como último recurso ya que el municipio necesita de recursos económicos lo cual implica un gran gasto para el Estado.

(iii) **Recuperación de tierras públicas desafectadas o subutilizadas (sobre tierras vacantes tipo 4)**

Las tierras vacantes tipo 4, presentan como condición principal que son de dominio público (pudiendo pertenecer al patrimonio municipal, provincial o nacional). Las mismas pueden estar localizadas en áreas consolidadas o en crecimiento, y pueden encontrarse sin uso ni edificación, desafectadas de su uso anterior o sub utilizadas. Las tierras pertenecientes a este tipo se consideran estratégicas y prioritarias de intervención, por tratarse de tierras que ya pertenecen al dominio del Estado, por lo que deberían ser las más factibles de utilizar en el corto plazo, en pos del beneficio de la ciudad en su conjunto.

Estas tierras fiscales pueden mantenerse vacantes tanto por cuestiones legales-normativas, por cuestiones económicas, como así también por cuestiones relacionadas a la falta de interés por parte del Estado de dotarlas de nuevos usos. En el caso de tierras vacantes de dominio público que hayan sido desafectadas de su uso anterior, la existencia de algún tipo de edificación o la definición de un uso específico en la normativa de usos de suelo vigente condiciona su uso potencial

- **Normativa de regulación** (instrumento de planificación): se puede realizar desde la normativa de regulación del suelo un cambio de uso, para permitir la recuperación de estos espacios desde el marco legal, teniendo en cuenta 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 las periferias del Partido, tanto desde el punto de vista ambiental como para actividades recreativas de uso público.

- **Proyecto urbano** (instrumento de planificación): la idea central del proyecto en este tipo de tierras puede basarse en preservar la memoria de una actividad que ha quedado obsoleta.
- **Fondo de desarrollo urbano** (instrumento de financiamiento): este fondo puede utilizarse para la recuperación de tierras vacantes fiscales, en pos de utilizarla con usos que beneficien a la ciudad en su conjunto.
- **Traspaso de tierras al municipio** (instrumento de adquisición de tierra vacante para el municipio): en el caso de tratarse de tierras vacantes de dominio del Estado provincial o nacional, podrá tramitarse un traspaso de tierras hacia el Estado municipal. Se pueden transferir a favor de otros niveles de gobierno las tierras vacantes que sean innecesarias para el cumplimiento de su gestión, siempre y cuando la propiedad a transferirse sea destinada al desarrollo de emprendimientos productivos generados o administrados por comunas, municipios y/o provincias.
- **Donaciones** (instrumento de adquisición de tierra vacante para el municipio): en el caso de tratarse de tierras vacantes de dominio del Estado provincial o nacional, podrá tramitarse una donación de tierras hacia el Estado municipal

6.2.5 Estrategia 5. Reutilización de tierras vacantes ambientalmente degradadas para uso social

Esta estrategia tiene como objetivo reutilizar tierras tipo 3 que se encuentren degradadas, y transformarlas en espacios públicos o equipamientos comunitarios. En este sentido, teniendo en cuenta que algunas de las tierras que pertenecen a este tipo son canteras en desuso, se incluye una dificultad extra para su reutilización, pero resultan recuperables mediante obras o acciones adecuadas. En el caso del Partido de La Plata, existen decenas de antiguas explotaciones de tierra y tosca abandonadas, con un alto riesgo potencial. Algunas de ellas se encuentran clasificadas en el COU como “Zonas de recuperación territorial”, ya que, en su estado actual, no son aptas para usos urbanos, pero que pueden ser recuperadas para usos urbanos mediante obras adecuadas, en especial en las periferias del eje sureste y norte, donde se localizan tierras desafectadas que anteriormente poseían estos usos.

La reutilización de las mismas, podría convertirlas en lugares de esparcimiento, parques o complejos deportivos, lo cual implica que cada cantera asumiría un rol de reconversión para el uso social. Asimismo, también puede tratarse de edificios en desuso con edificación, que

se encuentren abandonadas y representen un riesgo ambiental, que se podrían reutilizar para distintas actividades. De este modo, los instrumentos posibles a utilizar para la concreción de esta estrategia son:

- **Normativa de regulación** (instrumento de planificación): en el código de ordenamiento vigente, algunas de estas tierras son catalogadas como “Zonas de recuperación territorial”, por lo que deberían realizarse sobre las mismas acciones de acondicionamiento, tanto físico-natural como funcional total o parcial²⁰¹. En el COU se autoriza a intimar al propietario de las tierras vacantes, dándole un plazo máximo de 3 meses, para presentar ante la Subsecretaría de Planeamiento Urbano y ante la Agencia Ambiental, un proyecto y su correspondiente plan de trabajos de acondicionamiento físico-natural para su aprobación.
- **Proyecto urbano de reutilización y recuperación medioambiental** (instrumento de movilización de tierra vacante): a partir de lo establecido en el COU, los propietarios de tierras vacantes ubicadas en zonas de recuperación territorial que propongan una intervención o materialización de uso en la misma, deberán presentar un proyecto que contemple las acciones de recuperación funcional, parcial o total, pudiendo en tal caso asignárseles los indicadores urbanísticos correspondientes, pudiendo tratarse de viviendas de baja densidad (únicamente en Zonas Residenciales), centros comerciales, centros recreativos y deportivos, equipamientos de interés comunitario, otros usos que mantengan coherencia con el carácter de la zona en la que se insertan. A su vez, los propietarios deben jerarquizar las vías de acceso a los predios, con el objeto de incorporarlos a la trama urbana, dotar a los predios de los servicios esenciales de infraestructura con que cuenta el área urbanizada adyacente, y afectar como mínimo el 10% de la superficie del predio a espacio verde, además de cumplimentar con las disposiciones relativas a las cesiones correspondientes del predio, para espacio verde y reservas fiscales de uso público²⁰².
- **Ocupación de tierras vacantes en estado de abandono** (instrumento de adquisición de tierra vacante para el municipio): a partir de este instrumento se puede establecer la utilización de tierras ubicadas en la planta urbana atendida por servicios, que estén en

²⁰¹ Art 163 a 172. Código de Ordenamiento Urbano del Partido de La Plata (Ordenanza 10.703/00). Disponible en: http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/Cou/or10703_parte1.asp?ver=&resol=#titulo7

²⁰² Art 168 y 189. Código de Ordenamiento Urbano del Partido de La Plata (Ordenanza 10.703/00). Disponible en: http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/Cou/or10703_parte1.asp?ver=&resol=#titulo7

estado de abandono y que por razones de higiene o seguridad, afecten los intereses de la comunidad.

6.2.6 Estrategia 6. Utilización de tierras vacantes con alto riesgo hídrico

La magnitud de la tierra vacante significa un gran potencial de uso para las diversas actividades urbanas. Sin embargo, sólo una porción de esa tierra puede ser utilizada para usos residenciales, en virtud de sus condiciones ambientales, ya que a partir del análisis de los atributos realizado en el capítulo 4, se pudo verificar que gran cantidad de tierras vacantes se localizan en áreas con alto riesgo hídrico.

Con respecto a esto, es importante mencionar que las condiciones que generan que una tierra se mantenga vacante pueden estar en relación a la dimensión ambiental, en relación a las características del terreno, que no lo hacen apto para utilizarlo, o necesitan grandes inversiones para hacer uso del mismo, al tratarse de tierras que se encuentran propensas a riesgos potenciales como inundaciones. En muchos casos, los terrenos lindantes a arroyos o ubicados en las planicies de inundación no se encuentran aptos para su uso, por tratarse de zonas con riesgo de inundación.

Desde la gestión, deben promocionarse intervenciones con vivienda de media y alta densidad sobre tierras vacantes que se localicen en áreas de bajo riesgo hídrico. Pero teniendo en cuenta la gran cantidad de tierras que presenta estas características en el Partido, pueden desplegarse desde el municipio dos estrategias para su utilización:

Esta estrategia puede implementarse a través de las siguientes acciones:

(i) Adaptación de tierras inundables para su futura utilización

Esta estrategia está enfocada en la prevención y mitigación del fenómeno de inundaciones, con el fin de orientar el acondicionamiento del territorio y el ambiente al riesgo de inundación de mediano y largo plazo. Para la adaptación y la prevención en estos espacios se pueden utilizar los siguientes instrumentos:

- **Plan urbano** (instrumento de planificación): es necesario establecer la obligatoriedad de realizar planes municipales de ordenamiento urbano-territorial y ambiental con la incorporación de medidas estructurales y no estructurales para la reducción del riesgo de inundación a mediano y largo plazo (Etulain y López, 2017), planificando la

orientación del crecimiento hacia tierras con bajo riesgo hídrico, y conservando los bañados y los cauces de los arroyos abiertos.

- **Normativa de regulación** (instrumento para la planificación): la normativa de usos de suelo debe reverse, a fin de promover una zonificación en donde se contemplen las áreas de alto riesgo hídrico. A su vez, con la zonificación se deben regular los usos y actividades que se pueden realizar sobre estas tierras vacantes, como así también prohibir la construcción de cierto tipo de infraestructuras con el fin de reducir el riesgo de inundación. También se pueden aplicar y desarrollar cierto tipo de actividades para reducir o retrasar el flujo de agua en los terrenos, aumentando la infiltración y, por tanto, reduciendo el riesgo de inundación. Por otro lado, en estas zonas deben revisarse los indicadores, en especial el factor de ocupación del suelo (FOS) y el factor de ocupación total (FOT) en relación al parcelamiento; no permitir la expansión residencial en áreas de extrema vulnerabilidad ambiental; acondicionar las exigencias constructivas de la edificación para orientar la construcción de los edificios, en cuanto a los aspectos estructurales, hidráulicos, de material y sellados, siendo obligatorio construir un nivel superior por encima de la crecida probable; adaptar la materialidad de calles, veredas, ramblas u otros espacios públicos con materiales y diseños procurando el mayor grado de infiltración posible; y por último, reestructurar los trazados y la subdivisión del suelo que limitan con los arroyos para prever el espacio público - camino de sirga - que debería crearse en sus márgenes (Etulain y López, 2017).

(ii) Creación de parques inundables

La segunda acción está en relación a la creación de parques inundables sobre tierras a seleccionar asociados a los cauces de los arroyos que presenten alto riesgo hídrico, con el fin de retardar la evacuación del flujo de las aguas pluviales. Para este fin se pueden utilizar los siguientes instrumentos:

- **Cesiones de tierra por función ambiental:** se pueden prever desde la normativa o con el dictado de una ordenanza específica cesiones de tierra para utilizar como reservorios en tierras vacantes que presenten alto riesgo hídrico y que se consideren estratégicas por su localización para tal fin, en el marco de un plan de riesgo de inundaciones.
- **Proyecto urbano** (instrumento de planificación): las tierras vacantes que presenten alto riesgo hídrico podrían utilizarse para proyectos de Áreas de Retención Temporal de

Excedentes Hídricos (ARTEH), con el fin de retener el agua en momentos de presencia de grandes lluvias, y usarse como parques públicos en los momentos donde esto no sea necesario. Estos espacios pueden estructurar una forma de espacios verdes en la periferia.

6.2.7 Estrategia 7. Captación de plusvalías en áreas en proceso de valorización

Las plusvalías urbanas son incremento del valor que experimentan las tierras vacantes a lo largo del proceso de urbanización, la cual beneficia de forma diferencial a cada tierra, de acuerdo a su localización en relación a los elementos de valorización. Esta plusvalía es atribuible a los esfuerzos de la comunidad en general, en especial las acciones que lleva adelante el Estado a través de inversiones en infraestructura o regulatorias sobre el suelo urbano. Es por esto que, cuando el Estado no acciona para recuperar estos incrementos de valor que son generador por él, el mercado y los individuos son quienes se apropias de esta (CEUR, 2006).

En este marco, con el fin de disminuir las diferencias de precio que incentivan la ociosidad, se propone que en las tierras vacantes localizadas en áreas en proceso de valorización (reconocidas en el capítulo 4), se establezcan mecanismos para la captación de plusvalías urbanas, por tratarse de tierras vacantes que todavía no están subdivididas y/o se encuentran en áreas con carencia de infraestructura, equipamientos y servicios.

Para este fin se pueden utilizar los siguientes instrumentos:

- **Participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias:** con el fin de captar plusvalías en las tierras que se localizan en áreas en proceso de valorización se pueden aplicar algunos instrumentos. Por un lado, el impuesto inmobiliario, que se establece según avalúos fiscales y alícuotas que establece la autoridad tributaria (tanto municipal como provincial). Éstos reflejan el precio de las tierras según su tamaño y ubicación en la ciudad; este valor se va actualizando permitiendo captar los incrementos por efecto de la dinámica urbana que incorpora la acción de la comunidad en general, y del Estado en particular.

Otro es la contribución por mejoras, por el principio de la valorización de las tierras, en donde se cobra contribución a aquellas que se valorizan por motivos de obras públicas. Por último se pueden aplicar gravámenes por regulaciones urbanas, en relación a las tierras que se benefician con cambios en las regulaciones urbanas que autorizan usos

más rentables del suelo, en relación por ejemplo al aumento de indicadores y capacidades constructivas (sobre todo en el casco urbano, uno de los sectores de la ciudad que más se ha valorizado a partir de la normativa de usos de suelo del año 2010), cambios en las formas de subdivisión (en las periferias), entre otros.

6.2.8 Síntesis de estrategias

Se presenta a continuación un cuadro síntesis con las estrategias a desplegar, los distintos tipos de tierra vacante para poder aplicarlas y los instrumentos posibles de utilizar en cada caso:

Tabla 19 Síntesis de estrategias e instrumentos a utilizar por tipología

ESTRATEGIAS	TIPO DE TIERRA VACANTE	INSTRUMENTOS POSIBLES DE UTILIZAR
E1 Promoción del uso eficiente de la infraestructura y servicios urbanos en áreas consolidadas	Tierras vacantes TIPO 1	<ul style="list-style-type: none"> · Impuesto progresivo al baldío / Tributo por inmueble baldío · Parcelamiento o edificación obligatoria · Consorcio urbanístico
E2 Creación y/o fortalecimiento de sub centralidades	Tierras vacantes TIPO 2	<ul style="list-style-type: none"> · Concesión de uso · Cesión de tierra · Suelo creado · Reajuste de tierras · Tributo por inmueble baldío · Planes particularizados
E3 Generación de suelo urbano para uso residencial en áreas en crecimiento (i) Articulación público-privado para movilización (ii) Adquisición para el dominio municipal (iii) Construcción de vivienda social para facilitar el acceso al suelo de los sectores populares	Tierras vacantes TIPO 2	<ul style="list-style-type: none"> · Programa lote con servicios · Reajuste de tierras · Consorcio urbanístico · Declaración de Zonas de promoción del Hábitat Social o Zonas especiales de interés social · Cesión de tierra · Suelo creado
E4 Reestructuración de áreas urbanas obsoletas o abandonadas (i) Movilización de tierras vacantes privadas desafectadas o subutilizadas	Tierras vacantes TIPO 3	<ul style="list-style-type: none"> · Declaración de zonas de utilización o desarrollo prioritario · Aplicación del impuesto progresivo al baldío / tributo por inmueble baldío · Consorcio urbanístico · Concesión de uso · Planes particularizados
(ii) Adquisición de tierras vacantes desafectadas o subutilizadas para el dominio municipal		<ul style="list-style-type: none"> · Prescripción administrativa · Compensación de deudas tributarias por tierra · Juicio de apremios · Herencia vacante · Acción declarativa de vacancia · Expropiación
(iii) Recuperación de tierras públicas desafectadas o subutilizadas	Tierras vacantes TIPO 4	<ul style="list-style-type: none"> · Normativa de regulación · Proyecto urbano · Fondo de desarrollo urbano · Traspaso de tierras al municipio

		<ul style="list-style-type: none"> • Donaciones
E5 Reutilización de tierras vacantes ambientalmente degradadas para uso social	Tierras vacantes TIPO 3	<ul style="list-style-type: none"> • Normativa de regulación • Proyecto urbano de reutilización y recuperación medioambiental • Ocupación de tierras vacantes en estado de abandono
E6 Utilización de tierras vacantes con alto riesgo hídrico	Tierras vacantes localizadas en áreas con ALTO RIESGO HÍDRICO	
(i) Adaptación de tierras para su futura utilización		<ul style="list-style-type: none"> • Plan urbano • Normativa de regulación
(ii) Creación de parques inundables		<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto urbano
E7 Captación de plusvalías en áreas en proceso de valorización	Tierras vacantes localizadas en áreas en proceso de VALORIZACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias

Fuente: Elaboración propia, 2019.

6.3 | LA NECESIDAD DE LA ACCIÓN DEL ESTADO PARA REGULAR EL MERCADO

A modo de síntesis, en el presente capítulo se pretende contribuir al diseño de estrategias integrales para la gestión del crecimiento urbano, considerando la diversidad de situaciones de tierra vacante y, a la vez, de instrumentos, prácticas y procedimientos institucionales que podrían utilizarse desde los gobiernos locales, apuntando a la necesidad de una gestión que favorezca la implementación de las mismas.

En este marco, la gestión de las tierras vacantes resulta de importancia si se pretende revertir la actual tendencia de crecimiento urbano com-fuso, considerando que el manejo del suelo es clave para orientar estos procesos. Se torna necesario trabajar en políticas que consideren los distintos atributos las tierras vacantes y las distintas condiciones que originan la vacancia, para poder pensar en estrategias más adecuadas.

Para tal fin se considera fundamental que el Estado tenga la capacidad de formular estrategias que permitan moderar y controlar los procesos en curso en donde el mercado y el capital son los protagonistas en los procesos de urbanización, a través de visualizar a la tierra vacante como un problema, y a su vez como un insumo fundamental para la implementación de las diversas estrategias. En este marco, la discusión debería centrarse en las posibilidades de consolidación del suelo actualmente urbanizado y de utilización de terrenos urbanos existentes, en lugar de continuar extendiendo la ciudad indefinidamente.

A su vez, se considera que la elaboración de estrategias que permitan movilizar las tierras vacantes al interior del Partido de La Plata. -y su posterior traducción en acciones concretas- debe darse en forma consensuada entre los diversos actores sociales involucrados, a partir del reconocimiento de los diferentes intereses que los mueven a participar, comprometerse y vincularse con cada proyecto urbano. Por tal motivo es que resulta prioritario entender las lógicas y prácticas de los actores sociales que intervienen en los procesos de producción de ciudad en general, y en la generación de tierra vacante en particular.

De este modo, una política urbana progresiva debería al menos minimizar la tendencia estructural de un mercado que produce ciudades que tienen una estructura que se encuentra en función de esas lógicas, que se ve potenciado por un Estado que no solo no regula el mercado, sino que a través de sus acciones lo potencia y beneficia, conformando un escenario complejo para el crecimiento sostenible de estas ciudades.

En síntesis, la gestión de la tierra vacante constituye una valiosa oportunidad para reorientar los procesos de crecimiento urbano y hacer frente a parte de los problemas territoriales y desafíos de planificación más acuciantes para conducir el desarrollo urbano hacia un modelo de ciudad más inclusiva, integrada y sostenible (Baer y Carballo, 2016). Frente a esta situación, se plantea la necesidad del rol activo del Estado, que tenga como ejes la planificación y la articulación, y en donde el suelo y, en particular, las tierras no utilizadas y/o subutilizadas, deben formar parte de sus prioridades de intervención, enmarcándose las políticas sobre tierra vacante en la política urbana general y las nuevas formas de gestión, que tiendan a la equidad social y a la sostenibilidad de los territorios.

CONCLUSIONES

Capítulo 7 | CONCLUSIONES. OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS EN LA GESTIÓN DE TIERRA VACANTE

El presente capítulo tiene como objetivo exponer las conclusiones a las que se arribó a partir del análisis realizado en relación a la problemática de las tierras vacantes, y el rol del Estado y su incidencia directa o indirecta en el mercado, en el marco de procesos de crecimiento urbano en el Partido de La Plata. Se plantean las conclusiones sobre aspectos conceptuales y metodológicos en primer lugar, que dieron marco al desarrollo del recorte espacial y los objetivos cumplimentados e hipótesis corroboradas en segundo lugar. Por último, se realiza una reflexión final, sobre los futuros interrogantes y líneas de investigación a seguir.

7.1 | SOBRE LOS ASPECTOS TEÓRICO CONCEPTUALES

Al inicio de la investigación se han planteado interrogantes en relación a los roles del Estado y del mercado en los procesos de crecimiento urbano y en la generación, regulación y gestión de la tierra, las condiciones que dan origen a las tierras vacantes, la cantidad y atributos que poseen en el Partido de La Plata, los instrumentos que tiene el Estado para accionar sobre la problemática y regular al mercado, y las estrategias necesarias a implementar para redireccionar esos procesos. A partir de estos interrogantes, en el marco teórico se precisaron y relacionaron los conceptos centrales para estudiar la problemática, y luego se definió la metodología a utilizar.

En primer lugar, se sentaron las bases del marco teórico, a partir del análisis de los roles del Estado y el mercado en el crecimiento urbano, la regulación y la gestión del suelo, focalizando en los dos actores y lógicas principales en relación a la problemática de estudio en los territorios latinoamericanos. Para este fin se analizaron los cambios producidos a partir de los procesos de globalización y reestructuración socioeconómica; los roles del Estado y el mercado en las transformaciones urbanas; los cambios en las prácticas urbanísticas, y la gestión del territorio y las políticas públicas en relación a la tierra urbana.

Este análisis contextual permitió reconocer los efectos urbanos de los procesos de globalización, que se encuentran en relación al crecimiento de las ciudades, que frente al desarrollo económico modifican profundamente la estructura espacial y social, con una gran cantidad de problemas asociados. Frente a esto, el urbanismo postmoderno neoliberal es el paradigma dominante en el manejo de las ciudades latinoamericanas, en donde el mercado es el principal regulador de la economía, y el capital privado el protagonista central del desarrollo urbano, relegando al Estado a un papel subsidiario, que mediante la definición del uso y ocupación del suelo, la recaudación de impuestos, las inversiones en obras públicas y la implementación de un código de zonificación, interviene en la distribución de los valores del suelo urbano. Esto permitió abordar el caso de estudio con una perspectiva más amplia.

A partir de este enfoque marco, se ha profundizado en la problemática de estudio. Se analizaron los procesos de crecimiento urbano com-fuso en donde se insertan las tierras vacantes, reconociendo los distintos enfoques para trabajar la vacancia del suelo, a partir del análisis de la diversidad de conceptos utilizados por diferentes autores para dar cuenta de una misma problemática, haciendo referencia a la tierra sin uso o subutilizado. Esta diversidad se basó en el abordaje del tema desde distintas perspectivas y dimensiones: algunas económicas, otras desde el lado espacial, funcional, ambiental o legal. De este modo, a partir del reconocimiento del estado del arte en relación a distintos conceptos se construyó una definición de tierra vacante integrando las distintas dimensiones de análisis, reconociendo que existe una diversidad de condiciones que dan origen a estas tierras, y una diversidad de atributos que pueden presentar, que se encuentran en relación a estas dimensiones.

A lo largo de la investigación se han estudiado algunos efectos derivados de la existencia de tierra vacante al interior de la ciudad, en relación al mercado de suelo, la cuestión habitacional y el crecimiento urbano sostenible. En este sentido, se reconoció que la existencia de tierras vacantes al interior de las ciudades reduce la oferta de suelo, promueve el alza de precios y condiciona el acceso al suelo por parte de un gran porcentaje de población lo que contribuye a un crecimiento de baja densidad, disperso y discontinuo de la ciudad, que extiende sin límites la mancha urbana.

Se ha analizado la problemática de la tierra vacante en relación al mercado y al Estado, identificando sus roles en la generación y regulación de suelo, lo que permitió dar cuenta de las características que posee la tierra como mercancía, el funcionamiento especulativo

del mercado de suelo, identificando los roles en sus distintos niveles (nacionales, provinciales y municipales) en el crecimiento urbano y en la generación de tierra vacante, y los distintos instrumentos de gestión para intervenir, entendiéndolas como espacios de oportunidad para la gestión integral del crecimiento. A partir de este análisis se buscó resaltar la importancia tanto de las competencias de los distintos niveles del Estado, como de la existencia de la legislación, pero en particular la importancia de la “acción” estatal, en pos de generar procesos de transformación positiva de las ciudades.

En este sentido, se consideró que la situación que presentan las ciudades en Latinoamérica –la región del mundo más urbanizada y desigual en términos de distribución de la renta-, requiere pasar de un Estado hoy escasamente regulador en relación a políticas urbanas, a un Estado gestor, a través de la puesta en marcha articulada de programas, proyectos, normas y modos de gestión. En este marco, se destacó que los distintos actores sociales –económicos, políticos y comunitarios- que intervienen en los procesos de crecimiento urbano actuales son clave para el re direccionamiento de estos procesos, entendiendo al Estado como el actor principal que debe decidir hacia dónde crece la ciudad, cómo se desarrolla, y de qué forma lo hace, a través de sus distintos instrumentos.

7.2| SOBRE LOS ASPECTOS METODOLOGICOS

El abordaje metodológico de la investigación se basó en el marco teórico conceptual y en los objetivos presentados, considerando al territorio como un sistema complejo, emergente de la relación espacio - sociedad, y a la ciudad como una configuración de la relación territorial emergente, condicionada por las características del medio (el espacio), y la participación de los actores políticos, económicos y sociales que configuran el territorio y cada uno de los subsistemas que lo componen (sociedad). Se utilizó la triangulación metodológica con el fin de construir una visión integral de la problemática, combinando métodos cuantitativos y cualitativos. En este marco, la investigación se estructuró a partir de las dimensiones de análisis en relación al territorio: espacial-funcional y ambiental (en relación al espacio); económica y política-legal (en relación a la sociedad), vinculados con los objetivos de la investigación.

El abordaje concreto en el recorte espacial seleccionado se estructuró a partir del análisis del objeto de estudio desde las lógicas del Estado y el mercado, en relación a los procesos de crecimiento urbano en primer lugar, el reconocimiento y análisis de las tierras vacantes y sus atributos en segundo lugar, el análisis de instrumentos de gestión en tercer lugar, y por último la elaboración de estrategias, poniendo énfasis en la acción del Estado como gestor de políticas que inciden en el funcionamiento del mercado. Cada una de estas temáticas fue abordada a lo largo de la investigación a partir del empleo de métodos y técnicas variadas, basados en la triangulación. Esta estrategia metodológica ha permitido la aproximación al objeto de estudio desde distintas perspectivas –cualitativas y cuantitativas-.

En relación a los objetivos de la investigación, la cumplimentación del primero de ellos permitió caracterizar los procesos de crecimiento urbano en el Partido de La Plata, y profundizar en las distintas condiciones que dan origen a las tierras vacantes en el marco de estos procesos. Para tal fin, en relación a las dimensiones espacial-funcional y ambiental, se profundizó en el estudio de la estructura urbana en relación al soporte físico, demográfico y ambiental, a partir del análisis del sistema hidrográfico, las vías principales, el tejido, entre otros aspectos. A partir de esta caracterización general, se analizaron los procesos de crecimiento urbano en las últimas décadas, en relación a la densificación (sobre todo en el casco urbano y vías principales, la ciudad compacta) y la expansión (en relación a los ejes de crecimiento en las distintas periferias, la ciudad difusa), dando cuenta de una modalidad de crecimiento urbano caracterizada por procesos que la compactan y difunden, conformando la ciudad com-fusa.

El análisis permitió reconocer -a partir de las dimensiones económica y política-legal-, los distintos actores sociales en el territorio, con sus distintas lógicas de actuación que intervienen en la configuración de la ciudad y el crecimiento urbano, focalizando en particular en los roles del Estado y del mercado en los procesos de crecimiento urbano y en la generación y regulación de tierra vacante.

Para la cumplimentación de este objetivo fueron de gran aporte las entrevistas realizadas a actores de distintos niveles del Estado, el relevamiento de políticas, leyes y ordenanzas, la consulta de artículos periodísticos, el relevamiento de precios de terrenos en venta en el Partido, y los estudios existentes realizados sobre mercado de suelo en la periferia platense. En este sentido, como partícipes de la dinámica urbana -a pesar de ser terrenos que no están utilizados-, las tierras vacantes juegan un rol importante en el mercado de

suelo: lo presionan incidiendo en los precios de la tierra, teniendo consecuencias en el desarrollo de la ciudad, generando una diferenciación socio espacial del crecimiento. Esto se verificó a partir del relevamiento de precios de suelo realizado, el cual permitió reconocer áreas de la ciudad en función de su valorización económica, poniendo de manifiesto que en el período 2010-2018, los precios del suelo al interior de toda la ciudad se han incrementado exponencialmente, reconociendo la existencia de algunas áreas valorizadas (el casco y las delegaciones de Villa Elisa, City Bell, Gonnet, Hernández, San Carlos, Los Hornos, Altos de San Lorenzo y Villa Elvira) y otras en proceso de valorización (las más alejadas de la ciudad consolidada, siendo las delegaciones de Romero, Arturo Seguí, Gorina, Olmos, Abasto, Arana).

En relación a las entrevistas en profundidad a actores clave del Estado, la realización de las mismas permitió conocer los intereses y las acciones llevadas a cabo por los mismos en sus distintos niveles, en relación a los procesos de crecimiento urbano en general, como a la problemática de las tierras vacantes en particular, la existencia de herramientas para la movilización de suelo, su grado de implementación, así como las dificultades encontradas para ello. La información obtenida de las mismas fue insumo para entender el marco legal en el cual se encuentra inserto el caso de estudio, la caracterización del Partido de La Plata y su crecimiento urbano, y el reconocimiento del gran abanico de instrumentos disponibles en relación a la tierra vacante, pero con niveles de implementación bajos en casi todos los casos. Esto pone en evidencia que la cuestión de la vacancia no está problematizada ni es objeto de preocupación en el Partido de La Plata.

A partir de la cumplimentación del segundo objetivo se identificaron las tierras vacantes del Partido, y se las categorizó en función de sus atributos en relación a las dimensiones legal, económica, espacial-funcional y ambiental. Los parámetros para identificar las tierras a considerar se basaron en la definición de tierra vacante realizada en el marco teórico conceptual. En este marco, a partir del análisis y fotolectura de imágenes satelitales de Google Earth, la observación en campo, la información obtenida de las entrevistas a actores clave del Estado y el análisis de documentación, se identificaron las mismas en el caso de estudio, como así también sus atributos (varios de estos últimos con el aporte de información secundaria).

En este sentido es importante resaltar que para delimitar área de estudio –el área urbanizable–, se utilizó el código de ordenamiento del municipio, en base a las áreas urbanas y complementarias consignadas. Esta definición posibilitó por un lado, delimitar un

área que de por sí es dinámica e imprecisa, pero por otro lado tiene como aspecto negativo el dejar de lado algunos sectores urbanizados del área rural, más allá de estos límites, en donde la problemática del crecimiento expansivo también se visibiliza.

La información obtenida de cada unidad de análisis (cada tierra vacante) fue sistematizada en un Sistema de Información Geográfica (SIG). La utilización de esta herramienta permitió visualizar la distribución espacial del fenómeno en el Partido, como así también integrar la información primaria y secundaria y analizarla en función de los distintos requerimientos. Esta base de datos georreferenciada permitió visualizar, editar, gestionar y analizar la información de las 564 tierras vacantes identificadas en forma simultánea, reconociendo diferencias y similitudes al interior de las mismas. A su vez, con este método se podría hacer un seguimiento a futuro, con la posibilidad de ir actualizando los datos.

Una vez identificadas las tierras vacantes y analizadas en función de sus atributos, se las clasificó en 4 tipos distintos en función de la combinación de estos últimos. En términos cuanti-cualitativos, el establecimiento de estas tipologías tiene como ventaja la posibilidad de replicabilidad a otros casos de ciudades con una problemática similar. En este sentido, el aporte de la investigación reside, entre otros aspectos, en la construcción de esta tipología que permite agilizar, simplificar y hacer más eficiente el accionar del Estado, orientando la utilización e implementación de los instrumentos analizados en relación a cada tipo de tierra vacante, y a la formulación de estrategias de gestión.

La construcción tipológica de acuerdo a la variedad y combinación de atributos que puede tener una tierra vacante permitió obtener una visión integral de la problemática, aportando a la identificación de la diversidad de tierras vacantes existentes, articulándolo a distintas estrategias para su gestión a partir de la aplicación de distintos instrumentos.

En el tercer objetivo es donde se analizaron los instrumentos con que cuenta el Estado para accionar sobre las tierras vacantes. La identificación de los mismos fue posible a partir de las entrevistas realizadas, el análisis de la legislación vigente en los distintos niveles del Estado (nacional, provincial y municipal), y la lectura de documentos relacionados a la temática. Una vez reconocidos los instrumentos disponibles, se los clasificó y analizó, según se puedan utilizar para movilizar tierra vacante, para adquirir tierra vacante, para administrar tierra vacante o para planificar. En este sentido se pone de manifiesto el extenso y exhaustivo desarrollo realizado para reconocer todos los instrumentos posibles a utilizar en relación a la gestión de la tierra vacante, y los niveles de implementación de cada uno en el Partido, el cual aportó al objeto de estudio de la presente tesis ya que se pone de

manifiesto la diversidad de formas que el Estado tiene para accionar sobre el mercado, y la escasa utilización de los mismos. Esta situación demostró que no solo desde el Estado no se problematiza ni acciona sobre el problema de la vacancia del suelo, sino que muchas decisiones aportan a su generación, estando dispuesto a activar algunas políticas e instrumentos con una forma determinada que es funcional al mercado, es decir, funcional a otros intereses, lo que contribuye a expandir la problemática. De este modo, los bajos niveles de implementación de instrumentos evidencian las dificultades político-técnicas y las restricciones de la política urbana para incidir en el mercado de suelo.

Por último, para dar cuenta del cuarto objetivo se formularon lineamientos para la gestión integral del crecimiento urbano en general, y distintas estrategias para la gestión de las tierras vacantes en particular, para la aplicación de instrumentos de acuerdo a cada tipo identificado. De este modo, se pueden desplegar distintas estrategias, que se encuentran en relación a los distintos instrumentos analizados y a los tipos de tierras identificadas. Esta síntesis lograda contribuyó a generar un conocimiento de base sobre la problemática de estudio para fortalecer una futura toma de decisiones, como así también para reconocer las distintas formas que existen para accionar sobre la problemática del suelo vacante.

En síntesis, la metodología empleada para la cumplimentación de los objetivos permitió realizar un reconocimiento de la diversidad de tierras vacantes existentes en el Partido, y de la diversidad de instrumentos para accionar sobre ellas, haciendo posible pensar en la intervención sobre las mismas en forma integral, contemplando parámetros de intervención comunes entre las tierras que pertenezcan a la misma tipología, en pos de que la misma contribuya a redireccionar los actuales procesos que configuran la ciudad com-fusa.

7.3 | SOBRE EL PARTIDO DE LA PLATA

Focalizando en el caso de estudio, en el desarrollo de la investigación se corroboró la hipótesis general planteada al inicio de la misma, que hace referencia a que la existencia de tierras vacantes al interior del área urbanizable del Partido de La Plata, es resultado de lógicas de mercado no reguladas, debido a la restricción en la gestión del crecimiento urbano por parte del Estado.

En primer lugar, se caracterizó al Partido de La Plata, reconociendo que en las últimas décadas se ha dado en la ciudad un continuo proceso de crecimiento urbano, que se dio a través de tres formas dominantes: por densificación (principalmente en el casco urbano, la ciudad compacta), y por expansión y completamiento (principalmente en las periferias de la ciudad, la ciudad difusa), lo que la convierte en una ciudad com-fusa. A su vez, se identificaron dos tipos de áreas: las áreas consolidadas, es decir las áreas de la ciudad que poseen cobertura de servicios, cobertura de transporte público y compacidad en la ocupación urbana, que representan el 39,8 % del área urbanizable del Partido (9133 ha); y las áreas en crecimiento, es decir las áreas de la ciudad que poseen escasez en la cobertura de servicios, de transporte público y ocupación dispersa, que representan el 60,2 % restante (13795 ha). De este modo, la expansión urbana se produce de manera desfasada con los servicios básicos e infraestructura, con excepción de algunos barrios residenciales o áreas urbanas privilegiadas.

Por otro lado, se analizaron los ejes de crecimiento urbano en la ciudad difusa, reconociendo distintas periferias que se han ido configurando a partir de los procesos de crecimiento históricos de la ciudad: las periferias del eje norte, las periferias del eje sureste y las del eje suroeste. Esto permitió visualizar que el proceso de expansión urbana se caracterizó por el avance sobre los terrenos productivos y los no ocupados de las periferias, de “a saltos” y con bajas densidades, generando espacios que responden a acciones desarticuladas -tanto por parte del privado como del Estado-, sin una concepción integral en la gestión del crecimiento de la ciudad.

En relación a la primera hipótesis derivada planteada, se puede afirmar que el proceso de crecimiento com-fuso del área urbana del Partido de La Plata está caracterizado por una gran cantidad y diversidad de tierras vacantes con atributos diferenciales. En este sentido, se reconoció que la tierra vacante constituye una superficie significativa que representa el 18.3% del área urbanizable (4193 hectáreas vacantes sobre 22928 hectáreas urbanizables). Y al interior de este universo de estudio, se reconocieron los distintos atributos que poseen estas tierras.

En primer lugar, en relación a la dimensión legal, el 94.3% de las tierras vacantes del Partido se encuentra en manos de actores privados, lo que hace necesario pensar en instrumentos para la gestión de estos espacios por parte del Estado. En segundo lugar, en relación a la dimensión espacial-funcional, el 82.5% de las tierras vacantes se localiza en áreas en crecimiento, por lo que se requiere prever plazo para usos urbanos acordes al

completamiento de la infraestructura de servicios, la previsión de buena accesibilidad al transporte público, etc. Por el contrario, el 17.5% restante posee características favorables en relación a estos aspectos, por lo que su rápida movilización implicaría un uso más eficiente del suelo urbano. En tercer lugar, en relación a la dimensión económica, se reconoció que el 65.4% están en áreas valorizadas, y el 34.6% restante están localizadas en áreas en proceso de valorización. Estas últimas poseen un mayor interés del mercado, frente a un Estado débil en su accionar en materia de planeamiento y con escasos recursos para implementar los instrumentos reconocidos en el capítulo 5 (como la captación de plusvalías a partir de la idea de la participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias). Y por último, en relación a la dimensión ambiental, la principal problemática que se reconoció reside en que un alto porcentaje de la tierra vacante se localiza en zonas con alto riesgo hídrico (33.8%).

A partir del análisis de los atributos se construyó la tipología de tierras vacantes para el Partido, en donde se identificaron 4 tipos. El 11% (61 tierras, 228.6 ha) corresponden al tipo 1, las que se consideran estratégicas por tratarse de tierras de dominio privado, localizadas en áreas consolidadas, sin uso ni edificación. El 77% (439 tierras, 2618 ha) corresponden al tipo 2, el tipo con más presencia en el Partido, tratándose de tierras de dominio privado, localizadas en áreas en crecimiento, sin uso ni edificación. El 6% (32 tierras, 326 ha) corresponden al tipo 3, tratándose de tierras de dominio privado, localizadas tanto en áreas consolidadas como en crecimiento, que se encuentran desafectadas de su uso anterior o subutilizadas. Por último, el 6% restante (32 tierras, 1021 ha) corresponden al tipo 4, considerándose estratégicas y prioritarias de intervención por ser tierras de dominio público, que pueden estar localizadas tanto en áreas consolidadas como en crecimiento, sin uso ni edificación, desafectadas o sub utilizadas. A su vez, al interior de estas tipologías se reconocen tierras con bajo o alto riesgo hídrico. Este aspecto es importante considerarlo a la hora de utilizar las tierras, considerándolas no urbanizables en el caso de no considerarse este aspecto al momento de utilizar estas tierras. Y a su vez, se reconoce la mayor o menor valorización económica de estas tierras como un factor que cruza transversalmente a los distintos tipos.

Las tierras vacantes pertenecientes al tipo 1 se presentan como una oportunidad ya que al localizarse en áreas consolidadas, pueden aumentar la oferta formal de suelo y atender el déficit habitacional, ya que su uso no representa costos extras para el Estado para la extensión de servicios, infraestructura y equipamientos. La complejidad que presenta este

tipo de tierras es que se trata de tierras de dominio privado, por lo que es necesaria la utilización de distintos instrumentos para su movilización o adquisición, haciendo necesario indagar acerca de las condiciones que originan la vacancia, para poder decidir sobre los distintos instrumentos a utilizar en cada caso. Las condiciones pueden estar en relación a la retención especulativa de la tierra (a la espera de su valorización para obtener una ganancia extraordinaria con su venta, o estar a la espera de un cambio de uso de suelo), la falta de recursos económicos para utilizarla, la retención patrimonial, la existencia de deudas inmobiliarias con el fisco, propietarios desconocidos o difíciles de identificar (en función de inventarios precarios, herencias, abandono o complejas situaciones de litigio) o desinterés por parte del propietario en relación a esa tierra.

Las tierras vacantes pertenecientes al tipo 2 se presentan como una oportunidad, ya que al localizarse en áreas en crecimiento podrían albergar viviendas, equipamientos faltantes en las distintas periferias, viviendas para relocalización de población que reside en áreas de vulnerabilidad territorial, tierras para localizar “parques inundables”, parques y plazas públicas, entre otros usos, resultando imprescindible “acondicionar” las mismas previo a la ocupación, y pensar qué uso sería el más adecuado en función de sus atributos y del entorno en donde se localizan. En relación a las condiciones que le dan origen, por tratarse de tierras que se encuentran en áreas en crecimiento, y teniendo en cuenta que la tierra constituye una reserva de valor y una forma de inversión segura y de bajo riesgo con relación a otras, invertir en tierras resulta un buen negocio principalmente en estas áreas de crecimiento, ya que el propietario puede obtener un excedente producto de la valorización del suelo. Las tierras vacantes localizadas en algunas de estas áreas en crecimiento también se explica por las expectativas de valorización asociadas a la creciente demanda de suelo de la población de ingresos altos y medios, sea para uso residencial (por lo general, urbanizaciones cerradas), comercial (hipermercados y centros comerciales en sus diversos tipos) o de servicios.

Las tierras vacantes tipo 3 tienen una complejidad extra, ya que además de tratarse de tierras de dominio privado, poseen algún tipo de ocupación o se encuentran subutilizadas. Esto es importante a la hora de pensar en un nuevo uso para estas tierras. Muchas de las tierras pertenecientes a este tipo pueden ser antiguas explotaciones de tierra y toasca abandonadas, que pueden ser recuperadas para usos urbanos mediante obras adecuadas.

Por otro lado, las tierras vacantes tipo 4 presentan como condición principal que son de dominio público (pudiendo pertenecer al patrimonio municipal, provincial o nacional). Las

tierras pertenecientes a este tipo se consideran estratégicas y prioritarias de intervención, por tratarse de tierras que ya pertenecen al dominio del Estado, por lo que deberían ser las más factibles de utilizar en el corto plazo, en pos del beneficio de la ciudad en su conjunto.

En relación a la segunda hipótesis derivada, la tierra vacante localizada al interior del Partido de La Plata posee incentivos institucionales y regulatorios para no circular en el mercado, impulsados por la (in)acción del Estado en materia de regulación del mercado de suelo, lo que contribuye a que la ciudad se expanda cada vez más.

Se reconoció que en los últimos años se ha iniciado un proceso de planeamiento en la ciudad de La Plata (que al parecer no ha seguido adelante desde mediados de 2018), con la realización del Plan Estratégico LP2030 por parte del municipio, manifestando desde el gobierno local una creciente necesidad en movilizar suelo para dar cumplimiento a sus políticas urbanas. Sin embargo permanecieron las dificultades para regular la ocupación del suelo, contener la expansión urbana, disminuir los niveles de ociosidad del suelo y concretar los usos del suelo establecidos en las correspondientes normativas urbanas.

La restricción pública en materia de regulación del mercado y gestión del suelo responde a distintos factores, entre los que se puede mencionar: la desarticulación entre los distintos niveles del Estado; una desconexión entre sus propios organismos (fiscales, de planificación, registro de la propiedad, catastro) que impide la confluencia de acciones tendientes a la movilización de suelo para la concreción de diversos proyectos; la falta de interés por la problemática por parte de los hacedores de políticas urbanas; la escasa problematización de la cuestión producto del desconocimiento o intereses creados al respecto; la debilidad en el plano de la creación de capacidades políticas y técnicas; la falta de registros oficiales para administrar el suelo, entre otros aspectos, lo que configura una gestión incapaz de lograr procesos dinámicos y eficaces de movilización, adquisición, administración y planificación en relación al suelo urbano.

A su vez, se pudo reconocer que el Estado ha contribuido al crecimiento urbano com-fuso y a la generación de tierra vacante, permitiendo el avance del mercado. Por un lado, ha facilitado la expansión urbana -la ciudad difusa-, sobre todo a partir del Código de Ordenamiento Urbano y la rezonificación de tierra rural a urbana para los beneficiarios del Programa Pro.Cre.Ar; por el otro, permitió la densificación -la ciudad compacta-, aumentando los indicadores en el área central en los códigos de los años 2000 y 2010.; y por último, ha contribuido a aumentar la vacancia, en la medida en que no activa políticas de movilización y circulación de tierra vacante. De este modo, los dispositivos de política

pública habilitan a la tierra en tanto mercancía urbana sin condicionar tiempos perentorios para su incorporación a la dinámica urbana.

Asimismo, al momento de generar políticas de gestión de tierra vacante, existen otras dimensiones además de la económica a tener en cuenta que condicionan la generación y permanencia de estas tierras, que se encuentran en relación a lo ambiental, legal y espacial-funcional. En este sentido, la generación y mantenimiento de tierras vacantes puede entenderse mejor si se consideran los distintos actores que intervienen en la construcción del espacio urbano (cada uno de ellos con diferentes lógicas e intereses). En este marco, se reconoció que existe una diversidad de condiciones que generan la vacancia de la tierra, lo que implica que no siempre las tierras que se mantienen vacantes son ociosas. Es por esto que los instrumentos para movilizarlas deben estar en relación a los atributos que poseen, y considerar las causas que lo generaron.

Como resultado de estos factores, la tierra vacante al interior del Partido de La Plata queda a disposición de la especulación o las prácticas de apropiación por parte del sector privado, es decir, en función del mercado. En este marco, el desafío reside en la forma en que se gestiona y planifica el crecimiento, a partir de la concreción de estrategias de gestión, que deben traducirse en acciones concretas que materialicen, por medio de instrumentos y herramientas, la movilización, adquisición administración y planificación en relación a la tierra vacante, tanto se trate de tierra sin uso ni ocupación, abandonada, en desuso, improductiva o subutilizada.

Por último, la tercera hipótesis derivada planteada, que hace referencia a que el Estado Municipal del Partido de La Plata cuenta con diversos instrumentos de gestión de tierra vacante pero no los utiliza, lo que retroalimenta la problemática, se corrobora. Se han analizado los distintos instrumentos existentes para accionar sobre estas tierras, en función de los distintos atributos que poseen, reconociendo que son capaces de revertir esta situación de deseconomía urbana. En este sentido, como se pudo visualizar a lo largo de la presente tesis existe una diversidad de instrumentos disponibles para la gestión de la tierra vacante, pero el análisis demostró que los niveles de implementación de estos instrumentos han sido escasos en la Provincia de Buenos Aires, en general, y en el Partido de La Plata, en particular.

En este sentido, se considera que la gestión del suelo y el uso de los instrumentos disponibles son necesarios para alcanzar el crecimiento urbano sostenible, debiendo conciliarse los intereses contrapuestos de los diferentes actores sociales, en especial del

Estado y del mercado, haciendo prevalecer el interés de la comunidad por sobre los intereses privados. Es importante construir una visión pública de las tierras vacantes como espacios de oportunidad para desarrollar políticas urbanas. La perspectiva de gestión requiere considerar a las tierras vacantes como lugares estratégicos para impulsar dinámicas de crecimiento más equilibradas.

Para tal fin se formularon en el último capítulo estrategias para la gestión del crecimiento urbano en general, y la tierra vacante en particular, remarcando la necesidad de acción del Estado para regular el mercado. Las mismas consideran la diversidad de situaciones de tierra vacante y, a la vez, de instrumentos, prácticas y procedimientos institucionales que podrían utilizarse desde los gobiernos locales, apuntando a la necesidad de una gestión que favorezca su implementación. Se plantea la necesidad del rol activo del Estado para que el capital privado deje de ser el protagonista central del desarrollo urbano, con el fin de revertir los roles y sea el Estado el que planifique la ciudad, y donde las tierras vacantes formar parte de sus prioridades de intervención, enmarcándose en una política urbana general con nuevas formas de gestión, que tiendan a la equidad social y a la sostenibilidad de los territorios.

7.4| REFLEXIÓN FINAL

El aporte de la investigación residió en el avance en el conocimiento acerca de las tierras vacantes insertas en los procesos de crecimiento urbano, indagando en los roles del Estado y el mercado en estos procesos, focalizando en la potencialidad que puede tener el Estado para revertirlos. De este modo, la investigación ha puesto en discusión el por qué la tierra vacante es uno de los principales problemas de las ciudades latinoamericanas en la actualidad y, a la vez, un desafío que representa innumerables oportunidades para el redireccionamiento de los actuales procesos de crecimiento urbano, en donde los cambios en la producción de ciudad han dado lugar a ciudades que crecen sin límites sobre el territorio. Es por esto que se considera que las tierras no ocupadas y/o subutilizadas deben formar parte de las prioridades de intervención del Estado, enmarcándose en políticas generales de crecimiento urbano y nuevas formas de gestión.

En este marco, la asignatura pendiente para el Estado es poder visibilizar la problemática de la tierra vacante, reconociendo la relación causal entre movilización de suelo y la mejora en las condiciones de vida de la población, para fines habitacionales, productivos, urbanísticos y ambientales. Por lo tanto, es necesario recurrir a los instrumentos y herramientas desde una visión integral y de conjunto, para accionar sobre las distintas condiciones que la generan y mantienen. El Estado es sin lugar a dudas, el actor con mayor capacidad para revertir la situación de vacancia de las tierras al interior de la ciudad, siendo el que posee las capacidades normativas e institucionales suficientes para regular y desalentar mediante instrumentos fiscales, económicos y de planificación aquellas prácticas movilizadas a partir de las lógicas del mercado.

7.4.1 Líneas de investigación a seguir

En el devenir de la investigación se ha podido responder a los diversos interrogantes originalmente planteados, pero al mismo tiempo el avance en el conocimiento ha contribuido a disparar nuevos interrogantes y temas que podrán ser profundizados en otros trabajos e investigaciones.

Entre ellos, como futuras líneas de trabajo surgen cuestiones relacionadas a la planificación del crecimiento urbano, en relación a la utilización de escenarios prospectivos, la regulación del suelo a través de nuevas formas de normativas urbanas, instrumentos de planificación y gestión multiescalar, entre otros aspectos. Parte de estas líneas de investigación esperan ser trabajadas en la beca posdoctoral CONICET a la que me he presentado, y en proyectos del instituto de investigación del cual formo parte.

BIBLIOGRAFÍA

1. Libros y capítulos de libros

ABRAMO, P. (2011) **La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana**. Editorial Olacchi. Quito, Ecuador.

BARENBOIM, C. (2013) **Mercado Inmobiliario, Normativa e Impacto Territorial: Rosario y su periferia**. 1ª ed Rosario UNR Editorial de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario.

BLANCO, J. (2007) **Espacio y territorio: elementos teórico - conceptuales implicados en el análisis geográfico**. En: Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas. Un temario para su enseñanza. Autores: Fernandez Caso, M.V.; Gurevich, R. Editorial Biblos.

BORJA, J.; CASTELLS, M. (2000) **Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información**. Santillana Ediciones Generales. México DF.

CELS (2017a) **Consenso Nacional para un Hábitat Digno. Diez propuestas de políticas públicas**. 1era edición. Centro de Estudios Legales y Sociales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

CELS (2017b) **Herramientas para aplicar la Ley de Acceso Justo al Hábitat**. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

CICCOLELLA, P.; MIGNAQUI, I. (2009) **Capitalismo global y transformaciones metropolitanas: enfoques e instrumentos para repensar el desarrollo urbano**. En: Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática. Buenos Aires: CLACSO.

CORAGGIO, J. L. (1987) **Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina**. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México.

DE TERÁN, F. (1983) **La Plata. Ciudad nueva ciudad antigua. Historia, forma y estructura de un espacio urbano singular**. Universidad Nacional de La Plata/ Instituto de estudios de administración local/ España.

DEL RÍO, J.P.; ANDRADE, G.; COLETTI, R.; MARIÑELARENA, P.; PACHECO, M.; RAYMUNDO, P. (2018) **La construcción de mapas de precios del suelo como herramientas de planificación**. En: Geografías del presente para construir el mañana. Compiladoras: Claudia Mikkelsen, Natasha Picone. 1º edición, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil.

DURAND-LASSERVE, A. (2003) **Ciudad y suelo: La propiedad del suelo: el debate y las perspectivas**. En: La ciudad inclusiva. Compiladores: Balbo, Marcello; Jordán, Ricardo; Simioni, Daniela. CEPAL; Cooperazione Italiana, pp 105-128. Santiago de Chile.

FERNÁNDEZ, M.; GIFREU, J. (2016) **El uso temporal de los vacíos urbanos**. Diputación de Barcelona.

GODELIER, M. (1990) **Lo ideal y lo material. Pensamientos, economías, sociedades**. Taurus Humanidades. Madrid.

HARVEY, D. (2003) **Espacios de esperanza**. Ediciones Akal. Madrid.

HARVEY, D. (1977) **Urbanismo y desigualdad social**. Siglo veintiuno editores.

LASCOUMES, P.; LE GALES, P. (2013) **Sociología de la acción pública**. 2º edición, traducida por Vicente Ugalde, año 2014. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales. México.

LUCO, C.; SIMIONI, D. (2001) **Dinámica de valorización del suelo en el Área Metropolitana del Gran Santiago y desafíos del financiamiento urbano**. CEPAL; ECLAC. Santiago de Chile.

LUNGO, M. (2007) **Expansión urbana y regulación del uso del suelo en América Latina**. En: Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Autores: Smolka, Martín; Mullahy, Laura. Lincoln Institute of Land Policy, pp 265-269.

MORAES A. (1994) **Meio Ambiente e Ciências Humanas**; DA COSTA, W. (1994). **Geografía Crítica. A valorização do espaço**. En: Gurevich, R. (2005). "Sociedades y territorios en tiempos contemporáneos. Una introducción a la enseñanza de la geografía". Fondo de Cultura Económica S. A. Buenos Aires, Argentina.

MORALES-SCHECHINGER, C. (2004) **Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías**. México.

PAOLINELLI, J.; GUEVARA, T.; OGLIETTI, G.; NUSSBAUM, M.A. (2017) **Lotes sin dueño. Derecho de propiedad y abandono como problema urbano**. Editorial UNRN. Viedma.

RAMIREZ VELAZQUEZ, B.; LÓPEZ LEVI, L. (2015) **Espacio, paisaje, región, territorio y lugar: la diversidad en el pensamiento contemporáneo**. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

ROGERS, R. (2000) **Ciudades sostenibles**. En Ciudades para un pequeño planeta. Ed. Gilli, Barcelona, España. Pp 25-64

SANDRONI, P (2013) **Plusvalía Urbana, fuente de financiación de infraestructura: la experiencia de Brasil y Colombia**. 1 ed. FODECO, Buenos Aires.

SAUTU, R.; BONIOLO, P.; DALLE, P.; ELBERT, R. (2005) **Manual de Metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología**. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires.

TARDIN, R. (2010) **Espacio Libres. Sistema y Proyecto Territorial**. 1era edición, Editorial Nobuko. Buenos Aires.

2. Artículos

ABRAMO, P. (2012) **La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas**. EURE vol 381 n° 114 pp. 35-69.

BAER, L., CARBALLO, F. (2016) **La movilización de suelo ocioso como acción prioritaria para el Derecho a la ciudad. Principios, fundamentos e instrumentos**.

BARAKDJIAN, G.; LOSANO, G. (2012) **Mercado inmobiliario y código de ordenamiento urbano. Efectos en la ciudad de La Plata, Argentina**. Revista Mundo Urbano. Universidad Nacional de Quilmes.

BARENBOIM, C. (2010) **Dinámica inmobiliaria en la ciudad de Rosario, período 1998-2008**. Revista Proyección 8, pp 21-44.

CARMONA, R. (2014) **Gobiernos locales, dinámica política y políticas urbanas territoriales. Algunas consideraciones teórico - metodológicas para su análisis.** Estudios Sociales Contemporáneos 11, pp 24-37.

CHÁVEZ, M.; VALLADARES ANGUIANO, R.; AGUIRRE FUENTES, M. (2008) **Terrenos baldíos y expansión territorial en la ciudad de Villa de Álvarez, Colima.** Palapa, vol. III, núm. II, pp 29-37.

CLICHEVSKY, N. (2007) **La tierra vacante “revisitada”. Elementos explicativos y potencialidades de utilización.** Cuaderno Urbano N°6 Espacio, Cultura, Sociedad, pp 195-219. Universidad Nacional del Nordeste. Resistencia, Argentina.

DEL RÍO, J.P.; GONZÁLEZ, P. (2019) **Implementación del Programa Lotes con Servicios en el marco de Ley de Acceso Justo al Hábitat, provincia de Buenos Aires.** Derecho y Ciencias Sociales N°21 “Derecho, ciudad y propiedad” pp 37-59. Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica. FCJ y S. UNLP.

DE MATTOS, C. (2004) **De la planificación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana.** Revista Paranaense de Desenvolvimento pp 9-23.

DE MATTOS, C. (2002) **Transformación de las ciudades latinoamericanas ¿Impactos de la globalización?** EURE

DEL RÍO, J.P. (2016) **Tensiones entre hipoteca, suelo y política urbana. El caso del Pro.Cre.Ar en el Partido de La Plata, Provincia de Buenos Aires.** Estudios Socioterritoriales N°19 pp 135-151.

DEL RÍO, J.P.; VÉRTIZ, F.; URSINO, S. (2014) **La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana.** Estudios Sociales Contemporáneos, pp 76-86.

DI CROCE GARAY, A.; ALESSIO, A. (2018) **Tomas de tierras en La Plata. Avances de un Registro de Tomas de Tierras para el período 2000-2015.** Crítica y Resistencias. Revista de conflictos sociales latinoamericanos N° 6, pp. 18- 46.

ESPASA, L.; FITTIPALDI, R.; MICHALIJOS, M.P. (2010) **El mercado de suelo urbano y su incidencia en la configuración urbana. Estudio de caso: ciudad de Monte Hermoso.** Huellas N°14 pp 163-182.

ETULAIN, J.; LÓPEZ, I. (2017) **Inundaciones urbanas. Mapas de riesgo y lineamientos de ordenamiento territorial en la region del Gran La Plata. Aspectos teóricos-metodológicos y propositivos.** Estudios del Hábitat.

FAUSTO, A.; RÁBAGO, J. (2001) **¿Vacíos urbanos o vacíos de poder metropolitano?** Ciudades N°49, pp 33-39. Puebla, México.

FREDIANI, J. (2016) **La política de manejo de la tierra vacante en el Gran La Plata, Buenos Aires.** Cuaderno Urbano. Vol. 20 N°20. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S185336552016000100002&lng=es&nrm=iso&tng=es

JARAMILLO, S. (2013) **Acerca de la investigación en mercados de tierra urbana en América Latina.** Documentos CEDE 010736, Universidad de los Andes – CEDE.

LARANGEIRA, A. (2004) **Tierra Vacante en las ciudades de América Latina: Desafíos y Oportunidades.** Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, MA.

OSZLAK, O.; O'DONNELL, G. (1981) **Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación**. REDES. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO / N°4, pp. 98-128.

PIREZ, P. (1995) **Actores Sociales y Gestión de la Ciudad**. Revista Ciudades N°28 RNIU, México.

ROBLEDO, L. (2014) **Ley de Acceso Justo al Hábitat en la Provincia de Buenos Aires: nuevas reglas de juego en las políticas de suelo. Un análisis crítico de la legislación argentina (XVII)**. Revista Digital Café de las Ciudades. Año 13, número 135-136. Disponible en: http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica_135_136.htm

RODRIGUEZ TARDUCCI, R. (2018) **Asentamientos informales en el Partido de La Plata. Una aproximación a las modalidades de ocupación del territorio**. Estudios Socioterritoriales, vol. 23.

THEODORE, N.; PECK, J.; BRENNER, N. (2009) **Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados**. Temas Sociales 66, pp 1-12.

TRIGO, S. (2011) **Los “vacíos Urbanos”. Causas de su existencia en el suelo urbano de la primera periferia de Madrid**. Revista Territorios en Formación, N° 01. Trabajos Fin de Máster Estudios Urbanos.

URRIZA, G. (2011) **La disponibilidad de Tierras Vacantes y la expansión urbana en Bahía Blanca**. Revista Huellas N°15 ISSN 0329-0573 pp 198-220.

URRIZA, G. (2006) **Efectos del mercado de suelo y los precios en el desarrollo urbano de Bahía Blanca**. Revista Universitaria de Geografía versión On-line ISSN 1852-4265 vol.15 N°1 Bahía Blanca.

3. Tesis

BAER, L. (2011) **El mercado de suelo formal de la Ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano. Dinámica de precios de terrenos, desarrollo inmobiliario y acceso a la vivienda en la década de dos mil**. Tesis de doctorado. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

CORTIZO, D. (2018) **Tierra vacante y expansión urbana. Aporte teórico metodológico para una futura intervención desde un enfoque sostenible. El caso del Partido de La Plata**. Tesis de Maestría. Maestría en Ciencias del Territorio, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/72414>

FREDIANI, J (2010) **Lógicas y tendencias de la expansión residencial en áreas periurbanas. El Partido de La Plata, Buenos Aires, Argentina, entre 1990 y 2010**. Tesis de doctorado. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata.

LÓPEZ, M. J. (2015) **Red viaria, ciudad y paisaje. Aproximación teórica metodológica para su diseño**. Tesis de doctorado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Arquitectura y Urbanismo.

4. Fuentes periodísticas

“Construirán en Los Hornos un reservorio para mitigar el impacto de las lluvias extremas” Diario El Día, 26 de julio de 2019. Disponible en: <https://www.eldia.com/nota/2019-7-26-4-28-59-construiran-en-los-hornos-un-reservorio-para-mitigar-el-impacto-de-las-lluvias-extremas-la-ciudad>

“La reactivación del Aeropuerto de La Plata ya puso primera: ¿se dará?”. Diario Digital 0221, 14 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.0221.com.ar/nota/2019-5-14-8-29-0-la-reactivacion-del-aeropuerto-de-la-plata-ya-puso-primera-se-dara>

“Advierten que el 40% de las urbanizaciones que aprobó el Concejo podrían inundarse” Diario El Día, 5 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.eldia.com/nota/2019-5-5-2-19-34-advierten-que-el-40-de-las-urbanizaciones-que-aprobo-el-concejo-podrian-inundarse-la-ciudad>

“Generación de suelo urbano. Cientos de familias platenses podrán acceder a un terreno con la ordenanza de lote social”. Diario digital 0221, 27 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.0221.com.ar/nota/2018-12-27-9-4-0-cientos-de-familias-podran-acceder-a-un-terreno-con-la-ordenanza-de-lote-social>

“El proyecto para urbanizar la cantera de Gorina ya fue elevado al Concejo” Diario Digital 0221, 22 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.0221.com.ar/nota/2018-11-22-20-7-0-el-proyecto-para-urbanizar-la-cantera-de-gorina-ya-fue-elevado-al-concejo-deliberante>

“La Plata 2030: los cuatro proyectos emblema en la agenda municipal”. Pulso Noticias, 21 de octubre de 2018. Disponible en: <https://pulsonoticias.com.ar/22154/la-plata-2030-los-cuatro-proyectos-emblema-en-la-agenda-municipal/>

“Media sanción para la expropiación de un predio destinado a crear un reservorio” Diario El Día, 11 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.eldia.com/nota/2018-8-11-3-30-22-media-sancion-para-la-expropiacion-de-un-predio-destinado-a-crear-un-reservorio-la-region>

“Con las low cost, volvería a operar el aeropuerto de La Plata para vuelos de cabotaje y regionales”. Diario Clarín, 12 de abril de 2018. Disponible en: https://www.clarin.com/sociedad/low-cost-volveria-operar-aeropuerto-plata-vuelos-cabotaje-regionales_0_H1sRhR3of.html

Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2017) **“Pese a avances recientes, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo”** 8 de junio de 2017 Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-pese-avances-recientes-america-latina-sigue-siendo-la-region-mas-desigual-mundo>

“Centro Administrativo Unificado. La Plata: Pérez Irigoyen propone trasladar la administración pública al predio de los talleres de Gambier”. Disponible en: <http://www.cadenaba.com.ar/nota.php?Id=32092>

“Presentan ambicioso proyecto de modernización para la capital bonaerense” CyP noticias, 28 de agosto de 2017. Disponible en: <http://cypnoticias.com.ar/2017/08/28/presentan-ambicioso-proyecto-de-modernizacion-para-la-capital-bonaerense/>

“La Plata, ante el desafío de la planificación urbana”. Diario El Día, 16 de septiembre de 2016. Disponible en: <https://www.eldia.com/nota/2016-9-16-la-plata-ante-el-desafio-de-la-planificacion-urbana>

“El Centro Oncológico de Gonnet será un hospital universitario” DSD Bonaerense. Disponible en: http://www.dsdbonaerense.com/2013/12/el-centro-oncologico-de-excelencia-de-gonnet-sera-un-hospital-universitario/?fb_comment_id=1383439791907130_1630427907208316

“Proponen crear en La Plata un tren que recorra la circunvalación” Diario El Día, 30 de junio de 2015. Disponible en: <https://www.eldia.com/nota/2015-6-30-proponen-crear-en-la-plata-un-tren-que-recorra-la-circunvalacion>

“Desalojan al Club de Planeadores de La Plata creado en el Gobierno de Perón” Infoplatense 27 de abril de 2015. Disponible en: <https://www.infoplatense.com.ar/nota/2015-4-27-desalojan-al-club-de-planeadores-de-la-plata-creado-en-el-gobierno-de-peron>

“Parque Sicardi. Un barrio que crece y apuesta a un estilo propio”. Diario El Día. 5 de octubre de 2014. Disponible en: <https://www.eldia.com/nota/2014-10-5-parque-sicardi-un-barrio-joven-que-crece-y-apuesta-a-un-estilo-propio>

“El Concejo busca frenar licitación de viviendas en Batallón de City Bell” Diario El Día 31 de mayo de 2013. Disponible en: <https://www.eldia.com/nota/2013-5-31-el-concejo-busca-frenar-licitacion-de-viviendas-en-batallon-de-city-bell>

“En City Bell piden frenar el PROCREAR” Infoplatense 9 de mayo de 2013. Disponible en: <https://www.infoplatense.com.ar/nota/2013-5-9-en-city-bell-piden-frenar-el-procrear>

“Buscan reciclar baldíos y basurales en plazas” Fuente: Diario El Día, 8 de junio de 2009. Disponible en: <https://www.eldia.com/nota/2009-6-8-buscan-reciclar-baldios-y-basurales-en-plazas>

“Fue un centro oncológico de excelencia y está abandonado” Diario La Nación. 27 de junio de 2008. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1025128-fue-un-centro-oncologico-de-excelencia-y-esta-abandonado>

“Se han presentado proyectos de ley que modifican el Código Civil para que los municipios puedan saber si los inmuebles están abandonados en los términos que establece el Código”. Disponible en: <http://www.infoblancosobrenegro.com/noticias/2961-los-municipios-podrian-usar-terrenos-abandonados-para-destinarlos-al-procrear>

5. Páginas web

Activos ambientales glosario de términos. Disponible en: <http://www.cortolima.gov.co/glosario/activos-ambientales-glosario-terminos> (extraída el día 26 de junio de 2018).

Atlas de Crecimiento Urbano (2013) Universidad Torcuato Di Tella, Centro de Investigación de Políticas Urbanas y de Vivienda. Disponible en: <http://atlasurbano.herokuapp.com/#/>

Digesto Municipal de La Plata. Disponible en: <http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/or10500/or10459.asp?ver=&resol=>

Google Earth. Disponible en: <https://earth.google.com/web/>

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. ProCreAr. Lotes con Servicios. Buenos Aires - La Plata (San Carlos) Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/procrear/lotesconservicio/san-carlos-la-plata-buenos-aires>

Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos. Instituto de la vivienda. Misión y visión. Disponible en: https://www.gba.gob.ar/vivienda/mision_y_vision

Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos. Tierras. Misiones y funciones. Disponible en: http://www.mosp.gba.gov.ar/sitios/tierras/institucional/mision_trr.php

Municipalidad de La Plata. Página web oficial. Disponible en: <https://www.laplata.gob.ar/#/transparencia/organigrama>

SIOC Sistema inmobiliario de oferta por computación. Consultado en octubre de 2019. Disponible en: <https://www.sioc.com.ar/home>

6. Fuentes normativas

Nacionales:

Constitución Nacional Argentina (Ley 24.430) Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Código Civil y Comercial de la Nación (Ley N° 26.994). Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm>

Ley de Ministerios (Decreto 13/2015, Modificación). Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/256606/norma.htm>

Administración Pública Nacional (Decreto 2670/2015 Decreto N° 1.382/2012. Reglamentación)

Decreto de creación de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (Decreto 1382/2012). Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/200638/norma.htm>

Ley Nacional N° 24.146. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/544/norma.htm>

Ley Nacional de Expropiaciones (N° 21.499) Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37292/norma.htm>

Provinciales:

Constitución Provincia de Buenos Aires. Disponible en: http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=173

Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto-Ley 6769/58) Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-58-6769.html>

Catastro Territorial (Ley N° 10.707) Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-10707.html>

Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Decreto Ley 8912/77). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html>

Acceso Justo al Hábitat (Ley N° 14.449). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14449.html>

Ley Impositiva 2019 (Ley N° 15079) Disponible en: http://www.ec.gba.gov.ar/ley_impositiva/LEY_IMPOSITIVA_2019.pdf

Ley 11.622. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-11622.html>

Ley 13.406 Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-13406.html>

Código Fiscal (Ley N° 10.397). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-10397.html>

Ordenanza General N° 38 Año 1969. Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/ord-38.html>

Normas para la denuncia de herencias vacantes (Decreto-Ley 7322/67 Provincia de Buenos Aires) (Texto Actualizado con las modificaciones introducidas por Ley 10300). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-7322.html>

Régimen de los inmuebles del dominio municipal y provincial (Decreto-Ley 9533/80). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-9533.html>

Traspaso de tierras provinciales al municipio platense (Decreto 2908). Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/08-2908.html>

Municipales:

Código de Ordenamiento Urbano del Partido de La Plata (Ordenanza 10.703/00). Disponible en: http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/Cou/or10703_parte1.asp?ver=&resol=#titulo7

Ordenanza 10.459. Disponible en: <http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/digesto.html>

Programa de Generación de Suelo Urbano (Ordenanza 11.762) Disponible en: <http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/digesto.html>

Ordenanza impositiva del Municipio de La Plata (Ordenanza 11.753 Año 2019). Disponible en: <http://www.apronline.gov.ar/?modulo=ordenanzas>

Código Tributario Municipal (Ordenanza 10.993) Disponible en: http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/codigotributario/or10993_indice.asp?ver=&resol=

7. Documentos de gobierno

BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA CAF (2017) **Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina. Resumen ejecutivo.** Disponible en: <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1090/RED2017-Resumen%20Ejecutivo.pdf?sequence=11>

CENTRO DE ESTUDIOS URBANOS Y REGIONALES (CEUR) (2006) **Recuperación de plusvalías urbanas. Aspectos conceptuales y gama de instrumentos.** Lincoln Institute Of Land Policy, Municipalidad De Rosario.

INDEC (2010) **Censo Nacional de Población, hogares y vivienda.** Disponible en: https://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=24&id_tema_3=119

INDEC (2010) **Proyecciones de población por departamento para el período 2010-2025.** Disponible en:

https://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=24&id_tema_3=119

IINDEC (2010) **Proyecciones de población para el Partido de La Plata.** Disponible en:

https://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=24&id_tema_3=119

INSTITUTO DE GEOMORFOLOGÍA Y SUELOS. CENTRO DE INVESTIGACIONES DE SUELOS Y AGUAS DE USO AGROPECUARIO - CISAUA (2006) **Análisis Ambiental del Partido de La Plata. Aportes al Ordenamiento Territorial.** Provincia de Buenos Aires - Consejo Federal De Inversiones - Municipalidad De La Plata.

MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS Públicos (2015) **Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos.** Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda. Provincia de Buenos Aires. Disponible en: www.sstuv.gba.gov.ar/idehab/

MUNICIPALIDAD DE LA PLATA; UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA (2001) **Observatorio de Calidad de Vida La Plata. Diagnóstico de calidad de vida en el Partido de La Plata.** Programa de Observatorio de Calidad de Vida. Secretaria de extensión universitaria. Universidad Nacional de La Plata.

ONU-HABITAT (2012) **Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe** (State of the Latin America and the Caribbean Cities report).

SECRETARÍA DE ASUNTOS MUNICIPALES SAM (2015) **Financiamiento de Infraestructura Urbana. Criterios para un modelo de gestión público-privado.** Ministerio del Interior y Transporte.

SIENA **Manual RLM Bienes Inmuebles.** Disponible en https://siena.bienesdeleestado.gob.ar/Content/manuales/IF-2018-22660416-APN-DNRBI_AABE.pdf

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA. MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA **“Programa Lote con Servicios.** Disponible en: <http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/programas/conveniogeneral.pdf>

8. Otros

CARRIÓN, D. (1999) **La tierra vacante en Quito. Estrategias de “engorde” y ausencia de políticas de suelo.** International Seminar on Vacant Land: Challenges and Opportunities. Río de Janeiro.

CLICHEVSKY, N. (2008) **Mercado de tierras en Buenos Aires: entre la globalización y la post-crisis (2001-2007).** Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio RII, pps.1 – 19. Santiago de Querétaro: Red Iberoamericana de Investigadores.

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.

CONTI, A.; DEL RÍO, J.P.; ANDRADE, G.; COLETTI, R.; DELGADO, A.O.; MARIÑELARENA, P.; PACHECO, M. (2017) **Instrumentos de gestión territorial en el marco de los nuevos paradigmas internacionales y su aplicación en la Provincia de Buenos Aires**. Cuarto Congreso Internacional Científico y Tecnológico de la Provincia de Buenos Aires. Quilmes.

CURTIT, G.; CARBALLO, F. (2018) **Aplicación de instrumentos en la producción del hábitat**. Ciclo de Charlas de Acceso Justo al Hábitat – CAPBAUNO.

CORAGGIO, J.L. (2009) **Territorio y economías alternativas**. I Seminario Internacional Planificación Regional para el desarrollo nacional. Visiones, desafíos y propuestas. La Paz, Bolivia.

DEL RÍO, J.P.; GONZÁLEZ, (2014) **Relevamiento precios del suelo**. Proyecto H636 (SCyT-UNLP) “Ciudad, Mercado Inmobiliario y Conflicto”

ECKERT, J. (1990) **Tasación de la propiedad y administración de la evaluación**. Chicago, Ill.: Asociación Internacional de Oficiales de la Evaluación.

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.

FREDIANI, J.; CORTIZO, D.; RODRIGUEZ TARDUCCI, R. (2017) **Procesos de gentrificación en áreas periféricas del Partido de La Plata**. Coloquio “Clases sociales, renovación urbana y gentrificación”. Instituto Gino Germani. Universidad de Buenos Aires.

FREDIANI, J. (2014a) **Tierra vacante y desarrollo urbano en ciudades medias. Estrategias para su Recuperación e Integración Territorial en el Gran La Plata, Argentina**. “VI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Bogotá”. Barcelona.

FREDIANI, J. (2014b) **La tierra vacante al interior del proceso de expansión urbana en el Gran La Plata**. XVI Jornadas de Investigación del Centro de Investigaciones Geográficas y del Departamento de Geografía, La Plata.

FREDIANI, J.; CORTIZO, D.; RODRIGUEZ TARDUCCI, R. (2012) **Valor diferencial del suelo urbano y localización de la población en áreas de vulnerabilidad territorial en el Partido de La Plata**. XI INTI International Conference La Plata 2012.

HERZER, H. (2000) **El Rol de los actores en la construcción y la Gestión de la ciudad**. Maestría en Hábitat y Vivienda Edición 1999-2000. Materia 2 “Procesos Urbanos y Hábitat”. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Mar del Plata pp 5-9.

JARAMILLO, S. (2003) **Los fundamentos económicos de la `participación en plusvalías**. Texto preparado para el CIDE, Universidad de los Andes y el Lincoln Institute. Mimeo.

LANFRANCHI, G.; GRANERO, G.; DUARTE, J.I. (2018) **Hacia una legislación del hábitat en Argentina**. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Disponible: <https://www.cippec.org/>

LOSANO, G. (2018) **Normativa de ordenamiento territorial como instrumento del extractivismo urbano. El caso de La Plata**. XIX Jornadas de Investigación y Enseñanza de la Geografía del Centro de Investigaciones Geográficas y Departamento de Geografía. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP.

MORALES SCHECHINGER, C. (2005) **Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano**. Material del Curso de Especialización en Mercado y Políticas de Suelo. Bogotá: LILP-UNC.

OEA (1993) **Manual Sobre el Manejo de Peligros Naturales en la Planificación para el Desarrollo Regional Integrado**. Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente. Secretaría Ejecutiva para Asuntos Económicos y Sociales. Washington, DC. US.

PETRELLI, H. (2012) **El nuevo Código Civil y Comercial argentino y sus efectos urbanísticos: la persistencia del paradigma liberal**. Café de las Ciudades.

REESE, E. (2018) Ciclo de Charlas de Acceso Justo al Hábitat – CAPBAUNO.

REESE, E. (2017) **La política del Pro.Cre.Ar**. Hábitat Inclusivo N°9. Entrevista a Eduardo Reese. Disponible en: <http://www.habitatinclusivo.com.ar/revista/la-politica-del-procrear-entrevista-a-eduardo-reese/>

REESE, E. (2015) **Procesos sociales, políticas públicas y mercado de suelos**. Seminario dictado en el marco de las Carreras en Ciencias del territorio. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata.

REESE, E. (2010) **Urbanismo, configuración de la ciudad y mercados del suelo: efectos sociales y espaciales**. Sesión 1. Aspectos generales, Programa de creación de capacidades institucionales locales en gestión del suelo. Medellín, Colombia.

REESE, E. (2003) **Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad**. Curso de gestión urbana. Lincoln Institute of Land Policy. Lima, Perú. Disponible en: <https://optefau.files.wordpress.com/2018/04/reese-e-instrumentos-gestion-urbana-fortalecimiento-rol-municipio-desarrollo-equidad1.pdf>

ROCCA, M.J.; RÍOS, L. (2012) **Proceso de expansión urbana. Ordenamiento territorial en el Partido de La Plata**. En el marco del proyecto denominado "Procesos de expansión urbana, políticas territoriales y transformaciones emergentes. El caso de la Provincia de Buenos Aires", acreditado en el Programa de Incentivos Min. Educación Nación – UNLP. Directora: María Julia Rocca. CIUyT. FAU. UNLP. 2009/2012.

RONCONI, L.; CASAZZA, J.; MONKKONEN, P.; REESE, E. (2012) **Análisis de las características del funcionamiento del mercado de suelo en tres ciudades de la Argentina: Buenos Aires, Córdoba y Rosario**. Documento de trabajo N°9. Centro de Investigación y Acción Social (CIAS).

RULLI, F.; SAUMELL, L.; BALMES, S.; SUÁREZ, A.; ONGAY, M.V. **Instrumentos tributarios en la gestión ambiental**. Provincia de Mendoza, Concejo Federal de Inversiones, Informe final.

SCATOLINI, L. (2013) **Prescripción administrativa: Instrumento de gestión de suelo**. Documento de trabajo del Lincoln Institute of Land Policy.

SMOLKA, M. (2003) **Preços Elevados (e Inacessíveis) da Terra Servida Urbanizada**. En: Os Desafios da Gestão Urbana: discussões sobre a complexidade de governar a cidade, Freire, Mila and Brasil, F.(eds)-WB/EDI, FJP jointly with IPEA e ESAF - forthcoming.

ANEXOS

Anexo 1 | Metodología para la construcción de áreas consolidadas y áreas en crecimiento para el Partido de La Plata

El presente anexo explica la metodología utilizada para la construcción de áreas consolidadas y áreas en crecimiento para el Partido de La Plata, entendiendo como **área consolidada** a las partes de la ciudad que poseen cobertura de servicios, cobertura de transporte público y compacidad en la ocupación urbana.

A continuación, se explicita cada uno de los indicadores tomados para la construcción de estas áreas:

1. COBERTURA DE SERVICIOS

La calidad y alcance en la cobertura de los distintos servicios de infraestructura -redes de agua potable, cloacas, energía eléctrica, gas- es vital y fundamental para mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población. Estos servicios, provistos por redes dispuestas en el territorio y sus sistemas asociados, deben satisfacer un conjunto amplio de necesidades, permitiendo así el funcionamiento de la aglomeración urbana. La disponibilidad de esta infraestructura determina las características del territorio y, consecuentemente, las oportunidades de desarrollo de la población que vive en él. Las ciudades deben estar dotadas de servicios adecuados de infraestructura y accesibilidad para garantizar igualdad de oportunidades (Secretaría de Asuntos Municipales, 2015). De este modo, el análisis del nivel de cobertura de servicios se realiza a partir de la cobertura de cuatro servicios, agua potable, gas natural, cloacas y electricidad.

La fuente para la obtención de datos de cobertura de servicios en el Partido de La Plata es la página oficial de la Subsecretaría Social de Urbanismo y Vivienda. En la misma se encuentra un mapa de toda la Provincia de Buenos Aires con información georreferencia, tomando el radio censal como unidad de análisis.

El mapa del IDEHab (Infraestructura de Datos Habitacionales Georreferenciados de la provincia de Buenos Aires), surge como una iniciativa para publicar información del déficit urbano-habitacional y de las distintas intervenciones públicas referidas a: procesos de regularización urbana y dominial, producción de loteos sociales, financiamiento de

Para la realización de los mapas de cobertura de los distintos servicios se toma como área con cobertura de servicio a los radios censales cuyo porcentaje de cobertura es entre 50 y 100% de los hogares por radio censal (es decir, cuando más de la mitad de los hogares por radio censal poseen cobertura del servicio).

Las áreas con cobertura de agua son identificadas en el mapa (Fig 54) con color azul, y corresponden a los radios censales en donde la cobertura del servicio es del 50% a 100% de los hogares.

1.2 Cobertura de red cloacal:

Las áreas con cobertura de red cloacal son identificadas en el mapa (Fig 55) con color fucsia, y corresponden a los radios censales en donde la cobertura del servicio es del 50% a 100% de los hogares.

Fig 55 Cobertura de red cloacal

Fuente: Elaboración propia en base a IDEHab (Infraestructura de Datos Habitacionales Georreferenciados de la provincia de Buenos Aires), 2015.

1.3 Cobertura de gas natural:

Las áreas con cobertura de gas son identificadas en el mapa (Fig 56) con color verde, y corresponden a los radios censales en donde la cobertura del servicio es del 50% a 100% de los hogares.

Fig 56 Cobertura de gas natural

Fuente: Elaboración propia en base a IDEHab (Infraestructura de Datos Habitacionales Georreferenciados de la provincia de Buenos Aires), 2015.

1.4 Cobertura de servicio de electricidad

Se considera que el servicio eléctrico está presente en todo el territorio platense, ya sea por la cobertura actual o por la facilidad de extensión de la red.

2. ACCESIBILIDAD

El conjunto de redes de infraestructura del transporte, como así también los servicios que sobre estas tierras se desarrollan, constituyen elementos esenciales tanto para la articulación física del territorio (al que aportan interconexión y accesibilidad), como para el desarrollo de las actividades económicas (estableciendo unas determinadas condiciones de competitividad a cada territorio). De este modo, el análisis de la accesibilidad se hace a partir de la cobertura de servicio de transporte público y la pavimentación de la calle en donde se ubica la tierra vacante.

2.1 Cobertura de servicio de transporte público

Se considera que el sistema de transporte público es un elemento vital que hace a las ciudades y a la calidad de vida de sus habitantes. Fue analizada a partir de las vías por donde circula el transporte público, tomando como área con cobertura a las tierras ubicadas a 300 metros o menos de una vía por donde pasa el servicio de transporte público, identificadas en el mapa con color naranja (Fig 57). La información fue obtenida en Cola, C; Aón, L. (2012) SUT - La Plata: Crisis del sistema de transporte público colectivo automotor en la ciudad planificada. 1º Congreso Latinoamericano de Ecología Urbana. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Fig 57 Cobertura de transporte público
Fuente: Elaboración propia en base a Cola, C; Aón, L.

2.2 Pavimentación

Se analizaron a partir de imágenes satelitales de Google Earth (año 2018) las áreas con calles pavimentadas y las áreas en donde prevalecen las calles de tierra.

3. OCUPACIÓN URBANA

Se analizaron a partir de imágenes satelitales de Google Earth (año 2018) las áreas con ocupación compacta, y las áreas con ocupación difusa, dando como resultado el mapa expuesto a continuación (Fig 58), identificando con gris oscuro las áreas con ocupación compacta y con gris claro las áreas con ocupación difusa.

Fig 58 Ocupación compacta y difusa
Fuente: Elaboración propia en base a Google Earth, 2018

4. MAPA RESULTANTE: ÁREAS CONSOLIDADAS

A partir del cruce de información de cobertura de servicio de agua, cloacas, gas, electricidad, transporte público, pavimentación y ocupación, se identifica el área consolidada de la ciudad, dando como resultado el siguiente mapa (Fig 59):

Fig 59 Mapa resultante áreas consolidadas
Fuente: Elaboración propia, 2018

Anexo 2 | **RELEVAMIENTO DE PRECIOS DE SUELO – octubre 2018**

El presente anexo explica el relevamiento de precios de tierras vacantes del Partido de La Plata, realizado en el mes de octubre del año 2018. La fuente de donde se obtuvieron los precios de terrenos vacantes fue el SIOC (Sistema Inmobiliario de Oferta por Computación)²⁰³, la cual consideramos es la plataforma web con un sistema de búsqueda on line de las más reconocidas en el Partido.

1. OBJETIVO

El objetivo del relevamiento fue analizar la distribución de la oferta de tierras vacantes urbanas, y los precios del suelo en el Partido de La Plata en el año 2018, con el fin de reconocer las áreas más valorizadas, y poder compararlos con los precios del año 2010 (obtenidos a partir del relevamiento de Fredani, J.). Para tal fin se pretende generar cartografía temática que demuestre la distribución que adquieren los precios del suelo en el Partido, y en qué localidades existe una mayor oferta de tierras vacantes.

2. METODOLOGIA

El relevamiento se realizó por localidad, teniendo en cuenta la oferta en dólares. A partir del dato del precio en dólares y de la cantidad de metros cuadrados del terreno, se obtuvo el precio en dólares por metro cuadrado (U\$S por m²).

De este modo se relevaron 190 casos de terrenos en venta en el partido de La Plata para el año 2018. Los terrenos relevados se encontraban vacantes, y en algunos casos contaban con pequeñas construcciones deterioradas (sobre todo en el casco urbano). En estos últimos casos se tomaron esos terrenos como parte de la oferta siendo que su potencial para construir era mucho mayor que el costo de demolición de la superficie construida. Esta última situación se tuvo en cuenta principalmente en el casco urbano donde es más difícil encontrar terrenos sin ningún tipo de construcción y donde generalmente los terrenos se destinan a grandes construcciones que a su vez tienen un precio mayor por su localización, y son los más utilizados como forma de capitalización de la renta urbana por parte de promotores inmobiliarios.

²⁰³ Página Web: <https://www.sioc.com.ar/>

Los datos relevados en cada tierra fueron: localización (dirección y localidad a la que pertenece); dimensiones del terreno (m) y superficie (m²); valor del terreno (en U\$S); servicios que posee (agua, cloacas, electricidad y gas); y alguna observación en particular de cada uno. Luego, a partir del dato de superficie del terreno y valor en U\$S, se obtuvo el valor de la tierras por metro cuadrado.

Los puntos relevados y sus datos fueron georreferenciados en un Sistema de Información Geográfica (SIG) con un software de acceso libre (QGis) (Fig 60).

Fig 60 Puntos relevados año 2018
Fuente: Elaboración propia en base a SIOC, 2018

Una vez relevados y georreferenciados los precios, se analizaron y procesaron los datos. Se calculó el promedio por localidad (a partir de la sumatoria de precios por m² relevados por localidad, dividido la cantidad de puntos).

Se relevaron datos de todas las localidades del Partido de La Plata. Sin embargo, se encontró menos oferta en algunas localidades como El Peligro y Hernández, que contrasta con la mayor cantidad de oferta en localidades como City Bell, el casco urbano o Villa Elisa (Tabla 20).

Tabla 20 Cantidad de oferta, relevada por localidad

LOCALIDAD	CANTIDAD DE OFERTA
Abasto	4
Altos de San Lorenzo	10
Arturo Seguí	7
Barrio El Peligro	1
Casco Urbano	25
City Bell	32
Gonnet	17
Gorina	10
Hernández	4
Los Hornos	4
M. Romero	12
Olmos	5
San Carlos	10
Arana	20
Villa Elisa	19
Villa Elvira	10
Total	190

Fuente: Cortizo, D.; Pérez, V. Relevamiento 2018

A partir de la comparación con los datos relevados en el año 2010 (Fig 61), se realizó una comparación de las dos situaciones, evaluando la variación en el precio por localidad.

Fig 61 Puntos relevados año 2010
Fuente: Elaboración propia en base a Frediani, 2010

Anexo 3 | ENTREVISTAS A ACTORES DEL ESTADO

El presente anexo explica la técnica utilizada para recopilar los testimonios de actores pertenecientes a los distintos niveles del Estado para la obtención de información cualitativa para la investigación, en relación a la temática de estudio.

1. METODOLOGIA

La técnica propuesta para recopilar los testimonios es la entrevista semi estructurada. El objetivo de las entrevistas es hacer “hablar” a los actores, y analizar las lógicas de cada uno, en relación a la temática del crecimiento urbano en general, y a las tierras vacantes en particular. Para tal fin se realizaron 2 o 3 entrevistas con actores que respondan a cada nivel del Estado (municipal, provincial y nacional). Luego, al procesar la información, debe tenerse en cuenta qué sirve de cada una, cómo se operacionaliza, y de qué me permite dar cuenta esa información.

Para la realización de la entrevistas a actores clave del Estado en relación a la temática de estudio, se utiliza una guía de entrevista (), esta puede reducirse a un listado de temas, o especificarse en detalle el listado de las preguntas a considerar en cada tema. Eventualmente se pueden fijar las modalidades y los contenidos de las preguntas, que serán predominantemente abiertas. Lo usual en la aplicación de estas entrevistas en un contexto de diálogo e intercambio “cara a cara” entre entrevistador y entrevistado.

Para tal fin se establecen a priori grandes temas o “ítems”, y luego se indaga más detalladamente en algunas dimensiones.

Tabla 21 Base para la guía de entrevista

GUÍA DE ENTREVISTA	
Fecha de realización de la entrevista:	
Lugar en el que se realizó la entrevista:	
Nombre o referencia del entrevistado:	
Temática 1	
Pregunta 1:	
Pregunta 2:	
Pregunta 3:	
Temática 2	
Pregunta 4:	
Pregunta 5:	

Pregunta 6:
Temática 3
Pregunta 8:
Pregunta 9:
Tiempo de realización de la entrevista:
Fuente: Dalle, P.; Boniolo, P.; Sautu, R.; Elbert, R. (2005) Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. CLACSO Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Los grandes temas o “ítems” sobre los cuales se indaga son:

1. El crecimiento urbano que han experimentado las ciudades argentinas en los últimos años, y la existencia de tierra vacante al interior de éstas.
2. La existencia de registros oficiales de tierra vacante
3. La existencia de herramientas para la movilización de suelo, si se aplican o no, porqué piensan que no se aplican
4. Por último, una opinión acerca de la problemática general.

Luego se identifican los organismos del Estado con competencia directa en el tema de estudio, y por último se se realiza el contacto con distintos actores pertenecientes a los mismos, para concretar una entrevista.

2. ENTREVISTAS A ACTORES DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

En primer lugar, se realizan las entrevistas a los actores del Estado municipal. A continuación se detallan los objetivos, los entrevistados y la guía de entrevistas.

a. Objetivos de las entrevistas a actores de la gestión municipal

- Describir, analizar e interpretar la lógica de actuación del actor público perteneciente al municipio en cuestión
- Obtener información acerca de la mirada del municipio sobre la expansión urbana, la existencia de tierras vacantes y el mercado de suelo
- Indagar acerca de la articulación del municipio con la provincia, en relación a la gestión de la expansión urbana en general, y las tierras vacantes en particular
- Reconocer cuáles son los instrumentos de regulación que utiliza –o podría utilizar- el municipio en relación a los terrenos vacantes.

- Obtener información acerca de los atributos de la tierra que valoran los actores públicos.

b. Entrevistados

Se entrevistarán a 2 tipos de actores de la gestión municipal. En primer lugar, a una persona que trabaje en la Dirección de Tierras y Vivienda del municipio. Y en segundo lugar, a una persona que trabaje en el Plan Estratégico impulsado por el municipio (ambas dependientes de la Secretaría de Planeamiento Urbano y Desarrollo Económico).

c. Guía de entrevistas

Se expone a continuación la guía de preguntas a realizar a cada actor:

- La **Dirección de Tierras y Vivienda** es la encargada de impulsar acciones y proyectos que posibiliten una mejor administración del espacio territorial, participar en la instrumentación de los planes de viviendas elaborados por la Provincia, establecer pautas de intervención sobre las tierras ocupadas por asentamientos irregulares y/o libres que sean aptas para regularizar situaciones de hacinamiento, y/o para proyectos de construcción de viviendas o mejoramiento del hábitat de los habitantes del distrito, focalizar el financiamiento del mejoramiento habitacional en la población de menores ingresos, preferentemente a la que se encuentra en situación de riesgo y vulnerabilidad social, impulsar un desarrollo habitacional sustentable, entre otros. Se realizó el contacto con su director y se les realizaron las siguientes preguntas

Tabla 22 Entrevista 1: Director de Tierras y Vivienda

GUÍA DE ENTREVISTA 1	
Fecha de realización de la entrevista: 18 de octubre de 2018	
Lugar en el que se realizó la entrevista: Torre I – Municipalidad de La Plata	
Nombre o referencia del entrevistado: Director de Tierras y Vivienda (Dirección de Tierras y Vivienda)	
A Problemática general	
1.	Cuál es su apreciación acerca del crecimiento expansivo que han tenido muchas ciudades en los últimos años? Qué representa para usted la existencia de tierras vacantes al interior estas ciudades?
2.	Qué problemas trae aparejada esta forma de crecimiento?
B Tierras vacantes	
3.	Como se aborda desde el municipio la problemática?
4.	Existe un registro de la tierra vacante? Hay tierra de dominio municipal? Cual?
5.	Cómo se articula con la gestión provincial?
C Instrumentos de actuación	

6. Qué instrumentos tiene el municipio para darle tratamiento a la cuestión? Existe alguna política para tratar el tema? Hay planes, programas, proyectos, leyes, que abordan la problemática?
7. Qué obstáculos encontraron para la utilización de esos terrenos?
8. Existe un Tributo por Plusvalía Urbanística municipal, se aplica? Cuánto se recauda? Rige? Que ordenanza rige a la fecha? En caso de no aplicarse, Qué obstáculos existen para su utilización?
9. Existen tierras con edificación que se encuentran abandonadas, por diversas causas, tanto de dominio público como privado? Qué herramientas existen desde el estado para movilizarlas?
10. Pro.Cre.Ar aprendizajes en torno al tema.
11. La ley 14449 volvió a poner el tema. Los instrumentos se toman? Se van a implementar?

C | A modo de cierre

12. En tu experiencia, cómo se podría abordar esta problemática? Se le ocurre algún Instrumentos a desarrollar a futuro?

Tiempo de realización de la entrevista: 1 hs y media

Referencia de la entrevista en la tesis como nota al pie: **Entrevista 1. Director de Tierras y Vivienda (Dirección de Tierras y Vivienda de la Municipalidad de La Plata). Realizada el día 18 de octubre de 2018**

Fuente: Elaboración propia, 2018

- El **Plan Estratégico LP2030** fue impulsado en el año 2015 por la Secretaría de Planeamiento, y tiene como objetivo la realización de un plan para el municipio en relación al crecimiento urbano, la movilidad y otros aspectos del territorio platense. Se realizó el contacto con la coordinadora general del plan y se le realizaron las siguientes preguntas

Tabla 23 Entrevista 2: Coordinadora del Plan estratégico La Plata 2030

GUÍA DE ENTREVISTA 2
Fecha de realización de la entrevista: 9 de octubre de 2018
Lugar en el que se realizó la entrevista: Facultad de Arquitectura y Urbanismo UNLP
Nombre o referencia del entrevistado: Coordinadora del Plan estratégico La Plata 2030
A Problemática general
13.Cuál es su apreciación acerca del crecimiento expansivo que han tenido muchas ciudades en los últimos años? Qué representa para usted la existencia de tierras vacantes al interior estas ciudades?
14. Qué problemas trae aparejada esta forma de crecimiento? impactos que genera, el costo de urbanizar.
B Plan Estratégico LP30
15. En el marco del Plan Estratégico, existieron ámbitos de articulación provincia/municipio/nación para la realización de los diagnósticos y la implementación de políticas en relación a la tierra vacante?
16. Cómo se abordó desde el Plan la problemática de las tierras vacantes? Qué grado de avance tienen estas temáticas?
17. En las reuniones del Plan Estratégico que se realizaron en los años 2016 y 2017, de las cuales formé parte, se mencionó en varias oportunidades la problemática

de las tierras vacantes, entendiéndolas como “áreas de oportunidad”, registrando que el 7% de la “huella urbana” del Gran La Plata es vacante (1500 ha):

- i. Se realizó un registro de los terrenos vacantes existentes, públicos y privados?
- ii. De los terrenos abandonados?
- iii. Existen proyectos para (re)utilizarlos en el Plan?
- iv. Existe en el Partido tierra vacante de dominio municipal?

18. Se pensaba en utilizar instrumentos para incidir en el mercado de suelo?

C | Instrumentos de actuación

19. Qué instrumentos tiene el municipio para darle tratamiento a la cuestión? Existe alguna política para tratar el tema? Hay planes, programas, proyectos, leyes, que abordan la problemática?

20. A partir del análisis que realizaron, qué obstáculos encontraron para la utilización de esos terrenos? Existen instrumentos para movilizarlos?

21. Se tuvieron en cuenta para la realización del Plan Estratégico la utilización de los instrumentos que aparecen en la Ley de Acceso Justo al Hábitat?

22. Existe un Tributo por Plusvalía Urbanística municipal, se aplica? Cuánto se recauda? Rige? Que ordenanza rige a la fecha? En caso de no aplicarse, Qué obstáculos existen para su utilización?

23. Existen tierras con edificación que se encuentran abandonadas, por diversas causas, tanto de dominio público como privado? Qué herramientas existen desde el estado para movilizarlas?

24. Pro.Cre.Ar aprendizajes en torno al tema.

25. La ley 14449 volvió a poner el tema. Los instrumentos se toman? Se van a implementar?

A MODO DE CIERRE:

26. En tu experiencia, cómo se podría abordar esta problemática? Se le ocurre algún Instrumentos a desarrollar a futuro?

Tiempo de realización de la entrevista: 1 hs y media

Referencia de la entrevista en la tesis como nota al pie: **Entrevista 2. Ex Coordinadora Plan Estratégico LP30 (Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de La Plata). Realizada el día 9 de octubre de 2018**

Fuente: Elaboración propia, 2018

3. ENTREVISTAS A ACTORES DE LA GESTIÓN PROVINCIAL

En segundo lugar, se realizan las entrevistas a los actores del Estado provincial. A continuación se detallan los objetivos, los entrevistados y la guía de entrevistas.

a. Objetivos de las entrevistas a actores de la gestión provincial

- Describir, analizar e interpretar la lógica de actuación del actor público perteneciente a la gestión en la Provincia de Buenos Aires en relación a la expansión urbana y la gestión de terrenos vacantes en el Partido de La Plata.
- Obtener información acerca de los atributos de la tierra que valoran los actores públicos pertenecientes a la gestión provincial

- Reconocer cuáles son los instrumentos de regulación que utiliza la provincia (o podría utilizar) en relación a esta problemática

b. Entrevistados

Se entrevistarán a 3 tipos de actores de la gestión provincial. En primer lugar, a una persona que trabaje en la subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda. En segundo lugar, a una persona que trabaje en la Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial, dependiente del Ministerio de Infraestructura y servicios públicos; y por último, a una persona que trabaje en la Unidad de Gerenciamiento Efectivo de Inmuebles Fiscales UGEIF, dependiente del Ministerio de Economía.

c. Guía de entrevistas

Se expone a continuación la guía de preguntar a realizar a cada actor:

- La **Unidad de Gerenciamiento Efectivo de Inmuebles Fiscales (UGEIF)** fue creada en 2006 con el fin de intervenir en la organización, dirección, fiscalización y administración de los bienes de propiedad de la Provincia. Se realizó el contacto con el ex director de la Unidad y se le realizaron las siguientes preguntas

Tabla 24 Entrevista 3: ex Director UGEIF

GUÍA DE ENTREVISTA 3	
Fecha de realización de la entrevista: 7 de noviembre de 2018	
Lugar en el que se realizó la entrevista: Edificio Karakachoff - UNLP	
Nombre o referencia del entrevistado: ex Director UGEIF (abogado)	
A Problemática general	
1.	Cuál es su apreciación acerca del crecimiento expansivo que han tenido las ciudades en los últimos años, y que representa la existencia de tierras vacantes al interior de esas ciudades?
2.	Reconoces políticas vigentes en relación a la tierra vacante? En caso de respuesta negativa, por qué pensás que en la agenda urbana no está el tema de la tierra vacante como importante, como un problema?
B Tierras vacantes de dominio fiscal – aspectos jurídicos	
4.	Desde lo legal, que herramientas existen para “usar” una tierra vacante urbana de dominio fiscal?
5.	Cómo se realiza el traspaso el dominio (provincial a municipal)?
6.	Qué tiene que pasar para que se utilice una tierra vacante fiscal?
7.	Banco de tierras municipal: de donde va a ingresar la tierra, y cuál es el destino de la tierra. Se necesita una norma que defina este recorrido.
8.	Edificios abandonados (Nini, Hospital Oncológico) que instrumentos hay para movilizarlos?

9. En el ProCreAr se utilizó tierra pública para generar lotes para la vivienda. Pero no hubo una política de generación de tierra nueva fiscal. Es un problema que el estado pierda tierra publica? Los estados nacionales y provinciales que forma tiene de hacerse de tierra? Solo con la compra? Expropiación?
10. El banco de tierras se debe dotar con bienes de dominio privado del estado. Y que estén a nombre de la municipalidad. No de una persona que lo haya abandonado. Para eso hay un proceso. Cuál es ese proceso? Procesos de adquisición de dominio.

C | Tierras vacantes de dominio privado – aspectos jurídicos

11. Desde lo legal, que herramientas existen para “usar” una tierra vacante urbana de dominio privado?
12. Problemática del suelo ocioso, Herramientas para movilizar suelo urbano ocioso
13. En la charla del CAPBA hiciste mención a la problemática de las casas abandonadas. Y sobre qué posibilidades hay de dinamizarlo a través de instrumentos de composición ambiental. Cuáles serían estos instrumentos?
14. Hay en el registro articulación con ARBA para identificación de tierras abandonadas? Cuál es el camino a seguir para utilizarlas o para que pasen a ser de dominio público?
15. Como se puede detectar la tierra abandonada? Sin dueño? Que formas hay?
16. Que es la prescripción administrativa?
17. Consorcio urbanístico: asociar a diferentes propietarios a una persona jurídica que sea un tercero. Ej fondos fiduciarios. Para estimular a los propietarios de tierras vacantes que no puedan edificar de participar.
18. Si hay una tierra vacante con dominio privado (de un solo propietario o de varios), y el estado quiere que sea de su dominio para hacer equipamiento o plaza, que instrumento se puede utilizar? Además de la expropiación.
19. Si la tierra no está en condiciones de uso (por cuestiones ambientales) que instrumentos puede usar? Que mecanismos legales existen para la utilización de una cantera en desuso? Como intervengo en tierra vacante con riesgo de inundación? Para prevenir?
20. Crees que el tributo por inmueble baldío podría solucionar el problema?

D | UGEIF

21. Dentro del Ministerio de Economía de la Provincia, Subsecretaría de Gestión Técnica y Legal, se encuentra la Dirección de Recursos Inmobiliarios Fiscales. Existe hoy? Que funciones tiene?
22. Desde lo legal, que herramientas existen para detectar / reconocer una tierra vacante urbana?
23. Que impedimentos existen para usar una tierra vacante? Motivos por el cual una tierra no se usa. Se mantiene sin uso.
24. Y puntalmente desde lo legal?
25. Cuál es el rol del Derecho de propiedad en Argentina en este proceso?
26. Por qué no se aplican determinados instrumentos? (por ejemplo edificación obligatoria, banco de tierras, etc).

E | A modo de cierre:

27. Hay alguna ley nacional, provincial y/o municipal que tenga que ver con la tierra vacante que no hayamos nombrado?
28. En tu experiencia, cómo se podría abordar esta problemática? Se te ocurre algún instrumento a desarrollar a futuro?

Tiempo de realización de la entrevista: 2 hs

Referencia de la entrevista en la tesis como nota al pie: **Entrevista 3. Ex Director Unidad de Gerenciamiento Efectivo de Inmuebles Fiscales (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires). Realizada el día 7 de noviembre de 2018.**

Fuente: Elaboración propia, 2018

- La **Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial** es la autoridad de aplicación del decreto/ley de Ordenamiento Urbano de la Provincia de Buenos Aires (Ley 8912), y tiene como objetivos el de planificar, programar, proyectar y proponer los procesos de gestión urbanística necesarios al ordenamiento urbano y territorial. Se realizó el contacto con algunos integrantes de la dirección y se les realizaron las siguientes preguntas:

Tabla 25 Entrevista 4: Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial

GUÍA DE ENTREVISTA 4	
Fecha de realización de la entrevista: 27 de septiembre de 2018	
Lugar en el que se realizó la entrevista: Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. Ministerio de Infraestructura Provincia de Buenos Aires	
Nombre o referencia del entrevistado: 5 integrantes de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial	
A Problemática general	
1.	Cuál es su apreciación acerca del crecimiento expansivo que han tenido las ciudades bonaerenses en los últimos años? Qué representa para usted la existencia de tierras vacantes al interior estas ciudades?
2.	Qué problemas trae aparejada esta forma de crecimiento? impactos que genera, el costo de urbanizar.
3.	Cómo se aborda desde el Estado provincial la problemática del crecimiento urbano? Cómo se ha venido trabajando o problematizando la cuestión de las tierras vacantes?
B Tierras vacantes	
4.	Existe alguna política a nivel provincial para tratar el tema de la tierra vacante? Hay planes, programas, proyectos, leyes, que abordan la problemática?
i.	Se aplican?
ii.	En caso de no aplicarse, Qué obstáculos existen para su utilización? Qué imposibilidades hay? Por qué? Indagar acerca de por qué el Estado no las activa. El porqué de la limitación? Hay intereses, desidia, falta de capacidad?
5.	Existe un registro oficial de tierras vacantes?
6.	En los distintos planes que en los últimos años han presentado los municipios bonaerenses, se trató el tema de la tierra vacante? Hubo cambios en la tendencia? Se aplicó en algún caso?
7.	En relación a la capacidad del Estado de amortiguar la expansión: Cómo tratan la cuestión del borde urbano? Con qué estrategias? Para (i) limitar el crecimiento del perímetro urbano, y (ii) movilizar suelo urbano ocioso. El tratamiento de los procesos de expansión urbana fue cambiando?
8.	Existen ámbitos de articulación provincia/municipio para la realización de diagnósticos y la implementación de políticas en relación a la tierra vacante?
9.	Existen tierras con edificación que se encuentran abandonadas, por diversas causas, tanto de dominio público como privado? Qué herramientas existen desde el estado para movilizarlas?

10. Qué obstáculos existen para su utilización?
11. Teniendo en cuenta que la Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial es la Autoridad de aplicación de la Ley 8912. Qué instrumentos tiene para darle tratamiento a la cuestión?
12. Teniendo en cuenta que gran cantidad de tierras vacantes en la periferia de ciudades bonaerenses se ocuparon en los últimos años con urbanizaciones cerradas,
 - i. existen muchos proyectos a la espera de aprobación con este uso?
 - ii. Hay una cantidad importante de tramites no aprobados? Por qué motivo no se aprobaban? Cuáles fueron los problemas que desde la dirección?
 - iii. Cuáles eran los pedidos de excepción?
 - iv. En su periodo de gestión fue muy alta de proyectos presentados?
 - v. Existen muchos pedidos de cambios de uso rural a urbano?

C | A modo de cierre

13. En su experiencia, cómo se podría abordar esta problemática? Se les ocurre algún Instrumentos a desarrollar a futuro?

Tiempo de realización de la entrevista: **2 horas**

Referencia de la entrevista en la tesis como nota al pie: **Entrevista 4. 5 integrantes del equipo técnico de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires). Realizada el día 27 de septiembre de 2018.**

Fuente: Elaboración propia, 2018

- La **Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda**, como autoridad de aplicación, promueve y ejecuta en la provincia los programas que prevé la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. A través de las herramientas previstas en la norma, este organismo brinda infraestructura, genera suelo urbano, interviene en villas y asentamientos precarios, realiza mejoras habitacionales de manera mancomunada con las organizaciones sociales, genera capacitaciones y otorga asesoramiento y asistencia técnica a los municipios. Se realizó el contacto con un trabajador de la subsecretaría y se le realizaron las siguientes preguntas

Tabla 26 Entrevista 5: Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda

GUÍA DE ENTREVISTA 5
Fecha de realización de la entrevista: 23 de octubre de 2018
Lugar en el que se realizó la entrevista: Bar en el centro de la ciudad
Nombre o referencia del entrevistado: Integrante de equipo técnico de la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y vivienda
A Problemática general
<ol style="list-style-type: none"> 1.Cuál es su apreciación acerca del crecimiento expansivo que han tenido las ciudades bonaerenses en los últimos años? Qué representa para usted la existencia de tierras vacantes al interior estas ciudades? 2. Qué problemas trae aparejada esta forma de crecimiento? impactos que genera, el costo de urbanizar. 3. Cómo se aborda desde el Estado provincial la problemática del crecimiento urbano? Cómo se ha venido trabajando o problematizando la cuestión de las tierras vacantes?

B | Ley 14.449

4. Qué instrumentos brinda la ley para accionar sobre la tierra vacante?
5. Como se aplica del instrumento de edificación obligatoria?
6. Qué son las Zonas especiales y Reservas de tierra
7. En relación a las tierras que necesitan para relocalizar urbanizaciones informales, que instrumentos usan desde la provincia para obtener esas tierras?
8. Cuando la provincia genera un lote con servicios, ese porcentaje pasa directamente a dominio municipal? Existe algún caso en La Plata?
9. En relación a la valorización del suelo, en la ley se menciona que había un fortalecimiento de la regularización, e instrumentos para regular el mercado.. se logró en algún municipio eso?

C | Tierras vacantes

10. Desde la provincia de Bs As, hay un registro de las tierras vacantes? Hay registro de las tierras provinciales?
11. Existe algun política desde la provincia en relación a la tierra vacante?
12. Se articula con ARBA para la información?
13. Hay algún proyecto para tierras / edificios abandonados?

D | A modo de cierre

14. En su experiencia, cómo se podría abordar esta problemática? Se les ocurre algún Instrumentos a desarrollar a futuro?

Tiempo de realización de la entrevista: **1 hora**

Referencia de la entrevista en la tesis como nota al pie: **Entrevista 5. Integrante de equipo técnico de la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y vivienda (Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires). Realizada el día 23 de octubre de 2018.**

Fuente: Elaboración propia, 2018

3. ENTREVISTAS A ACTORES DE LA GESTIÓN NACIOAL

Por último, se realizan las entrevistas a los actores del Estado nacional. A continuación se detallan los objetivos, los entrevistados y la guía de entrevistas.

d. Objetivos de las entrevistas a actores de la gestión nacional

- Describir, analizar e interpretar la lógica de actuación del actor público perteneciente a la gestión nacional en relación a la gestión de terrenos vacantes
- Reconocer el accionar de estado nacional en relación al suelo vacante fiscal y su utilización en el programa ProCreAr

e. Entrevistados

Se entrevistarán a 2 tipos de actores de la gestión provincial. En primer lugar, a una persona en relación al Programa Argentino de Crédito del Bicentenario (Pro.Cre.Ar), dependiente de

la Subsecretaría de desarrollo urbano y vivienda, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda; y en segundo lugar a una persona en relación a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), como Organismo Descentralizado dentro de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

f. Guía de entrevistas

Se expone a continuación la guía de preguntar a realizar a cada actor:

- La **Agencia de Administración de Bienes del Estado** coordina las políticas, normas y procedimientos relacionados con la disposición y administración de la totalidad de los bienes inmuebles del Estado Nacional, además de controlar la actividad inmobiliaria estatal y mantener actualizado el Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado (RENABE). Se realizó el contacto con un trabajador de la Agencia y se le realizaron las siguientes preguntas:

Tabla 27 Entrevista 6: Agencia de Administración de Bienes del Estado

GUÍA DE ENTREVISTA 6	
Fecha de realización de la entrevista: 4 de octubre de 2018	
Lugar en el que se realizó la entrevista: vía Skype	
Nombre o referencia del entrevistado: ex integrante de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE)	
A Problemática general	
1.	Cuál es su apreciación acerca del crecimiento expansivo que han tenido muchas ciudades en los últimos años? Qué representa para usted la existencia de tierras vacantes al interior estas ciudades?
2.	Cómo se aborda desde el Estado la problemática del crecimiento urbano? Cómo se ha venido trabajando o problematizando la cuestión de las tierras vacantes?
B Herramientas públicas existentes	
3.	Qué instrumentos tiene el estado nacional para darle tratamiento a la cuestión de la gestión del suelo bacante? Existe alguna política para tratar el tema? Hay planes, programas, proyectos, leyes, que abordan la problemática? <ul style="list-style-type: none"> i. Se aplican? ii. En caso de no aplicarse, Qué obstáculos existen para su utilización? Qué imposibilidades hay? Por qué? Indagar acerca de por qué el Estado no las activa. El porqué de la limitación? Hay intereses, desidia, falta de capacidad?
4.	Existe un registro oficial de tierras vacantes? Como se realiza? Se actualiza? Con qué frecuencia? Que información contiene? Como se releva?
5.	En el Capítulo 2, Art 4, menciona “El RENABE deberá exponer la ubicación del inmueble georreferenciada; la situación dominial, catastral y registral; la superficie de terreno y de mejoras; el estado de conservación, ocupación y mantenimiento; los responsables de su administración, guarda y custodia; destino y uso; características edilicias y de principales instalaciones y servicios; indicadores de ocupación y de uso; valuación contable, amortización y transacciones”

6. Existen ámbitos de articulación provincia/municipio/nación para la realización de diagnósticos y la implementación de políticas en relación a la tierra vacante?
7. Cómo es el proceso de pasaje de una tierra nacional a un municipio? Que requisitos se tienen en cuenta? Cuando demora el trámite? Qué instrumentos se utilizan? Hay proyecto?
8. Existen tierras con edificación que se encuentran abandonadas, por diversas causas, de dominio público? Qué herramientas existen desde el estado para movilizarlas?
9. Existe una política de adquisición de tierras públicas? Existe un “banco de tierras” nacional?
10. Cómo se decide/determina el uso de una tierra pública vacante?

C | A modo de cierre

11. En tu experiencia, cómo se podría abordar esta problemática? Se le ocurre algún Instrumentos a desarrollar a futuro?

Tiempo de realización de la entrevista: **50 minutos**

Referencia de la entrevista en la tesis como nota al pie: **Entrevista 6. Ex integrante de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (Organismo Descentralizado. Jefatura de Gabinete de Ministros, República Argentina). Realizada el día 4 de octubre de 2018.**

Fuente: Elaboración propia, 2018

- El **Programa Pro.Cre.Ar** es un crédito a la vivienda propia impulsada por el Estado Nacional en el año 2012. Se realizó el contacto con quien fue el director del programa al inicio del mismo y se le realizaron las siguientes preguntas:

Tabla 28 Entrevista 7: ex Director ProCreAr

GUÍA DE ENTREVISTA 7	
Fecha de realización de la entrevista: 4 de octubre de 2018	
Lugar en el que se realizó la entrevista: vivienda del entrevistado	
Nombre o referencia del entrevistado: ex Director Programa ProCreAr	
A Problemática general	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Cuál es su apreciación acerca del crecimiento expansivo que han tenido muchas ciudades en los últimos años? Qué representa para usted la existencia de tierras vacantes al interior estas ciudades? 2. Qué problemas trae aparejada esta forma de crecimiento? impactos que genera, el costo de urbanizar. 3. Cómo se aborda desde el Estado la problemática del crecimiento urbano? Cómo se ha venido trabajando o problematizando la cuestión de las tierras vacantes? 	
B Programa Pro.Cre.Ar	
<ol style="list-style-type: none"> 4. Cómo se trabajó el tema de la tierra en el ProCreAr? 5. Entre los lineamientos del programa se menciona “proveer suelo urbanizable en centro urbanos y zonas rurales”, como uno de los principales lineamientos. Suelo urbanizables a que llamaban? Se logró generar eso? 6. En La Plata los ejemplos del ProCreAr se localizan en áreas en expansión y sobre tierra privada. Por qué no se pudo usar tierra pública? 7. Hubo alguna estrategia para generar un banco de tierras? 8. Cuando no se utilizaron tierras fiscales, sino que fueron privadas, qué mecanismos se utilizaron en el caso del ProCreAr de colaboración con el privado? 	
C Instrumentos de actuación	

9. Qué instrumentos existen ara la movilización de suelo ocioso?

10. Qué es la Usucapión administrativa?

D | A modo de cierre

11. En tu experiencia, cómo se podría abordar esta problemática? Se le ocurre algún Instrumentos a desarrollar a futuro?

Tiempo de realización de la entrevista: **1 hora**

Referencia de la entrevista en la tesis como nota al pie: **Entrevista 7. Ex Director Programa Pro.Cre.Ar (Subsecretaria de desarrollo urbano y vivienda. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, República Argentina). Realizada el día 4 de octubre de 2018.**

Fuente: Elaboración propia, 2018

A modo de cierre de este anexo es importante mencionar que la información obtenida en las entrevistas realizadas fue insumo para en primer lugar, entender el marco legal en el cual se encuentra inserto el caso de estudio. En segundo lugar, la caracterización del Partido de La Plata y se su crecimiento urbano. En tercer lugar, el reconocimiento del gran abanico de instrumentos disponibles en relación a la tierra vacante. Por último, la información particularizada de alguna tierra vacante en particular.