

Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

The Strategic Metropolitan Guidelines as a Policy for the Consolidation and Completion of the City's Territory in the Case of Urban Gaps in Tucumán's Metropolitan area

Silvia Alicia Politi

spoliti@herrera.unt.edu.ar

Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales. FAU. UNT

Resumen

La reciente publicación de los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos AM Tucumán (LEM AMT); resultado de un trabajo de consultoría que reunió a profesionales de diferentes especialidades en torno al Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Tucumán; incorpora nuevas posibilidades en el ámbito de político de la Ordenación del Territorio. Se busca poner en discusión la capacidad de los LEM AMT de producir cambios en el uso del suelo del territorio del Sistema Metropolitano de Tucumán (SIMEt), en especial a lo que respecta al Lineamiento 2 / Consolidación y Completamiento de la Estructura Metropolitana. Para ello se analizan definiciones sobre vacíos urbanos desde distintos abordajes, se identifica los solares vacíos y se confronta los datos obtenidos del espacio territorial con los programas y proyectos descriptos en el respectivo lineamiento.

Los resultados de estos análisis permiten identificar la relevancia de los grandes vacíos fiscales y las potencialidades de su aprovechamiento para plantear la necesidad de un cambio en las políticas públicas hacia el interior de las instituciones de incumbencia nacional en un modelo de ciudad más sustentable. La recuperación de las prácticas de Ordenación del Territorio conseguida a partir de estos LEM AMT, que por su carácter multi-espacial ponen su eje en lo Metropolitano como espacio de conflicto, abren nuevas posibilidades para las definición de políticas territoriales que incluyan a Instituciones como las Fuerzas Armadas, los Ferrocarriles y las Universidades en la discusión y articulación en pos de la sostenibilidad de un espacio tan complejo como en el SIMEt.

Palabras clave: Ordenamiento territorial. Vacíos urbanos. Políticas públicas

Abstract

The recent publication of Metropolitan Strategic Guidelines AM Tucumán (LEM, its Spanish acronym; AMT) is the result of a consulting work that brought together professionals from different specializations around the Observatory of Urban and Territorial Phenomena of the College of Architecture and Urbanism of the Universidad Nacional of Tucumán. It incorporates new possibilities in the field of politics of Land-use Planning. The purpose of this work is to discuss the capacity of LEM AMT to produce changes in land use in the territory of the Metropolitan System of Tucumán (SIMEt, its Spanish acronym), especially regarding Guideline 2 / Consolidation and Completion of the Metropolitan Structure. For this reason, definitions of urban voids are analyzed from different approaches, empty plots are identified, and the data obtained from the territorial space is compared with the programs and projects described in the guidelines.

The results of these analysis allow us to identify the relevance of the large fiscal gaps and the potential of their use to raise the need for a change in public policies within the institutions of national concern in a more sustainable city model. The recovery of Land-use Planning practices achieved from these LEM AMTs, which due to their multi-spatial characteristic they place their axis in the Metropolitan as a space of conflict, open up new possibilities for the definition of territorial policies that include Institutions such as Armed Forces, Railroads and Universities in the discussion and articulation in pursuit of the sustainability of a space as complex as in the SIMEt

Keywords: land-use planning; urban voids; public policy

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

Introducción

La reciente publicación de los LEM AMT; resultado de un trabajo de consultoría que reunió a profesionales de diferentes especialidades en torno al equipo del Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Tucumán; incorpora nuevas posibilidades en el ámbito de político de la Ordenación del Territorio.

Con este trabajo se busca poner en discusión la propuesta de los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos AM Tucumán (LEM AMT), en especial a lo que respecta al Lineamiento 2 / Consolidación y Completamiento de la Estructura Metropolitana y su capacidad de producir cambios en el uso del suelo del territorio del área Metropolitana de Tucumán.

Vale la pena preguntarse ¿cómo pueden estos lineamientos influir en el aprovechamiento del espacio de la ciudad hoy consolidada y especialmente en su incorporación a la agenda pública?

En una primera instancia se analizó las definiciones sobre vacíos urbanos desde distintos abordajes. Luego, a partir de imágenes satelitales y mediante Sistemas de Información Geográficos –SIGS- (software Licenciado Arq. Gis 3.4), se identificó y demarcó los solares vacíos en el AMeT.

Por último, se confrontaron los datos obtenidos del espacio territorial con los programas y proyectos descriptos en el respectivo lineamiento con las posibilidades de aplicación del programa 2.1 Movilización de inmuebles ociosos especialmente en los proyectos 2.1.1 Movilización de lotes baldíos y viviendas vacantes y 2.1.2 Reconversión de usos del suelo de vacíos urbanos.

Los resultados de estos análisis permitieron identificar la relevancia de los grandes vacíos fiscales y las potencialidades de su aprovechamiento para plantear, de alguna manera, la necesidad de un cambio en las políticas públicas hacia el interior de las instituciones de incumbencia nacional a la hora del aprovechamiento del espacio en un modelo de ciudad más sustentable.

La recuperación de las prácticas de Ordenación del Territorio conseguida a partir de estos LEM AMT, que por su carácter multi-espacial ponen su eje en lo Metropolitano como espacio de conflicto, abren nuevas posibilidades para las definición de políticas territoriales que incluyan a Instituciones como las Fuerzas Armadas, los Ferrocarriles y

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

las Universidades en la discusión y articulación en pos de la sostenibilidad de un espacio tan complejo en el que conviven casi un millón de personas.

Justificación

Estudios recientes de la CEPAL ponen en relieve como todas las ciudades latinoamericanas incrementaron drásticamente su mancha urbana en las décadas recientes, aumentando al mismo tiempo también el consumo de suelo por habitante. Factores como el crecimiento demográfico, la disminución del tamaño de los hogares, la privatización del espacio público, la gentrificación, el aumento del costo de la vivienda y la especulación han contribuido a producir el crecimiento de las ciudades de América Latina. En un contexto como este, la planificación aparece como una herramienta necesaria e imprescindible para densificar la ciudad, hacerla más eficiente y más compacta limitando el crecimiento de su mancha y considerando que esto la hará más justa, más eficiente económicamente y ambientalmente más verde. (Comisión Económica para América y el Caribe, 2017: 53)

En este tenor cobran vital importancia los espacios vacíos que van quedando definidos opuestos a este modelo deseado de ciudad compacta; sean estos frutos de un pasado Industrial, grandes espacios agrícolas abandonados, depósitos de infraestructura de transporte, u otros que van siendo reconocidos como espacios abandonados o subutilizados en áreas de carencia de espacio público.

Algunos autores poseen un punto de vista esperanzador sobre estos vacíos, como sostiene de Araujo Larangeira que considera la tierra vacante no a modo de un problema sino más bien a manera una oportunidad, como un nuevo desafío para el sector público y el privado que a partir de la asignación de recursos pueden movilizarla y la define como

“Tierra vacante, vacíos urbanos, baldíos, tierras de engorde, vacantes latentes . . . las denominaciones pueden ser tantas como son los tipos, tamaños, ubicaciones y motivos determinantes de que tramos de suelo urbano permanezcan sin uso efectivo, o no alcancen su mejor potencial de utilización, haciendo difícil el establecimiento de una definición única..”(de Araujo Larangeira, 2004: 1)

La realidad que emerge, es la importancia del tema en el ámbito del Área Metropolitana de Tucumán (AMET) al punto que los LEM AMT, la más reciente herramienta de planificación realizada para la ciudad los asume como tal y le asigna un Lineamiento específico; el número dos, designado como Consolidación y Completamiento de la Estructura Metropolitana. El mismo se preocupa de alguna

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

manera por diferentes tipos de vacíos de acuerdo a criterios como la presencia o no de edificación, el uso o desuso y su posibilidad de re-conversión.

Pero lo que aquí realmente es cuestionado es en la realidad la función social del suelo urbano, la potestad del propietario de actuar o en muchos casos no accionar sobre el mismo y las demandas de una sociedad que requiere nuevos servicios, especialmente sociales y ambientales, nuevo espacio público más aún frente a un modelo de escasez de espacio propio.

Marco conceptual

Es de aceptación general la definición que sobre estos espacios aplica de Solà Morales con la expresión francesa “terrain vague”, la misma hace referencia en un primer término al carácter urbano del suelo que sin límites precisos está en condiciones de expectante y potencialmente aprovechable y que como propiedad es ajena nosotros. La segunda palabra tiene un doble sentido por sus orígenes latino y germánico; se refiere por un lado a las ondas del agua significando oscilación, inestabilidad y fluctuación pero también confluye en ella la ausencia de uso y la potencia evocativa de las ciudades, el vacío como promesa, como encuentro, como espacio de lo posible. Un segundo significado francés supone a “*vague*” como vacante, indeterminado e impreciso. Este mismo autor completa la comprensión de la expresión destacando que en la percepción de estos lugares parece dominar la memoria del pasado sobre el presente, aparecen valores residuales que se mantienen a pesar de convertirse en obsoletos y desafectados de la ciudad, son lugares extraños del circuito productivo, interiores vaciados de actividad, olvidados cual restos de un movimiento dinámico urbano que los ha dejado inseguros e improductivos. (de Solà Morales, 2002: 186)

Por otro lado, designar como vacíos urbanos estos espacios genera propiamente una ambigüedad ya que vincular la palabra *vacío* cuando por un lado no lo es ya que se presenta como un espacio y por consiguiente no es tal y por el otro llamarlo urbano entendido esto como una forma de vida -la vida urbana- pero que ahí no está, no tiene ni pasado ni futuro. Podríamos decir entonces que es un término oxímoron, dos conceptos con significados opuestos en una sola expresión pero que a la vez generan un tercer concepto. Aparece así el cuestionamiento de cómo puede ser vacío si es urbano; es irreal definir como vacío aquello que es social, y como urbano aunque no cabe a los ideales cívicos establecidos. Sin embargo los vacíos urbanos se multiplican todos los días en la ciudad neoliberal representando espacios ambiguos o intersticiales

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

sin tener asociada funcionalidad alguna, pero que hoy se perciben y viven como espacios en los que se pueden entrever las puertas de escape, en espacios alternativos de libertad, de anonimato. Por todo esto corresponde tomar distancia de la ciudad hecha de llenos y pensar el vacío como una categoría para analizar lugares infra e extraurbanos que han quedado excluidos de la dinámica de la ciudad que los ha producido, de alguna forma fracturas del territorio, incoherencias a la incongruencia respecto al modo dominante de vivir. En esta ciudad pueden ir desde las ruinas antiguas y contemporáneas, los *terrain vague*, pasando por las márgenes de las carreteras, los parques o grandes instalaciones abandonadas, lugares que nunca se han completado o que perdieron su funcionalidad, espacios que se han quedado vaciados por instancias oficiales pero no de esos significados y significaciones que les dieron origen. (Aricó y Stanchieri, 2013: 14)

Buscando el porqué de estos vacíos en América Latina, podemos afirmar que la mayoría de sus ciudades se han conformado a partir de los loteos desarrollados en forma salteada que fueron dejando tierra intermedia como engorde o reserva de valor, dependiendo de quienes eran sus dueños hasta que en algún momento alguien la demande y los precios de las mismas subieran. Gran cantidad de áreas metropolitanas poseen grandes extensiones de tierras como vacíos urbanos que surgieron por esta especulación sobre el suelo, otros en cambio fueron provocados por algunas formas de inversión del estado en relación al sistema de transporte tales como autopistas y rutas. También los vacíos menores se producen como consecuencia de inversiones de pequeños empresas inmobiliarias que compraron lotes y no pueden ocuparlos. Procesos de reforma del estado y privatización de los servicios ha permitido también liberar o convertido en vacíos tierras que antes tenían un uso como el caso de las correspondientes a los ferrocarriles argentinos, los puertos, etc. (Clichevsky, 2000: 26)

En cuanto a la localización de estos, en general se los menciona como un problema que radica principalmente en las áreas centrales y se supone que es producto de motivos económicos y de la especulación de los propietarios, sumado a la subvaluación de ciertas áreas por las pérdidas de actividades económicas y la degradación como las siguientes. Sin embargo también corresponde mencionar además las restricciones regulatorias sobre algunos usos, las reglamentaciones relacionadas con los perímetros históricos y las cargas Fiscales, y también los problemas legales en cuanto la propiedad como sus causantes. (Fausto y Rávago, 2001: 33) Está claro que al pensar en los procesos especulativos sobre suelo urbano como una de las causas de la tierra vacante, surge la contradicción perversa de que

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

dejando fuera de disponibilidad del mercado de tierras estos espacios –lo que podrían bajar los precios - al mismo tiempo se está manteniendo una enorme demanda en los sectores de niveles bajos ingresos que no pueden acceder a ese mercado de la vivienda formal en tierras urbanas (de Araujo Larangeira, 2004: 20)

La configuración física de los vacíos urbanos es difícil estudiar pues estadísticamente resulta complejo cuantificar y controlar a los mismos; se presentan con distintos matices tales como casas abandonadas en los barrios antiguos edificios o galpones utilizados como bodegas, corazones de manzanas, lotes usados como estacionamiento, depósito de materiales y tierras rústicas incrustadas en este tejido. Su dimensión también es variable y puede ir desde pequeños lotes a espacios de varias hectáreas.(Fausto y Rávago, 2001: 37)

En el caso de las parcelas pequeñas vacantes que se hayan dispersos en otros ocupadas y que son de propiedad privada su mantenimiento radica en no ser adecuadas para intervenciones a gran escala ni atractivas para el uso residencial de sectores acomodados y ser demasiado caras para los sectores de ingresos bajos y medios, razón que las hace permanecen vacantes por largos periodos de tiempo. En cambio por el otro lado se diferencian aquellos inmuebles abandonados, de propiedad pública de organizaciones religiosas o militares, instalaciones del transporte ya sean portuarias o del ferrocarril ya que suponen grandes superficies y su ubicación es generalmente céntrica y poseen edificios, infraestructura y equipamiento pero , han cesado en sus actividades y se han vuelto obsoletos; su inserción en la dinámica de la ciudad requiere convertirlos en usos contemporáneas y eficientes y seguros y una gestión especial con una importante captación de recursos por parte del Estado(de Araujo Larangeira, 2004:4)

Metodología

En este trabajo se muestran los inicios de un proceso de investigación incipiente entorno a los vacíos urbanos del Área Metropolitana de Tucumán al tiempo que se pone en discusión capacidad de los LEM AMT de ponerlos en valor y de alguna forma aprovechar sus potencialidades y revertir la situación en la que se encuentran.

Se trabajó de forma analítica a partir del análisis de los datos volcados en el Atlas Metropolitano como un producto del proyecto LEM DAMI BID BID N° 2499/OC–AR disponible en el Observatorio Metropolitano y de la información contenida en el Visor de Mapas del Observatorio de Fenómenos Urbanos y Territoriales (OFUT) de la

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Tucumán, en el sitio web [http://www.observatoriofau.org/gis/como un servicio WMS](http://www.observatoriofau.org/gis/como_un_servicio_WMS).

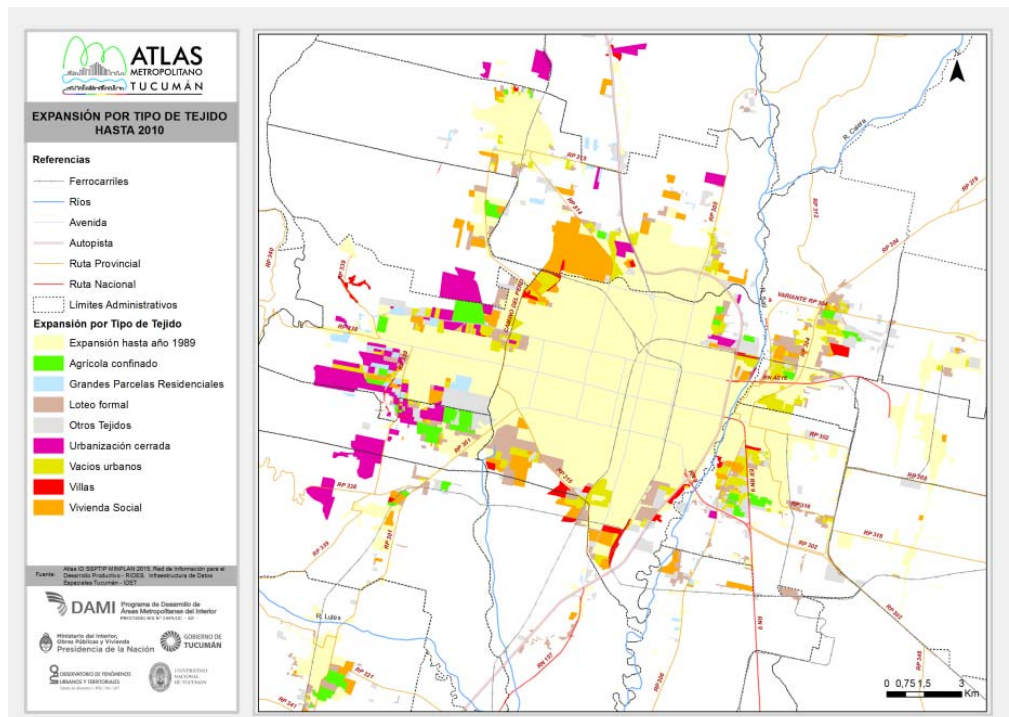
Considerando la información así obtenida como base documental se procura describir características particulares de la problemática de las tierras vacantes en el AMeT para poner en discusión el futuro del territorio sobre una base empírica y teórica.

Por último, se confrontaron los datos obtenidos del espacio territorial con los programas y proyectos descritos en el respectivo lineamiento con las posibilidades de aplicación del programa 2.1 Movilización de inmuebles ociosos especialmente en los proyectos 2.1.1 Movilización de lotes baldíos y viviendas vacantes y 2.1.2 Reconversión de usos del suelo de vacíos urbanos como forma de incorporación a la agenda política de las autoridades locales y provinciales de Tucumán.

Resultados

De un primer análisis a partir de la información contenida en el Atlas Metropolitano, el mapa correspondiente a la expansión de la mancha urbana entre los años 1989 y 2010, corrobora la afirmación de que este crecimiento va dejando intersticios y vacíos de diferentes dimensiones que van quedando insertos en la ciudad.(DAMI, 2017: 27)

Fig. N°1. Expansión por tipos de Tejido.



Fuente (DAMI, 2017: 27)

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

Entre 1989 y 2010 se observa el aumento de la ocupación del suelo urbanizado, pasando de 134 a 208 m² por habitante para el conjunto del aglomerado, que no sólo se debe a las nuevas modalidades de consumo habitacional, como las grandes parcelas residenciales y urbanizaciones cerradas de baja densidad, sino también al incremento relativo y absoluto del suelo en desuso, tanto en los bordes del aglomerado como al interior del mismo.(DAMI, 2017: 142)

Fig. N°2. Vacíos Urbanos frutos de la expansión 1989/2010.



Fuente (OFUT, 2017: WMS)

Una actualización de esta información-al analizarse los vacíos existentes al año 2017- que la consultora del Programa Dami en Tucumán disponibilizó en el sitio web del OFUT, nos permite observar la dispersión de los terrenos vacantes y una mayor concentración en algunos de los municipios que integran el AMeT.

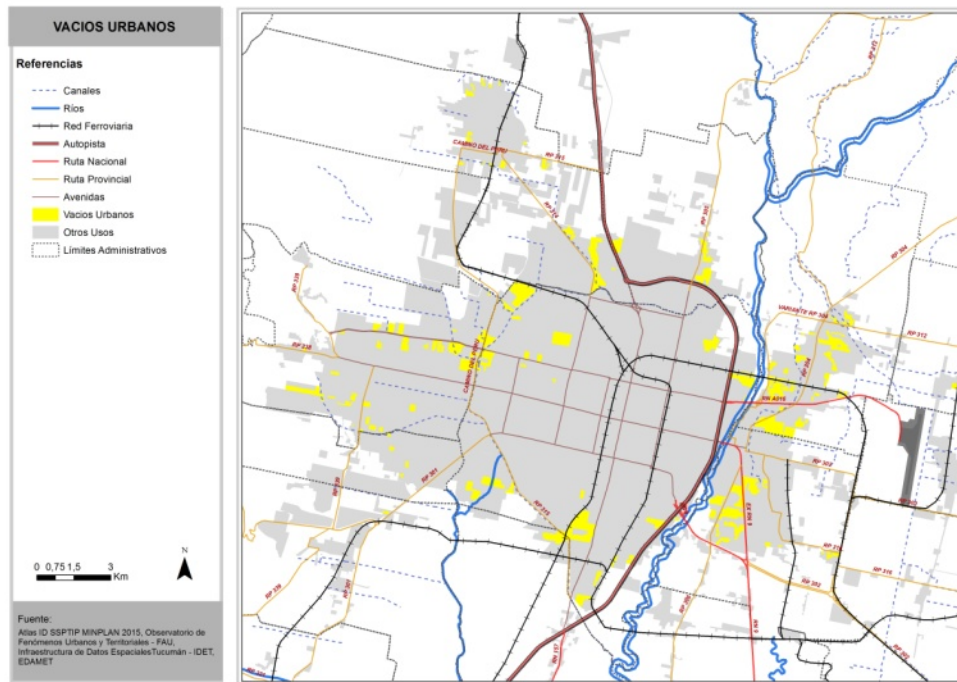
Puede observarse que el suelo no edificado presenta diversidades en cuanto a su superficie -varía de lotes de 250 m² a predios mayores de 10.000 m²- , y se hace presente en diversas localizaciones y niveles de cobertura de servicios en el ámbito metropolitano.(DAMI 2017, 143)

La lectura que a partir de estos mapas se realiza de los tamaños de las parcelas y sus ubicaciones es una condición necesaria pero no suficiente para la comprensión de

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

esta problemática, un factor importante en la ciudad es la proporción de tierra vacante que se observa y la tarea de cuantificar estos predios se hace muy compleja por una ausencia de datos fiables y sistemáticos limitando el posible desarrollo de programas para las mismas la diferenciación cuantitativa y cualitativa. (de Araujo Larangeira, 2004:6)

Fig. N°3. Vacíos Urbanos



Fuente: Elaboración Politi para OFUT, sobre datos Atlas ID SSPTIP MINPLAN 2015; IDET; EDAMET.

La posibilidad de trabajo a partir de datos duros como la estadística y la geografía buscan descubrir los intersticios de la ciudad y su importancia reside en tratar de aprender de los mismos, participar de ellos para poder administrarlos y ver su potencial que puede rebelarse como la oportunidad de transcribir en ellos los límites de la disciplina de la planificación urbana. (Peimbert, 2011: 45)

Además, en estos mapas no consideran la relevancia de las grandes parcelas de tierra fiscal que constituye una parte considerable de la tierra ociosa. (DAMI, 2017: 141) Solamente discriminalos suelos carentes de edificación, descartando del análisis aquellos que como los predios del ferrocarril o del Ejército Argentino han sido despojados de uso o actividad en ellos. Por este motivo no incorpora las potencialidades de su aprovechamiento para plantear, de alguna manera, la necesidad de un cambio en las políticas públicas hacia el interior de las instituciones de

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

incumbencia nacional a la hora del aprovechamiento del espacio en un modelo de ciudad más sustentable. En Tucumán, los grandes predios de carácter militar poseen una lógica de generación diferente a los ya mencionados; son enormes fracciones de tierra pensadas para el desarrollo de actividades de entrenamiento bélico y que con el avance de la urbanización han quedado sin uso ya el original se ha vuelto incompatible en el ámbito Metropolitano. Hoy son en definitiva enormes tierras del Estado desafectadas pero que merecen ser repensadas pues se encuentran en un estado de inercia que ha venido legitimándose con los correr de los años. Sus equipamientos se encuentran obsoletos y la memoria de un pasado doloroso que sobre ellas recae las mantiene ajenas a las agendas políticas provinciales. (Robledo, 2011: 2) Sin embargo, la incorporación de estos grandes vacíos urbanos subutilizados puede contribuir a contrarrestar la situación de fragmentación socio urbana, con una función social adecuada y el poseer el tamaño suficiente permitiría dotar a la región de nuevos espacios abiertos que atiendan las deficiencias tanto de materia urbana como ambiental y crear un marco inicial para el desarrollo de una vida urbana más armónica.

Instrumentos recientes para la Ordenación del Amet

El programa de Desarrollo de las Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) es un línea de financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo que busca contribuir a mejorar el funcionamiento de los servicios en las áreas metropolitanas del interior de la República Argentina y poner en marcha modalidades innovadoras de gestión para la ejecución de proyectos ante la concurrencia de dos o más jurisdicciones territoriales que se viene desarrollando desde julio de 2014 y en el que intervinieron las áreas metropolitanas de Salta, Tucumán, Mendoza y Neuquén en una primera etapa y se incorporaron Chubut, Rosario y posadas en forma posterior. Incluyó en Tucumán actividades tales como talleres de discusión, estudio diagnóstico, capacitación de funcionarios, formulación de los lineamientos estratégicos metropolitanos, estudio de un estudio de pre-inversión, estudio de desarrollo institucional y programas de inversión. (DAMI, 2017: inicial)

En el marco del Programa DAMI, la Universidad Nacional de Tucumán desarrolló el Estudio de diagnóstico de la situación actual y tendencia del Área Metropolitana de Tucumán, que definió los factores que generaron la configuración de las condiciones urbano ambientales, económicas y sociales del área metropolitana que tuvo como objetivo que las autoridades provinciales y municipales de la Provincia y los actores sociales claves cuenten con una clara visión de la problemática de coordinación interjurisdiccional.

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del Área Metropolitana de Tucumán

Un equipo del OFUT, UNT fue el responsable de la consultoría que dio como resultado, en marzo de 2017, los LEM AMT cuyo objetivo principal fue el de servir de insumo y brindar asistencia técnica al proceso de toma de decisiones para: mejorar la gobernabilidad metropolitana, orientar el desarrollo físico funcional y paisajístico ambiental de su territorio, consolidar la identidad y mejorar la dotación de herramientas al sector público. Además de disponibilizar una plataforma Metropolitana. Entre los logros de estos lineamientos puede destacarse la firma del acta de Constitución de la Mesa de coordinación del Área Metropolitana de Tucumán que se busca proponer políticas de gestión del área, obras de infraestructura y normas legales para avanzar en una gestión consensuada y conjunta del AMeT. (DAMI, 2017: novedades marzo)

El informe final -constituido por 4 capítulos- describe y caracteriza el territorio Metropolitano, define el modelo territorial actual, explora escenarios posibles a futuro y propone un modelo territorial deseado. En el capítulo incluye los lineamientos estratégicos para el sistema Metropolitano y diferenciaseis lineamientos principales con diferentes programas cada uno de ellos y propone normativa específica. Un último capítulo propone un espacio de coordinación metropolitana, una unidad de apoyo permanente y una plataforma. Además incorpora como anexos documentos técnicos para el proceso decisorio tales como normativa, indicadores y un atlas.

Tabla N°1. Síntesis Lineamientos Estratégicos / Programas.

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS	PROGRAMAS
1 CONDUCCIÓN DEL CRECIMIENTO METROPOLITANO	1.1 Contención de la expansión metropolitana sobre el borde pedemontano 1.2 Acondicionamiento de áreas prioritarias de expansión urbana
2 CONSOLIDACIÓN Y COMPLETAMIENTO DE LA ESTRUCTURA METROPOLITANA	2.1 Movilización de inmuebles ociosos 2.2 Revitalización, Fortalecimiento y Articulación de Centralidades Metropolitanas 2.3 Consolidación de redes de servicios urbanos en áreas deficitarias 2.4 Hábitat y Vivienda
3 SANEAMIENTO Y REGULARIZACIÓN DEL SISTEMA FLUVIAL DEL RÍO SALÍ	3.1. Saneamiento del Río Salí 3.2 Recuperación de la ribera como espacio público 3.3 Regularización dominial y urbanística de asentamientos precarios e informales 3.4. Recupero de valorización del suelo por saneamiento
4 MANEJO SUSTENTABLE DEL AMBIENTE METROPOLITANO	4.1 Manejo integral de la cuenca hídrica metropolitana 4.2 Programa de generación de infraestructura verde metropolitana 4.3 Gestión integral de RSU 4.4 Promoción de producción de energías de fuentes renovables destinadas al uso productivo
5 GESTIÓN INTEGRAL DE LA MOVILIDAD METROPOLITANA	5.1 Planificación de la movilidad metropolitana 5.2 Reactivación de trazas ferroviarias 5.3 Fortalecimiento e integración territorial de la infraestructura productiva
6 GESTIÓN INTEGRAL METROPOLITANA	6.1 Creación del Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM) 6.2 Creación de la Unidad de Apoyo Técnico Metropolitana 6.3 Creación de la Plataforma de Información Metropolitana 6.4 Municipalización de Comunas Rurales 6.5 Creación del Fondo de Desarrollo Metropolitano de Tucumán

Fuente (DAMI, 2017: 134)

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

En relación al tema de este trabajo, el lineamiento número 2, que se denomina Consolidación y Completamiento de la Estructura Metropolitana enuncia como primer programa el 2.1 de Movilización de Inmuebles Vacíos. Este programa incluye a la vez tres proyectos; 2.1.1 Movilización de lotes baldíos y viviendas vacantes, 2.1.2 Reconversión de usos del suelo de vacíos urbanos y 2.1.3 Movilización por saneamiento del dominio.

El programa 2.1 de Movilización de Inmuebles Vacíos explora datos cuantitativos en relación al aumento del consumo de suelo por habitante en función de la expansión reciente de la mancha urbana, considera de importancia la presencia de grandes parcelas de tierra fiscal a las que considera en situación de derroche urbano y recomienda principalmente la adopción de medidas integrales para favorecer la concreción del uso del suelo en los vacíos urbanos de manera que castiguen la especulación sobre el mismo y alienten su liberación al mercado inmobiliario.

Dentro de este programa, el proyecto 2.1.1 de Movilización de lotes baldíos y viviendas vacantes se detiene un poco más en la subocupación de unidades y la imposibilidad de ciertos sectores del acceso a la vivienda formal. En relación al suelo no edificado considera que éste debe ser muy movilizado mediante declaraciones de desarrollo prioritario en las áreas que se busque fomentar, asignando importancia a las parcelas no edificadas o con edificación derruida sobre las que recomienda el establecimiento de plazos para su edificación y urbanización y destaca la importancia de desalentar el uso vacante de la propiedad a partir de la incorporación de tasas progresivas sobre servicios urbanos, contribuciones sobre los inmuebles, impuestos prediales u otro tipo de tributos sobre la propiedad sobre la base de que el castigo monetario asociado al tiempo debe superar el beneficio derivado de la valorización del inmueble y pondera especialmente el avalúo fiscal actualizado y más cercano al valor del mercado.

En el proyecto 2.1.2 de Reconversión de usos suelos de vacíos urbanos se considera fundamental el cumplimiento del principio básico de *distribución justa de costos y beneficios de la urbanización* y sugiere realizar un censo del patrimonio fiscal discriminando aquellos inmuebles de dominio privado de los de dominio público para proceder al saneamiento integral de los inmuebles fiscales sin título. Recomienda la institucionalización de mecanismos y modalidades de gestión asociada para movilizar espacios urbanos de propiedad fiscal considerando al desarrollo consorciado como de sumo provecho incluso para la movilización de grandes parcelas privadas. Menciona específicamente algunos instrumentos para realizar operaciones que abarquen

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

voluntades de dependencias estatales, privadas y desarrolladores tales como los convenios urbanísticos, los consorcios de urbanización social, las corporaciones y las empresas públicas o de sociedades mixtas.

El último proyecto, 2.1.3 consiste en la Movilización por saneamiento del dominio y enumera iniciativas que permiten movilizar los inmuebles ociosos a partir de la denuncia de herencias vacantes, la declaración de vacancia, la prescripción administrativa y el traspaso de tierras a ámbitos locales.

Discusión

Las administraciones locales -en especial los municipios que bordean al de la capital- son conscientes de los altos costos y la complejidad de la provisión de infraestructura a los vecinos a partir de la expansión de su mancha urbana sin embargo porque la afrontan en el día a día pero desde sus organismos concejos deliberantes no parece vislumbrarse una toma de conciencia sobre la importancia en la búsqueda de un modelo de ciudad compacta; no han surgido en los años recientes instrumentos normativos de injerencia local que movilice los suelos vacantes y favor ni que favorezcan la densificación y el crecimiento en altura. Cabe destacar que alguno de estos municipios no poseen siquiera instrumentos de planificación urbana y si los tienen se encuentran desactualizados re reiteran las excepciones a su cumplimiento.

No ha habido recientemente decisiones locales en ninguno de los municipios hacia el aprovechamiento de sus vacíos o intereses movilizar los mismos aunque resulta un aporte a la gestión de los mismo la propuesta del Estado provincial para la construcción de un estadio único y polideportivo cubierto en colaboración público-privado en un predio fiscal expropiado a un ingenio y localizado en el Municipio de La Banda del Río Salí. (La Gaceta, 2017: julio 17)

En los últimos meses se han continuado acciones desde la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia de Tucumán, en relación al Lineamiento 1, de Conducción del crecimiento Metropolitano tales como la firmas de acuerdo, la actualización de los procedimientos administrativos y otros, cuyo objetivo principal ha sido la contención de la expansión en especial en la zona del pedemonte, donde los intendentes locales ya habían tomado algunas decisiones en relación a la aprobación de nuevas urbanizaciones

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

Aunque no ha transcurrido demasiado tiempo desde la publicación de este informe, pareciera que las administraciones locales no han descubierto todavía el potencial de sus tierras vacantes ni la importancia de un modelo de ciudad más compacto. Los talleres y reuniones del Programa DAMI, a través de sus diferentes instancias han concientizado especialmente a los equipos técnicos de los municipios en cuanto a la importancia de los instrumentos de planificación local pero no han movilizad todavía a los políticos, todavía preocupados por la realidad eleccionaria como lo estuvieron desde los comienzos del programa.

Un tema que todavía parece como pendiente en el AMet, y solamente está mencionado en los LEMs es la intervención sobre los grandes vacíos fiscales que por su relevancia ofrecen grandes potencialidades con su aprovechamiento, Poniendo en tensión las instituciones que las administran y planteando, de alguna manera, la necesidad de un cambio en las políticas públicas hacia el interior de estas en especial considerando la multi-escalaridad que las caracteriza – propiedades administradas con entes nacionales en un territorio provincial que las contiene e insertas en una o varias administraciones locales cuyos vecinos las someten a diversas presiones.-.

La recuperación de las prácticas de Ordenación del Territorio conseguida a partir de estos LEM AMT, que por su carácter multi-espacial ponen su eje en lo Metropolitano como espacio de conflicto, abren nuevas posibilidades para la definición de políticas territoriales pero todavía no logran por el escaso tiempo que llevan desde producido incluir en la agenda pública el debate en torno a la función social de las propiedades fiscales, especialmente de Instituciones como las Fuerzas Armadas, los Ferrocarriles y las Universidades para que de la gestión conjunta de todos y a partir de la discusión y articulación se resuelvan las demandas ambientales y sociales de los casi un millón de habitantes que habitan hoy el AMET, espacio complejo desde todos los puntos de vista.

Todavía quedan sin respuestas muchas preguntas que solo el tiempo podrá contestar;

¿Cuál puede ser el impacto que provoque la movilización de los vacíos? ¿Será la misma, independientemente de su tamaño, ubicación o propietario?

¿Producirá una mejora o no, la utilización de los vacíos ubicados en la periferia?

¿Deben ser edificados todos los vacíos? o ¿podrán ser otros simples parches de espacio verde?

¿Qué modifica la movilización de pequeñas parcelas en el área central?

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

Pero igualmente, todo esto debe ser parte de una intención de la política: el transformar el problema de los vacíos urbanos en una oportunidad para constituirse en opciones inmediatas de suelo Metropolitano para las distintas actividades que la población demanda.

Silvia Alicia Politi | Los Lineamientos Estratégicos Metropolitanos como política para la consolidación y completamiento del territorio de la ciudad en el caso de los vacíos urbanos del área Metropolitana de Tucumán

Bibliografía

ARICÓ, G. y STANCHIER M. (2013). La trampa urbanística de los “vacíos urbanos”: casos etnográficos en Barcelona. En X Jornadas de Sociología de la UBA. Buenos Aires: UBA.

CLICHEVSKY, N. (2000). Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. Santiago de Chile,: CEPAL.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA Y EL CARIBE. (2017). Panoramamultimencional del desarrollo urbano en américa latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

DAMI. (2017). Atlas Metropolitano. San Miguel de Tucumán: FAU, 27.

DAMI. (2017). Informe Final Lem Dami Tucuman. San Miguel de Tucumán,.

DAMI. (2017). "Portal DAMI". [En Línea]. Disponible en: <http://www.dami.uec.gov.ar/> [Acceso el 01 de septiembre de 2017]

DE ARAUJO LARANGEIRA, A.(2004). Tierra Vacante en las ciudades de América latina: Desafíos y Oportunidades. Rio de janeiro: Lincoln Institute of Land Policy.

DE SOLÀ MORALES, I. (2002). Territorios. Barcelona: Gustavo Gili.

FAUSTO, A. y RÁVAGO, J. (2001). ¿Vacíos urbanos o vacíos de poder metropolitano? Ciudades . Universidad de Guadalajara, Centro de Estudios Metropolitanos, Guadalajara, México, nº 49 (Ene-mar): 33-39.

LA GACETA.(2017). El Estadio Único se realizaría en Banda del Río Salí y albergaría a 60.000 personas. La Gaceta de Tucumán, 18 de julio.

OFUT (2017). Observatorio FAU. [En Línea]. Disponible en: <http://www.observatoriofau.org/gis/> [Acceso el 1 de Marzo de 2017 2017]

PEIMBERT, A. J. (2011). La representación del vacío. Atlas abreviado de los paisajes intersticiales en la ciudad de Mexicali, México. Proceedings of 7VCT (7TH VIRTUAL CITIES AND TERRITORIES). Lisboa pp.45-49.

ROBLEDO, L. (2011). Vacíos urbanos en la cuenca del reconquista: la reconversión del uso del suelo urbano en grandes predios militares como respuesta a la fragmentación sociourbana. Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes. Mundo urbano, nº 37