

Gestión del suelo vacante Reflexiones en torno a la aplicación de instrumentos de intervención en La Plata

Vacant Land Management. Reflections on the Application of Intervention
Instruments in La Plata

Recibido: 22/07/2023 | Aceptado: 17/04/2024

 <https://doi.org/10.48162/rev.55.056>

Daniel Cortizo

 <https://orcid.org/0000-0001-8953-3978>

cortizodaniela@gmail.com

Universidad Nacional de La Plata

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido

Argentina

Julieta Frediani

 <https://orcid.org/0000-0002-7238-1979>

jfrediani@yahoo.com

Universidad Nacional de La Plata

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido

Argentina

Cómo citar: Cortizo, Daniel; Frediani, Julieta (2024) "Gestión del suelo vacante. Reflexiones en torno a la aplicación de instrumentos de intervención en La Plata" en *Revista Proyección, Estudios Geográficos y de Ordenamiento Territorial* N°35, Vol. XVIII, Instituto CIFOT, Universidad Nacional De Cuyo, pp. 124-138, ISSN 1852-0006.

Resumen: Las ciudades experimentan un acelerado crecimiento de sus superficies, en donde el suelo vacante se constituye como el soporte sobre el cual las urbes pueden expandirse. Se configuran así procesos de expansión urbana dispersa que generan ciudades cada vez más costosas y desarticuladas, en donde las periferias urbanas son los espacios en donde se produce vivienda nueva -de tamaños reducidos, en loteos aislados del entorno urbano y sin infraestructura-, y el mercado de suelo es protagonista en el desarrollo urbano. Frente a esta problemática, los gobiernos locales tienen distintas formas de accionar. En este contexto, el objetivo del presente trabajo es reflexionar acerca de la gestión del suelo vacante en La Plata (Buenos Aires, Argentina), a partir del análisis de la aplicación de instrumentos de intervención por parte del gobierno municipal, en el marco de los actuales procesos de expansión urbana dispersa y las grandes restricciones en el acceso al suelo urbano de calidad para la población. Para tal fin, los elementos de

análisis surgen a partir de fuentes secundarias (documentos oficiales, artículos académicos sobre la temática de estudio, artículos periodísticos), entrevistas a informantes clave, y trabajos propios realizados previamente.

Palabras clave: planificación urbana, expansión urbana, suelo

Abstract: Cities are experiencing an accelerated growth of their surface areas, where vacant land becomes the support on which cities can expand. Thus, processes of dispersed urban expansion are taking shape, generating increasingly costly and disjointed cities, where urban peripheries are configured as spaces where new housing is produced, of reduced sizes, in plots isolated from the urban environment and without infrastructure, and the land market plays a leading role in urban development. Faced with this problem, local governments have different ways of acting. In this context, the objective of this paper is to reflect on the management of vacant land in La Plata (Buenos Aires, Argentina), based on the analysis of the application of intervention instruments by the municipal government, in the context of the current processes of urban sprawl and the major restrictions on access to quality urban land for the population. To this end, the elements of analysis are based on secondary sources (official documents, academic articles on the subject under study, newspaper articles), interviews with key informants, and previous work carried out by the authors themselves.

Keywords: urban planning, urban sprawl, land

Introducción

En Argentina, gran cantidad de ciudades experimentan un acelerado crecimiento de sus superficies. En estos ámbitos, el suelo vacante se constituye como el soporte sobre el cual las urbes pueden expandirse. De este modo, los municipios que poseen grandes extensiones de suelo vacante expanden sus áreas urbanas sobre tierras periféricas, y en muchos casos poseen a su vez terrenos intersticiales sin uso localizados en la ciudad consolidada (con buena dotación de infraestructura, servicios y equipamientos). Se configuran así procesos de expansión urbana dispersa, que se caracterizan por el avance urbano sobre suelo productivo, la extensión de la ciudad por fuera de los límites urbanos establecidos por normativa, y la ocupación sobre áreas no aptas para uso residencial, ya sea debido a que no poseen servicios básicos de infraestructura, como así también porque se localizan en zonas con alto riesgo hídrico. Esto genera ciudades cada vez más costosas y desarticuladas, en donde las periferias urbanas se configuran como espacios en donde se produce vivienda nueva, de tamaños reducidos, en loteos aislados del entorno urbano y sin infraestructura.

El mercado de suelo se considera un actor fundamental en estos procesos de construcción y configuración de las ciudades ya que, en la actualidad, el capital privado ejerce un rol protagonista en el desarrollo urbano. Frente a esta problemática, los gobiernos locales tienen distintas formas de accionar, considerando que el Estado es uno de los actores con más capacidad para incidir en el mercado de suelo.

En particular la ciudad de La Plata (Buenos Aires, Argentina), experimenta en las últimas décadas un continuo proceso de expansión urbana: en el período 2010-

2020, creció un 17,3 % en superficie (Cortizo, Rodríguez Tarducci, & Frediani, 2021), sin la consecuente extensión de servicios de infraestructura y equipamientos. Este crecimiento se da en muchos casos en forma dispersa, sobre suelo productivo de alta calidad, con el loteamiento de tierras rurales por fuera de los límites establecidos por la normativa urbana (utilizando la figura de Propiedad Horizontal²⁷), con gran cantidad de asentamientos informales, y a su vez gran cantidad de urbanizaciones cerradas, lo que pone en evidencia un proceso de crecimiento marcado por las desigualdades.

Para dimensionar la problemática del acceso al suelo en el Partido, en La Plata existen 162 barrios populares (RENABAP, 2023), convirtiéndose en el municipio de la Provincia de Buenos Aires con mayor cantidad²⁸. A su vez, en el territorio platense se localiza la toma de tierras más grande del país, denominada “la megatoma de Los Hornos”.

En La Plata abunda la oferta de instrumentos para la gestión de suelo vacante, en particular en el marco de la Ley de Acceso Justo al Hábitat 14.449 y el Decreto-Ley 8912. Sin embargo, la ciudad se expande y el acceso al suelo urbano de calidad se ve cada vez más dificultoso para gran parte de la población, lo cual implica que para el Estado sea cada vez es más costoso brindarles a los habitantes los servicios básicos necesarios. Esta situación redundante en la necesidad de regulación e intervención planificada por parte del Estado sobre el mercado de suelo.

A partir de esto, surgen algunos interrogantes: ¿cómo se gestiona el suelo vacante en La Plata? ¿Qué instrumentos urbanísticos están disponibles? ¿Cuáles se aplican? ¿De qué forma? En este marco, el objetivo del presente trabajo es reflexionar acerca de la gestión del suelo vacante en La Plata (Buenos Aires, Argentina) a partir del análisis de la aplicación de algunos instrumentos de intervención y regulación por parte del Estado municipal en los últimos 15 años, en el marco de los actuales procesos de expansión urbana dispersa y las grandes restricciones en el acceso al suelo urbano de calidad para la población. Los elementos de análisis surgen a partir de fuentes secundarias (documentos oficiales, artículos académicos sobre la temática de estudio, artículos periodísticos), entrevistas a informantes clave, y trabajos propios realizados previamente.

²⁷ La figura de Propiedad Horizontal definida por la Ley 13512/1948 comenzó a “distorsionarse”, y lo que comenzó utilizándose para subdividir propiedad horizontal en construcciones verticales, se comenzó a utilizar como método para subdividir suelo.

²⁸ “La Plata se convirtió en la localidad con más barrios populares de Buenos Aires”. Info Cielo, 28 de abril de 2023. Disponible en: <https://infocielo.com/la-plata-se-convirtio-la-localidad-mas-barrios-populares-buenos-aires-n761523>

Suelo vacante y expansión urbana dispersa

El suelo vacante constituye una problemática relevante en la agenda de los gobiernos locales, ya que son los espacios en donde las ciudades pueden crecer, y de este modo, adquieren un rol significativo en la definición de políticas de suelo (Frediani, 2016). En este marco, se entiende por suelo vacante a la tierra que permanece no utilizada (sin uso), o subutilizada, con límites precisos, que puede encontrarse desocupada (vacía) o con alguna edificación o uso abandonado, pudiendo ser de propiedad privada o fiscal (Clichevsky, 2007) (Cortizo, 2020) y se diferencian en tres tipos según su localización:

- Las tierras vacantes estratégicas, localizadas en las áreas consolidadas de la ciudad, con buena dotación de servicios y equipamientos.
- Las tierras vacantes periféricas, localizadas en áreas de borde urbano, en donde por lo general existe la dotación de algún servicio y/o equipamiento.
- Las tierras vacantes adyacentes a las áreas urbanas, localizadas en áreas rurales cercanas a ciudades, en donde la dotación de servicios es insuficiente o nula.

La expansión en superficie de las ciudades lleva asociada la incorporación de suelo urbano y urbanizable en áreas periurbanas y suburbanas, con la consecuente reasignación de valor a suelos ubicados dentro de la planta urbana consolidada (Dillon & Cossio, 2011). En muchos casos, esta ampliación de las áreas urbanas responde a una lógica de mercantilización del suelo, como un

patrón de urbanización enfocado en las necesidades del capital inmobiliario y de los escalones superiores de la sociedad (...) guiado por poderosas dinámicas público-privadas de ocupación y recalificación jerárquica de grandes parcelas de suelo que resultan estratégicas desde el punto de vista de su tamaño, localización y posibilidad de valorización. Los resultados de dichas dinámicas son entornos urbanos exclusivos. (Cuenya, 2016).

En este sentido, la significación de la intervención del Estado es diversa, ya que se orienta tanto hacia las formas de desmercantilización, como a posibilitar la ampliación de las formas capitalistas (mercantiles) en la producción de la urbanización (Pirez, 2014)

Los municipios pueden presentar distintas situaciones de suelo vacante, en particular en relación a tres aspectos: la cantidad (escasez o abundancia), la localización (al interior de la ciudad consolidada, en sus bordes o en el área rural) y la calidad (dotación de servicios, condiciones ambientales, entre otros). Estas son las principales características que le asignan el valor al suelo.

En relación con esto, es importante mencionar que las áreas urbanas se definen, en parte, por los diferentes modos de acceso de la población al suelo urbano. Estos modos están definidos por los precios de la tierra, por el régimen legal de propiedad y por las normas y políticas que el Estado implementa para regular el funcionamiento del mercado de tierras (Frediani, 2010). La consecuencia más importante de esos procesos de mercantilización fue la subordinación de la vivienda y la urbanización a una condición de bien de cambio (Pirez, 2014). De este modo, y teniendo en cuenta que el capital privado (que considera al suelo como un medio para la obtención de ganancias) asume en la actualidad un rol protagónico en la transformación de las ciudades, las políticas de suelo impulsadas desde el Estado deberían contribuir a una mayor equidad e integración social, ya que consideramos que es función del Estado la generación de suelo urbano, a fin de facilitar el acceso al suelo urbano servido y accesible. Para tal fin existen una gran cantidad de instrumentos urbanísticos.

Buenos Aires en particular es una de las pocas provincias en Argentina que posee leyes en relación al ordenamiento urbano (Decreto-Ley de Ordenamiento Territorial 8912) y el hábitat (Ley de Acceso Justo al hábitat 14449). Sin embargo, las políticas vinculadas al crecimiento urbano no siempre se han implementado integralmente: en general las normativas expresaron la intención de contener el crecimiento urbano, pero con grandes dificultades y contradicciones producto de la implementación de políticas sectoriales. Estas políticas se encuentran en relación con tierra y vivienda, canalización de demandas de urbanizaciones cerradas para sectores medios y altos, infraestructuras viales jerarquizadas y pavimentos suburbanos que, con la mejora de la accesibilidad, favorecieron el crecimiento en áreas no previstas (Rocca, Lancioni, Ríos, Dellachaux, & Sgroi, 2013). En este marco, resulta importante la definición de políticas de suelo por parte de los gobiernos locales, en base a las problemáticas que experimentan los municipios.

En este punto, se considera que el conocimiento empírico sobre el suelo vacante y la expansión urbana les puede permitir a los distintos actores involucrados en la gestión de la ciudad tener una visión integral del problema en pos de (re)orientar los actuales procesos de crecimiento urbano a partir de la implementación de políticas de suelo.

En particular en La Plata, se considera que una de las principales problemáticas en torno a la expansión urbana se encuentra en relación al continuo incremento de la superficie urbanizada, sin la extensión de servicios básicos acordes, con uso residencial predominante, subdivisión de lotes por fuera de los límites legales y mercantilización del suelo, y la presencia de tierra vacante disponible al interior de las áreas urbanas consolidadas.

En los últimos 15 años se visualiza un crecimiento exponencial de loteos residenciales, a partir de la ocupación de tierra clasificada como “rural” para uso residencial, en forma de “loteos” aislados. Este fenómeno se da tanto a partir de complejos residenciales de perímetro cerrado, como así también de loteos abiertos. Los primeros proliferan sobre todo en las delegaciones del eje norte de la ciudad, generando una elitización de la ciudad y una mercantilización de los espacios públicos. Los segundos se extienden por todas las zonas del Partido.

Estas formas de expansión urbana se configuran como una de las formas de acceso informal al suelo urbano, a partir de la modalidad de venta de propiedad indivisa de parcelas rurales. Este fenómeno está promovido por el mercado inmobiliario, que vende tierra indivisa en zonas donde las normativas urbanísticas no permiten el loteo para la construcción de viviendas. Pero a su vez, desde el Estado también se propicia la expansión urbana, por ejemplo, a partir de la generación de suelo como consecuencia de la ampliación de perímetro urbano por normativa, convenios urbanísticos, entre otros instrumentos.

En este marco cabe preguntarse, sobre qué tierra vacante se construyen viviendas. En La Plata, la oferta de suelo vacante con buena dotación de infraestructuras y accesibilidad y a precios accesibles para estos emprendimientos es prácticamente inexistente. Las tierras vacantes estratégicas, localizadas en las áreas consolidadas de la ciudad no se encuentran ofertadas en el mercado o poseen precios demasiado elevados, inaccesibles para gran parte de la población. En cambio, las tierras vacantes periféricas y adyacentes, localizadas en áreas de borde urbano y en áreas rurales respectivamente, se presentan en gran cantidad, y poseen precios más accesibles (dependiendo del eje de crecimiento en el que se localicen), ya que en gran medida no poseen buena dotación de servicios y equipamientos.

En ese marco, se considera necesario indagar en los instrumentos disponibles para la gestión del suelo vacante en el municipio, en pos de reflexionar en torno a experiencias de implementación en procesos de planificación territorial y urbana.

Gestión del suelo vacante en La Plata

Los procesos de crecimiento que se dan en las ciudades responden a decisiones (tanto a partir de la acción como de la omisión) de actores de diferentes escalas: locales, provinciales, nacionales y globales. En Argentina, son los gobiernos locales quienes ejercen un mayor control en la regulación y planificación del crecimiento urbano. En particular durante estos últimos 20 años han ingresado en la agenda de la planificación territorial local diversidad de nuevos

mecanismos de gestión de suelo y financiamiento. Algunas jurisdicciones han avanzado con legislación, otras con planes y otras en la creación de instrumentos, de gestión y de financiamiento (Molinatti, 2022).

A nivel nacional, se puede mencionar el Plan Nacional de Suelo Urbano, el cual persigue la generación de suelo urbano de calidad, producido por el Estado con el fin de promover soluciones habitacionales. Busca vincular la política de suelo con el desarrollo urbano-territorial local, contemplando la regulación del mercado del suelo de las distintas localidades.

A nivel provincial, como se mencionó anteriormente, La Plata se localiza en la Provincia de Buenos Aires, la cual cuenta con una ley de Ordenamiento Territorial (Decreto-Ley 8912), y la ley de Acceso Justo al Hábitat (14.449). Estas leyes incorporan una serie de instrumentos para la gestión del suelo en general, y el suelo vacante en particular. Entre estos últimos se puede mencionar la edificación y parcelamiento obligatorio, el reajuste de tierras, los lotes con servicios, el consorcio urbanístico, la Participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias, el Fondo de desarrollo municipal, las cesiones de tierra, los planes urbano territoriales y códigos de ordenamiento urbano, entre otros. A su vez, existen otras normativas provinciales que brindan instrumentos para la gestión del suelo como pueden ser el Impuesto progresivo al lote baldío (Ley provincial 10.397, Ordenanza 11.753), la Concesión de uso (Decretos 1382, 2670, 1382, 9533), entre otros.

La Provincia es la encargada de “la ejecución de las políticas necesarias para la satisfacción progresiva del derecho a una vivienda y a un hábitat digno, incluyendo la participación de los Gobiernos Municipales”. A modo de ejemplo, en la ley se establece que los emprendedores privados que llevan adelante proyectos inmobiliarios como clubes de campo, barrios cerrados y toda otra forma de urbanización cerrada deben ceder al municipio una porción del inmueble objeto de la participación. Sin embargo, más allá del marco de la ley, son los municipios los que ejercen la autoridad de aplicación.

En el marco de estas normativas, se generaron nuevos instrumentos en el municipio platense, entre los que se destacan el tributo por Plusvalía Urbanística y el Banco de Tierras, y a su vez, se realizó una modificación al Código de Ordenamiento Urbano. A continuación, se detalla cada uno de ellos.

Tributo por Plusvalía Urbanística

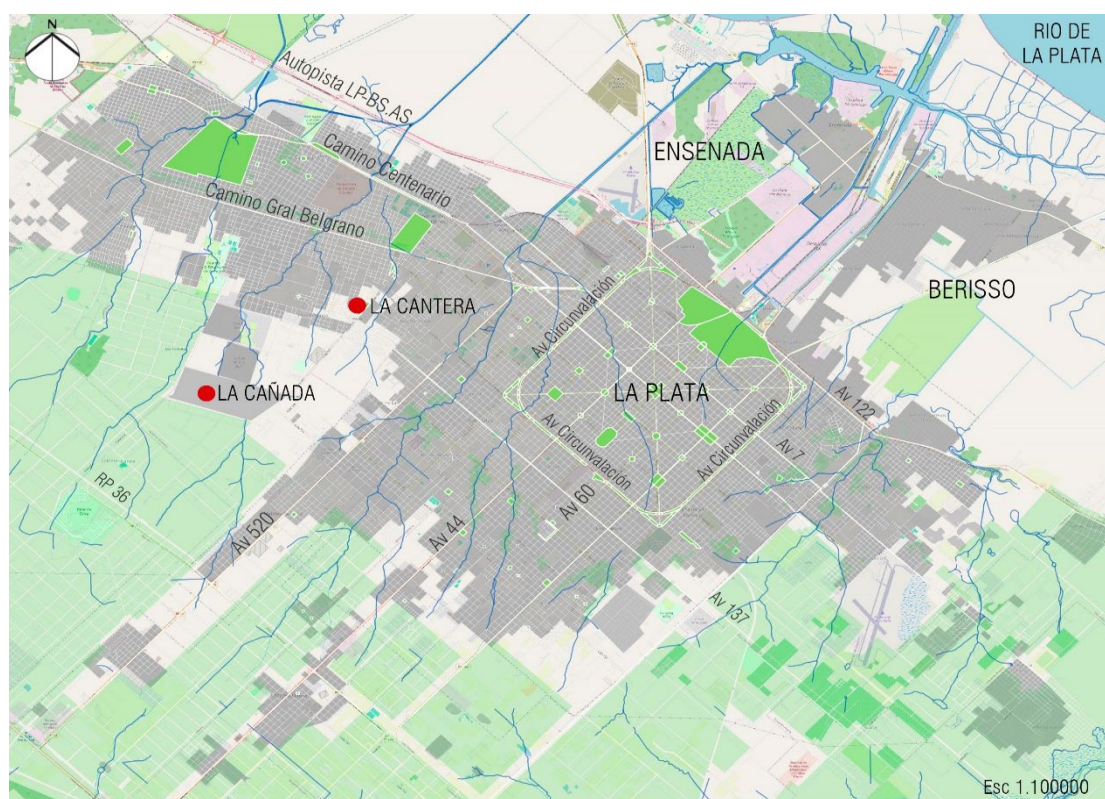
El municipio incorporó desde el año 2011 la figura del Tributo por Plusvalía Urbanística en su Código Tributario, aunque no tuvo ninguna aplicación concreta hasta el 2018. En el año 2020, la Ordenanza Fiscal del Municipio de La Plata²⁹, y

²⁹ Ordenanza 12.031, Título XX “Tributo por Plusvalía Urbanística”. Concejo Deliberante La Plata. Disponible en: <https://www.concejodeliberante.laplata.gob.ar/digesto/or12500/or12031.pdf>

en 2021 el Decreto N°0066/21³⁰, establecen que “las actuaciones administrativas y/o intervenciones municipales que produzcan una significativa valorización de los inmuebles estarán alcanzados por el Tributo por Plusvalía Urbanística”. Estas actuaciones y/o intervenciones se encuentran en relación con la modificación de indicadores urbanísticos, usos del suelo, o del régimen de edificación vigente; a la elevación de las condiciones de aprovechamiento en edificabilidad; a las autorizaciones que permitan transformar áreas urbanas abiertas en urbanizaciones cerradas; y a las obras tanto de infraestructura de servicios básico como de equipamiento en salud, educación, comercio, esparcimiento, deportes, transporte, etc.

Se mencionan a continuación dos aplicaciones de este instrumento en La Plata: por un lado, en la recuperación de una cantera en la localidad de Gorina, y por el otro, la realización de un emprendimiento a partir de una rezonificación, en la localidad de City Bell (Figura 1).

Figura N°1. Plano ubicación de proyectos en La Plata.



REFERENCIAS

■ Mancha urbana ■ Espacios verdes ■ Área productiva — Arroyos ● Localización casos

Fuente: Cortizo, Frediani (2023)

³⁰ Disponible en: https://sibom.slyt.gba.gov.ar/bulletins/5055/contents/1560295/download_annex?annex_id=12015 y en <https://www.laplata.gob.ar:8080/web-central/uploads/archivos/1334656421752881643.pdf>


Una de las primeras aplicaciones de este instrumento se realizó en el año 2018 con la realización de un emprendimiento urbano de usos mixtos sobre una tierra vacante estratégica. Se trata de una cantera abandonada localizada en la localidad de Gorina, en el eje norte del Partido (Figura N°2). El proyecto tiene sus inicios en el año 2008 a partir de la sanción de la ordenanza 10.409³¹, la cual declaraba de interés público el “Proyecto Integral de Recuperación Ambiental y Urbanístico” de la cava 501 y 133, y la posterior ordenanza 11.766³², sancionada en el año 2018, que ratificaba aquel convenio y otorgaba nuevos indicadores urbanísticos en función del Código de Ordenamiento Urbano y Territorial (COU).

Figura N°2. La Cantera (Gorina, La Plata)



REFERENCIAS

Esc. 1.10000

 Limites proyecto La Cantera

Fuente: Fotografía tomada por Daniela Cortizo el 6/6/2023 - Imagen Satelital Google Earth (2023).

El proyecto incluye diversos usos: vivienda multifamiliar, centro comercial, oficinas, hoteles y áreas de servicio. El gobierno municipal estableció un Consorcio Urbanístico con la empresa desarrolladora a través del cual le otorga un aumento en el factor de ocupación del suelo (FOS) y densidad del 70%. Como contraparte, la ordenanza obliga a la empresa a ceder un porcentaje de tierras o su equivalente en especie según lo establecido en el Código Tributario respecto del tributo por plusvalía urbanística. En la actualidad, se recuperó el espacio de la cantera como un parque de uso público. Sin embargo, no se registran tierras cedidas al dominio municipal ni la contraparte en especie (Perez, Frediani, & Cortizo, 2022).

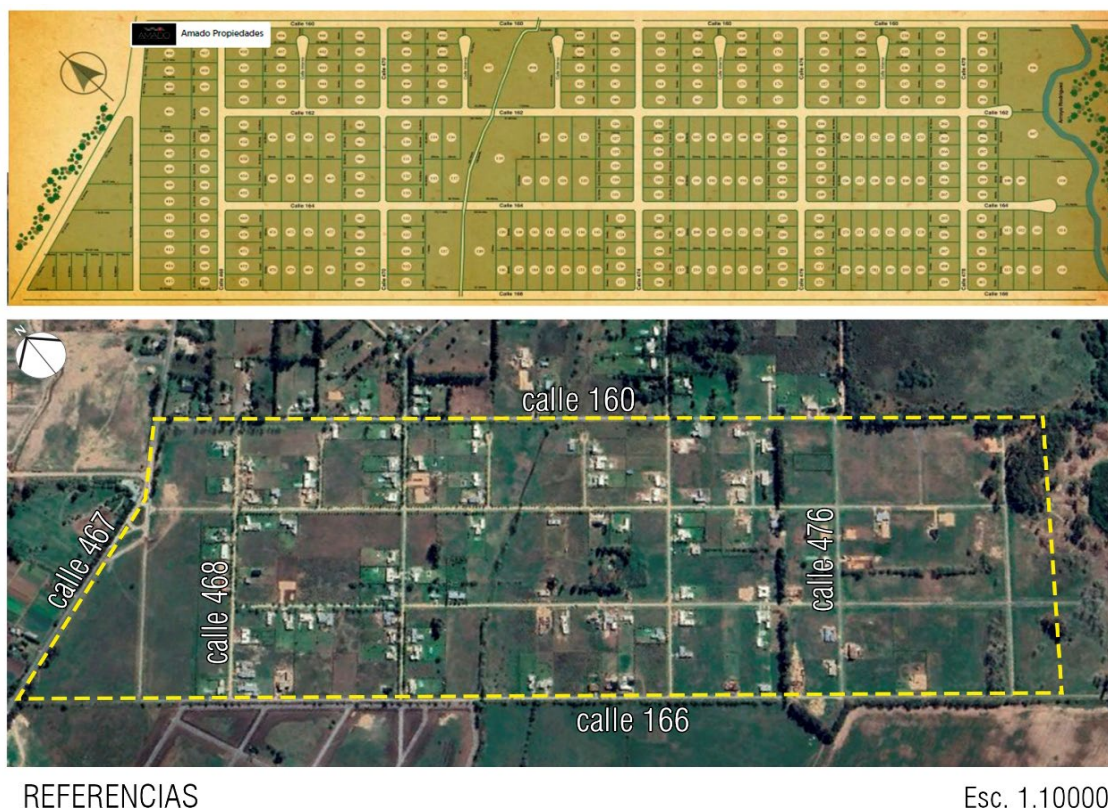
Otro caso de aplicación de este instrumento es la rezonificación en una tierra vacante adyacente, de 150 hectáreas, ubicada en la localidad de City Bell, en el

³¹ Ordenanza 10.409. Municipalidad de La Plata. Disponible en: <https://www.concejodeliberante.laplata.gob.ar/digesto/or10500/or10409.pdf>

³² Ordenanza 11.766 Municipalidad de La Plata. Disponible en <https://www.concejodeliberante.laplata.gob.ar/digesto/or12000/or11766.pdf>

eje norte del Partido (Figura N°3). A través del acto administrativo (ordenanza 12.347³³), las tierras pasaron de área rural (R/RI) a área residencial extraurbana (C/REU), es decir que, a partir de este cambio normativo, el municipio habilitó a construir barrios y vender terrenos, lo que redundó en una valorización extraordinaria para sus propietarios³⁴. El terreno en cuestión, denominado “Barrio La Cañada”, comenzó a ocuparse con uso residencial en el año 2018, y en la actualidad cuenta con más de 90 viviendas ya construidas y habitadas y otras en proceso de construcción. Cabe destacar que el barrio se encuentra alambrado en su perímetro.

Figura N°3. La Cañada (City Bell, La Plata)



--- Limites proyecto La Cañada

Fuente: Plano extraído de portal inmobiliario ZonaProp - Imagen Satelital Google Earth (2023).

La re zonificación fue aprobada por el Concejo Deliberante en el año 2022³⁵. A partir de la ley de Tributo por Plusvalía Urbanística, el municipio podría obtener

³³ Ordenanza 12.347 Municipalidad de La Plata. Disponible en: <https://www.concejodeliberante.laplata.gob.ar/digesto/or12500/or12347.pdf>

³⁴ “El municipio aplicará por primera vez el tributo a la plusvalía urbanística”. Radio Universidad. Universidad Nacional de La Plata. 27 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.radiouniversidad.unlp.edu.ar/el-municipio-aplicara-por-primera-vez-el-tributo-a-la-plusvalia-urbanistica/>

“Polémica por el tributo para el desarrollo urbano en La Plata”. Diario El Día. 22 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.eldia.com/nota/2022-9-22-5-24-34-polemica-por-el-tributo-para-el-desarrollo-urbano-politica-y-economia>

³⁵ Ordenanza 12384. Municipalidad de La Plata. Disponible en: <https://www.concejodeliberante.laplata.gob.ar/digesto/or12500/or12384.pdf>

un beneficio por el aumento del valor de la tierra, y que el dinero pase a formar parte del fondo de desarrollo urbano, con el fin de realizar obras, equipamientos o vivienda para los sectores más vulnerables de la ciudad. Sin embargo, a cambio de la rezonificación no se obtuvo una contraparte económica establecida a partir del cálculo de la ganancia por los loteos, por el contrario, la empresa realizó una obra de infraestructura vial, en la misma zona donde se localiza el barrio, lo que beneficia al propio emprendimiento. Desde el municipio, se argumenta que la obra realizada favorece el tránsito del sector productivo de la región. De este modo, el propio Estado es quien replica el accionar del mercado, teniendo en cuenta que el pasaje de área rural a urbana genera una ganancia extraordinaria para los dueños de la tierra, que no es captada por el municipio en pos de utilizarlo para un beneficio para la ciudad en su conjunto o para algún sector vulnerable que lo necesite.

Banco de tierras

En diciembre de 2021 el municipio platense creó el Banco de Tierras Municipal a partir de la sanción de la Ordenanza 12194³⁶, con el fin de constituir una reserva de suelo vacante con destino a loteos para viviendas y/u obras de carácter urbanístico, espacios públicos o privados e infraestructura de uso comunitario, y espacios destinados para el desarrollo institucional, comercial y productivo. A su vez, se detallan los instrumentos para adquirir las tierras, con el fin de conformar un padrón de los terrenos afectados al Banco, que deberá incluir la identificación catastral del inmueble, los datos de los titulares de dominio, los datos registrales, las restricciones al dominio, los certificados de aptitud hídrica, las subdivisiones, el estado de deudas, entre otros aspectos. Asimismo, se crea el "Fondo para el Banco de Tierras" con el objetivo de concentrar, gerenciar y administrar los aportes económicos destinados e ingresados al Banco.

En una entrevista, la secretaria de planificación del municipio mencionaba que "se trata de un proyecto importante ya que pretende generar lotes con servicios públicos promovidos por el estado municipal, en el marco del plan estratégico 2030 y la Ley de Hábitat 14.449³⁷". Sin embargo, hasta la fecha no se reconoce la aplicación de este instrumento de gestión.

Se considera que este instrumento resulta fundamental para la planificación del crecimiento urbano, ya que 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

³⁶ Ordenanza 12.194. Concejo Deliberante La Plata. Disponible en: <https://www.concejodeliberante.laplata.gob.ar/digesto/or12500/or12194.pdf>

³⁷ "La Plata: buscan crear un banco de tierras fiscales para frenar la toma de terrenos". Diputados Bonaerenses, 22 de octubre de 2020. Disponible en: https://diputadosbsas.com.ar/la_plata_buscan_crear_un_banco_de_tierras_fiscales_para_frenar_la_toma_de_terrenos/

para constituir reservas físicas o financieras de carácter estratégico para el desarrollo urbano (Reese, 2003).

Modificaciones en la normativa de usos de suelo vigente (Ordenanza 10.703)

En la provincia de Buenos Aires, el Decreto Ley 8.912 de 1977 asigna a los municipios la responsabilidad primaria del ordenamiento territorial y la obligación de instrumentar un proceso de planeamiento, sujeto a convalidación del poder ejecutivo provincial (Vértiz & Del Río, 2020). En el año 2010, La Plata presentó un nuevo Código de Ordenamiento Urbano (Ordenanza 10.703), en el que se aumentaron significativamente los indicadores urbanísticos para construcción, sobre todo en el caso urbano de la ciudad, y a su vez se realizó una ampliación del área urbana (Barakdjian, 2012). Sin embargo, continuaron registrándose presiones del sector inmobiliario para expandir aún más la ciudad. La ordenanza 11.094/13 para la rezonificación de tierra rural a urbana con destino a los beneficiarios del Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar) en base a arreglos privados entre estos y sus propietarios, es un ejemplo de esto (Perez, Frediani, & Cortizo, 2022)

En el año 2021, el municipio realizó varias modificaciones al Código de Ordenamiento Urbano vigente³⁸, a través de la sanción de diversas ordenanzas modificatorias (ordenanzas 12.043, 12.044, 12.045 y 12.046³⁹), pero sin un documento público escrito que integre toda la información. Se han publicado nuevos planos (planos generales y de detalle con áreas y zonas), y tablas (de indicadores y de usos). Hasta la fecha, las ordenanzas no se encuentran convalidadas por la Provincia de Buenos Aires. En este sentido, es interesante mencionar la complejidad administrativa que implica una normativa fragmentada: al no tratarse de un documento único, sino de una ordenanza que luego tiene gran cantidad de normas que la modifican, amplían, etc. (sean por decreto o en consenso con el Concejo Deliberante).

Entre las principales modificaciones del código, se destaca la ampliación del área urbana en varias localidades del eje norte del Partido (Joaquín Gorina, City Bell, José Hernández y Arturo Seguí) como así también el cambio de usos rural a urbano en parcelas aisladas en donde ya se encuentran algunos emprendimientos. Esta rezonificación implica la habilitación del loteo y subdivisión de gran cantidad de hectáreas para proyectos inmobiliarios en zonas que antes eran de uso rural. Lo que redundará en la plusvalía generada para los propietarios privados de todos los terrenos afectados.

³⁸ "El Colegio de Arquitectos local señaló «inconsistencias en las nuevas ordenanzas urbanísticas» de La Plata". Clip Urbano, 31 de mayo de 2021. Disponible en: <https://clip-urbano.com/2021/05/31/el-colegio-de-arquitectos-local-senalo-inconsistencias-en-las-nuevas-ordenanzas-urbanisticas-de-la-plata/>

³⁹ Boletín Municipal. Municipalidad de La Plata. 8 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.laplata.gob.ar:8080/web-central/uploads/archivos/3016040595443834852.pdf>

De este modo, se considera que la modificación al Código de Ordenamiento Urbano tiende a incentivar el negocio inmobiliario y la especulación sobre el suelo vacante, particularmente a través de los cambios de zonificación que se realizan en forma aislada y discrecional, sobre todo en el eje norte del Partido, generando valorización inmobiliaria para los propietarios de esas tierras y sin utilizar adecuada e integralmente el Tributo por Plusvalía Urbanística.

Reflexiones finales

Se puede observar que La Plata cuenta con instrumentos de intervención que podrían regular la expansión urbana dispersa y mercado de suelo en general, y el suelo vacante en particular. Sin embargo, tienen escasa o nula implementación, o se implementan de manera aislada (sin combinarlos entre sí), sin pensarse con el objetivo de planificar la ciudad y lograr un modelo de desarrollo que reparta las cargas y beneficios producto del crecimiento urbano.

Esta situación se da en el marco de un Estado municipal que funciona de manera fragmentada, con estructuras institucionales débiles, y con una evidente falta de articulación con las políticas territoriales nacionales y provinciales.

De este modo, la disponibilidad de una diversidad de instrumentos de gestión de suelo no garantiza necesariamente el control de la dispersión urbana ni la movilización de suelo vacante por parte de los gobiernos locales, ni redundan en una planificación urbana: es necesaria la gestión y la voluntad política para generar cambios positivos, un Estado que tenga como función regular y promover el accionar privado, con políticas integrales que beneficien a la ciudad en su conjunto pero sobre todo a los sectores más vulnerables.

En particular en La Plata, es difícil reconocer experiencias de aplicación de instrumentos de regulación que apunten a la transformación planificada de las estructuras urbanas y a la disminución de las desigualdades socio urbanas en la actualidad. Por el contrario, la forma de aplicación de los instrumentos tiende a desregular el mercado de suelo y/o acentuar la participación de las empresas en los negocios inmobiliarios. En los últimos años la agenda urbana “social” estuvo poco presente y ganó centralidad la agenda del lobby inmobiliario. Se produjo un amalgamamiento entre retracción de capacidades técnicas, anulación de dispositivos de participación y discrecionalidad en ciertas decisiones de la gestión (Del Río & González, 2018). De este modo, se evidencian restricciones en materias de política de tierra y vivienda, en el marco del perfil que asumió el mercado inmobiliario platense.

A partir del reconocimiento del suelo vacante existente, deberían establecerse lineamientos para el crecimiento urbano, en donde las tierras vacantes estratégicas sean movilizadas como prioridad, por las características que

presentan en relación a su localización en áreas consolidadas y los servicios e infraestructuras disponibles; luego, establecer pautas para el direccionamiento de la expansión urbana ordenada sobre tierras vacantes periféricas, sobre suelos aptos ya sea por la dotación de servicios como por el bajo riesgo hídrico. Las tierras vacantes adyacentes en área rural, no debería ocuparse con usos residenciales propios de las áreas urbanas.

Para finalizar, el trabajo aborda la problemática de la expansión urbana dispersa en La Plata y la gestión del suelo vacante, pudiendo concluir en que estos procesos son resultado de la combinación entre el funcionamiento especulativo del mercado, con lógicas no reguladas, y las restricciones en la gestión del crecimiento urbano y el suelo vacante por parte del Estado.

Referencias Bibliográficas

- Barakdjian, L. (2012). Mercado inmobiliario y código de ordenamiento urbano. Efectos en la ciudad de La Plata, Argentina. *Mundo Urbano*.
- Clichevsky, N. (2007). La tierra vacante "revisitada". Elementos explicativos y potencialidades de utilización. *Cuaderno Urbano*, 195-219.
- Cortizo, D. (2020). *Tierra vacante: Estado y mercado en los procesos de crecimiento urbano. Estrategias para su gestión en el Partido de La Plata*. Tesis doctoral. Universidad Nacional de La Plata.
- Cortizo, D., Perez, V., & Frediani, J. (2023). Loteos residenciales en área rural. Reflexiones en torno al mercado inmobiliario y la normativa urbanística en el periurbano del Partido de La Plata. *Cuaderno Urbano*.
- Cortizo, D., Rodriguez Tarducci, R., & Frediani, J. (2021). Periferias dispersas: expansión urbana en la ciudad de La Plata en una década (periodo 2010-2020). *Estudios Socioterritoriales*.
- Cuenya, B. (2016). La política urbana frente a la mercantilización y elitización de la ciudad: algunas reflexiones y referencias a la situación argentina. *Cuaderno Urbano*, 167-194.
- Del Río, J., & González, P. (2018). Balance de la política de generación de suelo urbano a partir de la implementación de la Ley 14.449, provincia de Buenos Aires (2014-2018). *III Jornadas Platenses de Geografía*. La Plata: FaHCE-UNLP.
- Dillon, B., & Cossio, B. (2011). La mercantilización de lo intangible: la asignación de valor hedónico al suelo urbano en ciudades intermedias en expansión. *Revista Geográfica de América Central*, 1-17.
- 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. *T. La Plata*, Buenos Aires, Argentina: FaHCE-UNLP.
- Frediani, J. (2016). La política de manejo de la tierra vacante en el Gran La Plata, Buenos Aires. *Cuaderno Urbano*, 27-44.
- Molinatti, C. (2022). Gestión local estatal del suelo en un campo de conflictos. *Actas Congreso Nacional Políticas e instrumentos para la gestión local del suelo*. CEVE-CONICET-AVE.
- Municipalidad de La Plata (2022) *Ordenanza 12.347*. Disponible en: <https://www.concejodeliberante.laplata.gob.ar/digesto/or12500/or12347.pdf>
- Municipalidad de La Plata (2022) *Ordenanza 12384*. Disponible en: <https://www.concejodeliberante.laplata.gob.ar/digesto/or12500/or12384.pdf>

- Municipalidad de La Plata (2021) *Ordenanza 12.194*. Disponible en: <https://www.concejodeliberante.laplata.gob.ar/digesto/or12500/or12194.pdf>
- Municipalidad de La Plata (2020) *Ordenanza 12.031*, Título XX "Tributo por Plusvalía Urbanística". Disponible en: <https://www.concejodeliberante.laplata.gob.ar/digesto/or12500/or12031.pdf>
- Municipalidad de La Plata (2018) *Ordenanza 11.766*. Disponible en <https://www.concejodeliberante.laplata.gob.ar/digesto/or12000/or11766.pdf>
- Municipalidad de La Plata (2008) *Ordenanza 10.409*. Disponible en: <https://www.concejodeliberante.laplata.gob.ar/digesto/or10500/or10409.pdf>
- Perez, V., Frediani, J., & Cortizo, D. (2021). Dinámica de precios del suelo y acceso a la tierra urbana en el partido de La Plata, Argentina. *Ciudad y territorio*, 463-480.
- Perez, V., Frediani, J., & Cortizo, D. (2022). Normativa urbana y aumento del valor de suelo en el desarrollo de la ciudad. Análisis del caso de La Plata desde un enfoque estructuralista. *Quivera*, 43-66.
- Pirez, P. (2014). La mercantilización de la urbanización. A propósito de los "conjuntos urbanos" en México. *Estudios demográficos y urbanos*.
- Reese, E. (2003). *Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad*. Lima, Peru: Lincoln Institute of Land Policy.
- Rocca, M., Lancioni, A., Ríos, L., Dellachaux, A., & Sgroi, A. (2013). Expansión urbana en municipios de la provincia de Buenos Aires: avances del proceso y vínculos con las políticas territoriales. *Mundo Urbano*.
- Vértiz, F., & Del Río, J. P. (2020). Poder y regulación urbana en la ciudad de La Plata. *Estudios del Hábitar*.