

# Tierra vacante en ciudades latinoamericanas



Nora  
Clichevsky  
Editora

# **Tierra vacante en ciudades latinoamericanas**



# Tierra vacante en ciudades latinoamericanas

Nora Clichevsky  
(editora)



*Lincoln Institute of Land Policy  
Cambridge, Massachusetts*

Copyright © 2002 Lincoln Institute of Land Policy  
Derechos reservados  
Impreso en Canada

*Library of Congress Cataloging-in-Publication Data*

Tierra vacante en ciudades latinoamericanas / Nora Clichevsky, editora.  
p. cm.

Revision of papers previously presented during 1998 and 1999 seminars.  
Includes bibliographical references.

ISBN 1-55844-149-2 (pbk.)

1. Land use, Urban—Government policy—Latin America—Case studies.
  2. Vacant lands—Government policy—Latin America—Case studies.
- I. Clichevsky, Nora. II. Lincoln Institute of Land Policy.

HD320.5.Z7 T54 2002  
333.77—dc21

200216119

Gestión del proyecto: Ann LeRoy, Lincoln Institute of Land Policy  
Edición y corrección: Laura Mullahy, Lincoln Institute of Land Policy  
Diseño y producción: Snow Creative Services  
Impresión: Webcom Ltd., Toronto, Ontario, Canada

# Contenidos

<b>Prefacio</b>	vii
<i>Martim O. Smolka</i>	
<b>Agradecimientos</b>	xi
<i>Nora Clichevsky</i>	
<b>Sobre los autores</b>	xii
<b>1 El contexto de la tierra vacante en América Latina</b>	1
<i>Nora Clichevsky</i>	
<b>2 Tierra vacante en Rio de Janeiro: Aproximación a la situación actual y bases para la formulación de una política</b>	13
<i>Fernanda Furtado y Fabricio Leal de Oliveira</i>	
<b>3 Tierra vacante en Buenos Aires: Entre los loteos ‘populares’ y las ‘áreas exclusivas’</b>	49
<i>Nora Clichevsky</i>	
<b>4 Tierra vacante en Lima Metropolitana</b>	83
<i>Julio A. Calderón Cockburn</i>	
<b>5 Tierra vacante en Quito: Estrategias de ‘engorde’ y ausencia de políticas de suelo</b>	109
<i>Diego Carrión y Andrea Carrión</i>	
<b>6 Tierra vacante en el Distrito Comercial Central de San Salvador</b>	129
<i>Mario Lungo y Francisco Oporto</i>	
<b>Sobre el Lincoln Institute</b>	145

**Inserto** (mapas a color)

frente a página 66



# Prólogo

El libre curso de las fuerzas de mercado que impulsan a la urbanización, ha sido responsable (como tendencia) por la formidable compactación y aumento de densidad en la ocupación del suelo, concomitante al mantenimiento de considerables cantidades de suelo vacío. Esta constatación no tendría mayor consecuencia social si el fenómeno no estuviese asociado a problemas urbanos, como los de ineficacia en la provisión de infraestructura, la sobrevaloración de los terrenos, o mayores tiempos de desplazamiento entre residencia y trabajo, etc.

En América Latina, en particular, este fenómeno asume proporciones dramáticas, frente al contraste entre la presencia de enormes cantidades de áreas vacías—muchas de ellas perfectamente dotadas de equipamientos y servicios—y un voluminoso contingente poblacional relegado a áreas (por lo general lejanas) desprovistas de los más elementales servicios y equipamientos, indispensables a una supervivencia digna en la ciudad.

Así, la existencia de tierras vacantes refleja para muchos la crueldad de una lógica económica en que la existencia de recursos no es condición suficiente en sí misma para atender a quienes los necesitan. En efecto, en un contexto en que la dificultad de acceso a servicios constituye un componente esencial de la pobreza urbana (definición misma de lo que significa ser pobre), la presencia de importantes áreas vacías, sin uso, se constituye en evidencia de que el sufrimiento de muchos se debe menos a la falta de recursos, que a las condiciones adversas de acceso (por vía de la tierra) a dicha riqueza. Más que un continente pobre, América Latina sería, ante todo, ¡un continente de pobres! Tierra urbanizada sin uso, por un lado, y, por otro, gente viviendo en la informalidad, ocupando espacios que carecen de casi todo...

En una primera aproximación, la ‘producción y reproducción’ de tierras vacantes ha sido atribuida pura y simplemente a la acción nefasta de especuladores—es decir, a la capacidad de determinados agentes (propietarios) de retener terrenos fuera del mercado, hasta que su precio alcance los niveles deseados. Para Henry George—pensador, periodista, economista político y filósofo social de finales del siglo XIX, cuyas ideas inspiran los trabajos del Lincoln Institute of Land Policy—su existencia puede atribuirse a:

...institutions which permit men to hold vacant land needed for building until they can force a monopoly price from those wishing to build....<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Henry George. *The Land Question: What it Involves, and How Alone It Can Be Settled*. New York: Robert Shalkenbach Foundation, 1953. p. 63.



Así, en último término, el problema tendría su origen en la prerrogativa de los propietarios de apropiarse (¿indebidamente?) de un valor generado por el esfuerzo de la colectividad; más específicamente, a la expectativa de que el lote se revalorice, en función de las alteraciones de uso ocurridas en otros terrenos de la ciudad.

Para Henry George, un impuesto confiscatorio sobre la renta de la tierra constituiría un remedio eficaz para el combate a los lotes vacantes, en la medida en que incidiría integralmente sobre cualquier renta—presente o futura—derivada del inmueble. Aunque inevitables cambios en la estructura urbana siguieran alimentando expectativas de alteraciones futuras en el valor de los terrenos, estos últimos ya no serían realizados por el propietario-especulador. Dichos cambios inevitables ya no condicionarían, por consiguiente, su decisión de aceptar o no el uso más conveniente para el bien del conjunto de la sociedad.

The owner of a vacant city lot would have to pay as much for the privilege of keeping other people off of it until he wanted to use it, as his neighbor who has a fine house upon his lot. It would cost as much to keep a row of tumble-down shanties upon valuable land as though it were covered with a grand hotel or a pile of great warehouses filled with costly goods.<sup>2</sup>

Este análisis de Henry George, con base en sus observaciones sobre las ciudades norteamericanas (especialmente Nueva York) de fines del siglo XIX, no pierde validez si se aplica a la América Latina de hoy. En efecto, no hay cómo desconocer la poderosa influencia sobre las ciudades del legado patrimonialista, heredado del período colonial, que se configura en una gran concentración en la distribución de la propiedad, en manos de un segmento social cuya supervivencia no depende de la liquidación inmediata de sus inmuebles o de su patrimonio. Derivados de este argumento están presentes en prácticamente todos los ensayos reunidos en esta recopilación.

Ocurre que no todos los vacíos son resultado de la retención especulativa. Una de las motivaciones originales para el desarrollo del proyecto que redundó en la publicación del presente libro fue, justamente, la de superar aquella visión simplista y reduccionista de la cuestión. En la actualidad, se percibe—aunque de forma no sistemática—que no toda la tierra vacante está en manos de propietarios privados; que, pese a estar en manos de propietarios privados, los terrenos son retenidos por distintos motivos, no sólo especulativos; que las medidas de carácter punitivo pueden revelarse incluso contraproducentes; y que, aún bajo control de la colectividad, los terrenos vacantes son mantenidos bajo dudosos y cuestionables criterios sociales. ¡La misma definición de dichos criterios parece ambigua!

Los estudios reunidos en este volumen revelan que, de hecho, parte considerable de las tierras contabilizadas como vacantes en las ciudades latinoamericanas ya se están constituyendo en tierras fiscales, de propietarios institucionales

---

<sup>2</sup> Henry George. *Progress and Poverty*. New York: Robert Schalkenbach Foundation, 1997. pp. 437-438.

y/o bajo control de la comunidad. Muchos de estos propietarios ni siquiera mantienen actualizados sus registros, y, a veces, se dan cuenta tardíamente de que sus tierras se ocuparon de forma clandestina desde hace mucho tiempo. Estas ocupaciones representan, en gran medida, el último recurso para que ‘los excluidos del mercado formal’ capturen una pequeña parte de los beneficios a que tendrían derecho como legítimos miembros del conjunto de la sociedad.

No es raro que los asentamientos ‘informales’ figuren en documentos oficiales como áreas todavía sin ocupar, cuando no son contabilizadas como áreas de protección ambiental. La definición misma de lo que constituye la tierra vacante parece variar bastante en el tiempo y en el espacio, como queda demostrado en los capítulos dedicados a la situación de Río de Janeiro, Lima y Buenos Aires.

Cuestiones insolubles en los litigios entre herederos, así como la irresolución jurídica de conflictos en cuanto al uso propuesto para un determinado lote por legítimos propietarios, y hasta de parte de otros miembros de la comunidad afectados por el uso en cuestión, no siempre explica la retención de tierras.

En una área o ciudad en decadencia, resulta común depararse en situaciones en las que ni los incentivos más potentes son suficientes para estimular el uso de un lote. En tales casos, ¿qué decir de la eficacia de puniciones fiscales? Cuando no hay demanda solvente en el mercado (en ocasiones, ni los precios negativos suponen atractivo suficiente), la quitación de eventuales débitos fiscales, a través del secuestro del terreno, puede revelarse incluso contraria a los intereses de la comunidad. *Mutadis mutandi*, para contextos caracterizados por un vigoroso crecimiento, se justificaría, a nombre del interés de la colectividad, la constitución de reserva técnica, para la acomodación de demandas futuras de actividades con estrictas exigencias de determinados atributos de localización. Por otra parte, una pesada imposición fiscal podría acelerar la ocupación de un determinado lote, comprometiendo otra destinación socialmente más deseable en el futuro.

Finalmente, en lo referente al establecimiento de criterios de aprovechamiento para la tierra vacante, no se puede ignorar las dificultades enfrentadas por las agencias de planeamiento urbano, que detienen el control directo (tierras públicas, etc.) o indirecto (la iniciativa de establecer condiciones de ocupación) sobre estas tierras. La experiencia reciente de algunas ciudades latinoamericanas evidencia una trayectoria de frustraciones, marcada por el lapsus entre las intenciones de aprovechamiento del suelo vacante, y la capacidad efectiva de implementación y/o de inducción de otros agentes para que saquen adelante iniciativas en esta dirección. Este descompás refleja la conjunción de, por un lado, una visión idílica o alienada de los usos deseables (como el predominio de posturas elitistas y esteticistas de los planes directores) y, por otro, cierta dosis de incompetencia, tanto en la concepción de los proyectos de desarrollo como en su gestión (escasa capacidad de negociación, de movilización de recursos, de ‘marketing’, etc.) a la hora de poner en marcha iniciativas concretas de ocupación de tierras vacantes. Como consecuencia, las áreas que podrían albergar proyectos permanecen vacías. En definitiva, los obstáculos al aprovechamiento

de áreas vacías son, a veces, menos de orden jurídico o económico, que de capacidad gerencial y de voluntad política.

Como se desprende del conjunto de textos reunidos en este volumen, una discusión más consecuente sobre la tierra vacante atraviesa cantidad de temas complejos, algunos de ellos decididamente no contemplados o afectados, aunque indirectamente, por un impuesto confiscatorio como el referido con anterioridad. Quedaría por averiguar si el ‘remedio’ propuesto por Henry George sería suficiente para alterar las ‘reglas del juego inmobiliario urbano’, estableciendo un nuevo ambiente en que, dejando de constituirse en objeto de negocio, todo terreno disponible tuviese su uso definido por criterios sociales, como los de eficiencia en la provisión y consumo de infraestructura, costos de desplazamiento, etc. La agenda de cuestiones todavía por abordar es inmensa.

Sin la pretensión de agotar éstas y muchas otras cuestiones en relación directa con el tema “tierra vacante”, esta publicación representa un primer intento de sistematizar un conjunto de experiencias—actuales y representativas—de algunas de las cuestiones urbanas latinoamericanas más contundentes, registradas en Rio de Janeiro, Buenos Aires, Lima, Quito y San Salvador. Producto de un proyecto de investigación—un estudio comparativo de cinco ciudades del continente—patrocinado por el Programa Latinoamericano del Lincoln Institute of Land Policy, este trabajo se inserta en el marco de un esfuerzo más amplio, de (re)conocimiento de la realidad urbana en la región.

Además de alimentar los programas de formación brindados por el Lincoln Institute, dirigidos a profesionales, tomadores de decisión, técnicos, académicos, y miembros de comunidades activos en esta área de conocimiento, el objetivo fundamental de la presente publicación es el de profundizar en el debate sobre políticas fiscales, de tenencia, manejo y gestión de la tierra urbana, buscando alternativas para una ciudad más eficiente, más sustentable y, sobretodo, más justa.

Concluyo reconociendo, en nombre del Instituto Lincoln, nuestro sincero agradecimiento por el trabajo pionero e incansable desarrollado con tanta dedicación y buena voluntad por Nora Clichevsky. Su compromiso con el tema—expreso en muchas otras de sus publicaciones, así como en su sostenida colaboración con el Lincoln—es garantía del éxito de este volumen.

*Martim O. Smolka*

*Senior Fellow*

*Director, Programa de América Latina y el Caribe*

*Lincoln Institute of Land Policy*

# Agradecimientos

Este trabajo presenta los resultados de la investigación “Tierra vacante en ciudades latinoamericanas: Situación actual y propuestas para su utilización,” financiada por el Lincoln Institute of Land Policy, que se llevó a cabo en Argentina, Brasil, Ecuador, Perú y El Salvador, entre 1997 y 1999. Cada uno de los estudios por país posee un énfasis particular, según la realidad analizada a partir de una metodología común, elaborada por la coordinación.

Las primeras versiones de los documentos aquí presentados, fueron debatidas en una reunión de trabajo realizada en Buenos Aires, en agosto de 1998, y en el Seminario Internacional sobre Tierra Vacante: Nuevos Desafíos y Oportunidades, llevado a cabo en Río de Janeiro, Brasil, en abril de 1999. Los comentarios formulados en estos dos eventos han sido fundamentales para el enriquecimiento de estos estudios.

Agradezco al Lincoln Institute of Land Policy por la oportunidad brindada para el desarrollo de la presente investigación, en especial a Martim Smolka, *Senior Fellow* y Director del Programa Latinoamericano, por sus aportes a la formulación y desarrollo del proyecto; a Alejandra Mortarini, por su coordinación de la Reunión de Trabajo que dio origen al presente libro; a Laura Mullahy, por su dedicación a la edición y producción del libro durante el último año; y a Ann LeRoyer, por el apoyo brindado en las fases de diagramación y producción del libro.

Agradezco también a David Dowall, Samuel Jaramillo y Roger Simmonds, por sus valiosos comentarios a los informes por país, formulados en el marco de la reunión de trabajo realizada en Buenos Aires.

*Nora Clichevsky*  
*Buenos Aires, enero de 2002*

# Sobre los autores

**Julio Calderón Cockburn.** Sociólogo (Universidad Católica del Perú) con estudios de doctorado concluidos en la Universidad de San Marcos de Lima. Consultor de organismos de cooperación multilateral, asociado a Seguimiento del Desarrollo (SASE) y profesor en maestrías de la Universidad Católica y la Universidad Particular Antenor Orrego (UPAO) de Trujillo. Es autor y coautor de 15 libros y alrededor de 30 artículos de revistas y capítulos de libros sobre desarrollo urbano, servicios mercados de tierras y gobiernos locales, publicados en América Latina, Estados Unidos y Europa.

**Diego Carrión M.** Miembro del Centro de Investigaciones CIUDAD, Director General de Gestión del Desarrollo del Municipio Distrito Metropolitano de Quito. Profesor de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Ha publicado libros y artículos, especialmente sobre mercado de tierras.

**Andrea Carrión H.** Geógrafa, Asesora en Observatorios Locales Participativos del Programa de Gestión Urbana—Coordinación Regional para América Latina y El Caribe.

**Nora Clichevsky.** Arquitecta (Universidad de Buenos Aires). Mestre em Planejamento Urbano e Regional, UFRGS, Brasil, 1980. Ha coordinado investigaciones sobre políticas urbanas y mercado de tierra en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), Buenos Aires, y en PROPUR-UFRGS, Brasil. Ha sido consultora de HABITAT, PNUD, BID y BIRF. Ha sido docente en Maestrías de Planificación Urbana y Regional; Hábitat y Vivienda; Políticas Territoriales y Ambientales, en universidades de Argentina y Brasil así como en cursos de Doctorado. Actualmente es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Es autora de libros y artículos en revistas de USA y diversos países de América Latina y Europa.

**Fernanda Furtado.** Arquitecta, Ph.D. en Planificación Urbana (Universidad de São Paulo, Brasil). Es *Fellow* del Lincoln Institute of Land Policy. Se desempeña actualmente como investigadora y profesora en el Programa de Posgrado en Urbanismo de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (PROURB/UFRJ). Ha

realizado investigaciones sobre mercados del suelo y captación de plusvalías urbanas, y ha publicado trabajos sobre recuperación de plusvalías urbanas en América Latina.

**Fabrizio Leal de Oliveira.** Doutorando do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), Urbanista da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

**Mario Lungo.** Arquitecto, Universidad de El Salvador. Maestría en Urbanismo, Instituto de Urbanismo, Universidad de París. Planificación Urbana, Universidad Técnica de Delft, Holanda. Director Ejecutivo de la Oficina de Planificación del Area Metropolitana de San Salvador. Coordinador de investigaciones y profesor FLACSO–Costa Rica/Groupe Interuniversitaire de Montréal. Investigador invitado en (entre otras): T.U. Delft, T.U. Hamburg, University of California–Los Angeles y San Diego, Universités de Québec et Montreal, Universidad Mayor de San Simón-Cochabamba. Director del Programa Centroamericano de Postgrado de la Confederación Universitaria Centroamericana (CSUCA). Ha publicado libros y más de 100 artículos en español, inglés, francés, portugués y ruso, sobre temas urbanos y sociales.

**José Francisco Oporto.** Economista, Analista de Sistemas de Información Geográfica. Graduado en economía de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA) en 1996. Actualmente es Coordinador del Centro de Mapeo y Análisis (Mapping and Analysis Center–MAC) de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias de los Estados Unidos (Federal Emergency Management Agency–FEMA). Autor y coautor de diversos artículos en materia urbano-ambiental.



---

# El contexto de la tierra vacante en América Latina

*Nora Clichevsky*

**E**n el contexto actual de grandes transformaciones económicas y sociales a nivel mundial, de innovadoras formas de producir y ofertar ciudad y de nuevos demandantes, con diferentes pautas culturales y posibilidades económicas, la tierra vacante—objeto de este estudio—está asumiendo un importante rol. El mismo está vinculado, por un lado, a las implicancias socioeconómicas de una mercancía tan especial como es la tierra, generando beneficios extraordinarios de los cuales se apropian determinados sectores; por otro, a la configuración socioespacial de las áreas metropolitanas, y la potencialidad que éstas representan para las necesidades de los distintos sectores sociales.

## Sobre la cuestión conceptual

La preocupación de los especialistas en urbanización, mercados de tierra y rentas urbanas por el tema de la tierra vacante—y en especial, por el mejor momento de incorporarla al mercado urbano, en función de los beneficios a obtener por cada uno de los actores participantes en dicho proceso—ha sido casi nula en América Latina. Aunque tradicionalmente se haya presentado al fenómeno de los vacíos como una expresión del poder de la propiedad privada de la tierra que perjudica a la ciudad en su conjunto, no se ha profundizado en los elementos explicativos. Quedan pendientes preguntas importantes como las siguientes: ¿Qué papel cumplen en el funcionamiento de los submercados de tierra urbana y periurbana?; ¿Cuáles son las consecuencias de su existencia sobre la ciudad/área metropolitana?; ¿Qué relaciones existen entre los vacíos urbanos y las políticas fiscales destinadas a la tierra y la vivienda?; y ¿Cuáles son las posibilidades de utilización o reutilización, para mejorar la situación de las áreas urbanas?

Los vacíos urbanos son el resultado del funcionamiento del mercado de tierras, de las formas de actuar de los agentes privados y de las políticas de los agentes públicos. La existencia de diferentes submercados segmentados,



aunque global y estructuralmente interconectados, es una cuestión clave para interpretar la existencia de tierra vacante en nuestras ciudades, así como la relación entre el mercado de tierra urbana y la situación de la tierra rural.

En nuestras ciudades, coexisten una gran variedad de situaciones de suelo vacante. Los baldíos no sólo se encuentran en las áreas periféricas, sino también en las más centrales o intersticiales. Los mismos han definido, en una parte considerable, las formas que ha adoptado el crecimiento de las ciudades, a partir de la existencia de los loteos “salteados,” que han dejado tierras vacías de variados tamaños, y de problemáticas situaciones urbano-ambientales desde el punto de vista de la propiedad, etc.

Por otra parte, el término “tierra vacante” posee significados diferentes para cada uno de los agentes privados que actúan en el mercado. Además, se han producido cambios importantes vinculados a las nuevas demandas y ofertas urbanas. El capital incorporador interviene directamente en el proceso de ocupación del suelo, transformando sus usos con el objetivo de apropiarse de los lucros que, sin él, serían beneficios extraordinarios, o rentas, para el propietario tradicional de tierra. El Estado también modifica su rol, en especial como oferente de tierra, a partir de la implementación de las políticas de Reforma del Estado.

Asimismo, la existencia de tierra vacante es un signo de que existen sectores urbanos de bajos niveles de ingreso que no pueden ocupar los terrenos que en algún momento podrían haber comprado, o pequeños agentes inmobiliarios que no los pueden vender. Las estrategias de intervención del Estado para estos agentes serán significativamente diferentes de las políticas para los grandes inversores o capitalistas incorporadores. Aquí, el papel que juega la participación de la población, sea a través de sus organizaciones o de manera individual, asume un papel importante.

Desde la óptica socioespacial, la existencia de la tierra vacante define, en parte, las formas de expansión urbana y los consecuentes problemas derivados de las bajas densidades, que implican mayores costos para proveer infraestructura, y por otro lado, la existencia de una cantidad de infraestructura instalada no utilizada, además de los problemas derivados de grandes tiempos y costos de transporte. Expresa, por lo tanto, irracionalidad en términos sociales, e iniquidad relativa a la apropiación privada de los beneficios producidos socialmente. Al existir una cantidad de terrenos sin uso, el conjunto de la sociedad debe mantener—a costos extremadamente altos—inversiones en infraestructura y servicios, así como su gestión administrativa.

Es decir que mientras gran cantidad de tierra urbana—con características de infraestructura y equipamiento que la definen como tal—permanece sin ocupación, un número importante de pobres urbanos deben producir su hábitat ocupando tierras sin infraestructura, localizadas en áreas no aptas para el desarrollo urbano (inundables, cercanas a basurales, etc.). Esto profundiza los procesos de segregación socioespacial.

El papel de la tierra vacante podría modificarse si su gestión formase parte de políticas de equidad urbana, según los objetivos políticos de los tomadores

de decisiones y la participación de los distintos sectores sociales. Para ello, es necesario aportar elementos explicativos para las diferentes situaciones de vacíos, junto con identificar los problemas que generan y las potencialidades de su (re)utilización, que son los objetivos de este trabajo. En un momento en que se replantean la planificación y gestión urbanas, la tierra vacante podría asumir un papel importante para todos los sectores sociales, según las políticas que el Estado implemente: para los excluidos, significaría un lugar donde vivir; para los sectores medios, abriría posibilidades de áreas verdes, equipamiento, recreación, etc.; para los inversionistas en la ciudad, aportaría acceso a tierras para los nuevos usos emergentes; para el Estado vendedor de tierras, ofrecería la posibilidad de obtener ingresos en un momento de ajuste fiscal; para la ciudad en su conjunto, constituiría una reserva para asegurar la sustentabilidad y racionalidad del capital social incorporado no utilizado.

### Acerca de la investigación

Los objetivos que dieron base a esta investigación han sido: la identificación de los problemas que genera la tierra vacante y las potencialidades de su utilización; el reconocimiento de elementos explicativos a diferentes situaciones existentes; y la elaboración de propuestas de intervención para la utilización/reutilización de dicha tierra.

La cuestión de la equidad pretende ser una de las lecturas fundamentales de los estudios y propuestas de políticas sobre los vacíos urbanos aquí presentados. Dependerá, obviamente, de la voluntad política y de la relación de fuerzas entre los diferentes sectores sociales para que dichas políticas se elaboren e implementen con tal objetivo.

La realización del estudio en varias ciudades latinoamericanas ha permitido compartir un tema que se presentaba impreciso —dada la casi inexistencia de trabajos previos en la región— y que se ha abierto, revelando un abanico de cuestiones diferentes y de mayor complejidad de lo que suponíamos cuando planteamos la investigación. Ha existido hasta dificultad para definir la tierra vacante en las diferentes realidades analizadas, debido entre otros aspectos, a la amplitud del concepto de los límites urbanos/metropolitanos. Aunque se ha elaborado una definición general a partir de una propuesta metodológica común, la misma se ha redefinido para cada ciudad.

Interesa destacar que también existen definiciones diferentes para similares situaciones de hábitats en las distintas realidades estudiadas. Por ejemplo, los *loteos clandestinos*, denominados así en la mayoría de los países de la región, en Ecuador y Perú son los *loteos pirata*. Lo mismo ocurre con los asentamientos espontáneos y los inquilinatos, entre otros términos, lo que nos señaló la necesidad de presentar un glosario de términos usados a lo largo de los distintos capítulos.

Dada la complejidad de situaciones diferentes y definiciones operacionales variadas respecto a la tierra vacante, el énfasis puesto en cada uno de los

trabajos de este volumen es particular, aunque los elementos explicativos—fundamentales para poder recomendar políticas para la utilización de la tierra vacante—y las propuestas de gestión sobre los vacíos, son similares.

Los trabajos de Lima y Rio de Janeiro enfatizan el análisis de casos para explicar situaciones paradigmáticas en la primera de las ciudades, y para proponer intervenciones en la segunda. El estudio sobre Quito coloca a las tierras de “engorde”—es decir, los grandes macizos que han quedado entre áreas urbanizadas—como las áreas más importantes para una explicación del desarrollo urbano actual de la ciudad, y sobre las cuales es necesario proponer formas de gestión. El análisis de San Salvador muestra una dimensión diferente: la tierra vacante “latente”—es decir, lotes que aún se hallan ocupados por numerosas edificaciones de todo tipo, y que están a la espera de ser demolidas, dado su nivel de deterioro y obsolescencia, en el centro urbano. El caso de Buenos Aires muestra un abanico de tipos de tierra vacante, siendo necesarios diferentes instrumentos de intervención sobre ellos.

Es importante destacar que los vacíos urbanos no han sido tema de interés de investigadores en las ciudades analizadas, ni tampoco de los organismos dedicados a la planificación, en ningún nivel de gobierno; en consonancia con ello, existe una inmensa dificultad para conseguir información, dado que no hay registros actualizados y disponibles. A pesar de que en algunos países, como Brasil, se le atribuye al fenómeno de la tierra vacante una importancia central en cuestiones de política urbana, los datos existentes sobre la misma son escasos y frágiles.

La totalidad de los estudios fue elaborada tratando de superar las insuficiencias de la información disponible, pues, dadas las limitaciones para la realización de la investigación, se ha trabajado fundamentalmente con fuentes secundarias, entrevistas y recopilación de información periodística, pero no se ha realizado un relevamiento de las tierras sin uso en cada una de las ciudades, lo que hubiera permitido un mayor nivel de profundidad en el análisis.

#### **Caracterización de los vacíos en las ciudades estudiadas**

La tierra vacante constituye un porcentaje importante de las áreas urbanizadas en las ciudades estudiadas, que podría albergar a una cantidad considerable de población que actualmente permanece sin acceso a la tierra urbana. En Rio de Janeiro las áreas vacías significan cerca del 44% de la superficie del municipio. En Quito se estima que aproximadamente el 21,7% del suelo urbano de la ciudad corresponde a tierra vacante. En San Salvador, aunque actualmente el número de predios baldíos no representa más que el 4,65% del área total del Distrito Comercial Central, existe tierra vacante “latente,” constituida por numerosas edificaciones que están a la espera de ser demolidas, pero que permanecen en desuso o son utilizados de forma marginal debido al estancamiento de inversiones. Este tipo de tierra puede llegar al 40% del total de esta área. En Lima se estima que la tierra vacante representa el 10% de la total superficie urbana. En Buenos Aires, aproximadamente el 32% de la superficie urbanizada del Área Metropolitana se halla sin uso.

Existe una cantidad de baldíos que se encuentran ofertados en el mercado, y una cantidad más o menos significativa, según las distintas realidades, que permanece aún sin ofertar y con posibilidades de que continúen vacantes en un incierto horizonte de tiempo. Pareciera que esta situación fuese no funcional al mercado de tierras en su conjunto, pero sí funcional a las lógicas de sus propietarios. No obstante, en algunas ciudades, ni siquiera lo es para éstos: en algunos submercados, como aquel destinado a los sectores más pobres de la población en Buenos Aires, las tierras vacantes no se ofertan por falta de demanda, debido al mayor empobrecimiento de la población y a los cambios en la comercialización, particularmente los cortos plazos de financiamiento. Por lo tanto, sus propietarios estarían obteniendo pérdidas en vez de beneficios, por la falta total de demanda y la desvalorización consecuente de las propiedades.

Dentro de la tierra vacante que se oferta, existen diferencias entre las áreas urbanas estudiadas, e incluso, dentro de los múltiples submercados en una misma área. La tierra colocada en el mercado depende de la concentración de los agentes, de la dinámica del mercado, de la particular relación entre submercados formales e informales y de la demanda efectiva en cada uno de ellos. Es decir que hay tierra vacante que se oferta en el mercado (pudiendo pasar más o menos tiempo para su venta y ocupación, dependiendo de la dinámica específica de cada sector—o segmento—de la demanda) y tierra vacante que no es ofertada.

La intensidad de los vacíos es sumamente heterogénea dentro de cada área urbana dependiendo de las formas de crecimiento particular que han tenido las mismas, los tipos de propietarios, los usos según las demandas, las expectativas no concretadas de localización de actividades productivas y las obras públicas realizadas. Se encuentran localizados mayoritariamente en las zonas periféricas de los ejes de expansión de las ciudades/áreas metropolitanas y, en menor magnitud, en las áreas centrales e intersticiales.

La tierra vacante se halla en manos de múltiples actores, que han ido cambiando a lo largo de las últimas décadas y poseen particularidades en las distintas ciudades estudiadas. Los principales son:

- los agentes—legales e ilegales—que han producido tierra urbana a lo largo de las últimas cinco décadas y las retienen, a la espera de valorización;
- los pequeños propietarios que pudieron comprar pero no ocupar, o la poseen como reserva;
- los propietarios agrícolas; y
- el Estado y otras instituciones públicas.

El período que permanecen vacantes difiere bastante. Mientras en Buenos Aires, en algunos casos son baldíos urbanos desde hace más de cuarenta años, en Quito y Lima se trata de nuevos vacíos, en correspondencia con el período de gran crecimiento poblacional de dichas ciudades y la ampliación de sus áreas de expansión de los últimos años.

### Hacia la interpretación de la tierra vacante

A lo largo del estudio, se han identificado los elementos explicativos más significativos de las causas de los vacíos urbanos:

- Las políticas del Estado sobre regulación y comercialización del suelo urbano—que no han tenido casi ningún efecto sobre la constitución de vacíos—y sobre tierra agrícola; dado que prácticamente no existe ninguna prohibición de incorporación de suelo rural a las áreas urbanas, éstas han podido extenderse casi indefinidamente, hasta que alguna limitante natural lo impidiese de manera rotunda.
- No existe ningún marco jurídico específico sobre tierra vacante. En ninguno de los casos considerados ha existido una articulación entre las políticas de desarrollo urbano (o hacia el mercado de tierras) y la política tributaria. Aunque en algunas ciudades existen tributos diferenciales para baldíos y construcciones, siendo que los primeros deben pagar más por estar sin uso, ello no ha significado una real intervención para su colocación en el mercado o su construcción.
- La complejidad de la estructura del mercado de tierra y de la organización de los submercados—legales, ilegales y clandestinos—y las variaciones que existen entre las dinámicas propias de éstos y la magnitud relativa de los agentes actuantes en cada uno de ellos, tanto públicos como privados, que define sus posibilidades de retención. Este cuadro se hace aún más complejo por los altos precios relativos y la falta de financiamiento.
- Las fuertes relaciones con el mercado de tierra rural. En algunas realidades, como la peruana, la reforma agraria y otros procesos vinculados abrieron un submercado informal de tierras para sectores de menores ingresos, que funciona paralelo a la formación de barriadas. En otras, como en Buenos Aires, la magnitud de la expansión en los años cincuenta no se comprende sin analizar la dinámica del sector agropecuario periurbano.
- Las modificaciones macroeconómicas que definen el interés de invertir en tierra como reserva de valor en relación a otras formas de inversión, como en los sectores productivo y financiero.
- Los cambios en la estructura de la economía urbana regional y local, en consonancia con las modificaciones de la economía nacional e internacional, que terminan modificando la localización de las actividades. Ha habido expectativas no cumplidas de crecimiento industrial y/u otras actividades productivas (como en la etapa del “desarrollismo” en muchos de nuestros países, alrededor de la década del sesenta) y el desaceleramiento de la industria, a partir de cambios en el modelo económico imperante en la mayoría de nuestros países, desde mediados de la década del setenta, ha dejado tierra sin uso para dicho fin. Al mismo tiempo, posee un impacto sobre la demanda solvente por tierra residencial, reduciendo la misma.

- Las modificaciones en los sistemas de transporte y la accesibilidad relativa, según sectores sociales. Se ha privilegiado el uso del automóvil, realizándose grandes inversiones públicas en obras de infraestructura, en especial, autopistas. Por lo tanto, los sectores de altos ingresos pueden acceder a áreas que antes no podían, desarrollándose emprendimientos para dichos sectores en tierras antes vacantes, como en Buenos Aires. En paralelo, el aumento en las tarifas de transporte colectivo—en especial desde los procesos de privatización—ha significado una disminución en la accesibilidad de sectores de bajos ingresos, vinculada también al empobrecimiento de dichos sectores.
- Los cambios en el sector transporte también han liberado grandes terrenos, que han quedado vacantes o reutilizados según las ciudades. Ello se vincula a la política de liberación de suelo estatal para su posterior venta, a partir de los procesos de Reforma del Estado y ajuste fiscal implementados en nuestros países.
- El empobrecimiento de la población a la cual estaban destinados los loteos para sectores de bajos ingresos.
- La privatización de los servicios de infraestructura básica, y el consecuente aumento de las tarifas, imposible de afrontar por la población de bajos ingresos.

#### **Potencialidades y recomendaciones de aprovechamiento**

Existe una cantidad relativamente importante de tierra vacante en condiciones urbano-ambientales capaces de soportar actividades residenciales o productivas. Esta capacidad de soporte instalada no utilizada significa un recurso social desaprovechado; estas tierras podrían ser utilizadas de inmediato. Pero también existe una cantidad de tierra vacante con escasas o nulas condiciones urbano ambientales de ocupación, en términos de infraestructura básica, inundabilidad, erosión, riesgo sísmico, accesibilidad, etc. Esto ocurre en ciudades donde existieron escasas regulaciones para convertir tierra rural a urbana, como en Argentina, o donde no existían áreas de preservación ecológica, como es el caso de Quito.

Una porción de tierra vacante, pues, debería ser objeto de inversiones en infraestructura básica para su utilización urbana. Otra parte de la misma, la que se encuentra con riesgos de inundación, erosión o contaminación, debiera quedar fuera de la posibilidad de utilización, a menos que se realicen grandes inversiones para preservarla de estos problemas ambientales. En Buenos Aires, por ejemplo, las tierras vacantes en áreas pantanosas han sido aprovechadas por grandes empresas para realizar sus inversiones en clubes de campo y barrios privados, previamente a la realización de rellenos y lagos reguladores para mejorar las condiciones ambientales de dichas tierras.

Por otra parte, es importante el papel que podría asumir la tierra vacante como reserva ambiental vinculada a la sustentabilidad urbana, dada la carencia

de áreas verdes en la mayoría de las ciudades y áreas metropolitanas latinoamericanas. En el caso de tierra de propiedad privada, sería necesario analizar mecanismos de gestión para utilizarla como reserva, incluyendo compensaciones a los propietarios privados. En el caso de la tierra pública, parecería que ello fuera más fácil, aunque también depende de la voluntad política de los tomadores de decisiones.

Si bien los resultados de esta investigación poseen un carácter exploratorio, y se los considera como una primera contribución al estudio sobre tierra vacante, permiten la elaboración de *recomendaciones generales* para la gestión de la misma, enmarcadas en las posibilidades concretas y limitaciones para su utilización, desde el punto de vista jurídico así como de objetivos políticos, económicos y sociales.

- Las políticas sobre la tierra vacante deben formar parte de la gestión democrática de la política global de la ciudad y de la gestión de la tierra en especial. El aprovechamiento de los vacíos debe estar subordinado a los proyectos gubernamentales estratégicos.
- Es necesario fortalecer las instituciones dedicadas a la planificación urbana y al medio ambiente—y su articulación—así como la capacidad, credibilidad y liderazgo de la municipalidad en la gestión del suelo urbano, haciendo participar de ella a los actores sociales involucrados en la construcción de la ciudad.
- La política de vacíos debe facilitar y potenciar el funcionamiento del mercado. El Estado debe realizar una regulación concentrada en áreas donde el mercado no actúa con fluidez o donde específicamente quiera desarrollar programas urbanos. Una forma de hacerse efectiva esta recomendación es que el municipio coloque suelo en el mercado. También podría integrar sus reservas estratégicas, justamente, a través de la compra de vacíos intersticiales, o mediante el canje de tierra por deuda fiscal al municipio, por parte de los propietarios de tierra vacante.
- El Estado debe desarrollar programas bajo una concepción de urbanización asociada, entendida como una forma de articulación entre el poder público y la iniciativa privada.
- Las políticas hacia los vacíos podrían utilizarse como estrategias auxiliares para reducir o contrarrestar la dinámica de la estratificación socio-espacial y por lo tanto la segregación urbana, a través de la implementación de instrumentos que persigan disminuir la renta diferencial intraurbana, promoviendo una mayor homogeneización del conjunto urbano. El direccionamiento preferencial de infraestructura hacia las áreas menos dotadas podría ser uno de estas políticas.
- Se debe incentivar la ocupación de los vacíos en las áreas con mayor infraestructura, estimulando la densificación. Dichos incentivos deben estar articulados a otras regulaciones del mercado, porque de lo contrario, pueden aumentar excesivamente los precios de los terrenos en dichas áreas.

- Las políticas tributarias deben estar relacionadas a los objetivos de la política urbana. Deben incorporarse mecanismos para la recuperación de las plusvalías urbanas generadas por la inversión pública, que recuperen parte del valor otorgado a las tierras vacantes.
- Se deben considerar las condiciones ambientales—en términos de soporte de actividades urbanas o reservas—a los fines de desarrollar una política de uso de tierra vacante tendiente a proteger a la ciudad para el futuro, asegurando su sustentabilidad, así como la efectividad de los planes de desarrollo urbano, pudiendo potenciar los mismos.



# Glosario

**Asentamientos:** en Argentina, son ocupaciones organizadas de tierra de propiedad del Estado o privada, con asesoramiento técnico de ONGs; poseen un trazado regular de terreno y se desarrollan con un patrón urbano similar a los barrios de loteos legales; pueden llegar a poseer 20.000 habitantes.

**Casas tomadas:** en Argentina, viviendas individuales o colectivas, de propiedad del Estado o privadas, que habían permanecido vacías, debido a procesos de expropiación para la realización de obras públicas no concretadas, o por estar localizadas en áreas con inundaciones recurrentes, que la población de bajos ingresos ha ocupado, en especial desde los años ochenta, y que poseen o no organizaciones sociales, según los casos.

**Conventillos** (ver también **tugurios**): alquileres subestándar, con precios más bajos que el mercado pero que muchas veces no siguen los trámites legales.

**“Charters”:** en Buenos Aires, transportes de diferente tamaño, con recorridos fijos, que los usuarios contratan, en general, mensualmente; muy pocos poseen aprobación para funcionar.

**Eriazo o eriaza:** en Perú se refiere a la tierra que, por su naturaleza, no puede ser cultivada. A diferencia, por ejemplo, de Santiago de Chile en que el término alude en parte a un vacío urbano.

**Haciendas:** propiedades de uso rural.

**Hoteles-pensión:** viejos hoteles, en general en edificios muy deteriorados, a los cuales se les ha subdividido las habitaciones originales en dimensiones mínimas, las cuales son alquiladas mensualmente. Son “conventillos” encubiertos, aunque poseen un régimen legal por el cual sólo están autorizados a ofrecer alojamiento transitorio. Su precio de mercado es muy superior al del inquilinato.

**Huasipungos:** en Ecuador, forma particular de tenencia de la tierra, desde la época colonial, por la cual se otorgaba a los campesinos una parcela de tierra, además de su jornal.

**Huertos familiares:** propiedad familiar de uso hortícola para propio consumo.

**Inquilinato/conventillo/cortiço/mesón/tugurio y alquiler subestandard:** Vivienda colectiva donde usualmente vive una familia en cada habitación (producto de la subdivisión de las habitaciones originales de la casa, en muchas ocasiones). Las familias comparten los servicios sanitarios y lavaderos. Los alquileres son los más bajos del mercado; en muchos casos, no siguen los trámites legales correspondientes, y no existe estatuto legal que los reglamente.

**Loteamiento/fraccionamiento/parcelamiento:** es el proceso de subdivisión de las grandes parcelas en lotes individuales.

**Loteo/lotización/urbanización:** subdivisión de grandes parcelas en lotes individuales, de tamaño y servicios urbanos acorde a la legislación vigente en cada país, para el caso de la tierra legal, o en las dimensiones que los loteadores irregulares o clandestinos lo decidan. En el caso particular de Quito, la legislación vigente llama subdivisión, cuando se trata de hasta diez lotes, y urbanización para parcelamientos de más de diez lotes.

**Loteos irregulares y clandestinos:** aunque no hay una distinción exacta, en general la distinción oficial entre los **loteos irregulares y clandestinos** es la siguiente:

**Loteos clandestinos/barríos pirata:** han presentado a las autoridades el proyecto de subdivisión.

**Loteos irregulares:** han presentado a las autoridades el proyecto de subdivisión de la gran parcela (PAL) pero la no conformidad se refiere a uno o más de los diversos trámites necesarios para la aprobación final de un loteo; es decir que cuando los completen, pueden pasar a ser legales.

**Macizo/gran parcela:** superficie de tierra, sin uso o con uso rural, a subdividir en urbana.

**Parcela/lote:** mínima superficie de terreno urbano, que se deriva de subdivisiones legales o ilegales.

**Parcelaciones de cooperativas de vivienda:** loteos realizados por cooperativas de vivienda (forma legal por la cual varias familias realizan una asociación con el fin de parcelar y conseguir crédito para construir viviendas) en especial en Ecuador.

**Parcelero:** pequeño propietario agrícola. Usado fundamentalmente en Perú.

**Sobrado:** en Brasil, edificación del período colonial, generalmente de dos pisos, en que el piso superior es utilizado con fines residenciales y la planta baja con fines comerciales.

**Sudestada:** en Buenos Aires, debido al fuerte viento del sudeste, el Río de la Plata no puede desaguar en el océano Atlántico, y se desborda sobre su margen derecha, anegando zonas costeras del Área Metropolitana de Buenos Aires; afluentes del mismo río también se desbordan provocando inundaciones en el interior del Área.

**Tambos:** explotaciones pecuarias dedicadas a la producción lechera.

**Terrenos comunales indígenas:** poseen un régimen particular de tenencia que por su naturaleza histórica, cultural y legal, contiene restricciones para su venta en el mercado; son administrados colectivamente por los miembros de la comuna, y se destinan casi exclusivamente al uso familiar.

**Tugurios (ver también conventillos):** alquileres subestándar, con precios más bajos que el mercado pero que muchas veces no siguen los trámites legales.

**Urbanizaciones abiertas:** en Ecuador, loteos de más de diez lotes, con todos los servicios.

**Urbanizaciones o condominios cerrados:** loteamientos en los cuales existen límites precisos (más o menos materializados) con el espacio urbano exterior. Generalmente poseen algunos equipamientos comunes (tales como deportivos o escolares) por los cuales los propietarios pagan expensas.

**Villas (misericordia)/favelas/asentamientos espontáneos:** ocupaciones de tierra de propiedad del Estado o privada, generalmente sin organización previa; la ocupación comienza por una o varias familias, a las cuales se van agregando, a lo largo de un tiempo más o menos largo, otras, hasta configurar algunas de más de 50.000 habitantes. Asentamientos de hecho.

## Tierra vacante en Rio de Janeiro

### Aproximación a la situación actual y bases para la formulación de una política

*Fernanda Furtado y Fabricio Leal de Oliveira<sup>1</sup>*

**U**na primera pregunta que se plantea en la aproximación al tema de los vacíos urbanos se refiere a la propia delimitación de lo que debe o no debe ser incluido en esa categoría. Entre las grandes parcelas<sup>2</sup> de tierra periurbana y los lotes individuales vacíos en el interior de la ciudad, se identifican en las ciudades brasileñas una serie de situaciones intermedias que pueden ser reconocidas como objetos de intervención. Si bien el tamaño de la parcela no debe ser el principal factor a considerar en el reconocimiento o en una tipología de los vacíos urbanos, tampoco debe ser desechado de inmediato, puesto que es la base de las orientaciones de las políticas existentes.

En Brasil, dado el desarrollo histórico de la cuestión de los vacíos, la aproximación más tradicional es la que reconoce como objeto de intervención a la gran parcela de tierra existente en un entorno ya urbanizado—es decir, inscrita en un ambiente ya parcelado o en proceso de subdivisión—y con acceso directo o factible, en el corto plazo, a la infraestructura básica. Por otro lado, en varios casos la legislación municipal actual no discrimina para efectos de la intervención, entre las grandes parcelas y los lotes urbanos.<sup>3</sup>

Sintéticamente, se pueden distinguir dos ejes principales en las preocupaciones concretas existentes en el tratamiento de los vacíos urbanos:

- La subdivisión de grandes parcelas. Este eje, que estimula a la ocupación extensiva de la ciudad, es orientado por la lógica del aumento de la oferta de tierra urbanizada y la consecuente caída de precios del suelo.

---

<sup>1</sup> Traducción de Gerardo Silva

<sup>2</sup> En el contexto de este trabajo, área de más de 10.000 m<sup>2</sup>.

<sup>3</sup> Es el caso en la ciudad de Rio de Janeiro, cuyo Plan Director incluye como objetos de intervención para fines de cobro del Impuesto Predial y Territorial Urbano progresivo en el tiempo, a todos los terrenos vacíos con mas de 250 m<sup>2</sup>, mientras que en la ciudad de Porto Alegre, por ejemplo, la política oficial considera solamente a los lotes mayores de 3.000 m<sup>2</sup>.

- La ocupación de lotes ya parcelados. El punto central de esta preocupación es la promoción de la densificación urbana, y la lógica es la de la optimización del uso de un recurso escaso (la infraestructura urbana) con la contención de una expansión urbana innecesaria.

Otro conjunto de tierras sometidas a una política de control y aprovechamiento de vacíos urbanos, generalmente objeto de políticas más específicas, son aquellas parcelas localizadas en las áreas centrales, sean las degradadas o las que perdieron su uso tradicional, o las áreas remanentes de “cirugías” urbanas.<sup>4</sup>

Cada uno de estos ejes, más allá de orientar determinaciones políticas a veces contradictorias, suscita diferentes cuestiones cuando se vinculan con las características relativas a la propia parcela y a la región en que se inserta. Otros factores imprescindibles para la comprensión de las tierras vacantes son sus características físicas propias y relativas al conjunto urbano, la infraestructura y los servicios existentes en el entorno, a quién pertenecen y bajo qué situación jurídica, y para qué uso están previstas.

La consideración del conjunto de esas variables genera una infinidad de posibilidades alternativas que deben ser objeto de evaluación en la definición de pautas para el diseño de una política para los vacíos urbanos en sus diversas variaciones.

En este trabajo se realiza un primer esfuerzo de identificación de algunas de esas posibilidades y de sus manifestaciones en Rio de Janeiro, intentando avanzar en el reconocimiento de las principales cuestiones y elementos más importantes a considerar en la definición de programas para el control y aprovechamiento de las tierras vacantes urbanas de la ciudad.

## **El reconocimiento de la cuestión de los vacíos urbanos en Brasil**

### **El diagnóstico del problema en la literatura y en la política pública**

Sin duda el tema de los vacíos urbanos ha tenido un rol importante en los diagnósticos de los problemas asociados a la urbanización de las ciudades brasileñas, sobre todo a partir de los años setenta. La literatura y otros documentos de políticas públicas a partir de mediados de aquella década sitúan a las tierras vacantes urbanas, y sus propietarios, en la condición de enemigos sociales.

El debate es contemporáneo al informe de Hábitat I, realizado en Vancouver en 1976, que entre sus recomendaciones incluye la necesidad de combatir los vacíos urbanos (IFHP, 1981). En Brasil, la cuestión de la tierra vacante está presente en los estudios académicos u oficiales sobre diferentes aproximaciones al funcionamiento del mercado de tierra urbana, temática que asume importancia en el contexto de un gran aumento de precios de los terrenos, de

<sup>4</sup> Ejemplos de ambas situaciones en Rio de Janeiro incluyen, en el primer caso, áreas portuarias o de apoyo a las actividades del puerto, y en el segundo, una extensa área de terrenos vacíos, remanentes de la apertura de la Av. Presidente Vargas, en los años '40.

crecimiento exponencial de las poblaciones urbanas y de expansión territorial descontrolada de las ciudades brasileñas.

En el conjunto de esos documentos, que incluyen informes de seminarios (FUNDAP, 1978; CNDU, 1980 y 1982), diagnósticos oficiales (PLAMBEL, 1978; COGEP, 1980), estudios realizados o encargados por instituciones públicas (ASTEL, 1978; CEPAM, 1982) y otros estudios (Sayad, 1977; Bolaffi, 1980; Campanario, 1981; Clichevsky, 1982, entre otros), las relaciones entre dos grandes aspectos sobresalen en la identificación de los problemas originados o ampliados por el mantenimiento de los baldíos: la especulación del suelo y la escasez de infraestructura y servicios urbanos.

Al primer aspecto son asociados, por un lado, la herencia de una estructura de la propiedad arcaica y, complementariamente, una tradición de fuertes derechos de propiedad, en el contexto de tributos inmobiliarios históricamente muy bajos,<sup>5</sup> y, por otro lado, la estrategia de loteadores (Bonduki e Rolnik, 1979) y de promotores inmobiliarios, en el marco de la ausencia, hasta entonces, de políticas normativas de la expansión territorial de las ciudades.<sup>6</sup> Como consecuencia, el proceso de retención-especulación (Campanario, 1984) es comprendido como el que ofrece las condiciones para la diseminación de los vacíos urbanos.

Por su parte, la cuestión de la infraestructura urbana se define a partir del reconocimiento de una insuficiencia crónica de recursos para su provisión pública, en escala compatible con el crecimiento y desarrollo urbanos, y de forma concomitante, de una reiterada mala asignación de los recursos disponibles, en que la dotación de recursos en áreas de concentración de terrenos vacantes tiene como consecuencia la ociosidad de la infraestructura instalada (Bolaffi, 1980). Las relaciones entre los dos aspectos identificados definen la nocividad de los vacíos urbanos, los cuales representarían la expresión concreta de la apropiación privada de beneficios producidos socialmente, y ponen de manifiesto su co-responsabilidad por los fracasos en esferas como las de la política habitacional y de la planificación del crecimiento de las ciudades.

Además del aporte de esos estudios, la publicación del documento anual de la Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil refuerza la percepción del tema como una cuestión política de alcance nacional: “Alcanza hoy proporciones graves la cuestión del *stock* de terrenos para fines especulativos. Grandes parcelas o lotes vacíos guardados para estos fines ocupan, en promedio, la tercera parte de los espacios edificables de las ciudades brasileñas.” (CNBB, 1982, p. 9).

---

<sup>5</sup> Los montos y el cobro del Impuesto Predial y Territorial Urbano (IPTU) son reconocidamente débiles, y el impuesto sobre las ganancias obtenidas en la compra y venta de bienes inmuebles tiene uso intermitente, además de estar sujeto a una serie de exenciones. Complementariamente, la Contribución de Mejoras—a pesar de estar inserta en la legislación de forma ininterrumpida desde la Constitución Federal de 1946—ha sido considerada históricamente como de muy difícil aplicación.

<sup>6</sup> La Ley N° 6.766, de 1979, de Parcelación del Suelo Urbano, a pesar de contener innovaciones tales como la penalización del loteador clandestino y la reducción de la desvinculación de las competencias federal (legislación de registros) y municipal (normas urbanísticas) en la producción de loteos (Walacer, 1981), es reconocidamente insuficiente para controlar esos procesos.

Ese criterio relativamente uniforme del reconocimiento de los vacíos como problema social se refleja en la formulación del Proyecto de Ley de Desarrollo Urbano, elaborado a lo largo de varios años y sometido a los trámites de aprobación en 1983. El documento contemplaba las directrices y avanzaba en la definición de instrumentos de intervención necesarios para el control de la urbanización por el poder público, a través de la acción integrada de entidades en los distintos niveles de gobierno de la federación.<sup>7</sup>

En definitiva, el diagnóstico que se fue consolidando llevó a la reducción de la comprensión del fenómeno de los vacíos urbanos a una sola dimensión, vinculada a la escasez de la oferta de tierras disponibles y el consecuente aumento de sus precios. Esa comprensión reducida oscurece otras dimensiones pertinentes en el contexto brasileño, como es la tierra vacante por motivo diverso de la retención-especulación de parte del propietario, o que la apropiación privada de beneficios producidos socialmente no es necesariamente limitada a los terrenos vacíos.

Ese abordaje, a pesar de sus limitaciones, es absorbido en la propuesta popular de enmienda al proyecto constitucional, por iniciativa del Movimiento Nacional de la Reforma Urbana, a partir de la cual se incluye el tema de los vacíos urbanos en la nueva carta constitucional, promulgada en 1988. En los años siguientes, la inclusión del tema es replicada a otros niveles de gobierno, con la elaboración de las Constituciones Estaduales, de las Leyes Orgánicas y de los Planes Directores Municipales (de Grazia, 1990).

Además del aspecto legal, ese enfoque es el que predomina hasta hoy en Brasil en la comprensión del fenómeno, que sigue reconociéndose como de gran magnitud, así como una de las más visibles expresiones de la cara antisocial de la urbanización de las ciudades brasileñas (Oliveira et al., 1989; Rolnik et al., 1990). Son pocos y recientes los estudios que buscan avanzar en esa interpretación, señalando los equívocos de tesis como la que presupone que los vacíos urbanos son siempre indeseables (Smolka, 1994), o la que limita su universo al aspecto de la retención de tierras que no participan en la oferta de terrenos urbanos (Furtado, 1994).

El estado del conocimiento del tema en Brasil, relacionado con la existencia de los vacíos como fenómeno importante en la realidad, apunta entonces hacia la necesidad de avanzar en la comprensión de los diversos aspectos que asume la cuestión en la actualidad de las ciudades brasileñas. Se debe involucrar no sólo la superación de la visión restringida del tema en el control de esas manifestaciones sino también el aprovechamiento de los vacíos existentes, a través de la incorporación del tema en los nuevos desafíos de la gestión municipal, que abarca puntos como la renovación de áreas centrales, las soluciones habitacionales para la población de bajos niveles de ingreso y/o la utilización de áreas de propiedad institucional.

---

<sup>7</sup> El Proyecto de Ley, a pesar de ser muy trabajado y debatido, nunca fue aprobado, pero muchos de los puntos por entonces desarrollados, entre ellos el que definía las líneas de intervención sobre la cuestión de los vacíos urbanos, resurgen en otras iniciativas para establecer las bases legales para la política urbana en el país.

### **El marco legal nacional y criterios para la actuación municipal**

La importancia de la cuestión de la tierra urbana vacante en Brasil se expresa en su inclusión como uno de los puntos centrales en el capítulo dedicado a la política urbana en la Constitución Federal del 1988. En su Artículo 182, se define la forma de actuación municipal para inhibir el mantenimiento de la misma: 1. parcelamiento o edificación compulsiva; 2. impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana, progresivo en el tiempo; y 3. expropiación con pago mediante títulos de la deuda pública de emisión previamente aprobada por el Senado Federal, con plazo de rescate de hasta diez años, en cuotas anuales, iguales y sucesivas, asegurados el valor real de la indemnización y los intereses legales.

Dos ideas principales son reconocidas en esa legislación y en las demás leyes que la complementan o la siguen. Primero está la sumisión de los derechos de propiedad a su función social, garantizada en la ley federal, y traducida como la subordinación de los derechos de propiedad al uso efectivo de la tierra. La segunda idea es la reducción del interés económico del propietario en la retención de la tierra, con la progresividad del impuesto.

Estas ideas forman la base legal a partir de la cual se faculta a los municipios con la inclusión del tema en sus Planes Directores y la orientación de sus acciones concretas. Sin embargo, la aplicación inmediata de la ley todavía suscita controversias, cabiendo la interpretación alternativa de que es necesaria una reglamentación de la ley federal, cuya iniciativa todavía no se plasmó. A ello se suman otras cuestiones relativas a ambigüedades en la letra de la ley, como los principales alegatos a la ausencia casi total de su implementación, o a su disputa judicial en diferentes ciudades.<sup>8</sup>

Las dificultades para la implementación del rol de instrumentos de aplicación sucesiva previstos constitucionalmente, no obstante, sobrepasan en gran medida el aspecto más restringido de la necesidad de reglamentación de la legislación. La misma se orienta hacia una interpretación unidimensional, en las políticas locales, de las diversas realidades presentes en el país, y de las distintas manifestaciones incluidas en el tema.

La perspectiva de utilización de los preceptos constitucionales en el caso concreto de las ciudades brasileñas, que comparten con otros países latinoamericanos características que inciden sobre la cuestión de los vacíos—tales como el acelerado proceso de urbanización, la proliferación de asentamientos urbanos informales y una intensa segregación socioespacial—provoca de inmediato el planteamiento de algunos interrogantes sobre la operatividad de las bases legales, tales como:

- ¿Qué meditaciones serán necesarias para que la institución de la subdivisión obligatoria de grandes parcelas pueda permitir el acceso a la tierra con servicios básicos instalados para la población de menores ingresos?

---

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, el relato de Silva (1996), por ocasión del Seminario “Políticas Públicas para el Manejo del Suelo Urbano” (Pólis, 1996), que sintetiza los principales debates y cuestiones identificadas sobre este punto.



- ¿Cómo calibrar la institución de la edificación obligatoria para que ésta no resulte en una utilización poco provechosa de los terrenos vacíos en áreas consolidadas, en las cuales el costo de reposición de áreas disponibles pueda llegar a tornarse más oneroso para la sociedad?
- En relación con la aplicación del impuesto progresivo en lotes menores en áreas ya servidas, ¿cómo distinguir al propietario del lote que no construye por motivos especulativos de aquel que no tiene rendimiento o acceso al crédito necesario para hacer frente a los gastos de construcción?
- En el caso de las expropiaciones—y suponiendo que las tierras expropiadas sean puestas a la disposición de la población más carente—¿qué influencia podrá tener esto sobre el resto del mercado de tierras, del cual este sector de la población actualmente no participa?

Preguntas como las esbozadas aquí no tienen respuestas inmediatas que puedan orientar la formulación de una política de vacíos urbanos en la esfera municipal.

Una de las referencias fundamentales para cualquier orientación de política relacionada a la producción, mantenimiento y aprovechamiento de los vacíos es la *infraestructura urbana*. A partir de su consideración se pueden diseñar políticas para la optimización de los recursos existentes o, de manera no necesariamente excluyente, el direccionamiento preferente de infraestructuras hacia las áreas menos dotadas. En el primer caso, la orientación favorece la ocupación de vacíos en las áreas más dotadas, estimulando la densificación y desestimulando la expansión urbana extensiva. En el segundo caso, el objetivo es el de disminuir la renta diferencial intraurbana, promoviendo una mayor homogeneización del conjunto urbano. La política de vacíos urbanos, en este caso, se presenta como una estrategia auxiliar para reducir o contrarrestar la dinámica de la estratificación socioespacial.

En relación a la asignación de infraestructura urbana, la tierra vacante en una determinada área puede ser tratada de forma diferenciada según el ingreso de la población. En esa articulación se incluye la capacitación de las áreas ocupadas por la población más pobre, con subsidios y/o beneficios crediticios en la provisión de infraestructura, observando el mantenimiento del perfil de la población en la ocupación de los vacíos del área. En lo que se refiere a los vacíos urbanos en las áreas de ocupación de la población de mayores ingresos, el mismo criterio puede orientar la recuperación de parte de las inversiones en infraestructura y equipamiento, por la vía de la tributación general, o a través de la utilización de otros instrumentos fiscales y urbanísticos.

Otro criterio relevante en la orientación de políticas de vacíos urbanos enfoca la estructura de la propiedad de la tierra, involucrando tanto los aspectos asociados específicamente a la propiedad como aquellos relacionados al parcelamiento existente. Además de orientar las políticas de desestímulo a la retención especulativa de suelo, ese criterio tiene un papel fundamental en la viabilización de aquellos proyectos gubernamentales que dependen de la

utilización de determinados terrenos vacíos, a la vez que éstos no siempre se encuentran vacantes por razones vinculadas a la lógica de la especulación.

Esos criterios se suman al conjunto de ítems necesarios para una aproximación a las distintas situaciones actuales en Brasil en cuanto al reconocimiento del tema de los vacíos urbanos en el panorama local. Las formas de organización, combinación y jerarquización de esos criterios, sin embargo, dependen no sólo de las prioridades y motivaciones establecidas por el poder ejecutivo en cada escenario local—como serían las de aprovechamiento o de control de los vacíos—sino también de las orientaciones de política a las cuales están afiliadas esas administraciones.

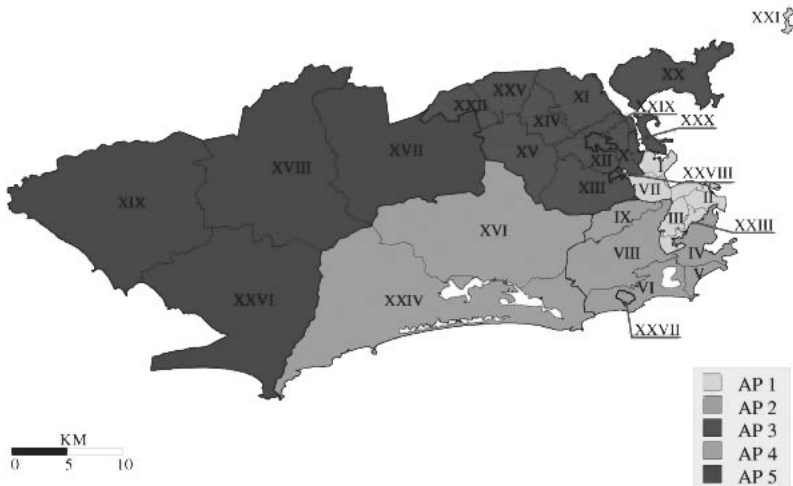
## Bases para la aproximación al tema en Rio de Janeiro

### El ordenamiento territorial y la organización socioespacial de la Ciudad

A efectos del planeamiento y control del desarrollo de la ciudad, el poder público municipal de Rio de Janeiro reconoce la división de la ciudad en cinco Áreas de Planeamiento (AP—ver Mapa 1): el área central (Área de Planeamiento 1: AP1), la zona de ocupación consolidada inmediata (Área de Planeamiento 2: AP2) y los grandes vectores de crecimiento de la ciudad, para la zona norte (Área de Planeamiento 3: AP3), para la región de expansión sudoeste (Área de Planeamiento 4: AP4) y para la zona oeste (Área de Planeamiento 5: AP5). En el Cuadro 1 se exponen datos poblacionales y de crecimiento demográfico reciente, que conforman un mapa general de los distintos niveles de consolidación de las Áreas de Planeamiento.

MAPA 1

### Municipio de Rio de Janeiro—Áreas de Planeamiento y Regiones Administrativas (1997)



Ver inserto para una versión del Mapa 1 a color.

CUADRO 1

**Población y densidad demográfica bruta en la Ciudad de Rio de Janeiro, según las Áreas de Planeamiento**

Áreas de Planeamiento	Población en 1980	Población en 1991	Evolución 1980–1991 (%)	Densidad demográfica bruta en 1980 (hab/ha)	Densidad demográfica bruta en 1991 (hab/ha)
AP1	338.531	303.695	-10,29	95,1	85,0
AP2	1.130.135	1.034.612	-8,45	114,2	104,4
AP3	2.250.180	2.323.983	3,28	108,3	111,8
AP4	356.349	526.302	47,69	11,7	17,3
AP5	1.015.595	1.292.176	27,23	16,7	21,2
Total	5.090.700	5.480.768	7,66	40,6	43,6

Fuente: IBGE—Censos Demográficos 1980 y 1991.

Aunque Rio de Janeiro ha sido la capital de estado con el menor nivel de crecimiento demográfico en el período 1980–1991 (IBGE, 1991), se observa un crecimiento expresivo de la población en las principales áreas de expansión de la ciudad, las AP4 y AP5.

Las AP1 y AP2 contribuyen al bajo nivel de crecimiento de la ciudad, presentando pérdidas de población a lo largo del período. La AP1 contiene el área central de negocios y viene expulsando población en las últimas décadas a través de la transformación de usos del suelo (en parte de la AP1 no se permite el uso residencial). El mismo fenómeno se presenta actualmente en las regiones más al sur de la AP2, donde el proceso de verticalización avanza y aumentan las áreas comerciales. La AP3, a pesar de su relativamente bajo crecimiento demográfico, es caracterizada por una ocupación más densa que las demás áreas de expansión; sin embargo, su ocupación horizontal ofrece un gran potencial de transformación debido a la infraestructura ya instalada en sus diversos sectores.

A manera de ofrecer un primer acercamiento a las profundas diferencias entre las Áreas de Planeamiento, el Cuadro 2 presenta informaciones relativas a los domicilios, los ingresos del jefe de familia y las condiciones de saneamiento básico en cada área.<sup>9</sup> Los datos presentados permiten delinear dos de las principales características a considerar en la actuación pública sobre la tierra urbana, en la cual se inserta una política de tierra vacante: la distribución desigual de la infraestructura y la heterogeneidad en la distribución de la población, según niveles de ingreso.

Las diversas relaciones entre estas características socioespaciales tienen, como una de sus implicaciones, los distintos papeles y potencialidades para las tierras vacías existentes en las distintas regiones de la ciudad. Los datos apuntan

<sup>9</sup> Los datos disponibles sobre el agua señalan un abastecimiento aparentemente bueno, en contraste con otras metrópolis latinoamericanas. Sin embargo, para reconocer la situación real es necesario profundizar en la calidad del abastecimiento, que es intermitente en muchas de las áreas de la ciudad.

CUADRO 2

**Domicilios particulares permanentes en la ciudad de Rio de Janeiro: datos de ingreso e infraestructura, según las Áreas de Planeamiento (1991)**

Áreas de Planeamiento	Número de domicilios	Ingreso del jefe de domicilio		Domicilios conectados a la red general	
	Particulares permanentes ocupados	Ingreso medio en salarios mínimos (s.m.)	% con ingreso hasta 2 s.m.	agua (%)	alcantarillado (%)
AP1	92.482	4,00	41,88	92,8	77,6
AP2	345.978	12,10	15,85	96,9	93,1
AP3	646.861	3,90	39,76	96,1	86,1
AP4	143.249	7,70	31,97	91,4	68,3
AP5	331.768	2,90	47,59	94,3	9,1
Total	1.560.338	5,80	35,54	95,3	69,1

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de IplanRIO, Anuário Estatístico 93/94; IBGE, Censo Demográfico 1991.

hacia una asociación entre las áreas de expansión y la escasez de infraestructuras en los domicilios existentes, lo que no es una excepción en términos de una caracterización momentánea del cuadro de una ciudad latinoamericana en proceso de expansión.

Por otro lado, la acentuación de la precariedad de la infraestructura donde es menor el ingreso medio del jefe del domicilio es un indicador del mantenimiento de aquella escasez en determinadas áreas de expansión, lo que permite cualificar mejor a dichas áreas. En la ciudad de Rio de Janeiro, los datos de ingreso medio sitúan a la AP4 como área de expansión de los sectores de mayores ingresos y a la AP5 como área de expansión popular.

Realizar la distinción entre las áreas de expansión es un paso necesario en la elaboración de programas municipales específicos, y de una política más general para el aprovechamiento y el control de los vacíos urbanos en la ciudad, en conformidad con los principios legales nacionales. En Rio de Janeiro, la principal referencia para la actuación del gobierno local en la definición de las políticas y programas es el Plan Director de la Ciudad, aprobado por ley municipal en 1992.<sup>10</sup>

### Las orientaciones del Plan Director de la Ciudad de Rio de Janeiro

El Plan Director Municipal contiene una serie de recomendaciones específicas sobre el tratamiento de los vacíos urbanos, incluyendo el objetivo de promover el adecuado aprovechamiento de los terrenos vacantes, subutilizados u ociosos,

<sup>10</sup> A pesar de las dificultades políticas y técnicas en la operacionalización de gran parte de los instrumentos que define, el Plan Director decenal sigue siendo la directriz básica municipal disponible. El Plan Estratégico de la ciudad, elaborado en la gestión municipal 1993-1996 con el aporte de Manuel de Forn y Jordi Borja, no es una referencia relevante para una política de vacíos urbanos, pues no define orientaciones generales y, además, no tiene fuerza de ley.

sancionando su retención especulativa (Art. 8°), según lo dispuesto en la Constitución Federal. Sin embargo, las directrices para la actuación pública apuntadas en el plan son demasiado amplias, pues no establecen cómo definir prioridades y actuar efectivamente sobre los vacíos.

Al tratar de la relación entre las políticas de expansión territorial y de inversión en infraestructuras y servicios urbanos, por ejemplo, el Plan Director apunta tanto para el crecimiento compatible con la capacidad de la infraestructura y los servicios existentes, como para una política de inversión en las áreas carentes de infraestructura, combinada con una política tributaria redistributiva. La actuación municipal, en consecuencia, se desarrolla en varias líneas que no definen una política coherente ni para los vacíos ni para otros factores asociados, tales como la expansión territorial o la inversión en infraestructura urbana.

Las orientaciones de densificación, de manera general, son asociadas en el Plan a la infraestructura existente en determinadas regiones. Sin embargo, el mismo sugiere una ocupación de todo el territorio, sin distinción en cuanto a la disponibilidad de infraestructura.<sup>11</sup> Para ello, el Plan propone el incentivo al crecimiento de la ciudad hacia zonas de expansión como la AP3, parte de la AP4 y la AP5, así como siguiendo los vectores que irradian desde los centros de comercio y servicios. Ello significa la expansión del tejido urbano hacia regiones sin infraestructura, donde el costo de urbanización es más alto.<sup>12</sup>

El Plan Director propone medidas y criterios que direccionan el aprovechamiento de vacíos urbanos hacia programas sociales, como por ejemplo las soluciones habitacionales para la población de bajos ingresos. Una de las posibilidades importantes sería la articulación, en determinadas situaciones, de una declaración de Áreas de Especial Interés Social (AEIS) con la implementación de los instrumentos previstos constitucionalmente y reproducidos en el Plan Director para los terrenos sin uso. Sin embargo, el gobierno municipal no ha avanzado en la implementación de ninguna política dirigida a la ocupación de vacíos urbanos por población de bajos ingresos, desestimando las posibilidades de utilización de las AEIS.

En cuanto a las directrices de uso y ocupación del suelo, la base reconocida en el Plan Director es la de una macro-zonificación de la ciudad. En las macro-zonas “urbanas,” la definición se da por el reconocimiento de una situación de ocupación existente que no guarda necesariamente ningún tipo de relación con la capacidad de la infraestructura. Es decir, existen zonas consideradas como urbanas que no son urbanizadas. En la macro-zona de “expansión urbana,” las iniciativas de ocupación son sometidas a estrategias de desarrollo e inversiones, sin tampoco tener en cuenta la relación con la infraestructura existente. Esta macro-zona se concentra en parte de la AP4 y la AP5, con apenas pequeñas

<sup>11</sup> Solamente en el área de expansión periférica AP5—en el caso específico de la implantación de programas de reasentamiento de las poblaciones de bajos ingresos y de construcción de viviendas populares—la ocupación es condicionada a la existencia de saneamiento básico y equipamientos urbanos.

<sup>12</sup> Por otro lado, al indicar indirectamente inversiones en infraestructura para toda la ciudad, las orientaciones del Plan Director podrían ser adoptadas en base a iniciativas para la disminución de la desigualdad entre las áreas.

incidencias en el sector más al norte de la AP3. Complementa la distinción regulatoria la macro-zona de “restricción a la ocupación urbana,” que reúne áreas agrícolas, áreas con condiciones físicas adversas para la ocupación, áreas destinadas a la protección del medio ambiente y áreas impropias para la urbanización.

El Reglamento de Zonificación (Decreto 322/76) sigue dictando los principales condicionantes de uso y ocupación del suelo. Cabe mencionar que en ese Decreto se establecen como áreas de reserva forestal a las tierras por encima de la cota 100 m—consideradas como áreas *non aedificandi*. No está permitido el parcelamiento o la apertura de calles en dichas áreas, y sólo se tolera el desmembramiento en parcelas de 10.000 m<sup>2</sup>, con justificativa de obras de interés público reconocido.

## La situación actual de los vacíos urbanos en la ciudad

### Stock de terrenos en los datos oficiales: una frágil visión general

En Rio de Janeiro, la fuente de información para una primera aproximación a los vacíos urbanos es la publicación oficial del Instituto de Planeamiento Municipal (IplanRIO), que reúne anualmente las informaciones de los diversos sectores públicos de la ciudad (ver Cuadro 3). Es importante observar que las mismas son bastante imprecisas, por lo que tal vez su utilidad sea más la de permitir la discusión de los parámetros usualmente utilizados en la construcción de estos índices cuantitativos, que la de ofrecer un panorama real de la situación de los vacíos en la ciudad.

La gran proporción de vacíos que aparece—incluso en áreas servidas de infraestructura, como el área más central de la ciudad (AP1)—y sobretodo la gran cantidad absoluta de área de terrenos vacantes en las regiones de expansión (AP4 y AP5), comprueban la importancia de la manifestación de este fenómeno en Rio de Janeiro. No obstante, estos datos ofrecen sólo una visión muy superficial que puede reforzar el problema de una aproximación

CUADRO 3

### Características físicas y situación general de los terrenos vacíos en el Municipio de Rio de Janeiro, según datos oficiales

Áreas de Planeamiento	(A) Área territorial (ha)	Área encima de la cota + 100m (ha)	Área de parques, plazas y jardines (ha)	(B) Terrenos vacíos (ha)	Porcentaje de vacíos (B/A)
AP1	3.559,75	483,29	141,38	1.809,50	50,83
AP2	9.898,48	5.190,38	1.052,24	1.819,50	18,38
AP3	20.767,78	1.164,04	145,92	3.828,30	18,43
AP4	30.351,98	8.000,00	12.740,82	11.771,40	38,78
AP5	60.949,90	10.673,52	6.107,92	35.656,10	58,50
Total	125.527,89	25.511,23	20.188,30	54.880,00	43,72

Fuente: Elaboración propia en base a IplanRIO, *Anuário Estatístico* 93/94.

unidimensional a manifestaciones de distinta naturaleza. Por ello, no deben ser considerados sin por lo menos una primera cualificación a la luz de otras informaciones imprescindibles, tales como la presencia de importantes áreas institucionales sin uso en la AP1 y las diversas situaciones de la organización socioespacial de las AP4 y AP5.

Además, los datos revelan una serie de problemas que no pueden dejar de ser tenidos en cuenta en ningún ejercicio comparativo sobre la importancia de las tierras vacantes en la ciudad. En primer lugar, la superficie que aquí se presenta como vacía es aquella que corresponde únicamente a los inmuebles registrados como territoriales en el Catastro Inmobiliario de la Secretaría Municipal de Hacienda.<sup>13</sup>

El porcentaje de vacíos se calcula en función del área territorial bruta de la ciudad. Por lo tanto, no puede ser comparado al de las áreas vacías en condiciones de ocupación, pues de inmediato habría que descontar del total del área territorial, en el caso de Rio de Janeiro, las áreas *non aedificandi* por encima de la cota 100 m—que sobrepasan el 20% del área total—y aquellas destinadas a plazas, parques y jardines de la ciudad. Por otro lado, entre los terrenos vacíos inscritos para tributación se encuentran aquellos por encima de la cota 100 metros (los realmente vacíos e incluso aquellos sólo registrados como vacíos), así como las nuevas plazas que deberán surgir de los procesos de fraccionamiento de parcelas.

A pesar de todas estas limitaciones, los datos oficiales—que en Rio de Janeiro incluyen no sólo la superficie acumulada, sino también la cantidad de terrenos vacíos en números absolutos—permiten analizar, en líneas generales, la concentración de los principales focos para la actuación pública, permitiendo una aproximación más bien genérica sobre el conjunto de la ciudad.

En el Cuadro 4 se destaca la gran cantidad de pequeños lotes vacíos (hasta 400 m<sup>2</sup>), que suman cerca del 70% del total, y las grandes áreas disponibles (más de 10.000 m<sup>2</sup>), que representan casi tres cuartas partes de las superficies vacías. Estos son indicadores razonables de la cantidad de terrenos de uso individual y de la superficie fraccionable (para uso horizontal o vertical), respectivamente.

Los datos apuntan a dos ejes distintos de intervención, según la dimensión del terreno vacío; el primero estaría centrado en políticas de carácter masivo, como podría ser una política del sector fiscal y tributario; el segundo sugiere un tratamiento que elabore en más detalle el aspecto de la planificación urbana, sin desconocer la cuestión de la tributación.

Es importante, pues, localizar los terrenos adecuados para la actuación pública en la ciudad. El Cuadro 5 presenta su distribución relativa, según las Áreas de Planeamiento.

Esas informaciones pueden ser asociadas a aquellas obtenidas sobre la participación relativa de superficies vacías en cada Área de Planeamiento, en

---

<sup>13</sup> Los datos sobre terrenos vacíos provenientes de los Catastros Inmobiliarios son reconocidamente limitados, sea por no contabilizar ocupaciones y/o construcciones no regularizadas o por la existencia de ítems cuestionables en la propia definición de las áreas vacías, que puede o no incluir elementos tales como cementerios y áreas sujetas a inundaciones.

CUADRO 4

## Terrenos vacíos por tipo de área en la Ciudad de Rio de Janeiro (1995)

Tipo de área	Cantidad (n.a.)		Superficie (ha)	
	n.a	%	ha	%
Hasta 220 m <sup>2</sup>	36.296	20,15	409,6	0,75
221–400 m <sup>2</sup>	89.707	49,79	2.651,00	4,83
401–1.000 m <sup>2</sup>	37.792	20,97	2.283,20	4,16
1.001–3.000 m <sup>2</sup>	7.884	4,38	2.058,50	3,75
3.001–10.000 m <sup>2</sup>	4.011	2,23	6.643,50	12,10
Encima de 10.000 m <sup>2</sup>	4.469	2,48	40.838,90	74,41
Total	180.159	100,00	54.884,70	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a IplanRIO, Anuário Estatístico 93/94.

CUADRO 5

## Participación relativa del número de parcelas mayores y menores en el Municipio de Rio de Janeiro según Áreas de Planeamiento

Áreas de Planeamiento	Inmuebles territoriales <400 m <sup>2</sup> (%)	Inmuebles territoriales >10.000 m <sup>2</sup> (%)
AP1	2	3
AP2	3	4
AP3	19	8
AP4	10	37
AP5	65	47
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a IplanRIO, Anuário Estatístico 93/94. Ajustado a 99%.

relación con la superficie vacía total (ver Cuadro 3, columna B), en la cual la AP5 participa con el 65%, la AP4 con el 21% y la AP3 con el 7%, quedando el restante 6% distribuidos igualmente entre las AP1 y AP2.

En esa asociación, se verifica la alteración de las posiciones de la AP3 y de la AP4 en cada uno de los casos. La AP3, que posee una superficie total de vacíos de aproximadamente la tercera parte de la AP4, adquiere mayor importancia cuando se trata de la cantidad de lotes menores. Los datos exponen también la gran importancia relativa que tienen las grandes parcelas en la AP4. De los altos porcentajes de la AP5—consecuentes con su situación como la principal región de expansión periférica de la ciudad—sobresale como información complementaria importante la gran representatividad, con relación al conjunto de la ciudad, de los lotes pequeños.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Esa información, sin embargo, debe ser debidamente cualificada por la posibilidad de que muchos de esos lotes vacíos en verdad estén ocupados, o sea, que se traten de lotes regulares (inscritos en el catastro) pero con construcción irregular.



Otro tipo de información más general de los datos oficiales se refiere a la distribución de la ocupación del territorio y de los vacíos en el interior de esas Áreas de Planeamiento (ver Mapa 2). El examen de las superficies registradas en cada Región Administrativa (RA) permite apuntar ciertas diferencias inter-regionales y reconocer las regiones en las cuales los *stocks* de tierra tienen mayor representatividad.

En la AP3, donde se alternan áreas de alto y medio nivel de consolidación, las Regiones Administrativas de Anchieta y Pavuna se destacan de las demás siete regiones del área, concentrando el doble de superficies vacías en relación al total de su extensión territorial, lo cual corresponde al hecho de que esas son las regiones de ocupación más reciente.<sup>15</sup>

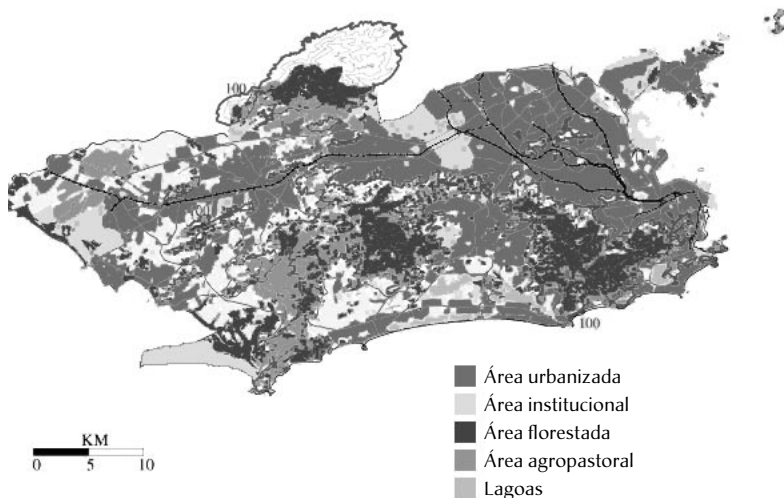
La AP4, que se presenta como un área de expansión por excelencia, tiene bien distribuida la superficie de las tierras vacías entre sus dos regiones. Lo interesante en este caso es observar que estos datos, a pesar de su aparente semejanza, también pueden ocultar grandes diferencias como las que pueden existir entre ambas regiones, y que afectan, como veremos más adelante, la formación y mantenimiento de vacíos.

En la AP5, que contiene cuatro regiones administrativas con extensiones territoriales comparables, y que poseen una secuencia espacial de distancia en relación al centro de la ciudad, sobresale la aparente inversión entre las regiones de Campo Grande y Santa Cruz, en lo que se refiere al porcentaje de *stocks* de terrenos. Aquí, cobran importancia en la comprensión de la situación real

<sup>15</sup> Anchieta y Pavuna constaban, en los años '50 y '60, como parte de la Periferia Intermedia—Zona Suburbana II, a diferencia de las demás áreas de la AP3, que componían la Periferia Inmediata—Zona Suburbana I (Abreu, 1987).

MAPA 2

Municipio de Rio de Janeiro—caracterización de la ocupación del territorio



una serie de otros elementos que permitan cualificar mejor las informaciones disponibles. El Cuadro 6 presenta la situación en las APs de expansión territorial de Rio de Janeiro.

El conjunto de los datos oficiales componen un panorama general a partir del cual se podría, en una primera aproximación, orientar los dos ejes básicos de intervención señalados anteriormente, según se trate de lotes aislados o grandes parcelas, hacia las regiones donde el fenómeno de los vacíos se manifiesta con más intensidad. Sin embargo, la superposición de las dos situaciones en una misma región—y más que eso, las profundas diferencias en las condiciones específicas de cada una de las situaciones en las distintas regiones de la ciudad—contribuyen para la configuración de un escenario más complejo que hace insuficiente la consideración que privilegia la dimensión de los terrenos.

De hecho, tres áreas de 10 hectáreas pueden tener potenciales muy distintos en la AP3, la AP4 y la AP5, que son áreas en diversos grados de consolidación, con población residente de distintos niveles de ingreso y que presentan diferencias en muchas otras características. Además, cada una de las Áreas de Planeamiento se compone de regiones que en muchos aspectos no son homogéneas. Finalmente, dos áreas de 10 hectáreas en una misma región homogénea pueden tener diferencias importantes en términos no sólo de sus características físicas, como la altitud y el declive, sino que también otras tales como la situación jurídica y legal del terreno o la situación y los objetivos de su propietario.

Lo mismo suele suceder con los lotes menores, para los cuales la condición de vacancia obedece a distintas situaciones como las de ahorro familiar, del

**CUADRO 6**

**Stock de superficies vacantes en las principales regiones de expansión territorial del Municipio de Rio de Janeiro**

Áreas de Planeamiento y Regiones Administrativas	Participación porcentual en el área territorial bruta	Participación porcentual en la superficie de inmuebles territoriales
<i>Área de Planeamiento 3</i>		
Área de Planeamiento 3(a)*	4,9	71,0
Área de Planeamiento 3(b)*	5,1	29,0
<i>Área de Planeamiento 4</i>		
XVI RA—Jacarepaguá	42,1	44,0
XXIV RA—Barra da Tijuca	7,9	56,0
<i>Área de Planeamiento 5</i>		
XVII RA—Bangu	20,1	7,8
XVIII RA—Campo Grande	28,1	35,2
XIX RA—Santa Cruz	26,8	13,4
XXVI RA—Guaratiba	4,9	43,6

Fuente: Elaboración propia en base a IplanRIO, *Anuário Estatístico* 93/94.

\* Área de Planeamiento 3(b): XXII RA—Anchieta e XXV RA—Pavuna. Área de Planeamiento 3(a): Resto del Área de Planeamiento 3.

propietario sin acceso al crédito necesario para la construcción, o la de parte del *stock* del promotor inmobiliario. En esos lotes menores, es importante considerar no sólo las condiciones de regularidad jurídica y urbanística del terreno, sino también otras características tales como el agrupamiento espacial de esos lotes vacíos.

La información sobre la propiedad de los terrenos vacíos es importante, pero no hay información específica. Los datos existentes presentan de manera agregada todos los inmuebles. De los 1.557.290 inmuebles registrados en el Catastro Inmobiliario, según el Anuario Estadístico de la Ciudad (IplanRIO, 1995), tan sólo 3.920 (el 0,25% del total) no son de patrimonio privado. Esa pequeña suma incluye los inmuebles de propiedad pública, religiosa, autárquica y otros sin clasificación. Si se considera el área construida, la participación de esos inmuebles en el total aumenta al 3,35%, lo que representa propiedades de grandes dimensiones. En términos de cobro del impuesto predial y territorial, sin embargo, la participación de los inmuebles no privados baja al 0,99%, y los datos parciales por región permiten observar que buena parte de esos inmuebles se encuentran exentos, además de que muchos pagan valores simbólicos de hasta 1,0 UNIF (unidad fiscal municipal).<sup>16</sup>

#### **Stock y flujo de terrenos: hacia la dinámica del mercado de tierras**

Uno de los puntos centrales que orientan las visiones dominantes sobre el tema es la identificación de los vacíos urbanos con la retención de áreas que no participan del mercado. En base a esa proposición, es usual relacionar una política de vacíos al incentivo de que esas tierras sean colocadas en el mercado. Pero, en una ciudad en que la urbanización ya está en proceso, existe normalmente un mercado activo de terrenos aún no utilizados. Ese mercado involucra diferentes tipos de transacciones, que van desde la simple comercialización de grandes parcelas todavía no subdivididas, hasta la reventa de lotes remanentes en el interior de áreas ya urbanizadas y ocupadas, pasando por toda una serie de situaciones intermedias o específicas, como los terrenos en proceso de cambio de uso en las regiones más consolidadas de la ciudad.

El reconocimiento de los vacíos urbanos en un determinado momento debe ser tomado entonces no sólo a partir de la identificación de los *stocks* de terrenos existentes, sino también de la expresión de la dinámica del mercado de tierras en su manifestación más integral (en la que además de la retención especulativa, adquieren importancia otras características y estrategias de los actores presentes).

Esa dinámica puede ser reconocida a partir de la evolución conjunta de los *stocks* y flujos de terrenos en el mercado, como segmento fundamental en la dinámica inmobiliaria (Smolka et al, 1989).<sup>17</sup> A modo de ofrecer un panorama inicial de esa interpretación y su potencial, y como herramienta para mejor

---

<sup>16</sup> Otra información no disponible es la de la cantidad de parcelas de suelo existentes en cada región, en cada Área de Planeamiento o en el conjunto de la ciudad, en la medida en que después de la habilitación de la construcción solamente la unidad construida se mantiene como información básica por el catastro oficial. La ausencia de esa cuantificación no posibilita evaluar las cantidades proporcionales de terrenos que se encuentran vacíos en un área determinada, dificultando acciones como la planificación de la utilización de los *stocks* de terrenos en regiones específicas.

definir la situación actual de los vacíos urbanos en Rio de Janeiro, hemos recurrido a datos primarios sobre las transacciones inmobiliarias realizadas en Rio de Janeiro en el período 1991–1995,<sup>18</sup> presentados en el Cuadro 7.

Cabe señalar que los datos presentados solamente relacionan las transacciones formales realizadas, pero que significan la totalidad de estas transacciones efectivamente realizadas en el Municipio de Rio de Janeiro entre los años 1991 y 1995, permitiendo componer un panorama general del mercado regular de suelo en la ciudad.

Puede observarse que los datos para el conjunto de la AP3, compatibles con un mercado inmobiliario de áreas con cierto nivel de consolidación, se alteran

<sup>17</sup> Smolka et al. (1989) y Abramo (1988) integran los terrenos en sus investigaciones más amplias sobre la dinámica inmobiliaria. Smolka, en “The Land Markets in Rio de Janeiro: Some Empirical Evidences” (1991a), presenta algunas de las bases esenciales para el estudio específico de la dinámica del mercado de terrenos, de las cuales nos beneficiamos en ese ensayo.

<sup>18</sup> Los datos provienen de la investigación *Dinámica Inmobiliaria y Estructuración Intraurbana*, realizada en el IPPUR/UFRJ desde 1987 bajo la coordinación de Martim Smolka. En la metodología desarrollada para la Ciudad de Rio de Janeiro (Smolka et al., 1989), y para otras como Uberaba (Furtado, 1993), fueron utilizadas como fuente primaria de informaciones las guías del Impuesto sobre Transacciones Inmobiliarias (ITBI). En otros trabajos provenientes de la misma base metodológica, como en Brasilia (Farret et al, 1996), y en Presidente Prudente (Mellazzo, 1993), fueron consultadas las notarías de registros inmobiliarios.

#### CUADRO 7

### Transacciones Inmobiliarias en la Ciudad de Rio de Janeiro en el período 1991–1995

Áreas de Planeamiento y Regiones Administrativas	Total de las Trans- acciones Inmobiliarias		Transacciones con Terrenos		(TT/TI)
	N. (TI)	%	N. (TT)	%	%
AP1	16.885	7,45	212	0,95	1,26
AP2	69.865	30,80	619	2,77	0,89
AP3	79.725	35,15	4.178	18,68	5,24
Área de Planeamiento 3(a)*	74.776	32,97	3.105	13,88	4,15
Área de Planeamiento 3(b)*	4.949	2,18	1.073	4,80	21,68
AP4	34.508	15,22	7.348	32,85	21,29
XVI RA—Jacarepaguá	16.854	7,43	3.642	16,28	21,61
XXIV RA—Barra da Tijuca	17.654	7,79	3.706	16,57	20,99
AP5	25.817	11,38	10.010	44,75	38,77
XVII RA—Bangu	8.539	3,76	2.149	9,61	25,17
XVIII RA—Campo Grande	9.909	4,37	4.556	20,37	45,98
XIX RA—Santa Cruz	2.910	1,28	985	4,40	33,85
XXVI RA—Guaratiba	4.459	1,97	2.320	10,37	52,03
Total	226.800	100	22.367	100	9,86

Fuente: Elaboración propia en base a Pesquisa IPPUR/ITBI *Dinâmica Imobiliária e Estruturação Intra-Urbana*, UFRJ, actualización de 1996, datos primarios.

\* Área de Planeamiento 3(b): XXII RA-Anchieta y XXV RA-Pavuna. Área de Planeamiento 3(a): Resto del Área de Planeamiento 3.

en un grado importante para la AP3(b), que contiene las regiones de frontera Anchieta y Pavuna, donde más del 20% de las transacciones realizadas todavía son relativas a terrenos. En la AP5, se destaca la participación en el mercado de tierras de la región de Campo Grande, que además contribuye con cerca del 20% de ese segmento del mercado en toda la ciudad.<sup>19</sup> En cuanto a la AP4, la ya importante participación en el mercado inmobiliario se duplica cuando se trata de transacciones con terrenos, siendo el área responsable por casi un tercio de la actividad en el mercado de tierras municipal, lo que también puede ofrecer nueva luz a su definición como área privilegiada del gran promotor inmobiliario.

Además de tales informaciones que sirven para cualificar mejor cada una de las áreas, los datos permiten comparar, de forma general, el *stock* (oficial) de tierras disponibles, en cantidad de inmuebles y la intensidad del flujo (formal) de terrenos en cada región, de acuerdo a la cantidad de transacciones realizadas. Esta comparación, como lo muestra el Cuadro 8, ofrece una primera aproximación a la dinámica del mercado de tierras regular en las distintas áreas de la ciudad, en términos de su rotatividad.

La relación entre los *stocks* y los flujos permite identificar dónde se concentran las regiones más dinámicas en cada Área de Planeamiento, así como aquellas que, a pesar de tener una gran cantidad relativa de terrenos en *stock*, poseen un nivel de actividad inferior en su mercado de tierras. Son informaciones complementarias que pueden colaborar para apoyar o rechazar las hipótesis que se presenten para las diferencias inter-regionales en factores que inciden sobre la dinámica del mercado de tierras.

Los datos en la AP3, por ejemplo, pueden ser indicativos de una mayor cantidad de transacciones en la AP3(a) con lotes ya insertos en el tejido urbano—o sea, un predominio de reventa de lotes en esta región. En la AP5, la baja participación en el *stock* y en el flujo en Santa Cruz, en valores absolutos, junto con una también baja participación relativa en la superficie total de los inmuebles territoriales, sugieren que los datos pueden no estar registrando una significativa extensión de tierras, inclusive en grandes parcelas donde posiblemente aún predomina el régimen jurídico de posesión. En términos comparativos, si en Guaratiba el conjunto de datos (Cuadros 6 y 8) indica el predominio de parcelas mayores en el flujo de transacciones; en Campo Grande, al contrario, la presencia de lotes menores parece ser muy representativa en el mercado de tierras.

La utilización y el análisis de los datos brevemente apuntados, aun como una complementación de las fuentes tradicionales y alternativas, puede propiciar el desarrollo de nuevas dimensiones para el tema de los vacíos urbanos en Brasil. Ello posibilita la apertura de nuevas perspectivas para el diseño de políticas que permitan enfrentar de forma mejor informada las cuestiones y dilemas que frecuentemente se presentan en las diversas situaciones concretas, como las presentes en la realidad de Rio de Janeiro.

---

<sup>19</sup> Esas informaciones, que presentan un mercado formal bastante activo en lo que se refiere a la compra-venta de tierras, posibilitan una nueva aproximación a regiones donde la principal característica identificada en los datos oficiales es la ocupación irregular.

## CUADRO 8

**Stock y flujo de terrenos en las principales regiones de expansión territorial del Municipio de Rio de Janeiro**

Áreas de Planeamiento y Regiones Administrativas	Participación porcentual en la cantidad de inmuebles territoriales (1995)	Participación porcentual en la cantidad de transacciones con terrenos (media 1991–1995)
<i>Área de Planeamiento 3</i>		
Área de Planeamiento 3(a)*	68,3	74,3
Área de Planeamiento 3(b)*	31,7	25,7
<i>Área de Planeamiento 4</i>		
XVI RA—Jacarepaguá	59,3	49,6
XXIV RA—Barra da Tijuca	40,7	50,4
<i>Área de Planeamiento 5</i>		
XVII RA—Bangu	18,5	21,5
XVIII RA—Campo Grande	42,2	45,5
XIX RA—Santa Cruz	8,9	9,9
XXVI RA—Guaratiba	30,4	23,1

Fuentes: Elaboración propia en base a IplanRIO, *Anuário Estatístico 93/94*; Pesquisa IPPUR/ITBI *Dinâmica Imobiliária e Estruturação Intra-Urbana*, UFRJ, actualización de 1996, datos primarios.

\* Área de Planeamiento 3(b): XXII RA—Anchieta y XXV RA—Pavuna. Área de Planeamiento 3(a): Resto del Área de Planeamiento 3.

## Manifestaciones representativas

En este ítem se pretende destacar, en cada área, los procesos más evidentes y estructurados que permitan la construcción de un abanico de las diferentes situaciones a ser abordadas y las distintas dimensiones a ser incluidas en una política de vacíos urbanos para la ciudad.

### Área de Planeamiento 3: una situación típica y sus complejidades

Los vacíos en la AP3 definen una situación representativa típica considerada en la elaboración de los instrumentos previstos en la Constitución Federal e incluidos en el Plan Director. Por lo tanto, este caso es interesante para discutir concretamente algunas de las deficiencias de la visión unidimensional presente en la legislación.

En el diseño de esta legislación, aunque el Plan Director posea como referencia genérica la consideración de todo lote mayor de 250 m<sup>2</sup> para el cobro del Impuesto Predial y Territorial Urbano (IPTU) progresivo en el tiempo; en la práctica, para fines de aplicación de la edificación o parcelamiento compulsivo, es necesario distinguir entre los lotes ya integrados al tejido urbano y las parcelas mayores.

En la AP3, según los datos oficiales, a pesar de la relativamente baja representatividad (7%) de la superficie de terrenos vacíos respecto al total de la

ciudad, el número de parcelas vacías es todavía bastante importante, sumando más de 34.000 unidades, con cerca del 19% del total de más de 180.000 inmuebles territoriales (vacíos) registrados en Rio de Janeiro (IplanRIO, 1995). Este mismo 19% representa también la participación de la AP3 en el conjunto de lotes menores de 400m<sup>2</sup> en la ciudad, lo que caracteriza el área como adecuada—de acuerdo al Plan Director—para el incentivo a la ocupación de los lotes aún vacíos en el interior de regiones consolidadas.<sup>20</sup>

Cerca del 97% de los inmuebles territoriales, que suman 1.338 hectáreas, y que representan casi el 35% de las superficies vacías en el área, tienen hasta 3.000 m<sup>2</sup> (IplanRIO, 1995), estando en principio calificados para la incidencia de un programa de incentivo a la ocupación inmediata. Existen, sin embargo, problemas de diversa naturaleza para la aplicación de los instrumentos constitucionales incluidos en el Plan Director.

En la medida en que se trata de un área donde buena parte de la ocupación es consolidada y extensiva, existen muchas situaciones en las cuales se suman, a los lotes ociosos, viejas casas y *sobrados* en áreas comerciales que también contribuyen a la ociosidad de la infraestructura y servicios existentes, siendo así discutible la propia aplicación de la ley solamente a los terrenos vacíos.<sup>21</sup> Si, por otro lado, se considera en el conjunto de inmuebles sujetos a intervención a los subutilizados, como previsto en la legislación, las dificultades para dimensionar el universo de actuación se amplían de manera considerable.

No puede ser desconocida la posibilidad de que la capacidad de endeudamiento del propietario sea pequeña, en un área donde el ingreso medio de los jefes de familia es de los más bajos de la ciudad, ni tampoco la general escasez de crédito para la vivienda, sobretudo para ciudadanos sin trabajo formal y para los estratos de más bajos ingresos. Esta miscelánea de situaciones posibles y su superposición revela una complejidad que no es debidamente considerada en la legislación.

Como forma de reducir el amplio espectro de situaciones posibles, el Plan Director de Rio de Janeiro podría priorizar como áreas sujetas a la aplicación de una política de ocupación inmediata, aquellas que corresponden al entorno de los principales corredores de transporte, mientras permanece el criterio de ocupación extensiva para las demás. Aquí, la cuestión principal es el costo de oportunidad de mantener una ocupación de tipo extensiva, que caracteriza gran parte de esta Área de Planeamiento, en la región mejor dotada de infraestructura y servicios, o al menos más apta para esa dotación, y donde una ocupación más intensiva podría ser estimulada.

---

<sup>20</sup> La visión se refuerza cuando se tiene en cuenta que el área posee una relativamente buena situación de infraestructura urbana, y que importantes inversiones en curso u obras recientemente concluidas en el sistema vial y de transportes que se refieren al conjunto de la ciudad, se reflejan de modo significativo en esa área.

<sup>21</sup> Merece atención la baja calidad de la información. Por un lado deben ser considerados los casos de lotes que constan como inmuebles territoriales, pero que en verdad ya están ocupados, aun de modo irregular; por otro lado, existen los lotes no registrados individualmente, que constan como *parcelas* todavía no subdivididas. A los problemas jurídicos, como en los terrenos incluidos en cuestiones hereditarias o de la propiedad, se suman problemas técnicos, como en el caso de lotes aislados que no poseen las dimensiones mínimas para el patrón de ocupación vigente, y que así dependerían de un reordenamiento para hacer viable su ocupación.

No obstante, conviene recordar que la AP3 posee regiones con diferentes niveles de consolidación, donde existe también una cantidad no despreciable de parcelas con más de 3.000 m<sup>2</sup>, en las cuales la superficie total llega a 2.490 hectáreas. Si se considera que su parcelación debe tener un aprovechamiento máximo del 65%,<sup>22</sup> el total de la superficie vacante disponible en esa categoría supera en 20% la de los lotes menores.

De acuerdo al Plan Director, estas parcelas estarían sujetas a la subdivisión compulsiva. Es importante hacer notar, sin embargo, que sólo el parcelamiento no garantiza la ocupación de los lotes, que podrán acabar por sumarse al conjunto anterior de lotes vacíos hasta 3.000 m<sup>2</sup>. Por otro lado, en el caso de esas parcelas mayores, la acción estaría centralizada en 968 parcelas registradas, de las cuales cerca de 400 son mayores de 10.000 m<sup>2</sup>. Podría ser recomendada una acción más individualizada, en la cual no se puede olvidar que varios de los problemas que poseen los lotes menores también marcan su presencia en este segmento. Ejemplos de los problemas o de obstrucciones a la aplicación de la ley son las parcelas en que existen loteos clandestinos, las involucradas en cuestiones jurídicas, las institucionales, y las ocupadas por *favelas*. Tales problemas ocurren, frecuentemente, de manera acumulada en las parcelas.

Una referencia para la implementación de esta actuación en la AP3 es el caso de la ciudad de Porto Alegre, en el sur del país, que en los últimos años viene aplicando los nuevos dispositivos previstos en la Constitución Federal (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1997), después de su reglamentación a nivel municipal. Aunque esta reglamentación no se encuentre exenta de argumentación de inconstitucionalidad, su aprobación y aplicación se concretaron con el consenso entre los poderes ejecutivo y legislativo municipales, y la participación de la comunidad.

La real implementación de la política desarrollada en Porto Alegre, sin embargo, se viabilizó por haber sido desarrollada en el marco de un rediseño de los sectores administrativos de tributación inmobiliaria y de planeamiento y recursos presupuestarios. Los elementos de dicho rediseño incluyen el combate a la evasión fiscal, con la eliminación de todo tipo de amnistía en los últimos ocho años, y el compromiso político de aplicación del equivalente a la totalidad de los recursos provenientes de la recaudación del IPTU en obras públicas, entre otras acciones. Una evaluación más completa de los alcances de la política formulada para Porto Alegre depende todavía de la complementación del ciclo de acciones previstas en la legislación. Tal vez el punto más importante a resaltar, en la implementación de esa política, sea el de su capacidad de revertir las expectativas de los agentes en el mantenimiento de áreas ociosas, sea con fines puramente especulativos o como *stocks* de largo plazo de la actividad inmobiliaria empresarial.

Como ejemplo, para la AP3 en Rio de Janeiro, y para otras regiones donde se considere adecuada, es fundamental considerarla siempre de manera inte-

---

<sup>22</sup> En la medida en que el 35%, por la legislación federal de parcelamiento vigente, deben ser destinados a áreas de circulación, áreas verdes y equipamientos urbanos. Además, no pueden ser desconocidas otras posibilidades, como la de que parte de las áreas vacías esté ubicada en zonas impropias para la edificación.



gral. De esa forma, las acciones parciales están sometidas a una disposición efectiva de transformar la realidad, interviniendo en el funcionamiento usual del mercado, y no solamente facilitando las señales del mercado o proponiendo acciones parciales inocuas, como suele ocurrir en muchas situaciones similares a la de la AP3 en otras ciudades del país.

### **Barra da Tijuca: concentración de la propiedad y promoción inmobiliaria**

Una primera observación necesaria sobre esta Región Administrativa y el área en que está inserta es que los datos del conjunto del Área de Planeamiento 4 (presentados anteriormente) representan, en verdad, sólo valores promedios, que ocultan las profundas diferencias entre las dos regiones que componen el área, Barra da Tijuca y Jacarepaguá. Esas diferencias vienen profundizándose desde los años '70, cuando Barra da Tijuca asumió oficialmente el papel de área privilegiada para la expansión de la Zona Sur, la región de mayores ingresos de la ciudad.<sup>23</sup> En la segunda mitad de aquella década, el desarrollo de Barra da Tijuca se priorizó por la municipalidad (PMRJ, 1977) y las obras e inversiones públicas fueron aceleradas en la región.

Las informaciones seleccionadas en Cuadro 9, a continuación, muestran algunas de esas importantes diferencias.

La ausencia de precisión de algunas de esas informaciones es compensada por la magnitud de las diferencias entre las regiones, y por la existencia de indicadores complementarios. Por ejemplo, el dato “ingreso medio del jefe de familia,” utilizado por el IBGE en el censo del 1991—blanco de muchas críticas por no considerar el ingreso familiar—puede ser complementado por otro indicador como el “índice de homogeneidad de ingresos” (Cardoso y Ribeiro, 1996), definido por la razón entre el porcentaje de población con ingresos mayores a 10 salarios mínimos y el porcentaje por debajo de 10 salarios mínimos. Entre todas las Regiones Administrativas de Rio de Janeiro, la XXIV RA-Barra da Tijuca, según datos de 1991, es no sólo la que alcanza mayor valor para ese índice (1,22) sino la única donde dicho valor es mayor que 1,0. El mismo índice, para Jacarepaguá, es del orden de 0,16 (ídem, p.24).

Además del predominio de los sectores de mayores ingresos, la región posee un plan de desarrollo específico,<sup>24</sup> diferenciado del resto de la ciudad en términos de distribución de usos, índices de ocupación y constructibilidad, altura de las edificaciones, etc. Otro factor que contribuye a su especificidad es la alta concentración de la propiedad de los grandes terrenos, en la cual se destacan sólo cuatro propietarios como líderes de un control oligopólico de las tierras en la región (Ribeiro, 1987).

Estos y otros propietarios, en verdad, se distancian de la imagen del propietario pasivo que se contrapone al capital constructor en la disputa por la captura de las plusvalías del suelo originadas en el proceso de urbanización, en la medida en que ellos mismos son promotores y desarrolladores o hasta

<sup>23</sup> Barra de Tijuca tiene continuidad espacial con la Zona Sur, y se halla localizada al borde del mar.

<sup>24</sup> El Plan Piloto (1969), encargado por el entonces gobierno del Estado de Rio de Janeiro al arquitecto Lucio Costa, y los decretos posteriores que lo reglamentan, definen las directrices de uso y ocupación del suelo en la región.

CUADRO 9

## Datos comparativos intra-regionales en el Área de Planeamiento 4

Informaciones seleccionadas	AP4	Barra da Tijuca	Jacarepaguá
Participación relativa en la Población RJ (%)	9,61	1,79	7,82
Densidad demográfica bruta (hab/ha)	17,3	5,6	33,5
Ingreso medio del jefe de familia en salarios mínimos	7,7	18,1	5,2
Domicilios censales de bajos ingresos	54.307	4.832	49.475
Porcentaje de inmuebles de uso comercial catastrados, en área construida	13,89	18,85	10,16
Porcentaje de inmuebles de uso industrial catastrados, en área construida	3,82	0,17	6,58
Inmuebles territoriales catastrados hasta 400 m <sup>2</sup>	38,11	15,02	53,97
Inmuebles territoriales catastrados de más de 10.000 m <sup>2</sup> (%)	6,57	8,25	3,55

Fuente: Elaboración propia en base a IplanRIO, *Anuário Estatístico* 93/94. Datos censales de 1991.

capitales incorporadores, definiendo en gran parte la forma y los ritmos en que los terrenos son liberados a la producción inmobiliaria.

Un perfil de la dinámica del mercado inmobiliario en la región, en relación al conjunto de la ciudad, muestra la importancia de la producción inmobiliaria empresarial en la región. Barra da Tijuca concentró, entre 1979 y 1993, más del 18% de las unidades de esa parte de la producción lanzadas al mercado en toda la ciudad en el período (Cardoso y Ribeiro, 1996). La participación en el número de habilitaciones concedidas en nuevas viviendas en la región, que hasta 1976 se situaba en torno del 1,4% del total de la ciudad, saltó en 1977 a la franja del 18% (IplanRIO, 1995). El porcentaje de transacciones con departamentos, en el total de las transacciones formales realizadas, evolucionó del 0,24% en 1970 al 10,28% en 1995 (Abramo, 1995).

Pero no son solamente los proyectos residenciales los que dominan la actividad inmobiliaria en la región, pues en Barra han sido implantados proyectos comerciales de gran magnitud, incluyendo grandes *shoppings* genéricos y temáticos, hipermercados y distribuidoras mayoristas, conjuntos de edificaciones comerciales y de servicios, entre otros.

Un proyecto típico de la región desde mediados de los años '70—y que a lo largo del tiempo viene sofisticándose—es el de los grandes condominios cerrados, muchas veces con una parte compuesta por edificios multifamiliares y otra parte por casas y/o lotes residenciales, y en general provistos de equipamientos como escuelas particulares y locales comerciales y de servicios. Un ejemplo es el proyecto “Rio 2—Ciudad Inteligente,” desarrollado por uno de los grandes propietarios de la región, que prevé la construcción en etapas de 8.000 unidades habitacionales y 2.000 unidades comerciales, en un área de casi 100 hectáreas totalmente cercadas.

Esa parte de la producción inmobiliaria—y el respectivo *stock* de tierras existente—imponen la necesidad de introducir nuevos parámetros para la actuación pública sobre el mercado de tierras en general y los vacíos urbanos en particular, y en especial sobre la definición de la orientación y los criterios para el desarrollo urbano del área. En Barra da Tijuca, esas estrategias incluyen iniciativas como la reorganización de parcelas para la conformación de grandes proyectos, la localización o secuencia espacial de proyectos lanzados en distintos momentos en tierras de un mismo propietario, y la ejecución de los proyectos en etapas, aunque fueran lanzados en conjunto.<sup>25</sup> Además, hay que considerar las estrategias pasadas que han llevado a la concentración de la propiedad y a la composición de los vacíos en la región, así como al desarrollo de una liberación programada de esos *stocks* a la producción inmobiliaria.

Ello no significa, sin embargo, que esas orientaciones sean las únicas necesarias para toda la AP4. El área presenta también otro tipo de realidades, que van desde la producción por encargo o en condominios de pequeños edificios, hasta áreas de uso residencial compatibles con uso agrícola. También existe en el área una cantidad de terrenos cuya inclusión en la categoría de vacíos urbanos obedece a lógicas distintas desde la óptica de su desarrollo inmobiliario, presentando otras dificultades como las señaladas más arriba para la AP3.

#### **Campo Grande: producción formal e informal en la disputa por la tierra**

Incluida en el Área de Planeamiento 5, la región de Campo Grande, que contiene cerca del 30% de la superficie, población y domicilios de la AP5, merece una atención especial, por presentar de manera muy intensa dos formas distintas de ocupación. Por un lado, Campo Grande es la principal región de concentración de loteos irregulares y clandestinos<sup>26</sup> de bajos ingresos de toda la ciudad; por otro, es actualmente la zona privilegiada de actuación de la mayor loteadora regular en el municipio. Además, como ya vimos anteriormente, la región tiene una actividad muy importante en el mercado formal de terrenos. Esas características imprimen una dinámica compleja al funcionamiento del mercado de tierras en la región, incidiendo de diversas formas sobre la producción y mantenimiento de los vacíos urbanos.

En el Cuadro 10, que presenta la situación de los loteos no regulares de bajos ingresos en 1995, se observa la gran participación de la región de Campo Grande, con más de la mitad de los lotes y de la población estimada en esos loteos de la AP5. En cuanto a la dimensión de los loteos, se registra un porcen-

---

<sup>25</sup> Por ejemplo, los Condominios Nova Ipanema y Novo Leblon, inaugurados hace cerca de 20 años, están actualmente desarrollando sectores comerciales en áreas mantenidas en reserva a lo largo de la principal arteria de circulación de la región.

<sup>26</sup> Aunque no hay una distinción exacta, en general la distinción oficial entre los loteos irregulares y clandestinos se realiza a partir de la existencia o no del proyecto de subdivisión de la gran parcela (PAL), lo que no existe para los loteos clandestinos. En el caso de los loteos irregulares, la no conformidad se refiere a uno o más de los diversos trámites necesarios para la aprobación final de un loteo. Sobre esa base general, las *favelas* se definen como una categoría distinta en la medida en que son iniciadas por un proceso de invasión, a diferencia de los loteos, donde el proceso de ocupación suele ser precedido por la venta de lotes. En la práctica, sin embargo, existen importantes superposiciones entre esas definiciones y sus manifestaciones en situaciones concretas.

CUADRO 10

## Situación de los loteos no regulares de bajos ingresos en el Municipio de Rio de Janeiro, en el Área de Planeamiento 5 y en la XVIII R.A.—Campo Grande

Loteos no regulares de bajos ingresos	MRJ	AP5		XVIII R.A.—Campo Grande		
	n.a. <sup>a</sup>	n.a.	% MRJ	n.a.	% AP	% MRJ
Número de loteos	688	442	64,2	215	48,6	31,2
Total de lotes	85.389	72.577	85,0	37.197	51,2	43,5
Lotes ocupados	63.599	52.212	82,0	26.979	51,7	42,4
Población estimada	318.604	261.705	82,1	135.540	51,8	42,5

a. n.a. = números absolutos

Fuente: Elaboración propia en base a IplanRIO, 1995.

taje mayor del total de lotes que el del número de loteos en Campo Grande, indicando la presencia de grandes loteos en el área.

Según muestran los datos oficiales, continúan proliferando en la región los loteos irregulares y, principalmente, los clandestinos. La Secretaría Municipal de Urbanismo realizó 583 embargos a esos loteos en el período entre enero del 1991 y agosto del 1997. La región de Campo Grande fue objeto de cerca del 25% de esos embargos.<sup>27</sup> Actualmente, son reconocidos en la región 232 loteos irregulares y clandestinos, ocupando un total de 436,8 hectáreas.<sup>28</sup>

Un aspecto interesante es la situación de ocupación de los loteos. Aunque el porcentaje medio de ocupación está por encima del 70%, el saldo de lotes vacíos en esos loteos ilegales es significativo, y una vez más se destaca la presencia de Campo Grande que, con 10.218 lotes vacíos no regulares en 1995, participa en más de 50% del total de esos lotes en la AP5.

Las informaciones existentes sobre la irregularidad en la región relativizan los datos oficiales del Catastro de la Secretaría Municipal de Fazenda (SMF), el cual registra 55.809 inmuebles residenciales y 43.859 inmuebles territoriales en Campo Grande, sumando estos últimos 12.543 hectáreas. Para una visión más realista de la situación actual de los vacíos en la región, sería necesario sustraer de la contabilidad de la SMF las parcelas contabilizadas como vacantes, pero que en realidad son subdivididas de forma irregular/clandestina (presumiblemente, mayores de 10.000 m<sup>2</sup>), además de los lotes registrados como vacantes pero que poseen edificación no regularizada. Por otro lado, deberían ser agregados a los vacíos registrados los lotes aún vacantes en los loteos irregulares.

A esa dinámica, que involucra desde las grandes parcelas vacías hasta los lotes individuales, se suma en la región la actuación de los loteadores regulares, y sobretudo la ECIA (*Irmãos Araújo Engenharia e Comércio S/A*). Actual-

<sup>27</sup> Datos de la CPA-5 (División de Fiscalización Urbanística de Parcelación del Suelo, Coordinación de Proyectos de Alineamiento de la Secretaría Municipal de Urbanismo).

<sup>28</sup> Datos del SABREN (Sistema de Asentamientos de Baja Renta del Instituto de Planificación Municipal—IplanRIO). El SABREN registra aún la existencia de 21 *favelas*, que en 1991 registraban una población de 37.339 moradores, en 9.457 domicilios.

mente, se trata de la única empresa legal con actuación sistemática en el ramo de la promoción de loteos en toda la Zona Oeste de la ciudad, responsable de loteos en la región de Campo Grande con más de 20 años de ocupación.<sup>29</sup> Para el tema de este trabajo, interesa abordar esos dos segmentos de la producción de lotes. Se considerarán por separado las grandes parcelas vacías y los lotes regulares y no regulares que, en su conjunto, ofrecen un abanico de los problemas y de las oportunidades de los vacíos en las regiones de expansión territorial extensiva.

#### *Las grandes parcelas vacías*

Según la legislación vigente, el loteamiento exige la urbanización de la parcela, con el trazado y la pavimentación de vías, la provisión de desagües pluviales, redes de agua potable y alcantarillado, iluminación pública y arbolado de las calles. Además, el loteamiento tiene un aprovechamiento privado máximo del 65% de la superficie total y la donación del 35% para las vías públicas, plazas, áreas verdes y áreas para equipamientos urbanos.

El proceso se inicia con la aprobación del proyecto de parcelamiento (PAL). Del total de los lotes parcelados, el 20% quedan bajo caución del poder público hasta la aceptación de las obras y de los equipamientos públicos de libre acceso que forman parte del loteo, cuando el mismo es incorporado al tejido urbano.

Así, existe una gama variada de loteos no regulares que, en un extremo, incluye las subdivisiones clandestinas de parcelas negociadas por personas que no comprueban su propiedad, y la venta de áreas públicas (Conurban, 1997). En el otro extremo, registra la existencia de la irregularidad como estrategia del loteador, mediante provocación del embargo, para ganar tiempo en la aprobación de las etapas necesarias, o incluso la venta anticipada de lotes (anterior a la aprobación del PAL) como recurso para la obtención del capital necesario para la realización de las obras. En el medio, una serie de irregularidades puede ocurrir en las etapas de titulación, aprobación, registro, licenciamiento, ejecución, aceptación de las obras y venta de los lotes, según la tipología elaborada por Marcia Coutinho (IplanRIO/Coutinho, 1985, p. 43).

Interesa observar que una parte de las grandes parcelas existentes en la región no se constituye en área adecuada para la implantación de loteos, lo que define su condición de mantenimiento como vacíos urbanos; poseen problemas de situación jurídica, de legislación urbanística, o por las condiciones técnicas de infraestructura básica del área donde se localiza. Estas parcelas componen un submercado del cual los loteadores regulares, en principio, no participarían como demandantes.

La definición de un submercado de tierras propias para la subdivisión, y otro de tierras impropias, no obstante, es más fluida de lo que puede parecer a primera vista, y el interés por las tierras que puedan pasar del primer submercado al segundo, bajo la óptica del loteador regular, aumenta en la medida en que escasean los terrenos adecuados.

---

<sup>29</sup> Según información de Octavio Araújo, socio de la empresa, en una entrevista realizada el 23 de enero de 1998, la empresa produce actualmente una cantidad de loteos regulares equivalente al total de la producción de loteos ilegales en la región.

Existen, por ejemplo, buenos terrenos afectados por cuestiones jurídicas en que—dependiendo del tipo de acción en curso y de los intereses de los litigantes—los terrenos son disputados entre los promotores clandestinos y los regulares, siendo que los últimos pueden adquirir los derechos sucesorios del terreno, siguiendo el ejemplo de la práctica realizada en las grandes parcelas de la AP4.

Además, las alteraciones en la zonificación de usos y ocupación, a lo largo del proceso histórico de urbanización de Rio de Janeiro, no son raras, y tanto el propietario como el promotor hacen sus apuestas sobre la expectativa de que el terreno podrá en algún momento ser beneficiado con el cambio de las normas urbanísticas o con la provisión de la infraestructura básica. Actualmente son menores las incertidumbres debido a las nuevas posibilidades abiertas con la reciente reglamentación municipal de las Operaciones Interligadas, instrumento que prevé el pago al poder público por excepciones puntuales a la legislación vigente. La propia regularización municipal de loteos próximos a terrenos vacantes es un factor que puede auxiliar al propietario y/o loteador en sus demandas por una alteración en la legislación.

Según las estrategias del loteador, y también la cantidad de tierras que posea en una determinada zona, puede resultar interesante, desde el punto de vista financiero, la ejecución de obras de infraestructura que en principio serían de competencia del poder público. Pero, dada la escasez de áreas con infraestructura disponibles en la región, su costo suele ser plenamente compensado por la valorización que esa provisión puede producir.

La falta de áreas adecuadas, disponibles y a buen precio para el parcelamiento puede ser identificada a partir de la inclusión de nuevas estrategias más complejas por parte del loteador, como la de la incorporación y construcción de un Shopping Center (West Shopping)—el primero de la Zona Oeste de la Ciudad—inaugurado hace cuatro años por la ECIA. Está localizado en el punto inicial de la *Estrada da Posse*, donde están ubicados varios de los loteos realizados por la ECIA en las últimas dos décadas, y otros de la misma empresa en proceso de urbanización, construcción y ventas. En la historia de su actuación en el área, la misma empresa ha realizado la sustitución de la canalización de agua para adecuarla al nuevo patrón de ocupación previsto a lo largo del tiempo. La vía, hoy consolidada, está en proceso de duplicación por la Municipalidad.

En cuanto a los precios, la tierra bruta en situación jurídica regular en *Campo Grande*<sup>30</sup> se sitúa alrededor de los US\$ 8,3/m<sup>2</sup>, con un mínimo de US\$ 5,8 en las áreas con infraestructura insuficiente, y llegando a US\$ 12,5/m<sup>2</sup> en las áreas con infraestructura adecuada. Con la exigencia de la donación del 35% para áreas públicas, los precios finales de cada lote pasan al intervalo de US\$ 8,95 a US\$ 19,2/m<sup>2</sup>. Existen también algunas ofertas actuales en los periódicos de *grandes parcelas* sólo parcialmente adecuadas para la subdivisión (o posiblemente no adecuadas), con precios entre los US\$ 2,5 y US\$ 4,2/m<sup>2</sup>.

---

<sup>30</sup> Precios referenciales obtenidos en la CPA-5 (Secretaría Municipal de Urbanismo) en septiembre de 1997, y en investigación de campo y periódicos en el primer trimestre de 1998. Precios en US\$ calculados según el tipo de cambio de la época: US\$ 1 = R\$ 1,2.

*Lotes vacíos regulares y no regulares*

La XVIII RA—*Campo Grande* tiene registrado en el Catastro Inmobiliario un gran número de inmuebles territoriales de pequeñas dimensiones. Los lotes registrados de menor área (hasta 220 m<sup>2</sup>), suman 36.296 unidades, lo que equivale al 38,2% de los lotes de esa franja de área en todo el municipio. Aunque los datos no reflejan la realidad, se sabe que en muchos de esos lotes hay construcciones no registradas. Ellos definen el perfil general de ocupación de la región. Las principales situaciones que dan lugar a la desocupación de los lotes regulares son:

- lotes adquiridos más recientemente, en los cuales muchas veces el propietario primero termina de pagar para sólo después comenzar a construir. Los lotes nuevos son actualmente vendidos por la ECIA en 48 cuotas mensuales, mediante un pequeño enganche.
- lotes remanentes de barrios más antiguos (ex-loteamientos) que, por diversos motivos, no fueron construidos. Los actuales propietarios pueden tener aún la intención de construir o no; en los periódicos se ofertan lotes en varios de esos loteos.
- agrupaciones de lotes reservados por el propio loteador para la venta y/o construcción posterior. En esta última situación, se puede observar una alteración en los patrones más antiguos, en que las peores localizaciones eran las últimas a ser vendidas, beneficiándose el loteador de la valorización originada en el proceso de ocupación.

En esos loteos regulares—donde lo que se vende es la idea de un barrio estéticamente agradable y organizado—lo que se observa, con el avance de la ocupación, son asentamientos de lenta consolidación y con la mayoría de las construcciones aún inacabadas. Del conjunto de esas situaciones se puede avanzar una hipótesis importante para calificar mejor la correlación usual e inmediata entre los vacíos urbanos y la especulación: la ocupación de esos loteos, en vez de valorizar los lotes que quedan vacíos, acaba desvalorizándolos en relación a los valores vigentes en ocasión del lanzamiento.

La situación inversa suele ocurrir en los loteos irregulares y clandestinos, donde la ocupación, aún cuando es desordenada, es un factor de valorización, pues a partir de ella se constituyen los grupos de presión para la ejecución de obras por el poder público, y los grupos de demanda que van a interesar a los concesionarios de servicios públicos. Según la última actualización del SABREN (1998), esos loteos irregulares y clandestinos suman en Campo Grande cerca de 13.000 lotes todavía desocupados. Entre otras, las principales situaciones de no ocupación de estos lotes no regulares serían las siguientes:

- lotes destinados a caución en los proyectos de loteos irregulares, que quedaron en las manos del loteador irregular;
- lotes en que el comprador no tiene las condiciones financieras para construir, pero tiene la intención de hacerlo;
- lotes comprados o retenidos como reserva de valor, o a la espera de valorización o regularización;

- lotes en áreas con problemas técnico-ambientales más serios (áreas inundables o con riesgo de deslizamiento), que en general quedan como los últimos a ser negociados;
- lotes todavía no comercializados, en *stock* por parte de la oferta o sin correspondiente demanda.

Una parte de esos lotes de la región está inscrita en el Núcleo de Regularización Fundiaria de la Municipalidad.<sup>31</sup> El funcionamiento del Núcleo, sin embargo, es el objeto de críticas, inclusive dentro de la propia Municipalidad, que lo consideran como forma de actuación de emergencia y no una solución al problema de la proliferación de los lotes no regulares. Para algunos, además de los altos costos provocados por los procesos de regularización, dichos procesos del poder público tenderían a perpetuar y hasta incentivar el surgimiento de loteamientos irregulares. Ello beneficiaría a los loteadores inescrupulosos, que tienden a captar anticipadamente la valorización cierta y segura que la acción posterior del poder público fuera a proporcionar.

Antes que nada, cabe observar que no son solamente los loteadores irregulares los que se benefician de la actual situación, en la medida en que la exclusividad de la regularidad (jurídica y urbanística), que se acentúa con el aumento de la escasez de terrenos adecuados al parcelamiento, es un componente del precio final del lote regular. Ese precio es del orden de US\$ 11.700 por un lote de 136 m<sup>2</sup>, dándole al loteador, según estimaciones de la Secretaría Municipal de Urbanismo, un margen de cerca de 100% de ganancia después de pagar por terreno, proyecto, infraestructura interna y comercialización.<sup>32</sup> Aunque la incorporación involucre otros costos relacionados—como son el tiempo entre la compra y el inicio de las ventas, el financiamiento propio de los lotes, los impuestos asociados, la aceptación de obras, etc.—la diferencia en la región entre el precio de la tierra bruta (US\$ 8,3 a US\$ 12,5/m<sup>2</sup>) y el precio final de hasta US\$ 17.300 por un lote de 153 m<sup>2</sup> en oferta (US\$ 85 a US\$ 113/m<sup>2</sup>)<sup>33</sup> señala ganancias importantes en el sector. Así, cualquier política de incentivo a la producción de nuevos lotes debe también tener en cuenta una criteriosa revisión de los costos y ganancias asociados.

Con los altos precios finales y el plazo limitado de financiación, ciertamente esos lotes no son accesibles para la población de más bajos ingresos de la ciudad. No obstante, esa afirmación merece también una definición mejor,

---

<sup>31</sup> Los procesos de regularización desarrollados por el Núcleo comprenden, por un lado, la parte jurídica y, por el otro, la ejecución de obras de urbanización para la integración de los lotes en el tejido urbano. *Campo Grande* contaba en 1996 con 83 lotes inscritos en proceso de regularización (Casulo, 1996), de los 262 inscritos en toda la ciudad. Según una entrevista con la asesoría de la Secretaría Municipal de Vivienda, en febrero de 1998, la idea es que por cada nuevo loteamiento regularizado otro pueda ser incorporado al Núcleo.

<sup>32</sup> Conforme a los cálculos realizados por la CPA-5 (SMU). En el costo considerado de US\$ 5.850, el proyecto y la comercialización de los lotes participan con el 28%, la infraestructura con el 40%, y el terreno, en áreas valorizadas de la AP5, con el 32%.

<sup>33</sup> Precios mínimo y máximo al contado, variando según la ubicación del lote en el loteo, levantados en una investigación de campo en el nuevo *Bairro Isadora II*, lanzado por la ECIA, en el inicio de 1998. Para el pago a plazo, un lote de US\$ 17.340 requiere un enganche del 20% (US\$ 3.468), más 48 cuotas de US\$ 365.



pues esas no son las únicas razones para la inaccesibilidad de una gran parcela de la población a esos lotes. Ello puede ser confirmado con la oferta, por precios muy similares a los regulares, de lotes “casi-regulares,” es decir, lotes que poseen todas las condiciones de regularización en el corto plazo.

En esa situación, lo que parece ser decisivo es la posibilidad o no del comprador para acceder al crédito formal, sea por no poder comprobar el origen del dinero, por no tener un ingreso regular, o por otras situaciones específicas. En los loteamientos irregulares y clandestinos, los precios<sup>34</sup> varían desde US\$ 1.700,00 por un lote clandestino sin ninguna urbanización, pasando por la franja de US\$ 2.900,00 a US\$ 5.800,00 en los lotes con urbanización parcial, hasta llegar a la de US\$ 10.000,00 a US\$ 14.200,00 en los lotes casi regulares.

En síntesis, la región de Campo Grande ejemplifica un conjunto de connotaciones que el espectro del tema de los vacíos urbanos adquiere en Rio de Janeiro y en las ciudades brasileñas de modo general. En primer lugar, evidencia que las orientaciones más genéricas de la legislación como las iniciativas puntuales de la Municipalidad presentan límites muy importantes en la transformación de la realidad. En segundo lugar, subraya la necesidad de considerar en conjunto, en el proceso de expansión territorial, tanto la producción regular, como la no regular de lotes, como dos caras de una misma moneda, reconociendo que cada una de ellas contribuye a conformar el panorama de formación y mantenimiento de los vacíos urbanos de ambos segmentos del mercado.

## Aprovechamiento y control de los vacíos urbanos

La evaluación de los variados roles que tienen los vacíos urbanos según las diferentes regiones de Rio de Janeiro esclarece las informaciones más generales sobre la situación actual de los vacíos urbanos en la ciudad. Los datos oficiales existentes son bastante precarios, y en forma aislada no permiten mayores evaluaciones sobre las directrices y criterios para la formulación de una política de tierras vacantes urbanas. Sin embargo, cuando se complementan con otros enfoques, como el de la dinámica del mercado de tierras, y sobre todo con el estudio de situaciones concretas en la ciudad, el conjunto de las informaciones permite ubicar las diversas realidades existentes para la actuación pública.

A la caracterización de las grandes diferencias originadas en los atributos de localización de los terrenos,<sup>35</sup> se suman los aspectos relativos a la propiedad de la tierra y las formas específicas de su inserción en el mercado inmobiliario, estableciendo nuevas diferencias entre áreas. Como resultado, las condiciones y características concretas de existencia de los vacíos urbanos varían en un espec-

---

<sup>34</sup> Precios de septiembre de 1997, según los cálculos de la CPA-5 (SMU).

<sup>35</sup> Donde se incluyen sus características ambientales, y otras tales como su inserción en la división económica y social del espacio, la zonificación en vigor, la existencia y calidad de la infraestructura instalada, etc.

tro bastante grande y que se altera en el tiempo. Por esa razón, la formulación de políticas exige un examen de la diversidad de situaciones y la consideración de las variables del proceso involucradas en la formación y mantenimiento de las tierras vacantes.

Si, por un lado, el reconocimiento de esa diversidad de manifestaciones de los vacíos urbanos puede conducir a la comprensión de que se trata de fenómenos independientes y, por lo tanto, en condiciones de ser abordados a partir de programas aislados, por el otro lado hay que observar que esta independencia es sólo aparente. Como se ha podido apreciar en los casos seleccionados, la existencia de los vacíos urbanos obedece a fuertes interrelaciones presentes en diversos aspectos de la dinámica del mercado de tierras.

De esta forma, se entiende que los diversos programas necesarios para las situaciones específicas deben estar estrechamente asociados y comprendidos dentro de una política más amplia. Esta evaluación, sin embargo, pone de relieve una importante interrogante: ¿Cómo instituir una política con la unidad necesaria para el mantenimiento de una deseada coherencia, y con la diversidad necesaria para dar cuenta de tantas situaciones diferentes?

Como una importante orientación para formular una respuesta a esta pregunta, es necesario profundizar en los estudios sobre las relaciones entre las manifestaciones de los vacíos urbanos y la cuestión de la apropiación privada de plusvalías territoriales. Aunque la literatura y la legislación reconozcan una estrecha relación entre las dos problemáticas, existen importantes mediaciones todavía no consideradas en su complejidad, y la ausencia de iniciativas para el desarrollo de una política con base en esas relaciones parece indicar que los límites impuestos por un frágil conocimiento de la problemática dificultan sus potencialidades.

Una relación más sólida entre los dos temas aún está por ser construida, así como el consenso sobre el entendimiento de cuestiones básicas de cada uno de los temas. La ausencia de esa base conceptual, a su vez, se refleja en las dificultades que enfrenta la administración pública para la definición de criterios que orienten mejor una política dirigida a los vacíos urbanos, y la selección de las formas de acción y del conjunto de instrumentos más adecuados para su aprovechamiento y control.

En el reconocimiento de los vacíos urbanos como un problema—como los identifican la literatura y la legislación, por ser económicamente ineficientes, socialmente injustos e incompatibles con la necesidad de tierra para atender a las demandas sociales—el objetivo asociado del acceso más amplio de la población a la tierra urbanizada pasa necesariamente por una política orientada por dos líneas básicas:

- decisiones firmes de priorizar la inversión pública para las áreas menos dotadas y de ocupación de bajos recursos, hacia una homogeneización de las distintas regiones en la provisión de infraestructura y equipamientos urbanos en la ciudad;
- el desarrollo de un programa responsable de la recuperación sistemática de plusvalías inmobiliarias, en el cual el aporte de algunos de los nuevos

instrumentos fiscales y urbanísticos debe tener como base necesaria el mejoramiento y perfeccionamiento de los impuestos inmobiliarios tradicionales (Smolka, 1991b).

Adoptar esas dos líneas en conjunto, sin desconocer su dimensión esencialmente política, significa actuar sobre los condicionantes históricos de la urbanización de las ciudades brasileñas. La concentración de las inversiones públicas en las áreas ocupadas por (o asignadas para) la población de mayores recursos, junto con la debilidad de los impuestos inmobiliarios, han sido dos de las características definitorias del proceso de urbanización, insertando en ese proceso la lógica de la retención especulativa de tierras.

En el examen de casos concretos, sin embargo, se ha visto que esa lógica no es la única que define la existencia de los vacíos urbanos, y que, por lo tanto, la formulación de una política pasa también por el reconocimiento de la diversidad de sus manifestaciones. Empero, si bien la recuperación de plusvalías territoriales no es la panacea de todas las cuestiones involucradas en el tema de los vacíos urbanos, el examen de los procesos de formación y mantenimiento de las tierras vacantes a partir de la dinámica del mercado de tierras evidencia su importancia como uno de los ejes esenciales para avanzar sobre estas cuestiones.

En la consideración de ese eje, se hace necesaria una concepción más abarcadora en el reconocimiento de los vacíos urbanos existentes, lo que posibilita no sólo distinguir el papel social positivo o negativo de las distintas manifestaciones, sino también definir programas de aprovechamiento, e incluso reconocer algunas oportunidades para la actuación pública, creadas por las formas concretas de su manifestación. En el caso de Rio de Janeiro, dichas oportunidades incluyen, por ejemplo, la presencia en distintas regiones de una importante concentración de grandes parcelas de tierra vacante, lo que puede facilitar no sólo el control del desarrollo urbano de la ciudad, sino también la coordinación de programas y proyectos de desarrollo inmobiliario, las decisiones de inversión en infraestructura urbana, el incentivo a la producción de vivienda de interés social, etc.

La misma concepción abarcativa debe ser considerada, de manera articulada, para evaluar los procesos de apropiación de plusvalías urbanas, involucrando la elaboración de instrumentos que permitan la captura de beneficios pasados, la recuperación de beneficios presentes y la garantía de captación de beneficios futuros.

## Referencias Bibliográficas

- Abramo, Pedro (1988). *A Dinâmica Imobiliária: Elementos para o entendimento da espacialidade urbana*. Dissertação de Mestrado. IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro.
- Abreu, Maurício (1987). *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. IPLANRIO/ZAHAAR, Rio de Janeiro.
- Aguiar, Joaquim de Castro (1981). "Tributação Extrafiscal no Ordenamento Urbano," en Pessoa, A. (org.) *Direito do Urbanismo. Uma Visão Sócio-Jurídica*. Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), Rio de Janeiro, pp. 107-125.

- ASTEL (1978). *Pesquisa sobre Evolução de Preços de Terrenos e seu Impacto na Formação do Preço das Moradias*. Assesores Técnicos Ltda./Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e de Política Urbana, ASTEL/CNPU, Rio de Janeiro.
- Bolaffi, Gabriel (1980). “Para uma Nova Política Habitacional e Urbana: Possibilidades Econômicas, Alternativas Operacionais e Limites Políticos,” em Valladares, L. *Habitação em Questão*. Zahar, Rio de Janeiro, pp. 167–196.
- Bonduki, Nabil y Rolnik, Raquel (1979). “Periferia da Grande São Paulo, Reprodução do Espaço como Expediente de Reprodução da Força de Trabalho” em Maricato, E. (org.) *A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial*. Alfa-Omega, São Paulo, pp. 117–154.
- Campanario, Milton A. (1981). *Land Rent and the Reproduction of Labor Force: Some Evidence From São Paulo*. Tese de Doutorado, Cornell University.
- (1984). “O Mercado de Terras e a Exclusão Social na Cidade de São Paulo” em Krischke, P. J. (org.) *Terra de Habitação versus Terra de Espoliação*. Cortez, São Paulo, pp. 11–30.
- Cardoso, Adauto Lúcio (1989). *O Espaço do Capital: a Barra da Tijuca e a Grande Promoção Imobiliária*. Trabalho apresentado no III Encontro Nacional da ANPUR, Águas de São Pedro, mimeo.
- Cardoso, A.L. y Ribeiro, L.C.Q. (1996). *Dualização e Reestruturação urbana: o caso do Rio de Janeiro*. Observatório de Políticas Urbanas IPPUR/UFRJ/FASE, Rio de Janeiro.
- Casulo (1996). *Diagnóstico e Relatório Técnico Preliminar do Plano de Estruturação Urbana (PEU) Campo Grande*. CASULO/PCRJ, Rio de Janeiro.
- Cavallieri, Paulo F. (1985). “Favelas Cariocas. Mudanças na Infra-Estrutura,” em Instituto de Planejamento Municipal—RJ. *4 Estudos*, IPLANRIO, Rio de Janeiro, pp. 19–35.
- CJ Arquitetura. Ano IV, Nº 16 (1977). Edição Especial sobre “O Solo Criado,” FC Editora, Rio de Janeiro.
- Clichevsky, Nora, Saffer, Nirce y Cassiano, Paulo (1982). “O Mercado de Terra na Região Metropolitana de Porto Alegre.” *Cadernos do PROPUR* (Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional), Nº 1, dezembro, Porto Alegre.
- CNBB (1982). *Solo Urbano e Ação Pastoral*. Documento da XX Assembléia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Edições Paulinas, São Paulo.
- Coutinho, Marcia (1985). “Regularização de Loteamentos—O Começo de uma Experiência no Rio de Janeiro,” em Instituto de Planejamento Municipal—RJ. *4 Estudos*, IPLANRIO, Rio de Janeiro, pp. 39–51.
- Farret, Ricardo et al. (1996). *Estruturação Intraurbana em Brasília*. Relatório de Pesquisa, UNB, Brasília.
- Fridman, Fania (1994). “Os Donos da Terra Carioca—Alguns Estudos de Caso.” *Espaço e Debates*, Ano XIII Nº 37.
- FUNDAP (Fundação do Desenvolvimento Administrativo) (1978). *Documento Preparatório do Seminário A Renda Fundiária na Economia Urbana*, São Paulo, novembro, 11p., mimeo.
- Furtado, Fernanda (1993). *Urbanização de Terras e Ocupação do Solo Urbano: Elementos para a análise do crescimento das cidades brasileiras*. Dissertação de Mestrado, IPPUR/UFRJ.
- (1994). “Requalificando a Lógica do Processo de Crescimento Extensivo das Cidades: direções, ritmos e determinantes em Uberaba, MG,” em *ANAIS do IX Encontro de Estudos Populacionais (ABEP)*, Caxambu.
- (1999). *Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação*. Tese de Doutorado, FAU/USP.
- Grazia, Grazia de (org.) (1990). *Plano Diretor. Instrumento de Reforma Urbana*. FASE, Rio de Janeiro.

- Haddad, Emílio (1982). "Report on Urban Land-Market Research en São Paulo, Brazil," en Matthew Cullen and Sharon Woolery (editors), *World Congress on Land Policy, 1980*. Lincoln Institute of Land Policy (LILP), Cambridge, pp. 201–214.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censos Demográficos 1980 e 1991*.
- IFHP. International Fed. for Housing and Planning (1981). "Urban Land Policy, Pre-Congress Report," *International Congress on Urban Land Policy*, Liège.
- IPLANRIO. Instituto de Planejamento Municipal (1995). *Anuário Estatístico 93/94*, PCRJ, Rio de Janeiro.
- Melazzo, Everaldo (1993). *Mercado Imobiliário, Expansão Territorial e Transformações Intra-Urbanas: O caso de Presidente Prudente, SP*. Dissertação de Mestrado, IPPUR/UFRJ.
- Oliveira, Fabricio (1998). *Valorização Fundiária e Custos de Urbanização no Rio de Janeiro*. Trabalho preparado para o Lincoln Institute of Land Policy (LILP), primeira versão, mimeo.
- Oliveira, F., Silva, G. y Domingues, L.C. (1995). "Novas Estratégias da Incorporação Imobiliária e Novos Instrumentos de Intervenção," en *ANAIS do VI Encontro Nacional da ANPUR*, Brasília.
- Oliveira, Naia et al. (1989). *Vazios Urbanos em Porto Alegre. Uso Capitalista do Solo e Implicações Sociais*, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, Porto Alegre.
- PLAMBEL (1978). *O Mercado de Terras na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte/MG. Relatório de Pesquisa. Belo Horizonte.
- Prefeitura Municipal de São Paulo (1990). *São Paulo, Crise e Mudança*, Brasiliense, São Paulo.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1997). Comunicação apresentada no *Seminário "Captura de Mais-Valias Fundiárias"*. IBAM/LILP, mimeo, Rio de Janeiro.
- Pólis (1996). "Políticas Públicas para o Manejo do Solo Urbano." *Revista Pólis* 27, número especial: Anais do Seminário "Políticas Públicas para o Manejo do Solo Urbano," 1996.
- Rio de Janeiro (1992). *Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro.
- Santos Jr., Orlando (1995). *Reforma Urbana: Por um novo Modelo de Planejamento e Gestão das Cidades*. Rio de Janeiro, FASE/UFRJ-IPPUR, Rio de Janeiro.
- Sayad, J. (1977). "Preço da Terra e Mercados Financeiros" *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Vol. 7, Nº 3, dezembro.
- Smolka, Martim. (1991a). *The Land Market in Rio de Janeiro: some empirical evidences*. Trabalho apresentado no IV Encontro Nacional da ANPUR, Salvador, mimeo.
- (1991b). "Impostos sobre o patrimônio Imobiliário urbano: aprimorando as informações e a sistemática de recolhimento." *Ensaio FEE*, Ano II, Nº 2, Porto Alegre, pp. 442–454.
- (1994). "Problematizando a Intervenção Urbana: Falácias, Desafios e Constrangimentos." *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Ano VIII, Nº 1, abril. Rio de Janeiro.
- Smolka, M. et al. (1989). *Dinâmica Imobiliária e Estruturação Intra-Urbana*. Relatório de Pesquisa, IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro.
- Trivelli, Pablo (1986). "Access to Land by the Urban Poor: an Overview of the Latin American Experience," en *Land Use Policy*, Nº 3, pp. 100–121.
- Walcacer, Fernando (1981). "A Nova Lei de Loteamentos," en Pessoa, Alvaro (Org.) *Direito do Urbanismo. Uma Visão Sócio-Jurídica*. Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), Rio de Janeiro, pp.149–166.

## Tierra vacante en Buenos Aires

### Entre los loteos 'populares' y las 'áreas exclusivas'

*Nora Clichevsky*

**E**l presente análisis posee como objetivo contribuir a explicar el papel que la tierra vacante ha jugado en el proceso de configuración del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y en el desarrollo del sector inmobiliario. Asimismo, se estudian los problemas que la tierra vacante genera y las oportunidades que representan sus posibles formas de utilización.

En este trabajo, se entiende por tierra vacante a la tierra privada no utilizada que se encuentra subdividida en parcelas denominadas “urbanas” según la legislación vigente, dentro del perímetro de la aglomeración<sup>1</sup> (y que podrían ser usadas para fines residenciales, industriales, comerciales y de servicios), así como a la tierra de propiedad fiscal<sup>2</sup> que ha sido desafectada de sus anteriores usos. No se incluyen en esta categoría a las áreas de protección ecológica y las de uso público, mientras mantengan dichos usos.

La ciudad, considerada exclusivamente como soporte físico de las actividades urbanas, ha sufrido importantes mudanzas en su configuración y en su forma de apropiación. Los agentes que la producen son múltiples, y pertenecen a los sectores más polarizados de la sociedad, pudiéndose identificar desde los autoconstructores, los agentes “informales” del sector de construcción y del mercado de tierras, hasta las grandes corporaciones internacionales que, por lo menos en la Argentina, comenzaron a actuar a fines de los años ochenta y acentuaron sus inversiones en la década de los noventa, como resultado de los cambios estructurales en el plano económico, social y político argentino, articulado al nuevo modelo internacional.

Por un lado, existe una nueva dinámica inmobiliaria: se producen cambios en las tipologías residenciales; se realizan importantes inversiones en sectores que antes poseían relativamente escasa importancia, como los grandes equi-

---

<sup>1</sup> Definido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

<sup>2</sup> La denominación “tierra fiscal,” utilizada en el presente trabajo, engloba a todas las tierras de propiedad estatal, independientemente de qué sector del Estado sea su propietario específico y del status jurídico que las mismas posean.

pamientos de consumo, ocio, espectáculos y turismo. Por otro, se amplían las necesidades espaciales referidas a las formas diferenciales de gestión empresarial. En paralelo, se plantean nuevas lógicas de localización del capital industrial y comercial; es que para las actividades económicas, ya no interesan las relaciones de contigüidad.<sup>3</sup> En cuanto a la configuración residencial, siguen diferenciándose, cada vez más rígidamente, los espacios para los sectores más pobres y más ricos de la sociedad e, incluso, para los sectores de ingresos medios.

El espacio metropolitano se redefine respecto a las décadas anteriores;<sup>4</sup> ya no existe un padrón de segregación ecológica que se había mantenido en el Área Metropolitana de Buenos Aires desde el período de gran crecimiento poblacional y territorial, en los años cuarenta. Actualmente, la segregación ha cambiado su entorno y sus dimensiones relativas, dado que barrios “cerrados” y clubes de campo se localizan, en muchas zonas, cercanos a barrios donde vive población muy pobre, e incluso asentamientos y “villas.”

El modelo económico vigente genera la concentración del ingreso y el aumento del desempleo, significando nuevas formas de exclusión social, o la acentuación de las anteriores, lo que afecta a amplios sectores de la población. Esto ha dado lugar a la aparición de un nuevo escenario social que tuvo fuertes reflejos e impactos en la configuración de la ciudad: desde los barrios privados, “cerrados” o “cercados,” tanto en horizontal como en vertical (los “countries” en altura, como anuncia la publicidad), hasta el aumento de población viviendo en casas tomadas, “villas,” etc., a pesar de todas las políticas implementadas, especialmente desde finales de la década de los ochenta, para “regularizar” a la población viviendo de manera ilegal, tanto desde el punto de vista de la propiedad de la tierra, como de la vivienda.

La polarización socioeconómica se refleja igualmente en la constitución de la tierra vacante. Hasta los años setenta, ella era producto de la no ocupación de loteos destinados a sectores de bajos y medios ingresos; una mínima parte provenía de loteos realizados con destino a vivienda individual de fin de semana—los barrios-parque o barrios-quinta—, además de las grandes parcelas, a la espera de una valorización que justificase su incorporación al área urbana. Sin embargo, en las últimas décadas, se verifica que también las nuevas formas de producir ciudad—como los clubes de campo y barrios cerrados—han redundado en una importante cantidad de vacíos.

Así, la existencia de la tierra vacante es el resultado de múltiples y complejas acciones de los diferentes agentes públicos y privados, con distintos intereses, posibilidades y preferencias, donde los propietarios de tierras no poseen un comportamiento exclusivamente económico, sino que actúan según pautas de tipo cultural, medioambiental y de seguridad.

<sup>3</sup> Como dice Ciccolella (1998), se pasa de territorios estructurados fundamentalmente en base a la articulación horizontal y contigua de los lugares o regiones, a un territorio estructurado tridimensionalmente y verticalmente, por medio de redes y en forma de red.

<sup>4</sup> Aunque aún persisten algunas particularidades, pues estas grandes inversiones no han podido cambiar una configuración urbana “fuerte,” producto de los procesos de producción, comercialización, usos y ocupación del suelo a lo largo de por los menos las últimas cinco décadas, y que incluso se remonta al proceso de conformación del AMBA.

## Algunas consideraciones conceptuales

Las tierras vacantes asumen especial importancia en las grandes ciudades y áreas metropolitanas, como Buenos Aires. Por una parte, inciden negativamente, por las disfuncionalidades que representan para el conjunto del área urbana/ciudad metropolitana,<sup>5</sup> entendiéndose por ésta el soporte físico, la población que la habita y las instituciones administrativas que la sustentan. Por otra parte, la incidencia de las tierras vacantes es netamente positiva, dadas las posibilidades que han significado, y significan actualmente, para el desarrollo del nuevo sector inmobiliario y las potencialidades, para todos los sectores sociales y las actividades económicas urbanas, dada la gran cantidad de tierra urbana no ocupada que aún perdura.

Los vacíos urbanos son el resultado del funcionamiento del mercado de tierras con escasas regulaciones estatales. Los diferentes agentes que actúan en dicho mercado (propietarios o incorporadores—es decir, el sector inmobiliario en su sentido más amplio) pueden apropiarse de las rentas generadas por su existencia, debido a la retención de la tierra que han ejercido, en casos, durante décadas. El Estado, ejerciendo el rol de facilitador, da lugar a la realización de nuevas inversiones concretadas, en su mayoría, con financiamiento externo y con la incorporación de nuevas tecnologías, en obras para la prevención de inundaciones y contaminación, de las que devengarán beneficios extraordinarios, en virtud de la excepcional localización de estas áreas y de la exponencial agregación de valor derivada de dichas obras. Aquí, el papel jugado por la existencia de tierra vacante de grandes proporciones hasta la década de los ochenta ha sido fundamental.

La estabilidad monetaria, desde 1991, fue uno de los elementos importantes para la nueva forma de inversión del capital en el sector inmobiliario, que se articula a las nuevas exigencias de la demanda y las posibilidades de rentabilidad que le brinda la Argentina, mayor que en otros países, incluido EEUU (Clichevsky, 1999). La dinámica del crecimiento económico y las perspectivas de un mercado ampliado como el Mercosur, además de un contexto internacional favorable a la inversión extranjera, produjeron una nueva etapa de ingreso masivo de capitales. El Estado, especialmente a partir del inicio de la Reforma y de la promulgación de la Ley de Emergencia Económica, de 1989, actúa como facilitador de las acciones de los sectores con mayor concentración de capital, según sus nuevas necesidades (normas más flexibles, venta de tierras, privatización de espacios públicos).

Importa reconocer el nuevo papel de los viejos agentes que actúan en el mercado y la incorporación de nuevos actores con lógicas diferentes, que han influido, e influyen, en la constitución de vacíos, pues ellos son los interlocutores con los que el Estado tiene que concertar—o, en algunos momentos, enfrentarse—para poder implementar nuevas políticas urbanas y nuevas formas de gestión, en las cuales las tierras vacantes cumplen un papel protagónico.

---

<sup>5</sup> Algunos autores han calificado a los vacíos como demostrativos del carácter perverso que la ciudad asume en el capitalismo (Oliveira et al., 1989), como la apropiación privada de beneficios por inversiones públicas, por los servicios que llegan a las tierras vacantes.



El capital incorporador aún convive con otras formas más arcaicas, disputándose cada vez más los espacios físicos, dado que se estructuran submercados que no pueden competir ni superponerse. Es en el interior de esta disputa que aparecen vacíos distintos a los existentes hace unas décadas. El móvil fundamental para los de más larga data es el stock de tierra para conseguir mayores beneficios futuros en el momento de su puesta en mercado. Los más nuevos tratan de asegurar las necesidades de expansión de la incorporación, a través de grandes subdivisiones destinadas a usos residenciales.

Pero lo que son beneficios futuros para los propietarios e incorporadores constituyen un problema, en especial, para los sectores de bajos ingresos. Ya no pueden comprar en los loteos existentes en el submercado destinado a ellos y los nuevos submercados son exclusivos para la población de ingresos altos y medios-altos. Con ello, los sectores más pobres no se encuentran atendidos ni por el sector privado, ni por el Estado, que sólo se ha ocupado de regularizar “villas” y asentamientos, y situaciones legales complejas, de lotes vendidos a crédito desde hace varias décadas, y con aún muy escasos resultados (Clichevsky, 1997).

En síntesis, para poder definir acciones sobre la tierra vacante, es fundamental entender la valorización capitalista del suelo como factor de segregación socio-espacial, la forma que asume la configuración espacial de la ciudad metropolitana y los beneficios extraordinarios de diferentes tipos obtenidos por parte de los actores del mercado (en general, vinculados a la producción y comercialización de la tierra), así como la relación entre beneficios privados y acciones públicas.

## La ciudad metropolitana de Buenos Aires

El AMBA<sup>6</sup> es el resultado de un proceso de configuración urbana de hace más de 400 años a partir de la fundación de la ciudad de Buenos Aires, y del crecimiento sobre el territorio de la Provincia. Según los datos del Censo de Población y Vivienda de 1991, la población total del Área Metropolitana de Buenos Aires ascendía a 10.887.000 habitantes, localizados desigualmente en un territorio constituido por la Capital Federal (o ciudad de Buenos Aires) y veinticuatro municipios<sup>7</sup> pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires, más siete municipios de dicha Provincia que lo integran parcialmente, según definiciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Se define el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) como ciudad metropolitana. A lo largo del trabajo, se hace referencia al AMBA o a la ciudad, indistintamente.

<sup>7</sup> En 1994, fueron subdivididos los diecinueve municipios que tradicionalmente pertenecían al AMBA, para un total actual de veinticuatro municipios.

<sup>8</sup> Los municipios (o partidos) que la integran están distribuidos en 3 categorías: 1) aquellos cuya superficie integra totalmente el aglomerado. Involucra a los partidos de: Avellaneda, Gral. San Martín, José C. Paz, San Miguel, Malvinas Argentinas, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Ituzaingó, Hurlingham, Quilmes, San Isidro, Tres de Febrero y Vicente López; 2) aquellos cuya superficie lo integra parcialmente. Involucra a: Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Moreno, San Fernando y Tigre. La categoría 3) se conforma con aquellos

La Capital Federal tiene el 7,2% de la superficie del AMBA—200 km<sup>2</sup>—y el 27% de la población, con 2.960.976 habitantes. Los Partidos de la Provincia de Buenos Aires que pertenecen al AMBA se organizan en coronas, según su localización en relación con la ciudad de Buenos Aires. La Primera Corona posee un mayor grado de consolidación física y antigüedad de su trama urbana; con el 26,6% de la superficie, reúne el 46% de la población<sup>9</sup> y su densidad bruta se estima en 68 hab/ha.

La Segunda Corona es el sector de mayor crecimiento poblacional en las últimas décadas. De urbanización más reciente, presenta los mayores déficits de infraestructura y en ella se localiza la población de menores recursos. Con el 66,2% de la superficie, reúne el 24% de la población y tiene una densidad estimada de 21,17 hab/ha.

La Tercera Corona está constituida por subsistemas relativamente autónomos dentro del área, existiendo grandes superficies vacías o dedicadas aún a actividades rurales.

El gran capital, los cambios tecnológicos, los graves problemas de violencia urbana (y, por lo tanto, de seguridad), la densificación y congestión de las áreas centrales, asociados a la acentuada polarización social, han provocado cambios en las formas de vivir la ciudad. Los sectores de altos ingresos que habitaban parte de la Primera Corona vuelven al centro, en torres de lujo, o se alejan y encierran en los exclusivos clubes de campo y barrios cerrados, los cuales se están convirtiendo en lugares de vivienda permanente.<sup>10</sup>

La cantidad de tierra vacante sin lotear—en grandes macizos—que había en los intersticios de los loteos para sectores de ingresos medios y bajos, fue un elemento importante para que pudieran localizarse estos emprendimientos; así como las tierras en áreas periféricas que ya no tenían un uso agropecuario, y estaban a la espera de valorización para actividades urbanas. En este sentido, estas nuevas formas de uso residencial han podido provocar la nueva configuración urbana y formas de vida, así como nuevos beneficiarios vinculados a la propiedad del suelo y la tierra vacante, e innovadoras formas de segregación socio-espacial.<sup>11</sup> Ello ha resultado en una periferia ocupada tanto por los sectores pobres como por los ricos.

---

partidos no comprendidos en la definición tradicional del AMBA, y cuya superficie integra parcialmente este aglomerado. Involucra a: Cañuelas, Escobar, General Rodríguez, La Plata, Marcos Paz, Pilar y San Vicente. Existe una cierta correspondencia entre las citadas categorías y lo que se denominan las “coronas” del AMBA, para fines analíticos.

<sup>9</sup> A modo de ejemplo, mientras que los partidos de Lanús y Vicente López, pertenecientes a la Primera Corona, tuvieron un crecimiento demográfico negativo en el último período intercensal (-0,2% y -0,7% respectivamente), Esteban Echeverría, Florencio Varela y Tigre (partidos de la Segunda Corona) mostraron incrementos de 44,9%, 47,3% y 23,6% respectivamente.

<sup>10</sup> El porcentaje de viviendas permanentes ha aumentado de alrededor del 5% hace 5 años, a cerca del 40% en algunos municipios como Tigre y Malvinas Argentinas.

<sup>11</sup> Los vecinos de la “ciudad abierta” se convirtieron en una virtual amenaza. El sistema de control consensuado de las relaciones de vecindad, que formaba la base de la seguridad, fue reemplazado por la asignación de esa responsabilidad a los organismos de seguridad. Sin embargo, en muchos de los clubes de campo, cada vecino se halla armado y, en algunos casos, se ha electrizado el alambrado o cerco del perímetro.

## La tierra vacante en los años noventa. La tierra privada: cantidad, localización y calidad urbano-ambiental

La existencia de tierra vacante en el AMBA es un fenómeno de larga data, producto de la cantidad y superficie de los loteos realizados, principalmente, entre los años cuarenta y sesenta. La magnitud de vacíos urbanos, provocados por la gran oferta de tierra en parcelas individuales—producida de manera salteada (Clichevsky, 1975, 1990)—ya era muy importante desde hace varias décadas, como se observa en el Cuadro 1. Ello se debe, por una parte, a las escasas inversiones necesarias para producir tierra urbana. Por otra, las expectativas de ocupación no pudieron cumplirse debido a la relativa baja en los niveles salariales.<sup>12</sup>

En 1994,<sup>13</sup> el AMBA tenía 1.443.375 parcelas urbanas baldías—casi la mitad del total de sus parcelas. Sin embargo, la distribución de lotes vacantes no es homogénea. Los partidos de la primera corona registran muy bajas proporciones de vacíos urbanos<sup>14</sup> mientras que en la segunda y tercera coronas la tierra vacante ocupa más del 60% del total de la cantidad de lotes. Esta proporción presenta un comportamiento que se podría denominar “clásico” en cuanto a la disminución de los niveles de consolidación urbana a medida que aumenta la distancia al centro.

Los partidos que poseen mayor cantidad de lotes vacantes se localizan en la periferia: Gral. Rodríguez, con 88,8%, Pilar, con 80,6%; Florencio Varela, con 76,6%, San Vicente, con 89,8%, Esteban Echeverría, 80,3%, Moreno, 73,7; Cañuelas, con 76,1% y Marcos Paz, 82%. Los más densos son los más cercanos a la Capital Federal, como Vicente López, con 3,6% de baldíos (el partido más ocupado), seguidos por varios con alrededor del 10% de su tierra baldía: Avellaneda, San Fernando, San Isidro, Lanús y Tres de Febrero.

En cuanto a la dinámica de ocupación, entre 1973 y 1994, Almirante Brown, Berazategui, Lomas de Zamora, Gral. Sarmiento, Morón, Quilmes, Tigre y San Isidro son las unidades territoriales que más se han ocupado.<sup>15</sup> Muchos baldíos urbanos se utilizan aún para ganadería extensiva, especialmente tambos, dado que se ha perdido hasta físicamente su carácter de urbano, pues pertenecen a

---

<sup>12</sup> La relativa baja en los niveles salariales se dio a inicios del proceso de desindustrialización, como parte de los profundos cambios socioeconómicos, además de los políticos, que sucedieron en Argentina desde comienzos de los años setenta.

<sup>13</sup> Última información disponible, excepto para los clubes de campo y barrios cerrados.

<sup>14</sup> Cabe destacar que no existe información sobre terrenos privados vacíos en la ciudad de Buenos Aires, aunque la misma se halla casi totalmente ocupada (Clichevsky, 1999). Los escasos terrenos disponibles son consecuencia de la obsolescencia y, por lo tanto, de la demolición de construcciones antiguas; algunos de ellos poseen usos transitorios como estacionamientos, hasta que tengan ocupación permanente.

<sup>15</sup> Cabe destacar que los partidos que actualmente poseen mayor cantidad de tierra vacante, poseían aún mayor cantidad en los años setenta, lo que se puede interpretar como un proceso de ocupación, aunque lento, dado que las nuevas tierras no se han producido casi en dichos partidos. En ningún caso, la cantidad de tierra vacante en 1994 era mayor que en 1973.

CUADRO 1

Región Metropolitana de Buenos Aires. Número de terrenos vacantes en loteos. Valores absolutos y porcentajes, 1973 y 1994.

Partido	Año			
	1973		1994	
	Nº	%	Nº	%
Almte. Brown	96.737	74,7	60.556	45,3
Avellaneda	12.609	16,5	10.249	10,3
Berazategui	69.783	83,0	50.135	55,2
Cañuelas	1.588	81,1	23.874	76,1
Escobar	47.191	88,7	43.265	65,3
E. Echeverría	135.435	89,2	122.420	80,3
F. Varela	84.922	92,4	76.087	76,6
G. Rodríguez	77.865	95,2	77.182	88,8
G. San Martín	28.646	30,6	12.155	19,9
G. Sarmiento	159.075	80,7	111.961	51,1
La Matanza	184.103	68,2	140.669	43,7
Lanús	30.248	28,0	14.515	11,5
La Plata	128.700	55,4	103.543	40,3
Lomas de Zamora	74.450	53,5	33.689	22,5
Marcos Paz	22.949	91,1	21.596	82,0
Merlo	107.124	80,1	86.132	58,9
Moreno	107.124	80,1	108.623	73,7
Morón	99.284	52,9	50.231	25,2
Pilar	88.158	93,9	89.082	80,6
Quilmes	72.675	56,4	48.590	32,6
San Fernando	14.445	49,9	3.908	11,4
San Isidro	27.241	34,3	10.708	11,1
San Vicente	76.566	93,7	85.569	89,8
Tigre	58.790	78,0	31.621	38,1
3 de Febrero	23.439	28,6	12.267	12,4
V. López	12.583	15,3	3.633	3,6
Zárate	13.359	56,2	11.115	38,5
<b>Total</b>	<b>1.855.081</b>		<b>1.443.375</b>	

Fuente: Clichevsky, 1976; Bozzano, 1995.

Obs.: Cabe destacar que los datos corresponden a distintas fuentes. Para el año 1994 puede haber una subestimación, dado que se ha realizado por fotolectura e implica que se han tomado todos los terrenos ocupados, incluyendo los lotes ocupados clandestina e irregularmente. Para el año 1973, los datos son de terrenos vacíos según la Dirección de Geodesia de la Provincia de Buenos Aires.

loteos de las décadas del cuarenta y del cincuenta, cuando los requisitos para convertir a una tierra rural en urbana eran mínimos.

La superficie vacante es de 72.168 Hás., estimando<sup>16</sup> un promedio de 500 m<sup>2</sup>/lote.<sup>17</sup> Es decir que aunque los lotes hayan disminuido, la cantidad de tierra vacante es aún significativa. Una cantidad importante de lotes vacantes se encuentran en clubes de campo y barrios cerrados.<sup>18</sup> Según información de 1999 (CdI, 1999), entre 1995 y 1998, se incorporaron 17.664 Hás. nuevas, que representan algo más de 33.000 lotes, de los cuales se hallan vacantes alrededor del 60%, más de 10.000 Hás. En total, pues, existen más de 82.200 Hás. vacías.

Las parcelas vacantes ubicadas en loteos destinados a población de bajos y medios ingresos poseen alrededor de 300 m<sup>2</sup>; los lotes destinados a casas-cuintas o viviendas de fin de semana en lote individual—tipología común hasta los años setenta—poseen hasta 2.000 m<sup>2</sup>. En los clubes de campo y barrios cerrados los lotes más comunes poseen aproximadamente 600 a 800 metros cuadrados;<sup>19</sup> es decir, el tamaño de la parcela está asociado al submercado al cual pertenece.

La mayoría de las tierras vacantes de loteos no poseen infraestructura pues no se la exigía en la época de su realización. Si bien no se puede obtener con precisión el porcentaje de tierra vacante sin infraestructura, los datos correspondientes a la población servida dan alguna indicación al respecto. En 1991, 4,6 millones de habitantes (42%) tenían viviendas desprovistas del servicio de agua corriente por red, y 6,2 millones (55%) estaban fuera de la red de desagües cloacales. La tierra vacante se encuentra mayormente en áreas sin servicios de infraestructura básica. Por otra parte, los escasos desagües cloacales definen que una gran cantidad de desagües pluviales sean utilizados como alcantarillado a cielo abierto, que, junto con los basurales clandestinos, significan áreas de alta contaminación ambiental.

Existe una cantidad importante de tierra vacante en áreas de inundación por lluvia o desbordes de ríos y arroyos localizados en las diferentes cuencas del AMBA. También se producen, por lo menos dos veces por año, inundaciones por la sudestada en las áreas costeras del Río de la Plata, así como en las cuencas de sus afluentes, afectando a amplias zonas (ocupadas y no ocupadas) del Área Metropolitana. Actualmente, grandes proyectos en las dos mayores cuencas—Matanza-Riachuelo y Reconquista—podrán mejorar la situación,

---

<sup>16</sup> Se estima, dado que no se ha podido conseguir información de superficie vacante, sino de lotes.

<sup>17</sup> Si se toma un promedio de 300 m<sup>2</sup>, como es lo mínimo exigido por la legislación vigente para loteos urbanos, se reduce a 43.300 Hás., más del doble de la superficie de la Capital Federal. Aunque es más real la estimación de 500 m<sup>2</sup>, dado que una cantidad importante de fraccionamientos poseen superficies de hasta 800 m<sup>2</sup>.

<sup>18</sup> Es necesario realizar dos consideraciones. La primera es que dado que algunos clubes de campo y barrios privados se hallan en construcción, no se tiene el dato de la cantidad de terrenos que poseerán los mismos; por otro, algunos presentan aún muy escasa o ninguna ocupación de lotes, aunque ya se hayan vendido y se espera su ocupación cuando finalicen de construirse.

<sup>19</sup> Si bien existen diferencias entre ellos según el nivel socioeconómico al cual van dirigidos, abarcando desde sectores medios-altos, hasta los sectores más concentrados de la sociedad.

colocando tierra vacante hoy inundable en mejores condiciones respecto a este fenómeno.

Por otra parte, hay conflictos ambientales emergentes y potenciales, como los generados por la disposición de residuos en más de cien basurales clandestinos, y por la contaminación de las napas, lo que produce una limitación en las posibilidades de utilización de dichas tierras.

## **Tierra vacante de largo plazo: un fenómeno que se reitera en el AMBA**

Ya en el año 1973, en la mayoría de los partidos, la cantidad de vacíos era muy grande, como muestra el Cuadro 1. Un trabajo de la época<sup>20</sup> muestra que, según la dinámica poblacional en décadas anteriores, en algunos partidos, para una densidad media de 100 hab/ha se necesitaban “x” años para poder ocupar la tierra ya loteada. Por ejemplo, el Partido de Moreno se ocuparía, con una densidad de 100 hab/ha en 83 años, mientras que Quilmes, en 54 años. Estas cifras dan una idea de la magnitud de la tierra vacante y sus posibilidades de ocupación.

Otros trabajos muestran, a nivel de algunos municipios en particular, que la tierra ha permanecido vacante desde la década de los '50, en loteos para población de bajos ingresos, además de los grandes parcelas aún sin subdividir en lotes urbanos, que no son objeto de análisis (Clichevsky, 1975, 1990; Bevilacqua, 1993).

Si se analizan las fotos aéreas de los años 1956, 1972 y 1996, del loteo denominado Oro Verde, Partido de La Matanza, realizado en el año 1952, se distinguen varias situaciones dignas de análisis:

1. Foto de 1956: sólo posee mínima ocupación (ver Figura 1);
2. Foto de 1972: escasa ocupación, luego de veinte años de aprobado el loteo (ver Figura 2);
3. Foto de 1996: gran densificación, también en áreas aledañas (ver Figura 3).

Es interesante una entrevista realizada al loteador de la época sobre sus estrategias de venta (Clichevsky, 1975), en la cual explica que en el área loteada no había infraestructura de transporte, pero él mismo—un agente de mediano tamaño que loteaba en varios partidos del AMBA—contrató un ómnibus, para que los domingos (día de venta del loteo) apareciera como si siempre cumpliera el recorrido. Lo mismo ocurrió con el puesto de salud y el destacamento policial (contrató a personal y les consiguió uniformes) para vender la tierra “con equipamiento.” Aún así, tuvo mucha dificultad para vender. Para los propietarios fue muy complejo ocuparla, debido a la escasa accesibilidad y la falta real de equipamiento existente hasta los años ochenta, cuando comenzó a ocuparse con mayor densidad, debido a que algunos servicios esenciales ya

---

<sup>20</sup> Dirección de Planeamiento Territorial, 1975.

FIGURA 1

Partido de La Matanza. Barrio Oro Verde. Ocupación según foto aérea 1956

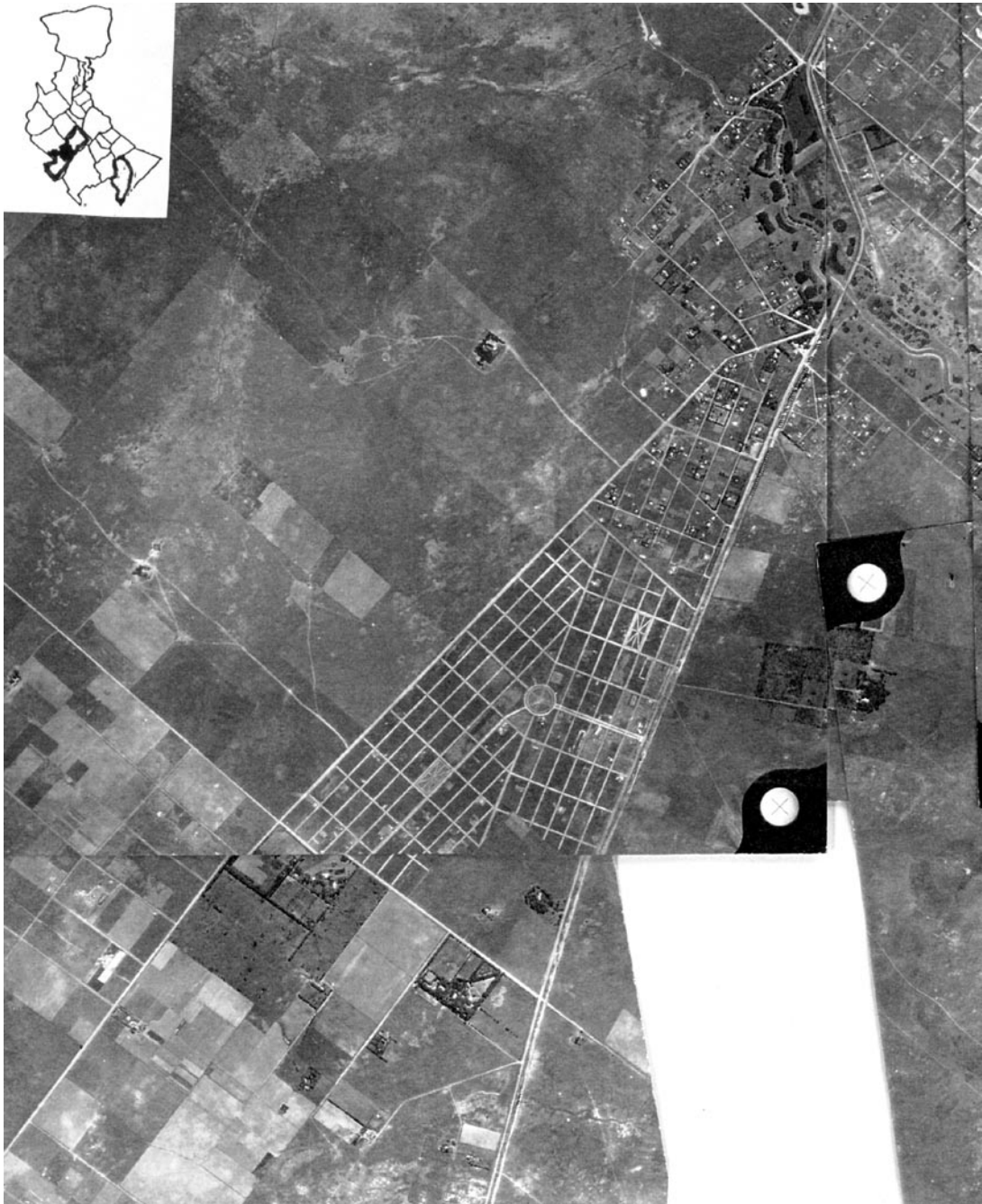


FIGURA 2

Partido de La Matanza. Barrio Oro Verde. Ocupación según foto aérea 1972

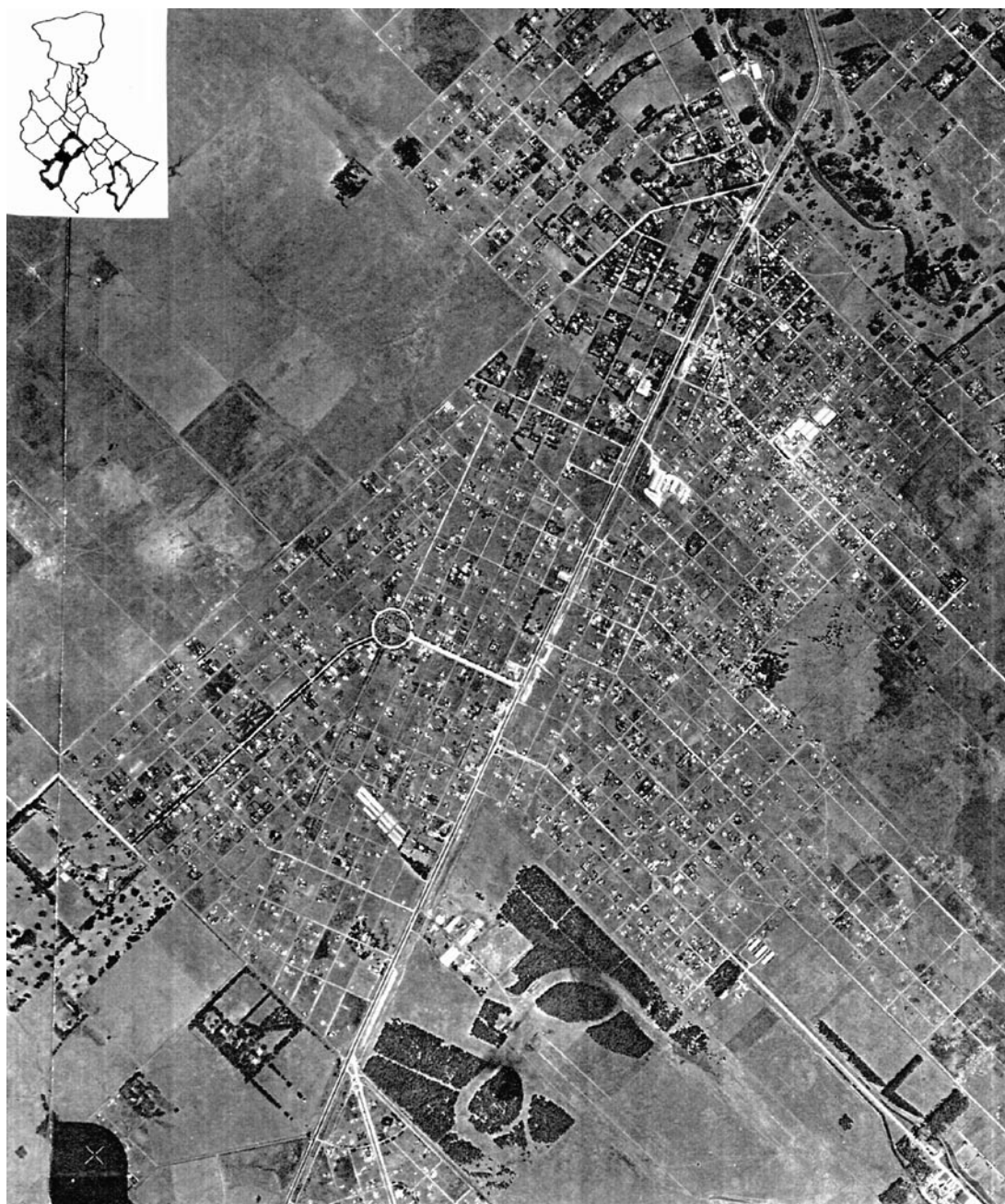




FIGURA 3

Partido de La Matanza. Barrio Oro Verde. Ocupación según foto aérea 1996



llegaban, como el transporte público (aunque parcialmente clandestino, o tipo “charters”) y el equipamiento educacional.

## Los propietarios de la tierra vacante

En los loteos, los propietarios son tanto los agentes responsables de la subdivisión—sean ex-propietarios rurales o empresas urbanizadoras—como una importante cantidad de pequeños propietarios (Clichevsky, 1975) y ocupantes “de hecho,” lo cual ha generado significativos problemas de dominio. Se ha producido una atomización de la propiedad, constituyendo una limitante para las futuras acciones de políticas que se quieran implementar. Por otra parte, aún existen lotes que los agentes inmobiliarios no pudieron vender, pero también son atomizados, en loteos que se habían ofertado y vendido en forma salteada.

Otros agentes ni siquiera ofertaron y, por lo tanto, se han quedado con la propiedad de partes de sus loteos; no han necesitado venderlos a precios más bajos, por no precisar rotar su capital, pues se han dedicado a actividades más rentables, fuera o dentro del propio mercado inmobiliario.

Los propietarios originales de los clubes de campo y barrios cerrados son, generalmente, grandes empresas o asociaciones de empresas urbanizadoras o incorporadoras, constructoras y financieras, muchas de capital extranjero. A diferencia de los agentes inmobiliarios que lideraban el submercado de loteos para la población de bajos o medios ingresos, que no eran relativamente importantes en el sector económico, la mayoría de estos agentes lideran el mercado inmobiliario así como otros sectores de la economía, tanto urbana como rural.

En el ámbito de la propiedad institucional, es imposible conocer con exactitud la cantidad de *tierra fiscal* vacante, pues existe un ocultamiento, por parte de los organismos públicos, de sus tierras. Las mismas son de uso público o privado, siendo éstas últimas las que pueden ser reutilizadas de manera indiscutible, dado que las primeras deben desafectarse del uso público, lo que presenta no sólo problemas legales, sino sociales (dado que constituyen plazas, parques, etc.). Sin embargo, la utilización de estas tierras de uso privado tampoco es fácil, debido a que parte de ella pertenece a los diferentes organismos de Defensa, los cuales deben declarar su innecesiedad<sup>21</sup> del uso actual (aunque las mismas no posean ninguno) a fin de ser colocadas en el mercado.

A partir de 1989, el Estado comenzó a vender parcialmente sus tierras, especialmente para grandes construcciones, como ocurrió en la Capital Federal, aunque también en la población que habita en “villas miseria” a través del Programa Arraigo.

---

<sup>21</sup> Según la legislación vigente sobre tierras fiscales, cada organismo estatal debe declarar que las tierras privadas que posee no las necesita para el desarrollo de sus tareas, es decir declararlas “innecesarias,” para que el Estado pueda venderlas.

La tierra fiscal existente en los partidos del AMBA pertenece al gobierno nacional, al Ejército, a la Empresa Ferrocarriles Argentinos (FFCC)—actualmente privatizada—a la provincia de Buenos Aires y a los municipios, incluida la Capital Federal, que posee tierras en varios municipios de la Provincia de Buenos Aires. El FFCC tiene una importante cantidad de tierra en el AMBA. La privatización de los servicios y una mayor racionalidad en la utilización de las tierras, definieron que una parte importante de las mismas quedasen vacantes, y muchas otras se vendiesen o se pusiesen a la venta.<sup>22</sup>

Las tierras del Ejército Nacional Argentino involucran un total de 1.770 Hás. comprendidas en el AMBA. Su grado de concentración es muy alto, ya que entre Campo de Mayo (980 Hás.) y el Aeropuerto de Morón (619 Hás.), suman el 94% del total de las tierras de propiedad militar.<sup>23</sup>

En 1991 se constituyó una Unión Transitoria de Empresas (UTE) entre tres grandes agentes inmobiliarios, para asesorar al Estado en la venta de sus inmuebles.

### **La comercialización: submercados, agentes y precios**

Según los submercados, definidos por la mercadería que ofrecen, existen distintos tipos de agentes, que poseen importancia relativa según la magnitud del capital, la vinculación con otros agentes que actúan en diferentes áreas económicas, etc., desde el tan disminuido y casi imperceptible submercado para la población de bajos ingresos, hasta las más sofisticadas mercaderías ofrecidas en clubes de campo y barrios cerrados.

Para los pobres casi no existe el submercado formal de venta de lotes individuales en mensualidades, sino formas alternativas, como la venta de terrenos en parcelas rurales indivisas, o en loteos clandestinos o irregulares que, por sus propias características, resulta muy difícil conocer. Los agentes que comercializan la tierra legal son, generalmente, locales (es decir, trabajan en un solo municipio, o a lo sumo, en dos) y ofertan los terrenos por medio de avisos en diarios, anuncios en carteles de la calle y volantes que distribuyen en las estaciones de trenes. Los agentes que tradicionalmente trabajaban en uno o más submercados (lotes para población de bajos ingresos, industria y comercio), todavía no han incursionado en el mercado de barrios cerrados o clubes de campo, pues ello requiere una mayor especialización.

---

<sup>22</sup> Los grandes proyectos que se están llevando adelante en la ciudad de Buenos Aires han tenido a los terrenos del FFCC como protagonista. Un ejemplo es el Proyecto Retiro, que comenzaría a construirse a fines de 2001, en el centro de la ciudad. Otro ejemplo es el de las 120 Hás. que se han desactivado de las playas de cargas en la ciudad de Buenos Aires, que en su mayoría se desafectará para ser utilizada, en parte como espacio público, y en parte para ofertarlas en el mercado, para diferentes usos urbanos, definidos por el Plan Urbano Ambiental del Gobierno de la Ciudad.

<sup>23</sup> Dificultades de orden jurídico imposibilitan la venta de las tierras de Campo de Mayo, ya que por tratarse de una donación, su desafectación para fines militares podría derivar en que los herederos de los donantes reclamaran su devolución, al producirse una modificación del uso para el cual fue donado.

Son muchos los loteos que no pudieron venderse, y donde hasta se han borrado las señas que los identificaban como tales, como las aperturas de calles.<sup>24</sup> La indexación,<sup>25</sup> en los años ochenta, terminó con las ventas a mensualidades, lo cual trajo infinidad de problemas.<sup>26</sup> El aumento de las tarifas de transporte, desde fines de la década del setenta, conjuntamente con el empobrecimiento de la población, ha contribuido a la disminución de la demanda de los sectores pobres hacia los terrenos más alejados. También los aumentos de impuestos y tasas por servicios—en los casos que las tierras los posean—han significado problemas en el funcionamiento de este submercado.

Para los pobres urbanos, el valor de mercado de un lote de 150 m<sup>2</sup> entre la segunda y la tercera corona, con boleto de compra-venta de propiedad rural indivisa, es de aproximadamente<sup>27</sup> US\$ 1.200,<sup>28</sup> es decir US\$ 8/m<sup>2</sup>. Un lote urbano sin servicios de 200 ó 300 m<sup>2</sup> en la tercera corona tiene valores que oscilan entre US\$ 2500 y US\$ 3500 (aproximadamente US\$ 12,50/m<sup>2</sup>); en las áreas más alejadas, puede llegar a US\$ 8/m<sup>2</sup>, es decir, a igual precio que en las parcelas indivisas. La posibilidad de compra de estos sectores a precios de mercado es prácticamente nula, y por lo tanto, no parece que la cantidad de vacantes de tierra destinada a estos sectores disminuirá, por lo menos en el corto plazo. Para ellos, la única fuente de financiación está dada por la banca privada, a la cual una escasa cantidad de habitantes puede acceder, dados los requisitos exigidos.

Para los sectores medios, la muy escasa demanda de tierra para vivienda se concentra en la zona Norte. En el partido de Tigre, por ejemplo, los precios pueden oscilar entre US\$ 25 y US\$ 70/m<sup>2</sup>. En Pacheco, alrededor de US\$ 41/m<sup>2</sup>, en áreas alejadas del centro urbano. En áreas del centro, entre US\$ 100 y US\$150/m<sup>2</sup>.

En cambio, el submercado para los sectores de altos ingresos es más dinámico. En este caso, los precios rondan los US\$ 300/m<sup>2</sup> para terrenos de aproximadamente 400 m<sup>2</sup> en la zona Norte, donde también se concentra la demanda. Los precios en los subcentros más importantes del AMBA pueden llegar a US\$ 800/m<sup>2</sup> y en la Capital a US\$ 2.000/m<sup>2</sup>, como nivel indicativo.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> El fenómeno es tan importante que en las fotolecturas realizadas en 1992, muchas manzanas no pudieron registrarse, en relación con las existentes en la Dirección de Catastro de la Provincia de Buenos Aires, de 1973.

<sup>25</sup> Producto de épocas de alta inflación. Aunque los lotes se vendían “a precio fijo,” el Banco Central permitió, mediante la Circular 1.050, aplicar el índice inflacionario a los precios (indexar), durante el gobierno militar (1976–1983). En 1984, fue derogada dicha circular.

<sup>26</sup> Venta del mismo terreno dos o más veces; compradores que dejan de pagar; prescripción veintañal; sucesiones.

<sup>27</sup> Desde 1991, año en que comenzó el Plan de Convertibilidad, 1 peso (\$) es equivalente a 1 dólar estadounidense.

<sup>28</sup> Un ingreso que cubre la canasta familiar, en 1999, era de 490 dólares mensuales. El 32,4% de la población de los partidos que integran el AMBA estaban por debajo de ese valor.

<sup>29</sup> Un estudio de precios de la tierra requeriría una investigación especial, que escapa al ámbito del presente trabajo. Las características de los lotes que están a la venta, y por consiguiente sus precios, son muy heterogéneas y dependen del partido en el que se encuentren. Al interior de cada partido, es importante determinar su ubicación respecto del centro, rutas de acceso, equipamiento, infraestructura básica, transporte, etc.

El submercado informal—tanto de loteos clandestinos e irregulares, como de lotes en “villas” y “asentamientos”—posee una lógica propia y, por sus propias características, ha sido imposible conseguir datos, pues ello significaría realizar una investigación especial.

El submercado de lotes para casas-quinta se halla prácticamente paralizado, dado que la población prefiere, por razones de seguridad y económicas, los clubes de campo a este tipo de oferta. Por lo tanto, es de prever que los terrenos vacantes destinados a casas-quinta, seguirán estándolo por bastante tiempo.<sup>30</sup>

Los grandes cambios debidos a la reestructuración de la economía mundial, definen la incorporación de capitales extranjeros en gran escala, que se hacen presentes en los submercados de clubes de campo, “náuticas,” barrios cerrados y, en los últimos dos años, chacras, más que en el de tierra individual. Por supuesto que dichos capitales también son importantes en los de vivienda de altos ingresos en la ciudad de Buenos Aires, y en los grandes emprendimientos urbanos, como Puerto Madero, Retiro, etc. Estos nuevos agentes poseen otros intereses y expectativas, y trabajan exclusivamente para los sectores de mayores ingresos.

En la totalidad de los submercados dedicados a la población de altos ingresos, se han incorporado fuertes capitales concentrados de origen no inmobiliario, como cadenas comerciales, financieras, etc. Existen nuevas estrategias de nuevos agentes; se relacionan, en parte, con la creación de AFJP,<sup>31</sup> con participación de empresas ligadas al sector de la construcción. Dichas administradoras reestablecen el ahorro y queda definida una mayor capacidad de préstamo orientado a la financiación de proyectos de inversión a mediano plazo.<sup>32</sup> Los viejos agentes se retraen, salvo excepciones en los que algunos de ellos se asocian, de alguna manera, con los nuevos.

Algunos indicadores de la valorización producida en el submercado de clubes de campo son interesantes de puntualizar: en algunos casos pasa de US\$ 0,40/m<sup>2</sup> de tierra rural a US\$ 36/m<sup>2</sup> de lote en clubes aún sin consolidar, pudiendo llegar a más de US\$ 500/m<sup>2</sup> en los clubes consolidados y de prestigio (Verdecchia, 1995; CdI, 1999).

Un lote en un club de campo puede oscilar desde US\$ 250/m<sup>2</sup>, en alguno de los lugares exclusivos en Pilar,<sup>33</sup> al Noreste del AMBA, hasta US\$ 25/m<sup>2</sup>, en el Partido de Esteban Echeverría, al Sudoeste del AMBA. En estos precios influyen la localización, el prestigio, la accesibilidad, los servicios y el grado de consolidación. En los clubes náuticos, los precios varían entre US\$ 400/m<sup>2</sup>

---

<sup>30</sup> Habría que analizar el comportamiento del mercado, dado que si resulta tan trabajosa la venta de terrenos, debido a sus altos precios, la pregunta que surge es si no están sobrevaluados. Quizás hay que analizar la recuperación de los constructores cuando venden el terreno que adquirieron, aún a un alto precio, con el valor agregado de la construcción.

<sup>31</sup> Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

<sup>32</sup> La formación de un mercado de capitales se basa en la utilización del mercado secundario de hipotecas como fuente de recursos a largo plazo, que tiene como objetivos extender los plazos de financiamiento, reducir las tasas de interés y aumentar la proporción de viviendas financiadas. (Cuenya, 1997).

<sup>33</sup> En clubes aún no consolidados.

en el más selecto (el Boating Club de San Isidro, al Norte del AMBA) y US\$ 43/m<sup>2</sup> en Puerto Trinidad, uno de los más nuevos emprendimientos al Sur, en el Partido de Berazategui.<sup>34</sup>

Los precios de terrenos en los barrios cerrados son muy diferentes entre sí, según su localización en los diferentes partidos del AMBA. Por lo tanto, también lo son su accesibilidad, prestigio, ambiente natural, los servicios que poseen, y su grado de consolidación. Se pueden encontrar lotes desde US\$ 40/m<sup>2</sup> en San Miguel, Pilar o Tigre, hasta US\$ 580/m<sup>2</sup> en San Isidro.<sup>35</sup>

Sólo el 10% de los lotes se anuncia por las formas convencionales del mercado inmobiliario (diarios, por ejemplo). El resto es a través de propietarios que presentan a posibles nuevos propietarios. El comprador debe cumplir requisitos según el club de campo, para mantener un perfil determinado dentro de cada uno que puede estar relacionado incluso con cuestiones religiosas.<sup>36</sup>

## Hacia una tipología de la tierra vacante en el AMBA

Actualmente en Argentina, y en especial en el AMBA, se puede construir una tipología que contenga a las diversas formas de lotes que permanecen sin un uso y/o una ocupación determinada. Obviamente que la misma es dinámica en función de los nuevos usos, y por lo tanto tiene un fin exclusivamente operacional, que será muy útil para definir políticas de reutilización. Para su construcción se ha tenido en cuenta:

- causa de estar vacante
- tamaño
- uso posible
- propietario (relacionado a los diferentes submercados).

*Tipo 1.* Lote legal de 300 m<sup>2</sup>, destinado a vivienda, loteos para población de bajos ingresos, tierra vendida “a mensualidades,” desde los años cincuenta.

Tipo 1.1: No ofertada, en manos del loteador original, a la espera de valorización para su posterior oferta.

Tipo 1.2: Ofertada y no vendida por falta de demanda real, y por lo tanto, en manos del loteador original.

Tipo 1.3: Vendida a población de bajos ingresos, que no puede ocuparla por problemas económicos, costos y tiempo de transporte, etc., o porque lo compró como inversión.

---

<sup>34</sup> En 2000, la empresa desarrolladora quebró y los compradores se constituyeron en una cooperativa.

<sup>35</sup> *La Nación*, 14/8/99.

<sup>36</sup> También algunos agentes tradicionales que se han incorporado a este submercado, lo han hecho con estrategias particulares. Por ejemplo, el Parque de las Naciones, un loteo destinado originalmente (en los años '50) a sectores de bajos ingresos, y que nunca pudo ser vendido pese a ser ofertado infinidad de veces, actualmente es ofertado como un barrio parque, “lejos de las villas miseria,” por el agente original que realizó el loteo.

*Tipo 2.* Lote legal, mayor de 300 m<sup>2</sup>. Destinado a residencia para población de ingresos medios y altos.

Tipo 2.1: No ofertada, en manos del loteador original, a la espera de valorización para su posterior oferta.

Tipo 2.2: Ofertada y no vendida por falta de demanda real.

Tipo 2.3: Vendida a propietario individual, no ocupada, a la espera de valorización para su venta (este es un caso poco común).

*Tipo 3.* Parcela aproximadamente entre 500 y 1000 m<sup>2</sup>, en Club de Campo, Club Náutico, Barrio cerrado o Chacra.

Tipo 3.1. No ofertado.

Tipo 3.2. Ofertado y no vendido.

Tipo 3.3. Vendido y no ocupado.

*Tipo 4.* Tierra fiscal, según diferentes organismos y estatuto: público o privado.

*Tipo 5.* Lote vacante en Parque Industrial, área comercial o área de equipamiento.

Tipo 5.1: No ofertado.

Tipo 5.2: Ofertado y no vendido.

Tipo 5.3: Vendido y no ocupado.

Quedan fuera de esta tipología, los lotes vacantes de parcelamientos realizados ilegalmente, pues no podrían ser reutilizados, a menos que se realizaran previamente planes de regularización. Por ahora, en Argentina sólo se regularizan las “villas miseria” o “asentamientos,” así como terrenos comprados a mensualidades con problemas de dominio (Clichevsky, 1997).

Cada tipo o subgrupo de tipos requiere políticas de reutilización determinadas, dado que cada uno de ellos posee características propias en términos legales, de propiedad, dominio, localización, situación ambiental, etc.

### **El proceso de producción de tierra urbana. Algunas claves para su comprensión.**

A diferencia de otras ciudades argentinas y latinoamericanas, en el AMBA no ha habido una estructura de propiedad concentrada que haya condicionado de manera unívoca su crecimiento. El sector privado fue, y sigue siendo, el mayor productor de tierra urbana. Si bien históricamente el Estado era un gran propietario, no había “producido” tierra en el estricto sentido, sino que se había apropiado de tierra que en su momento estaba en áreas rurales, y luego quedó incorporada a la ciudad/área metropolitana, debido a la expansión de ésta. Sólo a fines de la década de los ochenta el Estado ha producido una

pequeña cantidad de lotes destinados a población de bajos ingresos (Clichevsky, 1991, 1993).

## Los loteos populares y no tanto...

Si bien la forma de producción de tierra a partir de loteos ha sido importante desde inicios de siglo, se incrementó de manera importante desde los años cuarenta. Especialmente importante fue el aumento de loteos destinados a población de bajos ingresos, debido a una serie de factores, entre los que se destacan: el aumento de la participación de los asalariados en el ingreso nacional durante los primeros gobiernos peronistas (1946–51 y 1951–55), la financiación a largo plazo ofrecida por los vendedores de lotes (hasta 150 meses), la protección del Estado a los compradores, la existencia de créditos accesibles para vivienda a través de las líneas del Banco Hipotecario Nacional (BHN) y el subsidio al transporte masivo (Clichevsky, 1975).

Se vendían directamente pueblos enteros, como Laferrère, en La Matanza, o San Antonio de Padua. Este pueblo, alrededor de la estación que lleva su nombre, fue rematado y vendido por una de las inmobiliarias más importantes de la época, la cual también financió la estación del FFCC, tal como lo comentó el mismo rematador.<sup>37</sup> Con seis cuotas de seña, la familia tenía la posesión; se entregaban 10.000 ladrillos a cada uno de los primeros 50 compradores, para promocionar los loteos.

También se producen loteos para la población de ingresos medios y altos, localizados en las áreas de topografía más elevada y de mejor accesibilidad, en especial en la zona Norte y en algunos bolsones de la zona Sur. Los barrios-parque, para residencia de fin de semana, poseen magnitudes pequeñas en relación con los loteos para vivienda permanente.

Este proceso de loteamiento llevó a un cambio en la configuración espacial del AMBA. Por la falta de planificación estatal y su consecuente regulación al sector privado, no hubo ninguna restricción a su expansión, ni estudios sobre los costos que ello implicaría, ni cuál sería el mejor momento para urbanizar, como plantean autores como Muth (Muth, 1968).

Las mayores áreas de expansión son las localizadas en los partidos de Quilmes, Lomas de Zamora, Florencio Varela, San Isidro, San Martín, Pilar, Merlo, Morón y La Matanza. El período de mayor subdivisión fue entre 1945 y 1955, en la mayoría de los partidos. Por ejemplo, en Merlo el 10,28% de la superficie loteada había sido fraccionada hasta 1944; el 89,13% entre 1945 y 1979, y el 0,28% entre 1980 y 1989 (Da Costa Pereira, 1992).

El 40% de las manzanas de Berazategui resultaron de loteos realizados entre 1948 y 1954, con un total de 2.320 Hás.<sup>38</sup> En Almirante Brown, en el período 1948–55, se incorporaron 1.500 Hás.,<sup>39</sup> entre 1956 y 1965 se agregaron 1.400

<sup>37</sup> Rodolfo J.W. Vinelli: "Aquellos loteos que hicieron historia," *La Nación*, 7/6/97.

<sup>38</sup> En seis años se incorporaron 1.626 manzanas sobre un total de 4.000 que posee el Partido.

<sup>39</sup> Se produjeron 1.493 manzanas con 29.239 parcelas urbanas (Bevilacqua, 1993).



Hás.; del 1966 al 1975, la producción de tierra urbana disminuyó notablemente, a 155 Hás., y entre 1976–89 se redujo aún más, a 66 Hás.

En Moreno, se incorporaron 2817,95 Hás. en el período 1950–56; 828,18 Hás. entre 1957 y 1966, y 2.479 Hás. entre 1967 y 1978, año en que prácticamente no se producían más loteos, dada la gran cantidad de tierra loteada en años anteriores y las escasas expectativas de poderla comercializar (Clichevsky, 1990).

La subdivisión de tierra destinada a la población de bajos ingresos declinó en magnitud a partir de fines de los años sesenta, cuando ya el área loteada era muy grande respecto a la demanda, lo que se hace aún más evidente a partir de la aprobación del Decreto Ley N° 8.912, de 1977.<sup>40</sup> Paralelamente, se implementó una legislación más restrictiva respecto a la infraestructura que la misma debía poseer.

Desde fines de los años setenta comenzó otra forma de subdivisión y ocupación de tierra para sectores de bajos ingresos: las fracciones rurales indivisas, que se subdividen de manera irregular, en lotes de alrededor de 200 m<sup>2</sup> y sólo se venden a través de boletos de compra-venta, dado que no se pueden escriturar por estar fuera de la ley. Cabe señalar que es una de las formas más frecuentes de subdivisión de tierra destinada a población de bajos ingresos.

### **Las nuevas formas de producir ciudad: clubes,<sup>41</sup> “marinas,” barrios cerrados, chacras**

La existencia de gran cantidad de macizos de tierra sin uso de gran magnitud— hasta más de 300 Hás. en algunos casos—, conjuntamente con la coyuntura socioeconómica, posibilitó la producción de los barrios cerrados,<sup>42</sup> clubes de campo y náuticos, así como chacras. Si bien la producción de clubes de campo en el AMBA data de los años treinta, sólo se habían constituido unos pocos hasta fines de los años sesenta.

<sup>40</sup> En las últimas dos décadas, se produjeron loteos en los intersticios. Ya no se ha expandido más el AMBA en horizontal, por los grandes costos y tiempos de viajes; la expansión se ha producido hacia ámbitos de actividades extractivas y agrícolas intensivas periféricas. Los municipios más loteados son La Matanza, Moreno, Gral. Sarmiento, San Vicente, Merlo, Almte. Brown, Florencio Varela y Esteban Echeverría, es decir, los partidos de la segunda y tercera coronas. Al parecer, alrededor de 1970, se llegó al límite externo de la aglomeración, en términos de subdivisiones urbanas.

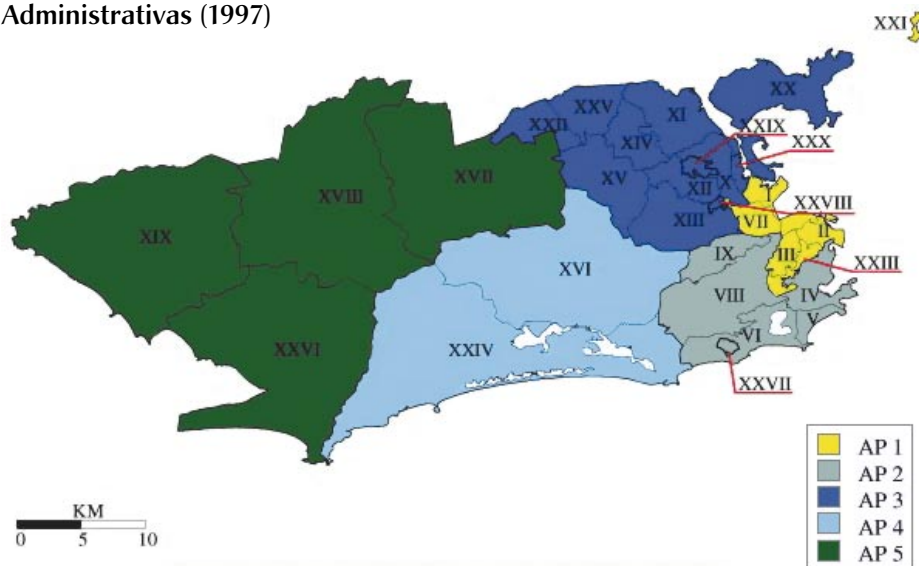
<sup>41</sup> Los clubes de campo y barrios cerrados son urbanizaciones privadas que fragmentan la trama urbana y establecen fronteras físicas y sociales con la ciudad pública. Se constituyen en islas de urbanización custodiadas (Suárez, 1996).

<sup>42</sup> Son complejos habitacionales con un cerramiento perimetral, y que comparten instalaciones de infraestructura urbana y equipamiento social y recreativo. La diferencia entre un barrio cerrado y un club de campo es que los primeros no tienen sede social ni instalaciones deportivas. Sus propietarios sólo comparten el pago de los espacios verdes y la seguridad (por lo tanto, las expensas se reducen a un tercio o un cuarto de las de los clubes de campo, que son del orden de los US\$ 100 a US\$ 150 mensuales).

# Rio de Janeiro

MAPA 1

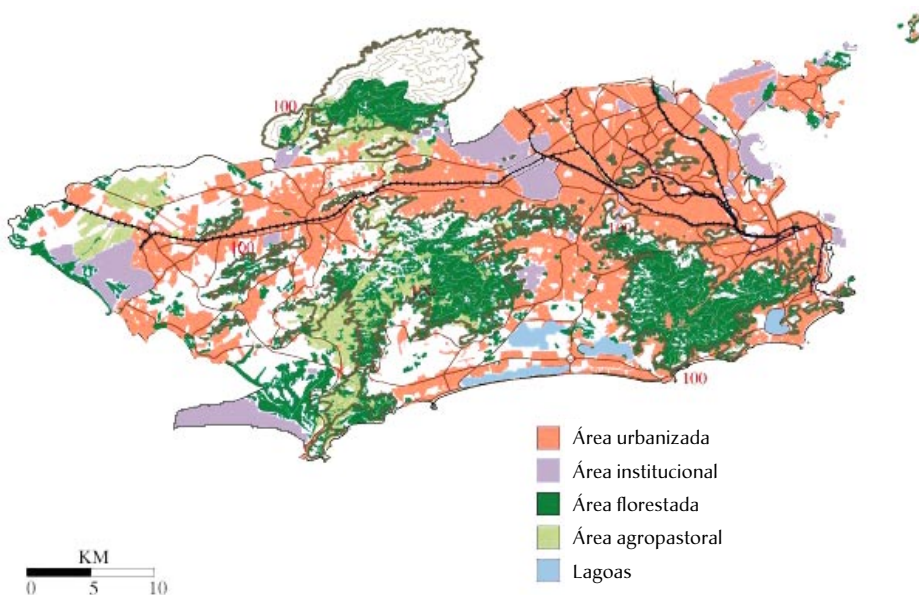
Município de Rio de Janeiro—Áreas de Planejamento e Regiones Administrativas (1997)



Nota: ver página 19 para la referencia a este mapa.

MAPA 2

Município de Rio de Janeiro—caracterización de la ocupación del territorio

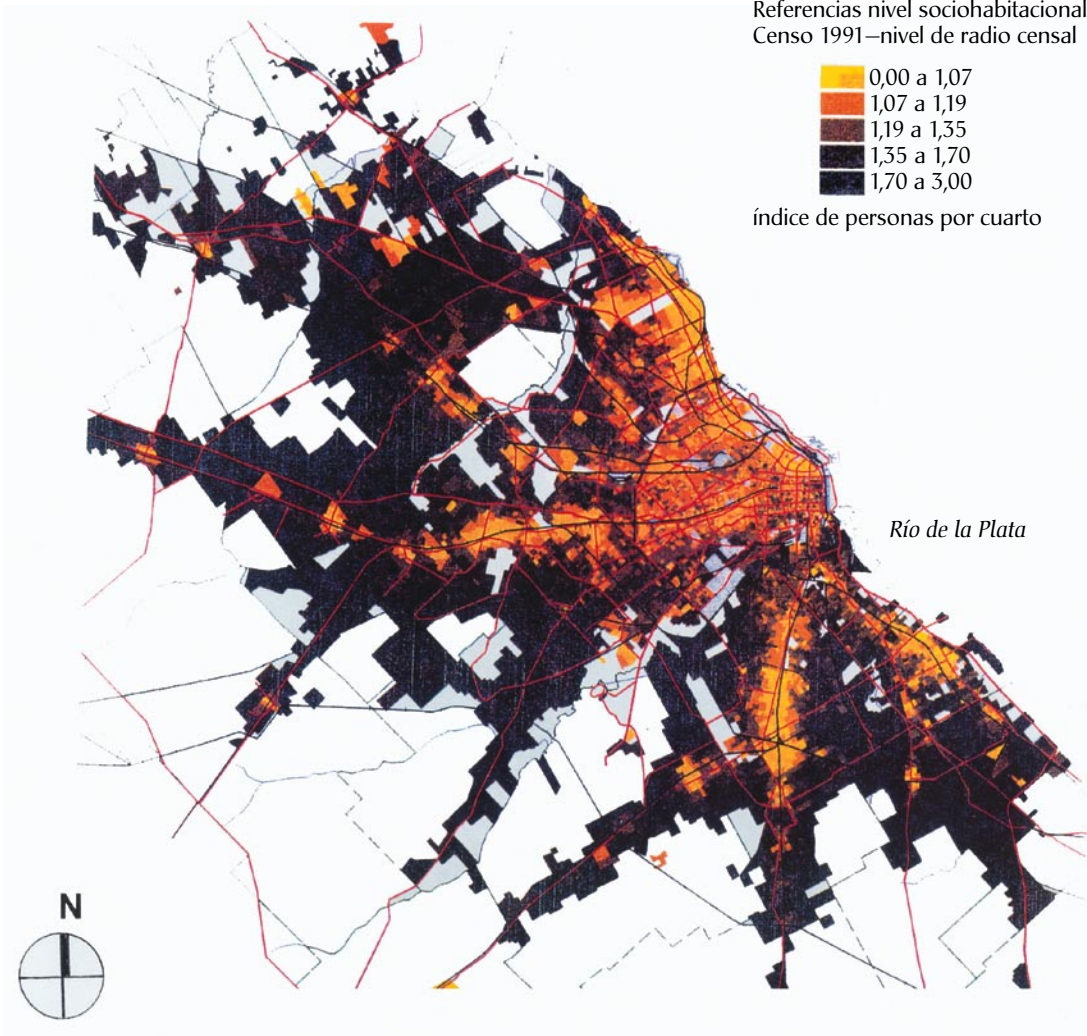


Nota: ver página 26 para la referencia a este mapa.

# Buenos Aires

MAPA 1

## Área Metropolitana de Buenos Aires. Nivel sociohabitacional



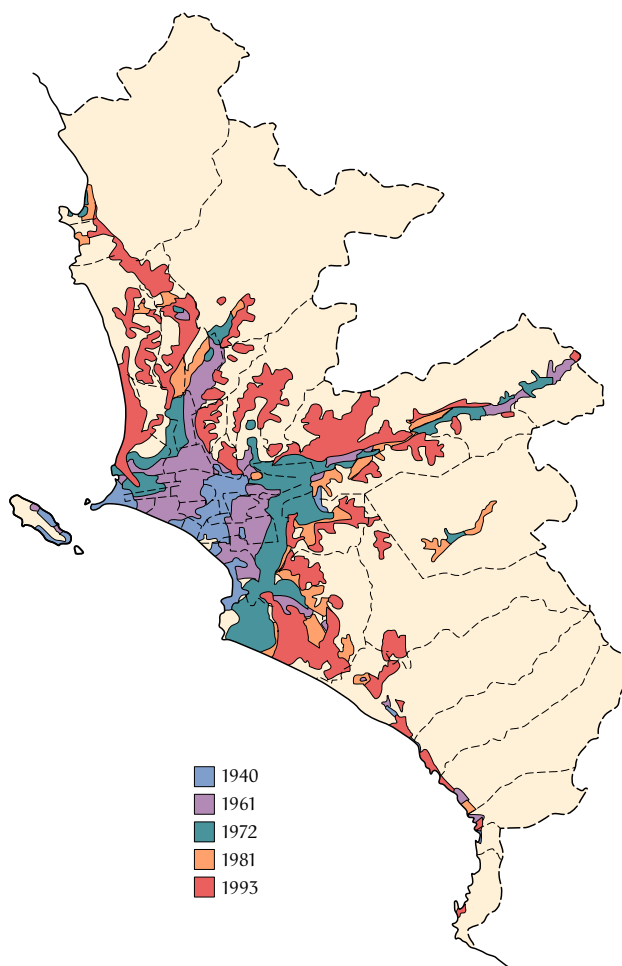
Fuente: Arq. Horacio Torres, PROHAB, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, Marzo 1999, en base al Censo Nacional de Población de 1991.

Nota: ver página 69 para la referencia a este mapa.

# Lima

MAPA 1

Lima Metropolitana: perímetro de la expansión urbana (1940–1993)



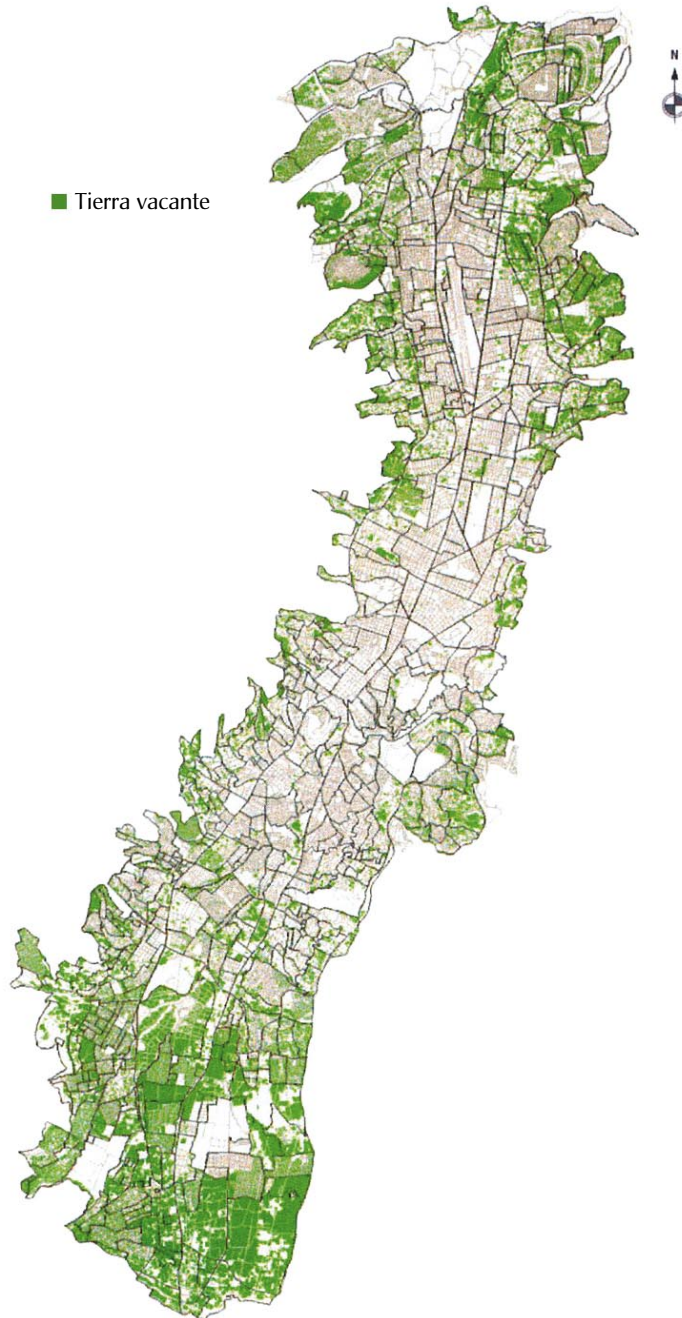
Fuente: Censos nacionales de 1940 a 1993.

Nota: ver página 83 para la referencia a este mapa.

# Quito

MAPA 1

Localización de tierra vacante en Quito (1995)

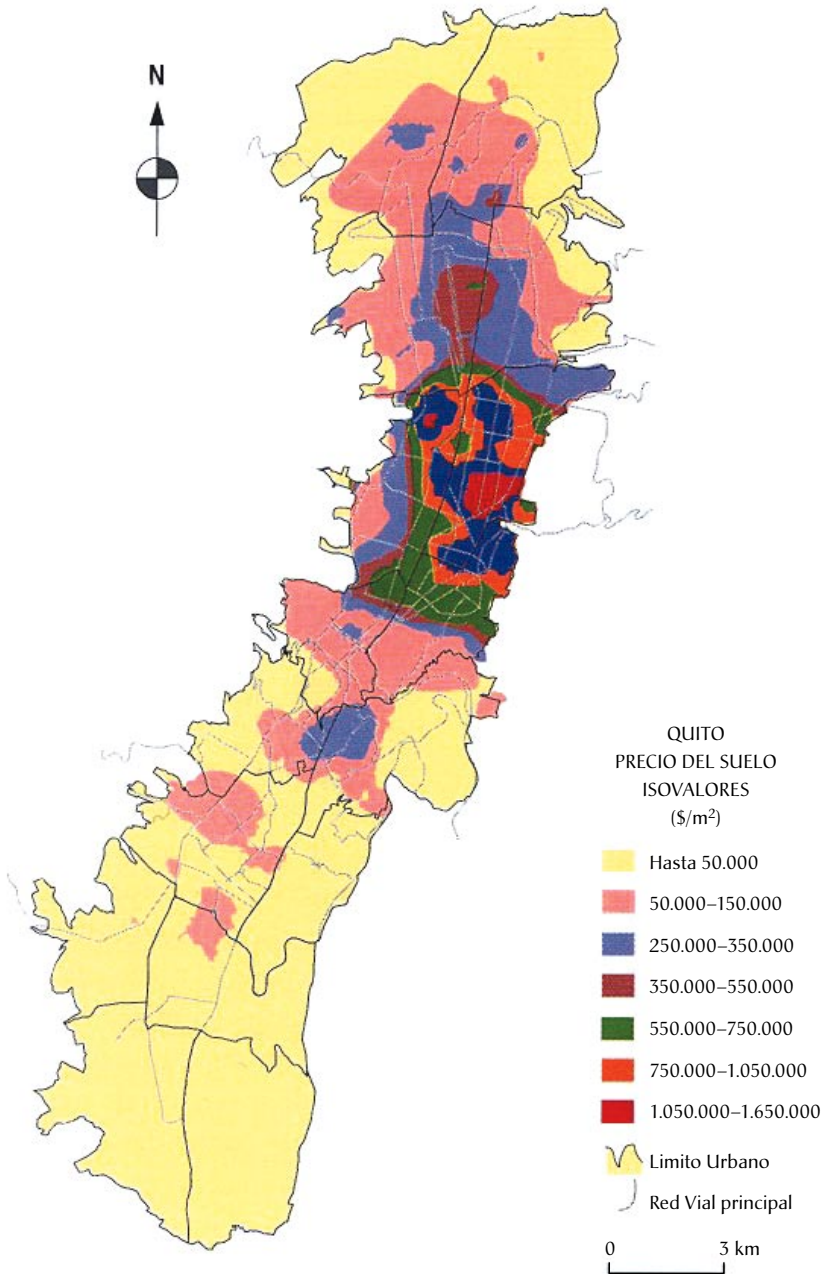


Fuente: Sistema Urbano de Información Metropolitana, 1995.

Nota: ver página 113 para la referencia a este mapa.

MAPA 2

Precio del suelo en el área urbana de Quito (1995)—isovalores



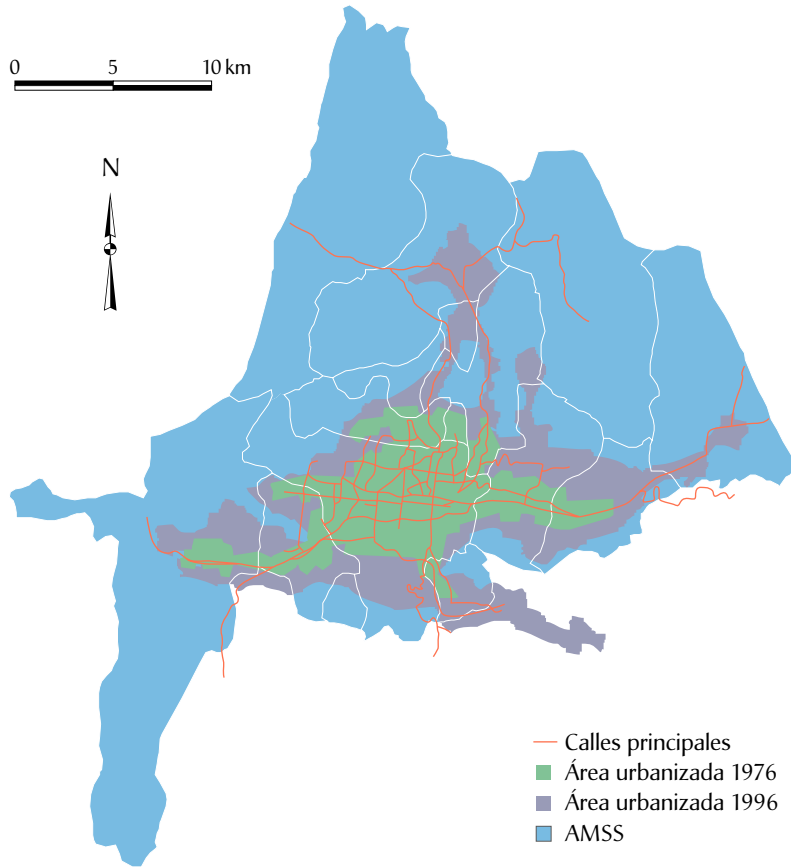
Fuente: Sistema Urbano de Información Metropolitana, 1995.

Nota: ver página 116 para la referencia a este mapa.

# San Salvador

MAPA 1

Crecimiento del Área Urbana dentro del AMSS



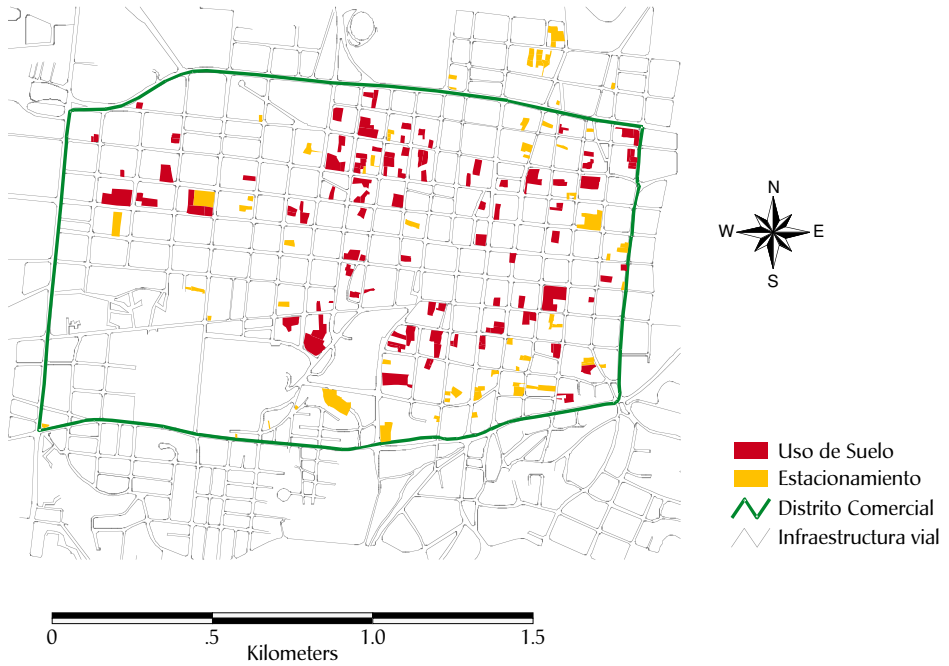
Fuente: elaboración propia

Nota: ver página 129 para la referencia a este mapa.

---

**MAPA 2**

**Ubicación de lotes baldíos dentro del Distrito Comercial Central de San Salvador**



---

Fuente: elaboración propia basado en el mapa de usos del suelo de la OPAMSS.

Nota: ver página 133 para la referencia a este mapa.





En coincidencia con la apertura de estos nuevos submercados, aparecieron estrategias en relación con la “producción” de espacio urbano diferentes respecto a décadas pasadas, pues son utilizadas tierras anteriormente dejadas vacantes por ser bajas, en su mayoría inundables y escasamente accesibles.<sup>43</sup> Las mismas son compradas a muy bajo costo para realizar estos grandes emprendimientos, pues, por un lado, con las grandes inversiones en autopistas, ha mejorado considerablemente la accesibilidad a dichas tierras; y, por otro lado, las importantes inversiones, en especial extranjeras, han posibilitado el cambio en la tecnología de construcción, permitiendo hacer grandes movimientos de tierra e importantes espacios bombeados artificialmente.

Desde inicios de la década de los años '70, los clubes de campo se localizaron preferentemente en la zona Norte, aunque ya había algunos en la zona Sur. En los años setenta y ochenta se localizaron también hacia el Oeste; ello tiene relación, por un lado, con las primeras mejoras de las obras públicas en este período: el Acceso Norte, la electrificación del Ferrocarril al Sur; la Autopista 25 de Mayo y la Autopista Sudeste. A partir de 1996, la ampliación del Acceso Norte y la inauguración de parte de las obras de la Autopista La Plata-Buenos Aires mejoraron considerablemente la accesibilidad, tanto hacia el Norte como hacia el Sur.

En 1998, los barrios cerrados, clubes de campo/clubes náuticos o también las llamadas “marinas” y chacras, sumaban 58.657 lotes.<sup>44</sup> En mayo de 1999, la cantidad de lotes llegaba a 73.417 (CdI, 1999). La superficie total que ocupan es de aproximadamente 274,7 km<sup>2</sup>; es decir, en diez años el AMBA se ha expandido en alrededor de un 10% de su superficie.

Muchos barrios cerrados de tamaños pequeños aún se hallan en construcción, pero por el tipo de negocio—la mayoría con vivienda permanente llave en mano—se puede suponer que no habrá vacantes. En cambio, en los clubes de campo y barrios cerrados de gran magnitud, los terrenos vacantes son aún importantes. Todavía no pudieron ser ocupados y quizá no lo sean en muchos años; por los cambios en las pautas de vida, o las consecuencias de las crisis económicas en sectores que habían sido favorecidos por las políticas económicas de inicios de la década del noventa, como está ocurriendo con la actual recesión, iniciada en 1998. Pero dado que legalmente la totalidad de los emprendimientos son de propiedad privada, no será posible llevar adelante una política pública de ocupación de dicha tierra vacante.

---

<sup>43</sup> Aunque muchos de los loteos populares se realizaron en tierras bajas, nunca se hicieron en bañados, como estos nuevos emprendimientos que se rellenan, produciendo serios problemas ambientales en su entorno mediato e inmediato.

<sup>44</sup> La mayor parte de ellos se ofrecían con la modalidad de “barrios cerrados”—22.761 lotes, de los cuales 8.967 (38%) estaban sin vender. En el segmento de la oferta denominado “clubes de campo” había 33.549 lotes, de los cuales 4.633 (14%) no se habían vendido. Las chacras eran las más novedosas, representando 2.347 lotes, de los cuales 1.548 (66%) todavía no se habían vendido (Robert, 1998).

## La polarización social

Otro de los elementos explicativos de la gran cantidad de tierra vacante es la polarización social producida en las últimas décadas, que se ha agudizado en los años noventa e inicios del nuevo siglo, evidenciada en los indicadores de pobreza, diferenciales para la ciudad de Buenos Aires y el resto de la aglomeración. Mientras que la población con Necesidades Básicas Insatisfechas—NBI—en la ciudad de Buenos Aires sólo llega al 5,9%, y en algunos barrios, sólo al 2,6 %<sup>45</sup> en 1991 (CEPA-INDEC, 1994), en los partidos del AMBA, alcanza al 32,4%, siendo que en Berazategui y Merlo sube a 39,1% (ver Mapa 1).<sup>46</sup>

Por otro lado, la concentración del ingreso se ha acentuado desde los años setenta. Para los Partidos que integran el AMBA—fuera de la ciudad de Buenos Aires, para la cual no existe información—la situación, en 1997, era la siguiente: el 26,6% de la población recibió sólo el 7,6% del ingreso, mientras que el 14,5 % de la población recibió el 44,1% del ingreso (INDEC, 1998).<sup>47</sup> Paralelamente, el sector industrial ha sufrido, particularmente, la recesión productiva que se desencadenara a mediados de la década del setenta, y que se continúa en la actualidad.<sup>48</sup>

Este empobrecimiento tiene como consecuencia la imposibilidad de la población pobre de ocupar los lotes que le habían sido destinados desde hace décadas. Por lo tanto, este sector de la población ha ocupado muchos terrenos fiscales y privados, en especial a partir de 1977, cuando se encareció relativamente la tierra “a mensualidades” y se implementó en la ciudad de Buenos Aires el paquete de políticas urbanas que trajo como consecuencia la elitización de la ciudad y la dispersión, en los partidos del AMBA, de la población expulsada de las “villas miseria” de la ciudad de Buenos Aires.<sup>49</sup> Las viviendas precarias cobijaban al 24% de la población del Área y el nivel de hacinamiento (más de dos personas por habitación) alcanzaba el 26,2% de las viviendas en 1991 (INDEC, 1991).

<sup>45</sup> Esta localización diferencial de la pobreza en el AMBA, donde la Capital Federal es el área más rica, no puede enmascarar que también en ella se localiza población en “villas,” inquilinatos, hoteles-pensiones y casas o equipamientos “tomados.”

<sup>46</sup> INDEC, 1999 (Clarín, 5/6/1999). En los partidos del AMBA pertenecientes a la Primera Corona (Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, norte de La Matanza, Morón, Tres de Febrero, San Martín, Vicente López, San Isidro y San Fernando) los niveles de hogares con NBI son significativamente menores que en los partidos de la Segunda Corona (Tigre, Gral. Sarmiento, Moreno, Merlo, centro y sur de La Matanza, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Florencio Varela y Berazategui).

<sup>47</sup> En 1974, el 30% más pobre recibía el 11,3% de los ingresos, mientras que el 10% más rico, el 28% de los ingresos. En 1995, los más pobres recibían el 8,5% de los ingresos, mientras que los más ricos, el 37,5% (Bocco, Arnaldo, en Página 12, 17/10/95).

<sup>48</sup> En los 24 partidos del AMBA (fuera de la Capital Federal), el empleo industrial ha bajado de 499.552 puestos de trabajo en 1974, a 424.109 en 1985 y 334.380 puestos en 1994 (INDEC, 1997). Si bien en el mismo período ocurrió una expansión del comercio y los servicios, ésta no compensó aquella caída.

<sup>49</sup> Desalojos producidos por la aplicación de la ley de alquileres, erradicación forzosa de villas miseria y construcción de obras públicas, como la autopista de la ciudad de Buenos Aires y el Camino del Buen Ayre.

MAPA 1

Área Metropolitana de Buenos Aires. Nivel sociohabitacional



Fuente: Arq. Horacio Torres, PROHAB, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, marzo 1999, en base al Censo Nacional de Población de 1991.

Ver inserto para una versión del Mapa 1 a color.

Cabe mencionar que el crecimiento de la pobreza ha significado también el aumento de la población viviendo en algunas de las formas de hábitat precario: “villas,” “asentamientos,” casas tomadas, inquilinatos, hoteles-pensión. En la ciudad de Buenos Aires, entre 1990 y 1998 se ha duplicado la población viviendo en “villas”—actualmente, cerca de 130.000 habitantes—y alrededor de 400.000 habitantes totales de la ciudad viviendo en alguna forma de hábitat precario. Desgraciadamente, no existen cifras actualizadas para los partidos del AMBA, aunque estimaciones de ONGs indican que, aproximadamente, 750 mil

habitantes viven en hábitats precarios (básicamente en “villas,” asentamientos y loteos clandestinos).

Las “villas” ocupaban, en 1991—último dato censal para el área metropolitana—566 manzanas de entre 10.000 y 14.400 m<sup>2</sup> (cerca de 7 Hás.), de las cuales alrededor del 25% se hallan sobre suelo inundable. Otras “villas” se hallan localizadas sobre terrenos que no pueden ser ocupados para otros fines, por el tipo de problemas que poseen (extracción de horizontes edáficos hasta los niveles freáticos, cavas, basurales, etc.).

## El rol del Estado: regulador y comercializador

El Estado nacional no ha regulado, históricamente, el mercado de tierras urbano, excepto por la legislación sobre comercialización de lotes vendidos a mensualidades a la población de bajos ingresos,<sup>50</sup> ni lo hace actualmente. La Provincia de Buenos Aires implementa legislación sobre subdivisión, uso y ocupación del suelo desde los años cuarenta.<sup>51</sup> En 1977, se aprobó el Decreto Ley N° 8.912, por el cual se prohíben loteos sin obras de infraestructura<sup>52</sup> y se definen dimensiones mínimas de 300 m<sup>2</sup> para los lotes urbanos. Impone a los municipios la definición de áreas para distintos usos, reglamentando asimismo los loteos para “clubes de campo.” 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.

Los Planes Directores o Códigos de Planeamiento elaborados a partir de 1977 en los 24 Partidos del AMBA no definen el accionar de los mismos sobre la tierra vacante existente o futura.<sup>53</sup> Tampoco ha habido, hasta los años setenta, una definición de perímetro urbano futuro que delimite el área urbana, fuera de la cual no se podría lotear. Dada, por otra parte, la geografía pampeana que enmarca a gran parte de las ciudades argentinas, la “expansión horizontal” sólo posee el límite establecido por la lógica de los loteadores, sean ellos propietarios rurales o agentes urbanizadores.

En la ciudad de Buenos Aires, desde 1944 y hasta 1977, el uso y ocupación del suelo era regulado por el Código de Edificación—los loteos ya se habían terminado de realizar cuando el mismo fue aprobado—, pero no había mencionado las tierras vacantes. La sanción del Código de Planeamiento, en 1977, y sus sucesivas modificaciones, tampoco ha significado un cambio sobre

<sup>50</sup> La Ley Nacional N° 14.005/50, fue modificada en 1984, por la Ley N° 23.073 y en 1985, por Ley N° 23.266.

<sup>51</sup> El primer instrumento importante en materia de planificación fue el Decreto N° 1011/44, que establece que todo plano de subdivisión tiene que ser aprobado por la Dirección de Geodesia, Catastro y Tierras. El Decreto N° 7015/44, reglamentario de la Ley N° 3.487, no ejerce control efectivo al mercado, dadas las exenciones a que da lugar y las limitaciones que establece. Posteriormente, el Decreto N° 21.891/49 define la prohibición de lotear tierras inundables, o de aguas insalubres.

<sup>52</sup> Agua por red, desagües cloacales y pluviales, pavimentación, red eléctrica.

<sup>53</sup> Por ejemplo, no se ha implementado legislación prohibiendo la existencia de tierra vacante por más de “x” años, con lo cual, la misma puede permanecer de esa manera por tiempo indefinido.

la no-política hacia dichas tierras. Solamente expresa que, para los grandes terrenos—mayores de 2.500 m<sup>2</sup>—definirá normas de construcción específicas; pero, en la mayoría de los casos, se trata de terrenos en los cuales ya había construcciones y las mismas fueron demolidas.

En cuanto a la tierra fiscal, el Estado puede concurrir al mercado como un propietario más, para las propiedades que pertenecen al dominio privado y, como tal, puede comprar y vender, arrendar, ceder, etc. Hasta 1989, poco se había innovado sobre el régimen de la tierra fiscal; a partir de esa fecha, y en coincidencia con la Reforma del Estado, la Ley de Emergencia Económica y la crisis fiscal, la tierra pública se ha convertido en objeto de proyectos e implementación de políticas, y el Estado ha enajenado importante parte de las mismas tierras. En el caso de incorporación al territorio de la ciudad de Buenos Aires de tierras de propiedad estatal, se fijan normas especiales de construcción, como ha ocurrido con Puerto Madero y Retiro (en ambos casos, a través de concursos).

## Tierra vacante y política tributaria

El impuesto inmobiliario, si bien desglosa las tierras ocupadas y vacías,<sup>54</sup> no define una penalización por el no uso de la tierra.<sup>55</sup> Al contrario, han disminuido relativamente los impuestos destinados a los lotes vacantes respecto a los edificados. Dicha política fiscal, por una parte, no posee como objetivo incentivar la construcción sobre la tierra privada, y por otra, no es atingente a los terrenos del Estado, dado que éstos no pagan impuestos.

Entre 1992 y 1997, el impuesto inmobiliario a la tierra vacante en la Provincia de Buenos Aires sufrió no sólo modificaciones, sino un marcado retroceso en su potencial redistributivo. En 1993 y 1994, se produjo un importante aumento del impuesto para los valores más bajos de la valuación fiscal, en términos relativos.<sup>56</sup> Para las valuaciones más altas, no hubo ningún cambio hasta 1996, año en que sufrieron un incremento del 3,4% respecto del año anterior. En cambio, para los valores más bajos el porcentaje disminuyó, llegando a montos similares a los de 1994.

Para los terrenos edificados, los valores se han mantenido constantes, o aumentado en un bajo porcentaje. Actualmente, se está implementando la reforma del catastro y la metodología de valuaciones, con lo cual se podría suponer que mejorará la situación descrita. Sin embargo, en Argentina<sup>57</sup> y en

---

<sup>54</sup> El impuesto inmobiliario urbano está dividido en las cuatro categorías siguientes: 1) urbano edificado; 2) urbano baldío (o vacante); 3) rural; y 4) rural con mejoras.

<sup>55</sup> La determinación del monto que les corresponde pagar a los propietarios es el resultado de: a) la base imponible, que se determina en función de la valuación fiscal, que está a cargo de la Dirección Provincial de Catastro; y b) la magnitud del impuesto se determina por la base imponible y las alícuotas que se establecen para las distintas escalas de valuación.

<sup>56</sup> Aunque no en términos reales, ya que ha pasado de poco más de 21 dólares a algo más de 30 dólares.

<sup>57</sup> Salvo contadas excepciones, en los últimos años, en ciudades del interior.

particular en el AMBA, la política tributaria aún no se considera como un instrumento importante de la política urbana, menospreciando sus potencialidades, como dinamizadora del mercado de tierras—lo que podría suponer una política directa hacia los vacíos urbanos—y también como instrumental para la captación de plusvalías.

### **Los vacíos urbanos en el AMBA: ¿espacio para pobres o espacio para ricos?**

En vista de lo expuesto, se pueden inferir los condicionantes básicos responsables de la magnitud de la tierra vacante existente en el AMBA. Entre ellos están:

- Las escasas regulaciones que el Estado imponía a los agentes actuantes en el mercado de tierras, dando lugar a que áreas sin infraestructura y áreas inundables se incorporasen al área metropolitana, en la supuesta condición de “urbanas;”
- La pérdida de la capacidad adquisitiva del sector de población que, pese a su situación en la franja de bajos ingresos, suponía una demanda solvente para el tipo de lote que se ofertaba hacia los años cincuenta, y que quedó “insolvente” a inicios de la década del setenta, sin llegar nunca a recuperarse. Los pobres son cada vez más pobres y aumentan los llamados “nuevos pobres” en Argentina, cuyo nivel salarial ha bajado hasta no satisfacer los niveles básicos.
- La cantidad de terrenos que se ofertaban, en relación con el volumen total de tierra subdividida, en conjunto con los precios que definían los agentes del mercado de tierras, en función de las altas rentas que pretendían obtener, y la falta de crédito para los sectores de bajos ingresos contribuyeron decisivamente para la formación de un significativo stock de tierras vacantes.
- La forma de producir loteos por parte de los agentes inmobiliarios, dejando tierras intersticiales sin subdividir, en forma de grandes parcelas, ha influido de manera directa en las nuevas formas de incorporar tierra al área urbana, a través de grandes inversiones en clubes de campo, barrios cerrados, clubes náuticos y chacras, pudiendo desarrollarse el nuevo capital incorporador.

Estas nuevas formas de incorporar tierra en espacios privados, para sectores de ingresos medios y altos, también han aumentado la cantidad de tierras vacantes, puesto que la oferta es mucho mayor que la demanda, y no se conoce si realmente existirá demanda efectiva para la magnitud de tierra incorporada.

Las consecuencias de la presencia de tierras vacantes en estas proporciones en el AMBA pueden sintetizarse en tres ejes principales:

- Una gran iniquidad, representada por una cantidad importante de población potencialmente demandante de tierra que no puede acceder al mercado formal y debe vivir en formas de hábitat precario, mientras que la mitad de los lotes existentes en el AMBA se hallan vacantes;
- Una configuración urbana de muy baja densidad, que da por resultado grandes deseconomías: altos costos de implantación de infraestructura básica (por lo cual casi la mitad de la población no posee agua corriente y más de la mitad no posee servicios cloacales) y transporte (asociado a gran cantidad de tiempo de viajes); baja accesibilidad a centros asistenciales, de educación, de empleo y compras, para una cantidad importante de población;
- Baja calidad ambiental: tierra sin infraestructura básica, inundable, cercana a basurales o con napas freáticas contaminadas.

Por otra parte, la magnitud de la tierra vacante significa un gran potencial de uso para las diversas actividades urbanas. Alrededor de 1,4 millones de lotes en loteos individuales y más de 40 mil lotes vacíos en los barrios cerrados, clubes de campo, “marinas” y chacras, sin contar la tierra fiscal vacante constituyen grandes vacíos urbanos en los cuales podrían localizarse importantes emprendimientos, a ejemplo de lo que se ha realizado en los últimos años, para sectores de ingresos medios y altos.

Sin embargo, sólo una porción de dicha tierra es posible de ser utilizada para usos urbanos, en virtud de condiciones urbano-ambientales adversas (tierras inundables o contaminadas) y de restricciones legales. El Estado posee tierra que se pondrá a la venta, pero su destino aún se encuentra sin definir.

La demanda reprimida, y que podría ser satisfecha a partir de la utilización de estas áreas vacantes, se diversifica según los sectores de la sociedad: una demanda potencial de población de bajos ingresos, que vive en distintas formas de hábitat precario (“villas,” “asentamientos,” inquilinatos, loteos clandestinos, etc.) y asciende a más de 1 millón de personas (250 mil familias, aproximadamente). Si a éstas se les suman las familias que viven hacinadas, habría alrededor de 350 mil familias de bajos ingresos demandantes de tierra. Pero esta población no tiene posibilidades de acceder al mercado formal. Por lo tanto, existe una necesidad emergente de utilización de la tierra vacante como forma, aunque parcial, de solucionar el problema de acceso al suelo para la población más pobre, a través de nuevos instrumentos de gestión.

Existe una demanda real de los sectores de ingresos medios y altos, para su vivienda en clubes de campo, barrios cerrados, clubes náuticos y chacras, y, muy escasamente, en lotes individuales, aunque si continúa la actual recesión económica, la misma seguirá sin tomar decisiones de inversión, como lo hace desde el 1999. De mantenerse las actuales condiciones socioeconómicas y de políticas específicas para el mercado de tierras, no cambiarán básicamente las pautas de localización de los sectores medios y los loteos para población de bajos ingresos quedarán vacantes, salvo que se implemente una serie de acciones



para cada uno de los tipos—o por grupos de tipos—de tierra vacante anteriormente identificados. Otra demanda real es la de inversionistas interesados en parcelas de gran magnitud para la realización de grandes emprendimientos, aunque éstos también están actualmente a la expectativa debido a la recesión ya señalada.

Por otra parte, la valorización y desvalorización de las tierras vacantes en estos últimos años han sido importantes por:

- La construcción e inauguración de un tramo de la Autopista La Plata-Buenos Aires y la finalización del Acceso Oeste han valorizado áreas que antes se hallaban sin uso, incluso deterioradas, aunque desde hace años había expectativas de su construcción.
- La mejora del Acceso Norte (Ruta Panamericana) por la ampliación de carriles, ha mejorado sustancialmente la accesibilidad hacia el Norte del AMBA y, por lo tanto, incidió en la valorización de amplias áreas de tierra antes sin uso o con usos escasamente rentables, en relación con los actuales (clubes de campo y barrios cerrados, para población de altos ingresos).
- En cambio, otros usos, como los cementerios privados, que han proliferado en los últimos quince años, así como la localización de plantas frigoríficas, basurales, cavas, hornos de ladrillo, han significado importantes desvalorizaciones en las tierras vacantes en su alrededor. ¿Será que estas desvalorizaciones de tierra vacante permitirán que sean accesibles a la población pobre demandante de tierra? O ¿podrán permanecer vacantes, como hemos visto que ha ocurrido en el AMBA, aun por varias décadas, hasta que los propietarios y/o agentes inmobiliarios decidan colocarlas en el mercado?

Tampoco han sido suficientemente estudiados, aún, los impactos producidos por la localización de grandes equipamientos como centros comerciales, grandes hipermercados, mercados mayoristas especializados, etc. Sería muy importante conocer si ellos son demandantes de más tierra, o si poseen tierra como reserva, para ampliar sus instalaciones.

La tierra destinada a usos industriales, comerciales y grandes equipamientos,<sup>58</sup> a su vez, suscita otras interrogantes: ¿Podrán reciclarse los lotes si no se ocupan durante gran cantidad de tiempo? ¿Qué pasará con los parques y áreas industriales? ¿Valorizarán o desvalorizarán la tierra vacante aledaña?

También es necesario analizar las expectativas que los diferentes tipos de propietarios de las tierras vacantes “rentistas” (es decir, aquellos que no usarán la tierra para hacer su vivienda permanente) poseen respecto al destino que les podrán dar:

- que permanezcan aún vacantes, a la espera de una mayor valorización;
- que definan un destino en función de cómo han estado funcionando los diferentes submercados en estos últimos años.

<sup>58</sup> Aunque no han sido tratados especialmente en este estudio, son significativos por su magnitud.

En la década del noventa, el control de la inflación y la estabilidad podrían haber producido impactos positivos sobre la tierra vacante, tales como no usarla más como reserva de valor y reiniciar los créditos para la población de bajos ingresos. Pero ello no ha ocurrido; como hipótesis, se podría colocar que los propietarios y otros agentes del mercado no estaban muy seguros hasta cuándo duraría la estabilidad. En la actual coyuntura recesiva, queda la incógnita: ¿quién ocupará los vacíos: los pobres o los ricos?

## **Reflexiones acerca de políticas posibles**

Se deben interpretar los vacíos y actuar sobre ellos dentro de políticas globales sobre el área metropolitana, insertas en el Plan Urbano Ambiental para el caso de la ciudad de Buenos Aires, y de las políticas provinciales y municipales para los partidos del AMBA que pertenecen a la Provincia. Dado que se está proyectando una institución de planificación metropolitana, las tierras no ocupadas deben formar parte de las prioridades de intervención, articuladas a nuevos proyectos productivos como, por ejemplo, la utilización o reutilización de suelo para la implantación de nuevas industrias y tipos de depósitos que necesitan las grandes empresas. Las políticas sobre la tierra vacante, pues, deben enmarcarse en la política urbana metropolitana y las nuevas formas de gestión, que tiendan a la equidad social y a la sustentabilidad.

Específicamente, las políticas a implementar para la utilización o reutilización de los vacíos (es decir, utilizarlos para usos distintos de los que fueron originalmente “producidos”) serán diferenciales, según su pertenencia dentro de la tipología desarrollada anteriormente. Las mismas incluyen, entre otros, instrumentos fiscales, de regulación, estrategias de concertación con el sector privado y crediticias. Es necesario que estas políticas actúen tanto sobre las causas de la existencia de los vacíos urbanos actuales, como en la prevención de vacíos futuros, con el objetivo de no reproducir las situaciones actuales.

En relación con las causas, las políticas de reutilización de la tierra vacante deben contemplar:

1. Tierra en loteos individuales cuyos propietarios/empresas urbanizadoras no la han ofertado, o la han ofertado pero no vendido. Las políticas que podrían aplicarse para este tipo de situaciones serían:
  - 1.1. Si los propietarios no son deudores de impuestos y tasas: aumento del impuesto inmobiliario, hasta valores que les sean imposibles de solventar, haciendo que ellos resuelvan vender, aunque sea a bajos precios (relativos). Esto podría significar que la población de bajos ingresos pueda acceder, entonces, a la compra de un lote en el mercado, al mismo tiempo que la Provincia de Buenos Aires recaudará mayores impuestos, que podría coparticipar a los municipios, o directamente destinar parte de los mismos a dar créditos a los sectores más necesitados para la compra de tierra. Para los sectores medios, podría estar asociado a una política de incentivos fiscales a la construcción, como los aplicados en épocas anteriores, con gran éxito.

- 1.2. Si los propietarios son deudores de impuestos y tasas, el Estado podría implementar la expropiación de las tierras que no están pagando impuestos y/o una política de canje de tierras por condonación de tasas municipales. En estos dos casos, el Estado comenzaría a poseer reserva de tierra, para poder venderla a la población pobre.
  - 1.3. Reutilización para otros fines: otros submercados urbanos o usos agropecuarios (para los cuales se deben realizar modificaciones de la situación legal de la tierra, pues tiene que ser transformada de urbana a rural). Debe vincularse a una política de uso rural, que depende de precios de productos fruti-hortícolas, de flores etc. Tendría que ser propuesto por el Ministerio de Agricultura, aunque el mismo nunca se haya interesado por esta tierra periurbana.
2. Tierra comprada en loteos por propietarios que no pueden ocuparla por problemas económicos. Las políticas que podrían aplicarse para este tipo de situaciones serían:
    - 2.1. Créditos o subsidios para la adquisición de vivienda o materiales de construcción. Existen créditos a la vivienda, pero no a la tierra. Por otra parte, los créditos todavía poseen altos intereses, aunque hayan bajado en los últimos años; por lo tanto, sería necesaria una cuota de subsidio.
    - 2.2. Asesoramiento técnico para la construcción, como por ejemplo el tendido de redes con tecnologías alternativas, de menores costos; ello posibilitará que una mayor cantidad de población pobre pueda acceder a los servicios, mejorando sus condiciones de vida al mismo tiempo que las condiciones ambientales.
    - 2.3. Crédito o años de gracia para el pago de impuestos y tasas de servicio, al igual que para la escrituración, si sólo poseen el boleto de compraventa de la parcela.
  3. Tierra aún no vendida, o comprada y no ocupada, en los clubes de campo y barrios cerrados. Aquí la reutilización es prácticamente imposible por el régimen legal. Lo mismo ocurre con la normativa de construcción compulsiva; dado que poseen un propio reglamento interno, el Estado no puede actuar dentro del perímetro de los mismos, salvo cambiando la legislación vigente.
  4. Tierra vendida o aún no vendida, para industria, comercio y equipamientos. Deberá estudiarse la legislación que permita su cambio de uso, dado 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 el AMBA; sería importante, tanto desde el punto de vista ambiental—específicamente oxigenación—como para actividades recreativas de uso público, dada la gran privatización de los espacios existentes.

Para el caso de grandes extensiones, tanto de tierra fiscal como privada, deben formar parte de planes de desarrollo y formas de gestión que permitan hacer más equitativa el área metropolitana, además de asegurar su sustentabilidad.

Para la *prevención* del aumento de las tierras vacantes, es necesario definir instrumentos a la vez normativos y fiscales (impuesto progresivo, instrumentos de captación de plusvalías). Por supuesto que ello depende de los intereses del Estado en querer aplicar estas medidas, al mismo tiempo de la concertación con los actores privados interesados en la tierra aún vacante en fracciones en el AMBA, especialmente con los grandes inversores del sector inmobiliario que se han estructurado a partir de la década del noventa.

Se espera que las políticas esbozadas anteriormente puedan ser implementadas para mejorar, aunque sea en parte, las condiciones de vida de los pobres urbanos y, al mismo tiempo, aumentar la eficiencia de la ciudad metropolitana en su conjunto, además de hacer más eficaz la recaudación de impuestos, que podrá redundar en beneficios para la totalidad de la población, dependiendo de su aplicación. De lo contrario, se podría tener una ciudad todavía más polarizada desde el punto de vista de la segregación socio-espacial.

Hay una serie de cuestiones que este estudio no ha podido aún responder, pero que sería importante poder desarrollar como objeto de próximos análisis: ¿Qué tipos de rentas se generan a partir de las tierras vacantes? y ¿quién se apropia de ellas?. Habría que averiguar, también, el papel jugado por capitales financieros que comenzaron a invertir en Argentina a partir de la crisis asiática, así como los capitales provenientes de las AFJP y del narcotráfico. Es necesario asimismo, profundizar en el estudio de la compleja articulación entre los diferentes actores—tradicionales y nuevos—y sus objetivos en relación con la construcción de la ciudad, en general, y con el mercado de tierras urbano, en particular. Y por último, profundizar en la comprensión del papel específico que podrá tener el Estado, en sus diferentes niveles de actuación para implementar las propuestas de políticas anteriormente señaladas.

## Referencias Bibliográficas

- Bevilacqua, Claudia (1993). “Los procesos de producción y consolidación del suelo urbano en la periferia metropolitana de Buenos Aires: el caso particular de la municipalidad de Almirante Brown (1948–1991)” en *Cahiers de CREPIEN 42 Metropolisation et periurbanisation*. Paris, Université de Paris, pp. 191–208.
- (1995). “Procesos de producción y consumo de tierras en el espacio periurbano. Estudio de casos en la región metropolitana de Buenos Aires, 1945–1992.” en *Primeras Jornadas Platenses de Geografía*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Geografía Universidad Nacional de La Plata. La Plata, pp. 164–181.
- Bozzano, Horacio (1995). “Región Metropolitana de Buenos Aires. Proceso de subdivisión y ocupación de tierra urbana.” Informe de Investigación del Proyecto Análisis de la Periferia Urbana de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Centro de Investigaciones Sobre Pobreza y Políticas Sociales en la Argentina—CIPPA (1991). *El país de los excluidos. Crecimiento y heterogeneidad de la pobreza en el conurbano bonaerense*. CIPPA, Buenos Aires.

- Ciccolella, Pablo (1998). *Grandes inversiones y dinámicas metropolitanas*. Buenos Aires: ¿ciudad global o ciudad dual del siglo XXI?, Presentado en el Seminario de Investigación Urbana “El nuevo milenio y lo urbano,” UBA, UNQ, UNGS, noviembre, Buenos Aires.
- Clichevsky, Nora (1975). El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares (1943–1973). Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- (1976). *El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires: 1943–1976*. CONHABIT, Buenos Aires.
- (1991). *Tierra fiscal y regularización urbana*. IDRC-IIED-AL-CONICET, Informe de Investigación, Buenos Aires.
- (1993). “Argentina: evaluación de la efectividad de las políticas nacionales sobre tierra urbana en mejorar el acceso al suelo para el desarrollo de los asentamientos humanos” en *Evaluación de las políticas nacionales del suelo e instrumentos para mejorar el acceso y uso de la tierra urbana en América Latina*. HABITAT (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos), Nairobi, pp. 15–50.
- (1997). “Regularización dominial: ¿solución para el hábitat “popular” en un contexto de desarrollo sustentable?” en Cuenya et al., *Reestructuración del Estado y política de vivienda en la Argentina*, CEA, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- (1999). *El sector inmobiliario en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Su dinámica en los años noventa*. Mimeo, Buenos Aires.
- Comisión Nacional Área Metropolitana de Buenos Aires—CONAMBA (1995). *El Conurbano Bonaerense. Relevamiento y análisis*.
- Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en Argentina—CEPA-INDEC (1993). *Hogares con necesidades básicas insatisfechas—NBI (1980–1991)*. Documento de Trabajo N° 3, Buenos Aires.
- (1994). *Mapas de la Pobreza en la Argentina*. Documento de Trabajo N° 4, marzo, Buenos Aires.
- Consultora en Desarrollo e Investigación de Mercado Inmobiliario—CdI (1999). “El estudio de mercado y el análisis del mercado de la vivienda suburbana,” III Jornadas sobre Desarrollo Suburbano, Buenos Aires.
- Cuenya, Beatriz, et al. (1997). *Reestructuración del Estado y política de vivienda en la Argentina*, CEA, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Da Costa Pereira, Nélica (1984). “Legislación y Ordenación del Territorio. El Decreto-Ley 8.912 de la Provincia de Buenos Aires y la producción del espacio urbano en el partido de Merlo.” Ponencia preparada para el Seminario Las Ciudades en la Ordenación del Territorio, mayo, Mar del Plata.
- Dirección de Planeamiento Territorial, Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires (1975). “Nuestras ciudades. Su caótico crecimiento.” Publicación N° 3, Serie B, La Plata.
- Dillinger, W. (1991). *Reforma del régimen tributario sobre la propiedad urbana. Directrices y recomendaciones*. Programa de Gestión Urbana N° 1. Banco Mundial, PNUD y HABITAT, octubre.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos—INDEC (1997). Encuesta Permanente de Hogares—EPH, mayo de 1997, Buenos Aires.
- (1998). “Situación y evolución social,” *Síntesis* N° 4, Tomo 1, Buenos Aires.
- (1999) Encuesta Permanente de Hogares—EPH, mayo de 1999, Buenos Aires.
- Merklen, Denis (1990). Asentamiento en La Matanza. *La terquedad de lo nuestro*. Catálogos Ed., Buenos Aires.

- Muth, Richard (1968). “Desarrollo económico y conversión del suelo agrícola en urbano,” en Secchi, Bernardo (comp.) *Análisis de las estructuras territoriales*. Gustavo Gilli, Barcelona.
- Oliveira, Naia et al. (1989). *Vazios urbanos em Porto Alegre. Uso capitalista do solo e implicações sociais*. Fundação de Economia e Estatística—FEE, Porto Alegre, Brasil.
- Pérez, Pedro (1994). *Buenos Aires. Ciudad metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Robert, Federico (1998). *La gran muralla: aproximación al tema de los barrios cerrados en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Presentado en el Seminario de Investigación Urbana “El nuevo milenio y lo urbano,” UBA, UNQ, UNGS, noviembre, Buenos Aires.
- Suárez, Francisco (1996). “Nuevas tendencias residenciales en la ciudad de Buenos Aires,” en *Carta Económica Regional*, año 9, N° 52, pp. 31–38. INISER, Universidad de Guadalajara, México.
- Torres, Horacio (1995). “Evolución de los procesos de estructuración espacial urbana. El caso de la ciudad de Buenos Aires” en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, N° 58, pp. 281–306. Buenos Aires.
- (1993). *El mapa social de Buenos Aires (1940–1990)*. Serie Difusión 3, Secretaría de Investigación y Posgrado, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- (1998). “Procesos recientes de fragmentación socio-espacial en Buenos Aires: la suburbanización de las élites” presentado en el Seminario de Investigación Urbana “El nuevo milenio y lo urbano,” UBA, UNQ, UNGS, noviembre, Buenos Aires.
- Verdecchia, Carlos Roberto (1995). “Residencias. Los clubes de campo,” en *ARQUIS*, N° 5, mayo, pp. 26–28.

## Documentación consultada

Anales de la Legislación Argentina

Código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires. Legislación complementaria. Textos actualizados 1997, La Plata, 1997.

Decreto del PEN 2441/ 22/nov/90—Operativo ARRANGO: Otorga tierras a los ocupantes de villas de la Provincia de Buenos Aires. Igual decreto para Santa Fe y San Luis.

Decreto 2210/1980: Permite lotes de menor dimensión que la definida por Ley 8912, para loteos de interés social.

Decreto del PEN 1737/90: Otorga tierras de la Municipalidad de Buenos Aires a sus ocupantes.

Información catastral de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Dirección de Geodesia de la Provincia de Buenos Aires.

Informe N° 7, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda—MOSP: Programas en desarrollo y estado de avance, noviembre de 1990.

Instituto Provincial de la Vivienda: programas, operatorias, estado de la gestión por departamento, dic. de 1987–julio de 1991.

Ley 10.771/1989: Convenio entre el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y el Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires. Normas especiales para la Escrituración Vivienda Familiar.

Plan Director de Agua Potable y Saneamiento, Facultad de Ingeniería, Universidad de La Plata, 1995, fotocopia.

Diarios *La Nación*, *Página 12*, *Clarín*, de Buenos Aires.

Guía de Countries y Barrios privados, 3ª edición, Publicountry SRL, Buenos Aires, mayo de 1997.



## Tierra vacante en Lima Metropolitana

*Julio A. Calderón Cockburn*

**E**ste estudio intenta explicar la presencia de tierras vacantes en Lima desde las percepciones e intereses de los agentes sociales—los propietarios de tierras, los promotores formales e informales, la demanda y el Estado—partícipes del proceso de “producción” de la tierra urbana y del mercado inmobiliario.

Como desafío inicial, se señala la tendencia a ver los productos humanos con una objetualidad y una cosificación que, en apariencia, los hacen “externos” a las prácticas sociales. Como productos humanos se consideran: el proceso de expansión urbana de Lima Metropolitana, la interacción con la geografía, la estructura de propiedad de las tierras, el mercado inmobiliario, las políticas públicas y el derecho. Así, establecer la ligazón entre la práctica de la gente y la ciudad (y la tierra vacante, en particular), como producción colectiva, es el propósito de este trabajo.

En la literatura internacional, el término “tierra vacante” es amplio e impreciso, abarcando varios tipos de tierra no utilizada o subutilizada. Para efectos del presente trabajo, se entiende por tierra vacante aquella, cualquiera que sea su naturaleza (agrícola, no cultivable, etc.), ubicada en las cercanías o dentro del entorno urbano desarrollado, que aún no ha sido ocupada para un uso urbano, o que ha perdido su uso tradicional, pero que podría ser desarrollada. En principio, no se considera como tierra vacante a las áreas reservadas para uso público, recreativo o de protección ecológica. Tampoco se consideran las áreas de expansión periférica alejadas, sin posibilidad de habilitación urbana en el corto plazo.

Las tierras vacantes, en su desuso, suponen la apropiación (a veces) privada, del trabajo social acumulado, sea a través de la inversión pública en infraestructura (vías, agua, luz, etc.), sea por la inversión privada y comunitaria de quienes habitan la periferia: es decir, agentes distintos del propietario de la tierra. Las tierras vacantes (ubicadas en zonas centrales, intermedias y periféricas) se benefician de la inversión en carreteras, servicios básicos, cambios de zonificación, políticas municipales de localización de actividades económicas,



etc. El beneficio se traduce en la generación y apropiación de rentas para los propietarios y agentes inmobiliarios.

Las tierras vacantes en Lima son un fenómeno conocido y fácilmente detectable (incluso a través de la simple comparación de planos de diversos años). No obstante, existen pocas investigaciones empíricas sobre ellas. Algunos estudios han explicado la existencia de tierras vacantes como parte de la estrategia de grupos urbanizadores por retenerlas a la espera de una mayor valorización.<sup>1</sup> Sin embargo, más son los casos desconocidos que aquellos estudiados.<sup>2</sup>

### Lima Metropolitana, una breve caracterización

El área de Lima Metropolitana es de 281.165 ha, ubicada entre los distritos de Ancón, al norte (a 40 km del centro de la ciudad), Pucusana, al sur (a 70 km), Lurigancho, al este (a 45 km) y el Océano Pacífico, al oeste. La ciudad está rodeada de cerros de mediana altitud (Pulgar Vidal, 1996), que se extienden hasta casi el mar. Las cuencas de los ríos Chillón, Rímac y Lurín conforman valles enclavados a la manera de oasis en el paisaje desértico.

Concentrando el 28,4% de la población nacional, Lima es la ciudad más grande del Perú, con un contenido poblacional diez veces superior al de la segunda ciudad del país. En 53 años—entre 1940 y 1993—la población de Lima sufrió un incremento de aproximadamente un mil por ciento, pasando de 614.354 a 6.321.173 habitantes (ver Cuadro 1 y Mapa 1).

En ese lapso de tiempo, su superficie ocupada pasó de 27.257 a 66.452 ha, presentando un patrón de crecimiento extensivo y de baja densidad. Para el

<sup>1</sup> Es el caso de las antiguas haciendas Limatambo y San Borja, habilitadas como espacio residencial para la clase media-alta en la expansión Sur-este (Núñez y Guzmán, 1975), así como el de la reserva de áreas intermedias en San Juan de Lurigancho, beneficiadas por obras viales a mediados de los '80 (Calderón, 1984).

<sup>2</sup> Son ejemplos los islotes que fue dejando la conurbación Lima-Callao en su proceso de expansión, o las tierras retenidas—muy bien ubicadas—sobre los ejes Av. Tomás Valle y Universitaria, que fueron invadidas en 1985.

**CUADRO 1**

#### Población y superficie en Lima (1940–1993)

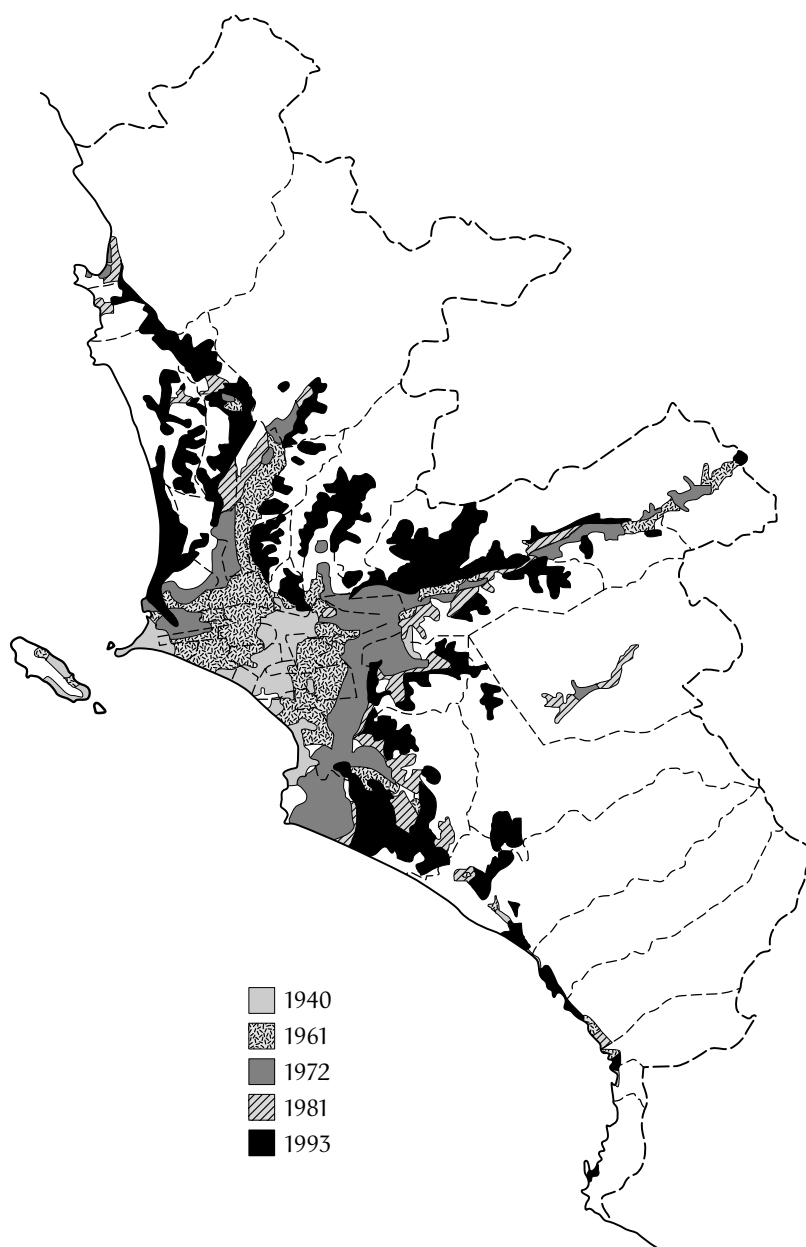
Año	Población Urbana (hab)	Superficie Urbana (ha)	Densidad Poblacional (hab/ha)
1940	0.614.354	5.630	109
1961	1.783.719	20.612	87
1972	3.254.789	34.172	95
1981	4.573.227	44.598	103
1993	6.321.173	66.452	95

Fuente: INEI, 1997.

mismo período, hay que señalar la disminución de la densidad neta en un 13% debido al predominio de fraccionamientos de baja densidad: un crecimiento horizontal, con una densidad promedio de 95 hab/ha, que se extendió por la mayoría de las áreas planas disponibles (INEI, 1997: 154).

MAPA 1

Lima Metropolitana: perímetro de la expansión urbana (1940–1993)



Fuente: Censos nacionales de 1940 a 1993.

Ver inserto para una versión del Mapa 1 a color.

Desde el punto de vista administrativo, Lima Metropolitana se divide en dos provincias—Lima y Callao—y en cuarenta y nueve distritos, aunque en realidad, su mancha urbana ya alcanza el distrito de San Eulalia, en la provincia de Huarochirí.

El Plan Metropolitano (PLANMET) divide a Lima en una Área Central, que corresponde a los distritos ocupados hasta 1961—hoy consolidados en torno al triángulo Lima-Callao-Chorrillos—y en una Área de Expansión, que hoy comprende las zonas ocupadas hasta 1981 y aquellas áreas que todavía se urbanizan. A su vez, esta área se divide en Norte, Este y Sur, atendiendo a ejes de crecimiento geográfico, incluso dotados de cierta identidad socioespacial.<sup>3</sup>

En cuanto al uso del suelo, del total de 281.165 ha que tiene su superficie, 157.978 ha no se encuentran aptas para fines urbanos. Existen 66.542 ha que conforman la estructura urbana actual, 7.450 ha de expansión urbana inmediata y 10.737 ha de área agrícola intangible, como se observa en Cuadro 2.

La expansión metropolitana no ha sido homogénea y uniforme del centro a la periferia, sino que ha tenido un doble movimiento—del centro a la periferia y de la periferia al centro—como lo muestra la presencia de tierras vacantes intermedias. Durante el período de su urbanización acelerada, entre las décadas del cincuenta al ochenta, Lima creció del centro hacia la periferia, impulsada por las empresas inmobiliarias formales. Simultáneamente, los pobres se asentaron en los cerros, arenales y riberas de los ríos de la periferia. Después, ambos vectores de crecimiento conformarían una conurbación.

## Modalidades de acceso al suelo urbano

Son cuatro los modos predominantes de acceso al suelo urbano en Lima:

- El mercado formal, desarrollado por urbanizadoras e inmobiliarias y, en menor medida, por programas públicos. La subdivisión de la tierra se produce previo cambio de uso aprobado por la municipalidad, respetando el Reglamento Nacional de Construcción (RNC). La zona habilitada cuenta con los servicios básicos y reserva de áreas destinadas a equipamientos. Se trata de una transacción legal, mediante la cual el comprador obtiene un título de propiedad inscrito en Registros Públicos. Esta modalidad, según el Censo de 1993, abarcaba el 38% de la población metropolitana. En la actualidad, sólo entre el 10% y el 15% de las familias de Lima podría asumir el costo de la tierra urbanizada formalmente;

<sup>3</sup> Para efectos del manejo estadístico, los cuadros harán referencia al área central y los Conos (o zonas) Norte, Este y Sur. Cada uno de ellos comprende los siguientes distritos:

**Área Central:** Lima-cercado, Rímac, Jesus María, Lince, Pueblo Libre, Magdalena, San Miguel, Callao, Carmen de la Legua, La punta, Bellavista, Miraflores, Chorrillos, San Isidro, Barranco, Surco, Surquillo, La Victoria, San Luis, La Perla, Breña y San Borja. **Área Norte (Cono Norte):** San Martín de Porres, Comas, Independencia, Ventanilla, Los Olivos, Carabayllo, Puente Piedra, Santa Rosa y Ancón. **Área Este (Cono Este):** San Juan de Lurigancho, El Agustino, Ate Vitarte, Santa Anita, Lurigancho, La Molina y Chaclacayo. **Área Sur (Cono Sur):** San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo, Villa el Salvador, Cieneguilla, Lurín, Pachacamac y distritos de balnearios (Punta Negra, Punta Hermosa, San Bartolo, Santa María del Mar y Pucusana).

CUADRO 2

## Uso del suelo en Lima Metropolitana, 1996 (en hectáreas)

Usos del suelo	Superficie (ha)	%
Estructura urbana actual	66.452	23,63
Área de expansión urbana inmediata	7.450	2,65
Área de expansión urbana mediata	28.364	10,09
Área agrícola intangible	10.737	3,82
Área de seguridad ambiental	6.160	2,19
Área de recreación metropolitana	3.678	1,30
Área de reserva ecológica	346	0,12
Área no apta para fines urbanos	157.978	56,19
<i>Superficie total del Área Metropolitana</i>	<i>281.165</i>	<i>100,00</i>

Fuente: INEI, 1997.

- El mercado informal e ilegal tiene como escenario las tierras habilitadas sin solicitud de cambio de uso a la municipalidad, sin servicios y, muchas veces, sin reserva de áreas de equipamiento. Por lo general, adoptan la denominación de Asociaciones y Cooperativas de Vivienda, y se ubican sobre tierras de pequeños propietarios agrícolas, beneficiarios de la reforma agraria de 1969. Los promotores informales aprovechan la existencia de un nicho de mercado no dispuesto a ir a una barriada, pero tampoco lo suficientemente solvente para el mercado formal. La modalidad es ilegal porque contraviene normas existentes (códigos civil y penal, legislación agraria, municipal y ambiental). A veces, se vende la tierra sin autorización del propietario, o se vende varias veces un mismo lote. Según el censo del 1993, esta modalidad representa al 7% de la población;
- La ocupación espontánea (y reubicación): *Barriadas*. Los sectores de bajos niveles de ingreso, desde el inicio del proceso de urbanización masiva, han invadido tierras, generalmente públicas, ubicadas en la periferia y, en mucho menor medida, también tierras privadas. En ciertos períodos, el propio Estado ha organizado ocupaciones ordenadas, como en el período 1980–90, cuando se adjudicaron tierras equivalentes a 2.475,2 ha, como se demuestra en el Cuadro 3. Esta modalidad se ubica, por lo general, en suelo de mala calidad, especialmente en los arenales, y, en el momento de su ocupación, carece de condiciones básicas para el uso residencial, debiendo ser luego regularizada por las autoridades públicas. Primero se habita y luego se habilita. En 1993, las barriadas albergaban al 34% del total de la población metropolitana, es decir, 2.188.445 habitantes (ver Cuadro 4). En 1997, vivían en barriadas cerca de un 37% de la población, según proyecciones del INEI;<sup>4</sup>

Las densidades (hab/ha) presentan grandes variaciones: por ejemplo, entre 68,37 en Ciudad Pachacutec a 354,25 en Pachacamac. Esto puede

<sup>4</sup> INEI Encuesta Nacional de Municipalidades de 1997, Lima

explicarse porque en Pachacutec el terreno incluye zonas de equipamiento colectivo, mientras que en Pachacamac se trata solamente de viviendas y áreas colectivas mínimas.

- Los *tugurios* y *alquileres subestandard*. Son viviendas con ubicación por lo general céntrica, en que sectores de menores ingresos viven en condiciones precarias, la mayoría como inquilinos, aunque también hay propietarios. La modalidad denominada *tugurio* carece de espacio y de servicios adecuados y posee altos índices de hacinamiento. Además, hay problemas de irregularidad jurídica en los contratos y en las condiciones de permanencia. Este tipo de vivienda acoge al 21% de la población metropolitana.

CUADRO 3

Programas públicos en barriadas (1980–1990)

	Distrito	Lotes	Población	Superficie (ha)
<i>ENACE</i>				
Ciudad del Deporte	Ventanilla	4.259	23.392	81,90
Mi Perú	Ventanilla	3.713	19.400	80,92
Pachacamac	Villa el Salvador	14.241	78.325	221,10
Ciudad Pachacutec	Ventanilla	18.500	92.500	1.353,00
<i>Municipalidad de Lima</i>				
Laderas Chillón	Puente Piedra	1.368	7.624	30,15
Huaycán	Ate	24.000	120.000	461,60
Alfa y Omega	s/i	249	1.245	8,80
Panamericana Norte	Puente Piedra	3.146	17.303	155,80
Arenal de Canto Grande	San Juan de Lurigancho	1.407	7.738	49,37
Rinconada de Pamplona	San Juan de Miraflores	845	4.225	30,20
<i>Total</i>		72.220	372.490	2.475,20

Fuente: INADUR, 1991.

Elaboración: el autor, con añadido de superficie en Ciudad Pachacutec.

s/i: sin información

ENACE: Empresa Nacional de Edificaciones

CUADRO 4

Población en barriadas, en Lima Metropolitana (1961–1993)

Año	Población	Porcentaje de la población total
1961	316.426	17,1
1972	761.755	24,4
1981	1.459.865	31,7
1993	2.188.445	34,4

Fuente y elaboración: INEI, 1997.

## Tipología de tierras vacantes

Las variables que se presentan a continuación son insumos para entender la dinámica de los agentes urbanizadores, es decir, el tejido de relaciones sociales establecidas en torno a la tierra que es el que, en la práctica, configura su uso o no uso. Este análisis debe considerar los aspectos tangibles, sin agotarse en ellos.

Dimensión	Variables
En la dimensión urbanística <sup>5</sup>	Ubicación/accesibilidad de las tierras Características físicas de las tierras (tipo de suelo) Factibilidad de servicios Tamaño Tendencia de ocupación Zonificación
En la dimensión económica	Valor y precio de la tierra (considerando condiciones del entorno)
En la dimensión jurídica	Situación jurídica de la propiedad o posesión

Oficialmente no existe una tipología de tierras vacantes para Lima Metropolitana. La que se presenta a continuación ha sido elaborada de un modo inductivo, de lo particular a lo general, considerando algunos casos significativos. Interesa, sobretodo, indicar las variables que un esfuerzo taxonómico debería considerar:

- Tipo 1** Parcelas en áreas centrales o intermedias, con calificación de urbanas, que son retenidas por las urbanizadoras/propietarias, a la espera de mayor valorización.
- Tipo 2** Parcelas de propiedad de firmas o empresas que se reservan para la localización o relocalización de actividades y/o futura de expansión. Son calificadas como de uso urbano-industrial.
- Tipo 3** Parcelas o lotes de ubicación central o intermedia, de propiedad de particulares o firmas cuyo anterior uso urbano se ha devenido obsoleto. Por ejemplo, lotes a partir de 2.500 m<sup>2</sup> que tuvieron uso industrial (automotriz, textil, etc.). Tienen el calificativo de urbana industrial, por ejemplo.
- Tipo 4** Parcelas de tierra de propiedad del sector público, reservadas para atender a una futura demanda de los sectores de bajos niveles de ingreso. Son calificadas como de expansión urbana por la municipalidad.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Estos criterios fueron trabajados para las áreas de expansión por el IMP (1997).

<sup>6</sup> En Perú, la declaración de una zona como de uso o expansión urbana no significa que cuente con los servicios y la infraestructura necesarios para ello. Así ocurre con los programas públicos.

- Tipo 5** Parcelas que, pese a su uso agrícola, en realidad constituyen bancos o reservas de sus propietarios, que esperan una mayor valorización y/o presión urbana. Se ubican en islotes rurales en zonas intermedia-periféricas y periféricas. Su calificativo suele ser “agrícola intangible.” Sus propietarios son parceleros que detienen áreas de 2 ha, en promedio.
- Tipo 6** Los lotes individuales al interior de fraccionamientos urbanos, en zonas céntricas o intermedias, que han sido adquiridos u ocupados, pero que no se construyen, sea por especulación o porque se carece de los medios para edificar.

### Una estimación del volumen de tierra vacante en Lima Metropolitana

El Instituto Nacional de Estadística e Informática—INEI—y el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano—INADUR—han definido, con información hacia 1994, las áreas de expansión con calificación de “área urbana actual” en vías de ocupación, “áreas de urbanización inmediata” y “áreas agrícolas intangibles.”

Las 21.283 ha de expansión, que muestra el Cuadro 5, no equivalen al *stock* de tierras vacantes. La información sobre las tierras agrícolas intangibles es general, y no desagrega aquellas de borde urbano de otras más alejadas. Tampoco son consideradas la factibilidad de servicios y habilitación urbana. Asimismo, la información referida a la expansión física no da cuenta de las tierras vacantes en el área central (por ejemplo, las que perdieron su función industrial, o los lotes retenidos). Éstas no pueden estimarse por la carencia de un sistema actualizado de catastro en Lima, dado que sólo el 25% de las municipalidades más ricas lo poseían en 1993 (Miranda et al., 1997).

En base al Cuadro 5 se ha estimado la cantidad de tierra vacante. Para ello se ha descontado las hectáreas que según el Instituto Metropolitano de

CUADRO 5

#### Área de expansión urbana, por sectores—1993 (en hectáreas)

Sector	Urbana inmediata	Agrícola Intangible	Vías de urbanización	Total
Centro	—	(72)	(440)	512
Norte	4.394	6.209	(405)	11.008
Sur	2.147	4.528		6.675
Este	909	(2.179)		3.088
<i>Total</i>	<i>7.450</i>	<i>12.988</i>	<i>845</i>	<i>21.283</i>

Fuente: Elaboración del autor, en base a INEI, 1997.

Nota: Los datos entre paréntesis significan que son áreas en proceso de transformación a urbano o en agotamiento, en el caso de los en vías de urbanización.

Planificación ya fueron urbanizadas a 1997 (IMP, 1997). Igualmente, no se considera como tierra vacante la que aún está ubicada fuera de las tendencias de expansión (como Cieneguilla, o la quebrada de Jicamarca). En cambio, se ha añadido como tierra vacante áreas agrícolas (Caudivilla, Oquendo, Villa el Salvador), que las autoridades consideran intangibles pero que en realidad se están urbanizando.

En tales condiciones—y limitaciones—se ha estimado que hay 6.895 ha de tierras vacantes ubicadas en áreas intermedias y periféricas, representando aproximadamente un 10% del total del espacio conformado por Lima, el que se estimaba, para 1997, en 68.800 ha.<sup>7</sup>

## Los propietarios de la tierra vacante en Lima Metropolitana

El sector privado posee 3.463 ha (casi el 50%) de la tierra vacante estimada. Se trata de áreas bajo uso agrícola o que han pasado a la condición de rústica. El Cuadro 6 sintetiza la cantidad y localización de estas tierras.

Las *tierras vacantes de propiedad privada* pertenecen, por una parte, a urbanizadoras que las mantienen en condiciones rústicas como reserva para la expansión de sus actividades; ejemplos de ello son Chacra Cerro y Gallinazos. Por otra parte, están los pequeños parceleros, beneficiarios de la reforma agraria; éstos, en cierto modo, aún les dan un uso agrícola, como en los casos de Caudivilla, Carapongo, Huachipa. Según el III Censo Nacional Agropecuario de 1994 (INEI, 1995), en el área agrícola de Lima existen 8.943 unidades agrarias que controlan 17.282 ha,<sup>8</sup> correspondiendo a un promedio de 2 ha por agricultor o unidad agraria.

En el caso de los pequeños propietarios agrícolas, la estructura fragmentada de la propiedad es secuela de la aplicación de la Reforma Agraria de 1969 que, en diez años, transfirió las haciendas de unos pocos propietarios grandes (cerca de sesenta y seis, en los años cincuenta), primero a cooperativistas y luego a parceleros.<sup>9</sup> En el distrito de San Martín de Porres, por ejemplo, en 1975 los mismos poseían el 13% de las tierras agrícolas y en 1986, el 62%, sumado a un 27% en propiedad de cooperativistas agrarias, alcanzando un total de 89% del área (Melgar y Vega, 1986).

La presencia de la pequeña propiedad, sin políticas agrarias de apoyo, sumada a la decisión municipal de declarar la intangibilidad agrícola de dicha área, dio lugar al desarrollo de un mercado ilegal, a través de la alianza entre los pequeños propietarios agrícolas y promotores informales (De Soto, 1986 y

---

<sup>7</sup> IMP, 1977.

<sup>8</sup> No se considera aquí la tierra agrícola de 21.743 ha de comunidades campesinas porque distorsiona el promedio de tierras al llevarlo a 4,36 ha por Unidad.

<sup>9</sup> En la cuenca del valle del Chillón, por ejemplo, hasta 1973, un 2% de los propietarios—treintiséis, en total—controlaban el 65,6% del área sembrada. En 1975, adjudicación de por medio, catorce Cooperativas Agrarias poseían más de 6.200 ha, lo que equivale a un 55% del área total del valle. En 1980, al permitirse la parcelación, había 1.230 propietarios individuales (Alternativa, 1993 y CIDIAG, 1994).



Calderón, 1998). A pesar de que la Ley de Tierras, de julio del 1995, bajo un espíritu liberal, haya levantado la intangibilidad y retirado todo obstáculo a la comercialización, siguen produciéndose situaciones de irregularidad, como forma de atender a un nicho de mercado determinado. Se ha producido la merma de suelos agrícolas, como lo muestra la desaparición de las tierras de los fundos Santa Rosa, ampliación Santa Rosa y Naranjal (ver Cuadro 6). Entre los pequeños propietarios agrícolas, especialmente en Villa el Salvador y Caudivilla, se observa una tendencia a retener o vender tierra según expectativas. De hecho, el Cuadro 6 muestra aún que entre 1989 y 1997, por lo menos unas 910 ha tradicionalmente dedicadas al uso agrícola fueron incorporadas al uso urbano.

Existe un avance significativo en la situación legal de las tierras de propiedad privada, dado que el 86% de la superficie se encuentra en propiedad,

**CUADRO 6**

**Tierra vacante privada: 1989 y 1997 (en hectáreas)**

	1989	1997
<i>Área Central</i>	676	366
Fundo Oquendo	460	300
Surco	216	66
<i>Cono Norte</i>		1.612
Puente Piedra	205	—
Contiguo a FAMESA	160	50
Naranjal	368	—
Anexo Chacra Cerro	612	400
Fundo Santa Rosa	572	—
Gallinazos	454	304
Amp. Fundo Sta. Rosa	400	—
Ex Hacienda Caudivilla	n.i <sup>2</sup>	858 <sup>1</sup>
<i>Cono Sur</i>		306
Zona Agr. Villa el Salvador	n.i	306
<i>Cono Este</i>		1179
Ate Vitarte	190	70
Pedrerros	135	75
Huachipa	210	60
Naña	n.i.	312
Carapongo	n.i.	575
Santa Anita	206	—
Huaycán	87	87
<i>Total</i>	4.373	3.463

Fuente: Elaboración del autor, en base a IMP, 1997 y otros.

<sup>1</sup> Cálculo estimado a partir de Alternativa, 1993.

<sup>2</sup> Información no considerada por PLANMET, por considerar dichas zonas como agrícolas intangibles.

el 7% en arriendo y el resto en otros tipos (cesiones en uso de la propiedad, hipoteca, etc.). De las tierras en propiedad, estimadas en 12.829 ha sobre el total del área agrícola de expansión, un 67% cuenta con título de propiedad registrado; un 5% posee título de propiedad no registrado; un 17,6% está en trámite de formalización; mientras que un 5,6% no ha iniciado aún el trámite (INEI, 1995).

La *tierra vacante pública* es, por lo general, de naturaleza eriaza,<sup>10</sup> situación reiterada por la Constitución de 1933 y sucesivas normas legales subsecuentes. Actualmente, posee una extensión de 3.070 ha, y representa el 45% del total de tierras vacantes (ver Cuadro 7). Este estimado considera la tierra eriaza posible de habilitarse en el corto plazo (IMP, 1997), dado que hay muchas más áreas eriazas en la metrópoli pero no se consideran como vacantes pues su ocupación se prevé para el futuro. La Comisión de Formalización de la Propiedad Informal—COFOPRI—assume, en el presente, la gestión de estas tierras que

<sup>10</sup> Eriaza(a), en Perú, se refiere a la tierra que, por su naturaleza, no puede ser cultivada. A diferencia, por ejemplo, de Chile, donde el mismo término alude a un vacío urbano.

CUADRO 7

Tierra vacante pública—1989 y 1997 (en hectáreas)

	1989	1997
<i>Cono Norte</i>	3.058	2.700
Ancón-Santa Rosa	98	—
Lomas Carabayllo	980	1.400
Pampa los Perros	680	<sup>1</sup>
Pachacutec	1.350	1.300
<i>Cono Sur</i>	127	120
José Gálvez	121	120
Villa el Salvador	6	—
<i>Cono Este</i>	758	612
La Molina	183	—
Naña	122	42 <sup>2</sup>
Carapongo	64	160 <sup>2</sup>
Chaclacayo	107	—
Huampaní	132	160 <sup>2</sup>
California	150	250
<i>Total</i>	3.943	3.432
Tierra pública		3.070
Tierra comunidad		362

Fuente: IMP, 1997

<sup>1</sup> Ocupada por un parque porcino de 848 hectáreas, según El Comercio (22.12.98), con 1.200 lotes de los cuales el 15% se subarrienda y el 30% se encuentra desocupado. Existe una presión urbana residencial en la zona.

<sup>2</sup> Pertenece a la Comunidad campesina de Jicamarca.

antes estuvieron en manos de la Dirección de Bienes Nacionales, tras un breve y frustrado intento de transferirlas a la municipalidad provincial.<sup>11</sup>

Las tierras vacantes de comunidades campesinas—*propiedades comuneras*—suman 362 ha, es decir, 5% del total, considerándose aquí sólo la comunidad de Jicamarca. La revisión de la propiedad inscrita en Registros Públicos muestra que esta comunidad es propietaria, por resolución directoral 999-80 DGRA-AG, de 100.041 ha ubicadas en las provincias de Huarochirí (San Antonio, Santa Eulalia), Lima (Lurigancho, Independencia, Comas y Carabayllo) y Canta (Santa Rosa de Quives) (Escalante, 1997). Aquí se considera sólo aquella parte susceptible de urbanizarse en el corto plazo. La existencia de propiedad comunera que se comercializa irregularmente, plantea nuevos retos a las políticas de expansión en Lima.<sup>12</sup>

### La distribución espacial de las tierras vacantes

En el *área central*, se ha ocupado prácticamente la totalidad de las tierras de expansión, con la excepción de las 66 ha de tierra agrícola (tipo 5), en la zona de Surco y el Fundo Oquendo, con 300 ha, ambas en proceso de ocupación bajo presión de urbanizadoras formales.<sup>13</sup>

El Cuadro 8 muestra la localización de la tierra vacante, considerando las áreas de expansión.

Los lotes del tipo 3, que tuvieron, en su momento, un uso fabril, poseen entre 1.000 y 2.500 m<sup>2</sup> y se ubican en la zona industrial de la Avenida Argentina o en el Rímac. Durante un tiempo, su valor tendió a la baja, pero—debido a la política de desalojo/relocalización de vendedores ambulantes del centro histórico, emprendida por la Municipalidad Metropolitana de Lima—los precios han vuelto a elevarse. Actualmente, estos terrenos se están adquiriendo por comerciantes en proceso de formalización. El Cuadro 9 muestra el precio al que se compra la tierra vacante de localización céntrica.

El *Cono Norte* posee el 63% del total de tierras vacantes, reafirmando su tendencia a convertirse en la zona principal de expansión de la ciudad (Sarabia, 1996). Están las 1.612 ha de naturaleza agrícola (tipo 5), que se ubican en los terrenos de la antigua hacienda Caudivilla. También aquí se localizan los dos grandes proyectos públicos sobre tierras eriazas: Ciudad Pachacutec—que ha sido adjudicada, aunque no ocupada, por lo que sigue siendo vacante—y Lomas de Carabayllo, con 1.400 ha, que cuenta con estudios para la implantación de un programa de viviendas (IMP, 1997).

Debe señalarse que la presión sobre las tierras agrícolas y su consecuente ocupación, en lugar de las tierras eriazas, como recomienda el PLANMET,

<sup>11</sup> En los años '90, se destacaron los esfuerzos por habilitar Ciudad Pachacutec, Pampa de los Perros y las Lomas de Carabayllo, en el Cono Norte.

<sup>12</sup> Hay ventas de tierras en Canto Grande (Praderas de Jicamarca) y también por la comunidad de Collana y Santa Rosa, en Cienguilla y las playas del sur (Escalante, 1997 y Gutiérrez, 1998).

<sup>13</sup> Son ejemplos la urbanización los Libertadores de Surco y la Asociación ENAPU, en Oquendo.

CUADRO 8

## Tierra vacante, por área geográfica (en hectáreas)

	Eriaza	Agrícola	Total	%
Central	—	366	366	5
Norte	2.700	1.612	4.312	63
Sur	120	306	426	6
Este	612	1.179	1.791	26
<i>Total</i>	3.432	3.463	6.895	100

Fuente: Elaboración propia, en base a IMP, 1997 y otros.

CUADRO 9

## Precios de venta de lotes baldíos en área central, en US\$.

Ubicación	Ex-propietario	Precio/ m <sup>2</sup>	Precio total
Av. Argentina cuadra 5	Industria	684	2.600.000
M de Arica/ Pizarro	Textil (CUVISA)	450	3.600.000
Huancavelica cuadra 3	—	400	3.600.000

Fuente: Elaboración propia, en base a El Comercio (31.01.97).

demuestra un desajuste entre el urbanismo oficial y la conducta de los agentes privados. Tierras declaradas como “reserva ecológica” o “agrícola intangible” (Santa Rosa, Carabayllo, Naranjal) en realidad se han habilitado por la presión del mercado inmobiliario. Las tierras del fundo Santa Rosa, por ejemplo, se urbanizaron después de la Ley de Tierras, a un precio de US\$ 2.500 por lotes de 160 m<sup>2</sup>: es decir, US\$ 15,6 el metro cuadrado.

Existen también, en el área intermedia del parque industrial del Cono Norte, grandes lotes (variando entre 2.500 a 25.000 m<sup>2</sup>), que pertenecen a firmas y que han perdido ese uso. Es el caso del terreno de 20.248 m<sup>2</sup> de Industria Beta Automotriz, ubicada entre las avenidas Tomás Valle y Túpac Amaru, que fue vendida a US\$ 177,7/m<sup>2</sup> a comerciantes desalojados de una zona céntrica, a un costo total de US\$ 3.600.000. Nótese que el precio del terreno es menor que el del área central anteriormente indicado.

*Lima Sur* sufre una menor presión urbanizadora debido a que el crecimiento metropolitano se orienta hacia el Norte, favorecido por la política de obras viales. Se considera como vacante a la zona agropecuaria de Villa el Salvador, con 306 ha y los eriazos de José Gálvez, con 120 ha El valle de Lurín mantiene una mayor vocación agrícola, especialmente en los distritos de Lurín y Pachacamac, en que se considera agrícola intangible a 2.512 ha y 1.540 ha respectivamente. El Área Sur contiene aun 4.457 ha de seguridad ambiental.

En los años noventa, se ocuparon los arenales de reserva de Villa el Salvador y hay una ocupación incipiente en los eriazos de Cieneguilla. Allí, la comunidad campesina vende tierras a asociaciones y cooperativas, y se registran invasiones

(Escalante, 1997). Consta que una gran inmobiliaria había adquirido unas 300 ha de tierra eriaza para expansión futura.

Situada sobre la cuenca del río Rímac y eje de articulación con la sierra central, *Lima Este* cuenta con 1.179 ha de tierras vacantes de origen agrícola y 992 ha de naturaleza eriaza. Las tierras de uso agrícola<sup>14</sup> permanecen como vacantes desde hace unos diez años, a la espera de una mayor valorización. Por otra parte, las tierras de Santa Anita se están agotando, se inicia la ocupación de las de Huaycán, y se ha abierto un nuevo flanco en Carapongo.

La articulación entre estas tierras agrícolas vacantes y el mercado inmobiliario muestra dinámicas diferentes. En Huaycán, un bolsón pronto a extinguirse, se ofrecen lotes de 140 m<sup>2</sup> a un costo de US\$ 9.240 (US\$ 66/m<sup>2</sup>) en la urbanización “Las Praderas de Pariachi.” Esto sucede luego que los sectores de bajos ingresos han logrado la habilitación urbana de la zona. El área agrícola de Santa Anita, valorizada por la obra pública del nuevo mercado central, ve proliferar asociaciones de vivienda y la urbanización “Portada de Ceres.”<sup>15</sup> Allí ya no se cultiva y la tierra vacante permanece rústica.

A diferencia de los casos anteriores, Carapongo—zona agrícola de 575 ha—ubicada a la misma altura de las anteriores, pasando el fundo Huachipa al otro lado del río Rímac y menos comunicada—cuenta con servicios de luz, teléfono, y agua de pozo. En su área intermedia se inició, en 1998, la venta de tierras por dos urbanizadoras privadas.<sup>16</sup> Algunos parceleros han empezado a vender, sin obras, a US\$ 10/m<sup>2</sup> para uso urbano o casas de campo. Pese a que se mantengan las actividades agrícolas, una nueva universidad ubicada aguas arriba descarga aguas servidas al río, contaminando los cultivos de Carapongo.

La propiedad de gran parte de la tierra eriaza de Lima Este corresponde a la Comunidad Campesina de Jicamarca<sup>17</sup> y no al Estado, como podría suponerse.<sup>18</sup> Existen allí 1.500 personas dedicadas a actividades pecuarias que han recibido constancia de adjudicación individual, dado que la venta de tierras comuneras está prohibida legalmente. El patrón de asentamiento incipiente se parece al de la barriada, y aparecen concesiones mineras por la zona (Escalante, 1997).

<sup>14</sup> Pedreros, Santa Anita, Ate, Vitarte, Carapongo, Chaclacayo y Huaycán.

<sup>15</sup> El distrito de Ate ha sufrido una considerable merma de su tierra agrícola que, en los últimos cuatro años, se estima en 100 ha (IDEAS, 1997).

<sup>16</sup> Una es San Antonio de Carapongo, sobre 49 ha que en 1996 fueron devueltas por el poder judicial a su propietario luego que fueran invadidas en 1990. La tierra fue vendida luego a una promotora que oferta la tierra a US\$ 75 el m<sup>2</sup>. La otra es Terrazas de Caraponguillo, ubicada sobre un antiguo cultivo de fresas, hoy ofertada a US\$ 55 el m<sup>2</sup> (en este caso, no se incluyen pistas y veredas) en unas 30 ha. Ambas urbanizaciones tienen área rústica en reserva y se ubican en una zona de uso predominante rural, conducido por parceleros que detienen lotes de 5.000 m<sup>2</sup>.

<sup>17</sup> Las tierras de las comunidades indígenas creadas durante la época colonial son de propiedad colectiva y, de acuerdo a la legislación, no pueden venderse. No obstante, se venden.

<sup>18</sup> Los comuneros, o sus dirigentes, han empezado a comercializar parte de las tierras. En Ñaña (122 ha) existe un centro poblado—Virgen del Carmen, en Huampaní se han efectuado parcelamientos de tipo rural (lotes de 5.000 m<sup>2</sup>) y en Canto Grande (400 ha) la comunidad habilita “Las Praderas de Jicamarca” mediante lotizaciones de 2.500 m<sup>2</sup>, que se vendían a US\$ 3,60 el m<sup>2</sup>, en 1997.

## Los procesos de producción de tierra urbana en Lima: algunas claves para su comprensión

La producción de la tierra urbana no es, de ningún modo, una “externalidad” a la acción humana. Es efecto, por un lado, de las condicionantes que impone la decisión de las autoridades y sus políticas sustentadas (la equidad social, la defensa del medio ambiente). Por otro, de los agentes económicos, incluidos todos los sectores sociales que compran, venden o alquilan la tierra, acciones que pueden ser vistas como la satisfacción de una necesidad, un ahorro o una inversión de mediano plazo. Son procesos micro-económicos, vinculados a decisiones y expectativas de los agentes que, en su conjunto, y como producto de la interacción, generan un mercado de tierra que, a su vez, incide en el modo en que se “produce” la tierra urbana en Lima.

Una visión de mediano plazo sobre la gestión estatal del suelo urbano en el Perú resalta la importancia de las políticas de control de su uso, especialmente derivadas de la aplicación de la reforma agraria, que alteró una tradicional política de *laissez faire* desarrollada antes del 1969 (Sánchez León y Calderón, 1980). Deben destacarse aquí tres aspectos: la legislación agraria y de protección ambiental, la política de viviendas en tierras públicas, y la cuestión tributaria.

### Legislación agraria y ambiental

Entre 1969 y 1980 los gobiernos militares del General Velasco y del General Morales buscaron promover una distribución de las tierras agrícolas bajo criterios de justicia social. Para ello, se expidió un marco regulador que quiso responder a demandas históricas de los movimientos campesinos por el derecho a la tierra. La Ley N° 17.716 de Reforma Agraria, de junio de 1969, transfirió las grandes propiedades de terratenientes a los trabajadores organizados en Cooperativas Agrarias de Producción. En Lima, este proceso ocurrió entre 1973 y 1980. Además, se trató de combatir la especulación inmobiliaria, estableciendo un límite de tierra agrícola no afectada de 3 ha de cultivo bajo riego,<sup>19</sup> así como estableciendo que las zonas calificadas como de expansión urbana tenían un plazo de cinco años para habilitarse; de lo contrario, revertirían al Estado. De este modo, se buscaba combatir a los previsible intentos especulativos de retención de tierras, a la espera del incremento de su valor.

Como consecuencia, los propietarios/urbanizadores reaccionaron, repartiéndolo las tierras entre sus familiares (Calderón, 1984) para escapar a los límites de afectación. Asimismo, presionaron hasta lograr, en 1972, que la Ley N° 19.462, de defensa de áreas agrícolas, permitiera a los propietarios conservarlas como tales, quedando su incorporación a uso urbano bajo un lento proceso de mercado. En estas condiciones, floreció un mercado informal de tierras, a través de asociaciones y cooperativas de vivienda organizadas por los propietarios y promotores. También, entre 1976 y 1979,<sup>20</sup> los grandes urbanizadores aceleraron la venta a asociaciones y cooperativas. En esta venta masiva, los

<sup>19</sup> Luego fue elevada a 15 ha por el D.L. 22.176.

<sup>20</sup> En ese año, se expidió el Plan General de Zonificación, R.S. 045-79-VC 5500.

precios de la tierra bajaron y se sentaron las bases para una retracción de la actividad urbanizadora formal.

En cuanto a la protección ambiental, en 1976, el D.L. 21.419 tuvo como objetivo preservar las áreas agrícolas circundantes a las ciudades, bajo la idea de defender el cultivo de los campesinos y atender a las necesidades ambientales de la ciudad. Se buscó mantener en las tierras agrícolas de borde urbano un espacio que contribuyera a la purificación del aire, al mantenimiento de un paisaje que mitigase el peso de una escena urbana densa y en deterioro, la proximidad de las fuentes alimentarias y los efectos benéficos de las filtraciones del riego de cultivos en la re-alimentación del acuífero (Sarabia, 1996: 25). Específicamente en Lima, se pretendió evitar una sobredimensión de tierras rústicas por parte de los grandes propietarios, que aceleraron el cambio al uso urbano, o la declaración de rústico, para sustraerlas de su afectación por la reforma agraria y convertirlas en tierra vacante. A partir de 1979, con el Plan de Zonificación, las autoridades empezaron a calificar las tierras, definiendo algunas como agrícolas intangibles. Este proceso fue simultáneo a la entrega de tierras a los trabajadores organizados en Cooperativas Agrarias de Producción (CAP). Así, los grandes propietarios lograron quedarse con las tierras mejor ubicadas. En realidad, la intangibilidad afectó a los beneficiarios de la reforma, que no podían venderlas. En paralelo, se desarrolló un amplio marco legal de protección a las áreas agrícolas, que se sintetiza a continuación (ver Cuadro 10).

En 1980, con el retorno a la democracia, el gobierno liberal de Fernando Belaúnde (1980–85) no estuvo dispuesto a apoyar a las cooperativas agrarias y, bajo el argumento de dar a los campesinos la libertad de decidir la forma empresarial que mejor les pareciera, autorizó el desmembramiento y parcelación. A lo largo de los años ochenta, las cooperativas dieron paso a pequeños propietarios y, en 1990, se autoriza otorgarles los títulos de propiedad.<sup>21</sup> El cambio en la estructura de la propiedad, sumado a la prohibición de vender tierras agrícolas intangibles, hizo florecer nuevamente el mercado ilegal de tierras. De hecho, la parcelación retiró el obstáculo que para la comercialización de las tierras representaba la propiedad colectiva cooperativa.

Como un modo de combatir el mercado ilegal, la Municipalidad de Lima promovió la defensa de la intangibilidad agrícola, reservando y señalizando zonas intangibles, y desarrollando una legislación protectora. El Plan de Desarrollo—PLANMET—asumió la defensa del área agrícola al calificar a las ubicadas en los bordes urbanos como “reserva ecológica” o “intangibles.” No obstante, los parceleros continuaron la venta ilegal, en forma clandestina.

En julio de 1995, el gobierno peruano bajo Alberto Fujimori (1990–2000), de clara orientación neoliberal, expidió la Ley N° 26.505, la “Ley de Tierras,” que busca promover la inversión privada en las actividades agrarias. Para ello, expresamente retira toda limitación de intangibilidad que afecte el derecho a la propiedad de las tierras. Asimismo, ordena la subasta de las tierras eriazas de

---

<sup>21</sup> D.S. 034-89-AG.

---

**CUADRO 10**
**Marco jurídico de intangibilidad agrícola**


---

1975	Ley Forestal y de Fauna Silvestre (DL 21.147 del 13-05-75).
1976	Decreto Legislativo 21.419.
1984	Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 23.583 del 09-06-84).
1985	Norma que declara la intangibilidad de las tierras agrícolas periurbanas (DS 009-86-AG del 01-02-85, que tiene fuerza de ley en virtud de lo dispuesto por la parte no modificada del artículo 132 del DL 613).
1989	Creación del Cinturón Ecológico de Lima Metropolitana (DS 037-89 PCM del 05-06-89).
1990	Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Decreto Ley 613 del 07-90-90 y modificaciones).
1990	Creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado SINANPE (DS 010-90-AG del 24-03-90).
1991	Código Penal (Decreto Ley 635 del 01-08-91, art. 311 y sucesivos) que establece delitos contra la ecología y pena a vendedores ilegales.
1991	Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Agrario (Decreto Ley 653 del 01-08-91 y reglamento), que ratifica intangibilidad y señala que el cambio de uso será autorizado sólo por decreto supremo y con aprobación del Consejo de Ministros.
1991	Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (DL 757 del 13-11-91).
1991	Plan Maestro del Manejo, Desarrollo y Control del Cinturón Ecológico de Lima Metropolitana (RS 252-91-PCM del 17-06-91).
1992	Plan de Desarrollo Metropolitano Lima Callao 1990-2010 (decreto de alcaldía 127-92 MLM del 13-08-92).
1993	Designación del fiscal ad hoc para investigar los delitos contra la tierra agrícola intangible en los valles del Rímac, Chillón y Lurín (resolución 949-MP-FN del 24-06-93).
1993	Constitución Política del Perú de 1993.
1994	Reglamento de organización y funciones del Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos PRONAMACHS (DS 01-94-AG del 09-01-94).

Fuente: CIPUR, 1994 (José Reyes).

propiedad pública. El gobierno central, en aplicación de su política, discordó de la acción del gobierno local metropolitano. El nuevo *laissez faire* ha acelerado la merma de las áreas agrícolas de borde. Sin embargo, no ha sido capaz de impedir las ventas irregulares. Ello se debe a los problemas de indefinición de la propiedad, al hecho de que no se solicita a la municipalidad el cambio a uso urbano y, especialmente, a la necesidad de los promotores informales de adaptarse a un nicho de demanda. Parceleros y promotores informales siguen incurriendo en infracciones urbanas.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Según Hildebrando Castro Pozo, el tráfico de tierras no figura como delito en los códigos civil, penal o ambiental, sino que es una infracción a la norma urbana. Taller Habilitaciones Urbanas, Participación para el Desarrollo (Municipalidad de Lima, 23.01.98).



### Tierra vacante pública y vivienda popular

Los arenales de Lima constituyen una gigantesca reserva natural de tierras de propiedad pública. La política de entrega de lotes sin servicios a costo cero a los pobres urbanos, para que emprendan su habilitación progresiva, incide sobre el mercado de tierras, reduciendo el desarrollo de mercados ilegales. Esta política de distribución del suelo público, bajo la consigna de uso social, tuvo su origen en los años '60, cuando el Estado adoptó el razonamiento sugerido por la Unión Panamericana: en la medida en que los terrenos agrícolas, cercanos al centro, sean de propiedad privada y tengan un alto valor, han de ser negociados y sus precios no estarán al alcance popular. Por ello, una política de abaratamiento debe construir sobre tierras eriazas alejadas en donde el valor del suelo es bajo y la propiedad es pública (Sánchez León y Calderón, 1980: 123).

A partir de 1971, con la creación de Villa el Salvador, se configuran zonas populares de expansión sobre tierra pública. Sin embargo, fue necesario que el Estado recuperara tierras eriazas que habían sido otorgadas en concesión a los grandes propietarios de tierras. La Ley 19.955, de 1972,<sup>23</sup> permitió recuperar el año siguiente a 1.500 ha en Canto Grande, distrito de San Juan de Lurigancho. Allí, en 1976, se instaló el programa Huáscar sobre 1.400 ha.<sup>24</sup>

En 1984, la Ley N° 23.853 Orgánica de Municipalidades, transfirió a las municipalidades provinciales la revisión de los expedientes de adjudicaciones y las propias adjudicaciones de eriazos. No obstante, en 1992, bajo el D.S. 007-92-VC, la adjudicación se condicionó a la previa opinión de la Dirección General de Bienes Nacionales. Luego, otros dispositivos legales<sup>25</sup> anularon la competencia municipal al establecer verdaderas trabas administrativas en favor de la Dirección de Bienes Nacionales (Castro Pozo, 1997). Es indudable que el gobierno central ha preferido mantener para sí la adjudicación de la tierra eriaza. Actualmente está en manos de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal—COFOPRI. Debe recordarse que la Ley de Tierras del 1995 autoriza la subasta de suelo eriazo para uso agrícola. No obstante, también se mantiene la propuesta de recurrir a la tierra eriaza para programas populares de vivienda.

### Tierra vacante y política tributaria

El Decreto Legislativo 776/93 determinó el marco tributario municipal, considerando impuestos únicamente sobre la propiedad del terreno (impuesto predial) y a su venta (impuesto de alcabala). Añade el tributo de la Contribución Especial de Obras Públicas que busca recuperar inversiones públicas a través de gravar los beneficios obtenidos por la propiedad de la tierra que se hayan derivado de la ejecución de obras municipales. No obstante, este tributo es poco conocido y aplicado por los gobiernos locales.

<sup>23</sup> También los eriazos se han entregado bajo la figura de concesiones mineras a privados que, luego de ciertas obras, pueden urbanizarlos, asumiendo su propiedad (Calderón, 1991).

<sup>24</sup> La competencia para habilitar los eriazos fue otorgada en 1975, por el D.L. 21.067 (07.01.75), al Ministerio de Vivienda y Construcción.

<sup>25</sup> Decretos Supremos 002-91, 003-91 y 026-96.

Entre los esfuerzos previos por combatir la especulación urbana está el impuesto a los terrenos sin construir, de 1977 (derogado en 1993), que gravaba a los terrenos con tasas que se incrementaban en función del tiempo transcurrido. En 1979 alcanzó rango constitucional. No obstante, lejos de afectar a los grandes propietarios, terminó aplicándose a los pequeños propietarios urbanos que no contaban con recursos para edificar. En 1981, se creó el tributo de Contribución de Mejoras, que dio lugar al Programa de Contribución de Mejoras (1990–93) de la Municipalidad de Lima. Sin embargo, éste fue cancelado por la presión de personas de poder económico y político que se negaron a pagarlo (Calderón, 1998a). Así, pese a que la obra pública beneficia áreas intermedias vacantes, han sido débiles los esfuerzos por gravar esos incrementos de valor.

## El mercado de tierras

El mercado inmobiliario en las tierras de expansión fue fuertemente afectado por el marco regulador vigente entre 1969 y 1995. No obstante, no llegó a alterar una estructura urbana segregada, que atiende a un proceso de ocupación diferencial del espacio que, en términos simples, da la tierra eriaza a los pobres y permite que el área agrícola sea ocupada por los sectores de mayor poder adquisitivo.

El mercado de tierras urbanas en Lima muestra, histórica y estructuralmente, un desencuentro entre la oferta formal de tierra urbanizada y la demanda insolvente. Esto se ha agudizado por el incremento de la pobreza que ha producido la modernización neoliberal.<sup>26</sup>

Los estratos bajo y pobre de la población, que en 1997 sumaban el 77% de los hogares, disponen de ingresos insuficientes para acceder al mercado formal.<sup>27</sup> El 34% de los hogares percibe como ingreso familiar entre 350 y 540 dólares mensuales y el 43,7% entre 200 y 250 dólares.<sup>28</sup> Es decir, a un 43,7% no le alcanza para cubrir la canasta familiar básica, que en ese mismo año era de US\$ 354. Esta es la población que, con toda seguridad, invade tierras públicas o ya vive en ellas.

En 1995, se estimaba el valor promedio aproximado de una casa con fines de habitación residencial en US\$ 51 mil y de un departamento en edificio de

---

<sup>26</sup> En 1981, los hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza representaban el 17% del total de hogares. Cinco años más tarde, esta cifra había ascendido a un 44% de los hogares limeños. En 1991, debido al ajuste económico, el índice subió a 49% y en 1994 había bajado a 37,6%. En 1993, Lima tenía un total de 2.500.000 pobres (21% del total de pobres del país), representando el 38,8% de la población metropolitana. En 1995, el desempleo se estimaba en el 8,2% de la población económicamente activa.

<sup>27</sup> En 1972, el 24,3% del total de hogares—155.075 hogares—carecían de vivienda (INEI, 1997). En 1973 sólo el 13% de la P.E.A. accedía a un financiamiento para vivienda tradicional, un 0,9% para vivienda de interés social, un 12,4% para núcleos básicos y el 85,4% no tenía otra opción que la barriada (UNICEF, 1981: 198).

<sup>28</sup> Estudio sobre Niveles Socioeconómicos, realizado en julio de 1997, por Apoyo Opinión y Mercado. Ver *El Comercio* del 25-08-97.

US\$ 35 mil. El valor promedio del suelo, en ese mismo año, fue estimado en US\$ 70,00/m<sup>2</sup> y en zonas populares en US\$ 54,2/m<sup>2</sup>.<sup>29</sup> Los precios establecidos por las urbanizadoras formales, se ejemplifican en el Cuadro 11.

La baja de los precios, que se observa en dicho Cuadro, corresponde al paso del fin de un ciclo de expansión de la economía peruana—cuyo producto bruto interno (PBI) creció un 7% en promedio—al inicio de una etapa de recesión que aún continúa y que se atribuye a factores externos (como las crisis asiática, rusa y brasileña). Esto afectó la demanda del mercado inmobiliario y la consiguiente baja de precios.

Un lote legal con los servicios básicos (agua, luz y saneamiento) y vías, pistas y veredas, costaba unos US\$ 12.856 en 1999. Para la modalidad de habilitación progresiva, que en general excluye las pistas y veredas internas, el precio del lote era US\$ 7.200. La demanda popular, considerando el estrato bajo (no el pobre, que no llega a cubrir la canasta básica) tiene un ingreso promedio mensual familiar de US\$ 445, y tendría que gastar 29 mensualidades o, en el caso de habilitación progresiva, gastar 16 meses de su ingreso. En cambio, un lote de 160 m<sup>2</sup> ofertado por el mercado ilegal a US\$ 2.500 sí representa una opción para estos sectores, equivalente a 5,6 veces su ingreso mensual. De este modo, las urbanizadoras formales consideran que sólo es posible atender a la demanda no solvente mediante subsidios públicos.

## La estructura de la propiedad en el borde urbano

El marco regulador ha modificado profundamente la estructura de la propiedad de las áreas de borde urbano y, dentro de ellas, la de las tierras vacantes. Ciertamente, a lo largo del proceso de afectación por la reforma agraria los grandes propietarios defendieron sus tierras y lograron conservar las mejor ubicadas. El hecho irrefutable es que en diez años Lima modificó hasta tres veces su estructura de la propiedad (gran propiedad, cooperativa, parcelero). Pocas ciudades en el mundo pueden mostrar un cambio de esta naturaleza.

Entre 1980 y 1995 se observó una retracción de la oferta formal a cargo de las urbanizadoras y el florecimiento del mercado ilegal. La retracción se produjo, en primer lugar, por las normas de intangibilidad que impedían adquirir

<sup>29</sup> ISMODES, 1997: 279 y 281.

**CUADRO 11**

### Precios del suelo de urbanizadoras formales 1997–1999 (en US\$)

	1997	1998	1999
Precio de lote habilitado	130	108,5	107
Precio de lote progresivo	65,5	60	60
Lote habilitado × 120 m <sup>2</sup>	15.600	13.020	12.856
Lote progresivo × 120 m <sup>2</sup>	7.860	7.200	7.200

Fuente: Elaboración del autor, en base a Página Inmobiliaria del diario *El Comercio*.

las tierras de los pequeños propietarios agrícolas. En segundo lugar, se debió a la crisis económica que retrajo las inversiones y el alza de precios de las tierras habilitadas formalmente, llegando a valores inaccesibles incluso para los sectores medios.<sup>30</sup> Finalmente, la tierra vacante reservada por las urbanizadoras fue parcialmente invadida y, por tanto, perdida.<sup>31</sup>

Simultáneamente, parceleros y promotores informales se unieron para burlar la intangibilidad agrícola a través de mercados ilegales. Se vendieron tierras sin previo pedido de cambio a uso urbano. Esto es consecuencia, por un lado, de la falta de apoyo a parceleros (poseedores de áreas de 2 ha, en promedio) en tecnología, créditos, etc. y, por otro, de la existencia de una demanda que puede pagar entre 2 y 3 mil dólares por lote, y que está dispuesta a habilitar progresivamente. En estas condiciones, el peso de la renta urbana sobre la agrícola se ha impuesto. Para dar una idea de esta actividad, debe indicarse que de un total de 1.950 asociaciones y cooperativas registradas por la COFOPRI unas 361 (18,5%) se formaron entre 1970 y 1981 y unas 1.441 (74%) entre 1982 y 1995.<sup>32</sup>

Así, el mercado ilegal ejerció, entre 1982 y 1995, una gran presión sobre tierras vacantes declaradas intangibles. La Ley de Tierras del 1995 modificó esta situación. Ahora el parcelero puede vender también a una urbanizadora, comercializar él mismo o continuar con el promotor informal. Esto abre un período de liberalización en la comercialización de la tierra cuyos efectos aún no son claros. Se ha acelerado la merma de la tierra agrícola de borde, como en Santa Rosa, Naranjal y Caudivilla, con consecuencias ambientales perjudiciales para la ciudad y el menoscabo de la autoridad municipal. Aparentemente, se han iniciado procesos de concentración de tierras por las urbanizadoras. En las tierras vacantes de mejor ubicación, como Villa el Salvador y Caudivilla, los precios suben rápidamente. De momento, se puede concluir que el no uso de las tierras vacantes ya no se debe a restricciones del marco regulador; probablemente, a futuro serán los mecanismos de mercado los que definan su dinámica.

## Potencialidad y reutilización

La tierra vacante producida en el proceso de expansión de Lima se ha debido, en primer lugar, a su marco regulador, especialmente por la declaración de intangibilidad de las zonas agrícolas. Esta decisión pública contuvo parcial-

---

<sup>30</sup> A ello contribuyó la irritante lentitud de la administración urbana local en la aprobación de los proyectos de habilitación urbana. Estas demoras (estimadas en unos tres años) elevaban los costos en un contexto hiperinflacionario (Sarabia, 1996: 39).

<sup>31</sup> Fue el caso, en 1985, de la ocupación de más de 40 ha ubicadas en el distrito de San Martín de Porres (Av. Tomas Valle, Av. Universitaria) magníficamente ubicadas, cerca del aeropuerto. En 1986, la Ley 24.513 permitió a los invasores permanecer, al establecer que aun los juicios no podían restituir la misma tierra a los propietarios. En diciembre de 1990, se invadieron 14,4 ha que la Urbanizadora Pro había reservado como vacantes. La Ley 26.264, de 1993, convalidó la ocupación al ordenar la expropiación de dicha tierras.

<sup>32</sup> Información proporcionada por COFOPRI al autor.

mente la incorporación de tierras agrícolas a la ciudad, a la vez que dio lugar al desarrollo de un mercado de tierras ilegal. En segundo lugar, se debe a la decisión del Estado de establecer zonas eriazas de ocupación para pobres pero sin la habilitación urbana correspondiente, lo que ha dado lugar a que se invadan tierras menos periféricas en los arenales. En su conjunto, estas dinámicas han afectado negativamente el intento de protección ambiental representado por la propuesta del PLANMET, de ocupar los eriazos en lugar de la zona agrícola.

En medio de este descontrol, las áreas agrícolas de borde urbano pasaron a ser ofertadas bajo el mercado ilegal por promotores informales que adquirirían la tierra de los pequeños propietarios agrícolas, produciendo consecuencias perversas para el conjunto de la ciudad.

Con ello, se quiere demostrar el papel crucial del Estado en la determinación de las tierras vacantes, visto que claramente no se trata de una dinámica que se genere únicamente a partir del mercado. Por lo tanto, una política de utilización de tierras vacantes debe superar las dos grandes debilidades mostradas: el énfasis controlador, que no considera las expectativas de los agentes económicos, y el énfasis liberal, que no toma en cuenta las necesidades ambientales de la ciudad.

La política de las tierras vacantes, considerando sus 6.895 ha de extensión (50% privadas, 45% públicas y 5% de comunidades campesinas) debe considerar diversas dimensiones. Aquí se enfatiza sólo la necesidad de protección ambiental y la de generar espacios para el uso residencial.

## **La necesidad de la protección ambiental**

Considerando el papel regulador que le corresponde al Estado, y debido a las imperfecciones del mercado de tierras, hay que reservar para la ciudad áreas de equipamiento colectivo, áreas verdes y zonas agropecuarias que preserven la calidad ambiental. Se requiere una redefinición realista de las áreas agrícolas que el PLANMET estima que deben conservarse. Recuérdese que, en el conjunto de la expansión metropolitana, existen 20.921 ha de tierras clasificadas como agrícolas intangibles, de seguridad ambiental, de recreación metropolitana y reserva ecológica. De éstas, se ha estimado que 3.463 ha correspondan a la condición de vacantes, tanto por su ubicación en el borde urbano como por su posibilidad de habilitación. Hay que medir cuáles tierras agrícolas observan la tendencia irreversible a su incorporación a un uso urbano.

Existen propuestas concretas, como la reserva de parte de las Pampas de San Bartolo (en total, 11.000 ha) para una área verde a ser alimentada por los colectores de aguas servidas. También está la decisión de expropiar tierra debido a que, sorpresivamente, en la misma han aparecido asociaciones de propietarios privados. Por otro lado, debe admitirse que en el área agrícola vacante susceptible de ser urbanizada existe una presión para atender a la demanda de ocupación residencial. La cuestión es ¿qué se hace con las tierras de los parceleros que deberían conservarse? Una política realista no puede

reducirse a propuestas controladoras, que se han mostrado limitadas para el manejo de la tierra urbana. El hecho de tratarse de un sector social en vías de pauperización debe considerar políticas de estímulo o, en su defecto, compensar a estos agricultores, mediante la adquisición de su tierra por el Estado y su posterior destinación a reserva ecológica. No es conveniente que el Estado le pida al parcelero que sacrifique su patrimonio en pro de la ciudad. Debe regir el principio por el cual toda política que afecte a un agente económico debe compensarlo.

Además, no debe descartarse la posibilidad de que inmobiliarias privadas inicien un proceso de concentración de propiedad, mediante la adquisición de tierras a los parceleros, y luego las mantengan como vacantes, a la espera de su venta privada o su adquisición por el Estado.

## Espacios para ocupación residencial

La relación entre la tierra vacante disponible y su uso residencial debe considerar las tendencias de crecimiento demográfico. El INEI observa así este problema, bajo el supuesto que se mantenga la tendencia de crecimiento y la reserva de áreas agrícolas declaradas intangibles:

“Al año 2015 una población de 9.641.938 habitantes y una densidad bruta promedio tendencial de 110 hab/ha (...) necesitaría, según el incremento poblacional futuro de 3.207.615 habitantes, y descontando el soporte de áreas con actividades productivas, una superficie total de 26.718 ha (adicionales a la superficie de 1993). Es decir, se requeriría incrementar en 40% el área urbana ocupada de 1993; que superaría ampliamente las áreas urbanizables previstas de 8.952 ha. Por lo tanto, no es una alternativa adecuada.”<sup>33</sup>

El INEI recomienda estimular mayores densidades brutas—de 160 ó 210 hab/.—que reducirían la demanda de superficie adicional de 18.369 ha a 13.995 ha, respectivamente. No debe siquiera discutirse la necesidad de densificar. En cambio, parece irreal mantener ciertas tierras agrícolas “intangibles” cuando se sabe que éstas se urbanizarán.

En Lima, la ocupación de áreas de borde se refiere, principalmente, a la demanda de los sectores bajo y pobre y, en menor medida, de grupos de ingresos medios. Los sectores de altos ingresos ocupan hoy edificios construidos en el área central de mayor valor (CAPECO, 1996).

Hacia los pobres, que son mayoría (77% de los hogares), debe promoverse la implantación de programas de suelo urbanizado (en distritos como Ventanilla y Carabayllo, en el Cono Norte). En este sentido, la gestión del Programa Ciudad Pachacutec debe considerarse como un ejemplo de lo que *no* se debe hacer. La tierra vacante pública de borde debe atender a los requerimientos

---

<sup>33</sup> INEI, 1997: 366.

residenciales de los pobres, que hoy ocupan arenales desordenadamente, a la vez que existen 1.300 ha adjudicadas y no ocupadas, por el error de haber priorizado a un sector de ingresos medios.

En cuanto al estrato bajo, nicho de demanda que adquiere tierra ilegalmente, deben procurarse mecanismos de urbanización asociada<sup>34</sup> que involucren a los pequeños propietarios, promotores formales y el sector público. El objetivo debe ser habilitar tierra urbanizada, dentro de los reglamentos y las normas municipales, a precios accesibles. Debe, en consecuencia, estudiarse en profundidad la dinámica del mercado inmobiliario formal para entender por qué su oferta no es factible. Es decir, determinar si es un problema de margen de ganancia o de costo de urbanización.

Si se considera necesario promover la expansión urbana sobre áreas agrícolas de borde, en el marco de una redefinición sobre la cuestión, los pequeños propietarios deberían ser tomados en cuenta. Además, los grandes proyectos públicos (agua, saneamiento y vías), que actualmente alimentan expectativas de incremento de valor de la tierra, deben encontrar mecanismos de retorno de parte de la inversión pública, o incorporarse como aporte del Estado en una propuesta de urbanización asociada. Así, podrían realizarse proyectos pilotos que afecten la ganancia del promotor inmobiliario informal, a la vez que defiendan la renta del pequeño propietario (un promotor paga US\$ 3,00/m<sup>2</sup> al agricultor y lo vende a US\$ 20,00/m<sup>2</sup>, sin habilitar). Dada la reciente desactivación del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), se debe buscar mecanismos de capitalización alternativos. Dichos programas-piloto deberían abrir un submercado, visto como una alternativa más en el mercado de tierras. Una propuesta alternativa de uso de tierra vacante no debe renunciar al mercado, pero sí buscar la desaparición del mercado ilegal por medio de mecanismos que vayan más allá del simple intento de coacción, método que se ha mostrado ineficaz.

## El sector público

Lima requiere la existencia de una autoridad única sobre su expansión y el uso de las tierras vacantes, con acciones complementarias entre el gobierno central y el gobierno local. Los instrumentos de gestión (tributación, manejo de eriazos, control de habilitación urbana, normas de expropiación) se encuentran dispersos y existen contraposiciones entre ellos. Esto, en cierto modo, es producto de la forma en que ha concebido la modernización neoliberal y el papel del Estado al interior de ella. Se entiende que un manejo liberal requiere una centralización que evite duplicidades que afecten a la inversión privada. Asimismo, muchas veces en el manejo de la tierra predomina la visión sectorial agraria. En realidad, el manejo de estos asuntos compete a la Municipalidad Metropolitana de Lima. El gobierno central debe actuar en el ámbito nacional,

---

<sup>34</sup> Entendida como una forma de urbanizar que articula al poder público con la iniciativa privada, que busca la promoción de inversiones urbanas en áreas no provistas de infraestructura sobre las cuales pesa una presión de ocupación (Lungo y Rolnik, 1998: 16).

sin interferir con los gobiernos locales, permitiendo que cada instancia asuma la escala que le corresponde.

El actual marco tributario municipal debe incentivar mecanismos de recuperación de la plusvalía urbana generada por la inversión pública y comunal. Sin ello, el Estado difícilmente recuperará sus inversiones, actuando a fondo perdido. Más aún, en un contexto en que existen importantes obras de carácter general, tales como la ampliación de fuentes de abastecimiento de agua (proyectos Marca) y la construcción de vías integradoras como el anillo vial periférico, la autopista Ramiro Priale y la vía Trapiche, entre otros—que disminuirán los costos de fricción y, en su conjunto, valorizarán tierras vacantes—se requiere estudiar el efecto de dichas obras sobre la valorización del suelo.

Urge un ajuste entre las tendencias del mercado y las acciones públicas reguladoras. Ciertamente tal camino deberá enfrentar la tensión, hoy visiblemente manifiesta, entre marcos jurídicos liberalizadores y tendencias planificadoras rígidas que se mantienen justamente porque las experiencias de los agentes privados con el manejo de tierras han tenido consecuencias negativas para la ciudad.

## Referencias Bibliográficas

- Calderón, Julio (1984). *Expansión urbana y submercados de tierras en Lima Metropolitana. El caso de San Juan de Lurigancho*. Informe de investigación CLACSO-DESCO, Lima.
- (1998). “Mercado de tierras agrícolas en áreas periurbanas de Lima Metropolitana.” En *Debate Agrario* N° 28, Lima.
- (1998a). *Las contribuciones municipales como instrumento de captura de plusvalor en Perú*. Informe para el Lincoln Institute of Land Policy.
- (1991). “Política de tierra fiscal. Urbanización de Lima Metropolitana.” En *Medio Ambiente y Urbanización*, N° 34, Instituto Internacional del Medio Ambiente y Desarrollo América Latina, Buenos Aires.
- Cámara Peruana de la Construcción—CAPECO (1996). *El mercado de edificaciones inmobiliarias en Lima Metropolitana y Callao*. Lima.
- Centro de Información y Desarrollo Integral de Autogestión—CIDIAG (1993). *La cuenca del río Chillón. Diagnóstico para un plan integral de desarrollo*. Lima.
- Centro de Investigación y Proyectos Urbano Regionales—CIPUR (1994). *Bases para la incorporación de las tierras agrícolas intangibles de los valles periurbanos de Lima Metropolitana al Sistema Nacional de Áreas Naturales del Estado (SINANDE): reserva ecológica metropolitana del valle del Chillón*. Lima.
- Clichevsky, Nora (1997). *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas. Situación actual y propuestas para su utilización. El caso de Buenos Aires, Argentina*. Informe de investigación para el Lincoln Institute of Land Policy.
- De Soto, Hernando (1986). *El otro sendero*. Instituto Libertad y Desarrollo, Lima.
- Escalante, Carlos (1997). *Planificación urbana y áreas de expansión en Lima Metropolitana. El caso del Cono Este*. Instituto de Desarrollo Urbano CENCA, Lima.
- Gilbert, Alan (1996). “Globalización y desarrollo urbano en América Latina” en *Hábitat Colombia Producción uso y consumo de ciudad*. Bogotá.
- Gutiérrez, Blas (1998). “Jicamarca: (des) control de su territorio comunal.” En *Investigaciones Sociales*, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.



- Hidalgo, Sofía, Correa, Jorge y Ávila, Jorge (1993). “Carabayllo rural, tierra, agua y vida,” *Alternativa*.
- IDEAS, Centro (Sofía Hidalgo) (1997). *Distrito de Ate. Diagnóstico Nacional de pérdida de áreas agrícolas*. Asociación de Municipalidades del Perú, Lima.
- Instituto Metropolitano de Planificación—IMP (1997). *Crecimiento urbano. Actividad residencial*. Lima.
- Instituto Nacional de Desarrollo Urbanos—INADUR (1991). *Estudio de Evaluación integral de los Programas de vivienda ejecutados y/o promovidos por el Estado*. Lima.
- (1996). *Plan de Desarrollo Urbano Villa el Salvador. Memoria descriptiva*. Lima.
- Instituto Nacional de Estadísticas e Informática—INEI (1995). *III Censo Nacional Agropecuario 1994*. Lima.
- (1996). *Asentamientos Urbanos Marginales de Lima*. Lima.
- (1997). *Tendencias del crecimiento urbano de Lima Metropolitana al año 2015*. Lima.
- Irigoyen, Marina, Chipoco, Teresa y Cheng, Alberto (1987). *Planificando con el pueblo. Una estrategia de gestión municipal Ate Vitarte*. IDEAS, Municipalidad de Ate.
- Ismodes, Julio (1997). *La ciudad de Lima. Economía urbana, teoría y práctica*. Lima.
- Lazarte, Martha (1996). *Estrategias de gestión urbana para la protección de suelos agrícolas en el distrito periurbano de Carabayllo*. Alternativa—Proyecto de Capacitación para el Mejoramiento Socio-Habitacional, Lima.
- Lungo, Mario y Rolnik, Raquel (1998). *Gestión estratégica de la tierra urbana*. Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente, El Salvador.
- Melgar, Walter y Vega, Rudecindo (1987). *Informe proceso de crecimiento urbano*. Alternativa, Lima.
- Miranda, Liliana, Lazarte, M., Guerrero, E., Salazar, A. y Cortes, L. (1996). *Modernización municipal: Catastro e informática*. Instituto para el Desarrollo Local, Lima.
- Municipalidad de Lima (1992). *Plan de Desarrollo Metropolitano 1990–2010*.
- Núñez, Estuardo y Guzmán, Eliseo (1975). *Acción de las clases dominantes y política de vivienda*. Tesis, Universidad Nacional de Ingeniería, Lima.
- Oficina Nacional de Estadísticas y Censos—ONEC (1973). *II Censo Nacional Agropecuario*. Lima.
- Pulgar, Vidal (1996). *Geografía del Perú*. Peisa, Lima.
- Sánchez León, Abelardo y Calderón, Julio (1980). *El laberinto de la ciudad. Políticas urbanas del Estado 1950–1979*. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo DESCO, Lima.
- Sarabia, Mario (1992). *Proyecto Especial Ciudad Pachacutec*. Ministerio de Vivienda y Construcción, Lima.
- (1996). “El crecimiento urbano de Lima Metropolitana sobre el área norte.” En Ruíz De Somocurcio, Jorge y Díaz Albertini, Javier (editores). *Al norte de Babel. Experiencias de cogestión en el área norte de Lima*. Centro de Investigaciones y Proyectos Urbanos Regionales, Lima.
- Topalov, Christian (1984). *Ganancias y rentas urbanas. Elementos teóricos*. Siglo XXI, Madrid.
- UNICEF (1981). *Servicios básicos integrales en asentamientos urbanos marginales*. Lima.

## Tierra Vacante en Quito

### Estrategias de 'engorde' y ausencia de políticas de suelo

*Diego Carrión y Andrea Carrión*

**L**o que hoy es la ciudad de Quito, originalmente fue un asentamiento indígena de la nación Quitu, luego ocupado por los Incas y posteriormente por los españoles, en el proceso de conquista y colonización. El asentamiento se ubica en las estribaciones de las laderas de un valle longitudinal que corre de Norte a Sur; es flanqueado al Occidente por el macizo del volcán Pichincha, al sur por el cerro Panecillo y hacia el Oriente por las Colinas del Itchimbía. La superficie plana es reducida.<sup>1</sup> Los sistemas montañosos y las numerosas quebradas que recorren la ciudad de oeste a este definen una topografía accidentada. La altura de Quito en la planicie es de 2.820 metros sobre el nivel del mar.

Subrayada por la exigüidad de áreas planas y por los límites impuestos por la topografía a la ocupación del suelo, la existencia de una importante porción del territorio urbanizado *sin uso*—tierra vacante<sup>2</sup>—grava el conjunto de la ciudad (y de la sociedad) con costos extremadamente elevados. Por una parte, las bajas densidades de ocupación y la distribución desigual de la población en el territorio generan la dispersión de las inversiones en infraestructuras, equipamientos y servicios; por otra, se amplían los costos de gestión administrativa (locales, personal y logística para planificación, legislación, control, cobro de tributos, etc.) de “activos pasivos.”

---

<sup>1</sup> “La superficie verdaderamente plana es, en realidad, muy reducida. Apenas llega a tener unas 21,5 hectáreas, ocupadas por veintitrés manzanas. Al salirse de esta área, el terreno posee varios accidentes geográficos y si bien es cierto que las diversas pendientes del terreno y la proximidad de las quebradas han facilitado el desagüe de las aguas lluvias y servidas, la expansión de la ciudad ha encontrado grandes obstáculos. Y el dominarlos ha costado mucho trabajo y dinero.” Paz y Miño (1960:3).

<sup>2</sup> Para efectos de este trabajo, se entiende por “tierra vacante” a las parcelas de suelo de diversa extensión, ubicadas dentro del perímetro urbano, que cuentan con disponibilidad cercana o directa de infraestructura básica y accesibilidad, sin un uso específico y que no contienen edificaciones permanentes. Para efectos de administración predial y catastral, estas parcelas son clasificadas como “solares no edificados.” Estos solares no edificados pueden ser pequeños lotes de propietarios individuales así como lotizaciones o grandes reservas territoriales de propiedad pública o privada.

Las tierras vacantes no entran al mercado. Sin uso, producen presiones en las zonas de expansión, donde la dotación de condiciones de habitabilidad urbana básica es costosa y compleja.

La existencia de tierra vacante afecta más directamente a los sectores de bajos niveles de ingreso, produciendo una (aparente) escasez de terrenos adecuados para la vivienda que, por ende, induce los precios al alza. Así, por falta de alternativas, se producen los conocidos procesos de segregación espacial y de urbanización precaria en las periferias urbanas donde, eventualmente, se “consiguen” terrenos baratos, con el costo social de ser escasamente dotados de condiciones urbanas básicas. La solución para el problema de escasez de suelo apto para el uso residencial de los sectores de bajos niveles de ingreso puede radicar, en gran medida, en el aprovechamiento del potencial constructivo de estos terrenos puede radicar.

El propósito que orientó el presente trabajo fue caracterizar y tratar de explicar las diferentes situaciones de la tierra vacante en Quito, identificando los problemas que ésta genera para el desarrollo urbano, y explorando las potencialidades de su utilización.

Considerando exclusivamente el área urbana consolidada de la ciudad, se reflejan aquí las informaciones, descripciones y reflexiones relativas a la problemática actual sin que se menosprecien los procesos históricos de formación de la identidad de la ciudad.

Desde el período colonial, el área urbana de Quito adquirió un trazado de damero. Remonta a aquella época la marcada segregación socioresidencial que caracteriza a la ciudad hasta los días actuales: la población española y “criolla” habita en la ciudad, en tanto que los indígenas se alojan en su periferia. El crecimiento de Quito partió de una expansión concéntrica, pero muy pronto adquirió un carácter lineal debido a las irregularidades topográficas y a los procesos de apropiación del suelo por parte de los españoles.

Durante los siglos XVII y XVIII se consolidó la zona urbana de Quito con edificaciones administrativas, comerciales y de vivienda dentro de un ambiente conventual, expresando la hegemonía de los conquistadores, así como sus requerimientos de defensa.

Desde la constitución de la República del Ecuador, Quito desempeñó el rol de capital nacional. Hacia inicios del siglo XX, se realizaron importantes obras de infraestructura en el país y en la ciudad. Entre éstas se destacan: la construcción del ferrocarril, concluida hacia 1908, que unió la sierra y la costa (Quito a Guayaquil); la construcción del tranvía (1914); la renovación de los sistemas de agua potable y alcantarillado (1922) y la repavimentación de la ciudad.

Tras la crisis de la producción cacaotera y la recesión económica, en el ámbito nacional se generaron grandes procesos migratorios de la sierra a la costa y del campo hacia las ciudades. Desde los años '40, se produjo una readecuación de la estructura territorial de la producción nacional, con foco en las zonas urbanas. La expansión territorial de Quito se produjo en dos

sentidos: hacia las colinas cercanas al centro de la ciudad y hacia la planicie de Ñaquito.

A mediados de este siglo, una coyuntura de parcial recuperación económica y estabilidad política dio lugar a un desarrollo urbano caracterizado por la incorporación de nuevas áreas, especialmente en la zona Norte, y por las obras de “modernización” de la ciudad (construcción de mercados, vías, el aeropuerto y edificios públicos). A la vez, empezaron a ser evidentes las presiones sociales para la satisfacción de necesidades básicas como vivienda, servicios, infraestructura, transporte y espacios urbanos, a través de la organización y acción barriales.

Durante los años sesenta y setenta, la modernización de la estructura agraria y el desplazamiento del centro dinámico de la economía nacional hacia la actividad petrolera se reflejaron inexorablemente sobre la ciudad. La inadecuada aplicación de la Reforma Agraria, unida a la crisis del sector primario, el énfasis sobre el desarrollo industrial de base urbana y los subsidios entregados a las ciudades a través de la dotación de obras públicas, generaron un fuerte proceso migratorio campo-ciudad. Creció la población de las ciudades, tanto los sectores medios como el sub-proletariado. En Quito, este proceso se tradujo en el crecimiento de los barrios periféricos y marginales.

En los años ochenta y noventa, los inductores de crecimiento en Quito fueron los nuevos elementos urbanos, como centros comerciales y medios de transporte masivo (trolebús). El crecimiento de la ciudad se rige, en la actualidad, por procesos de conurbación y especulación inmobiliaria, en torno a grandes intervenciones: los proyectos para dotación de agua potable al sur de la ciudad (Proyecto Mica-Quito Sur); la construcción del aeropuerto internacional en el valle de Tumbaco, en el sector de Tababela, y la construcción de la autopista que le da acceso; la ampliación y mejoramiento de las vías de acceso a la ciudad, tanto al norte como al sur; y la dotación de equipamientos y servicios comerciales, financieros y administrativos.

Debido a la relativa saturación del área urbana consolidada en el Valle de Quito, la expansión y el crecimiento de la ciudad tienden a dirigirse hacia los valles aledaños.<sup>3</sup> Este proceso encuentra algunas limitaciones a un desarrollo continuo de la mancha urbana: quebradas y laderas de fuertes pendientes, además de zonas de protección ecológica.

En la zona occidental de la ciudad la presencia del macizo montañoso del Pichincha y la existencia de regulaciones municipales restrictivas para la ocupación del suelo limitan el crecimiento urbano en el denominado “cinturón verde,” que corresponde a las laderas del Pichincha y al Parque Metropolitano, al igual que en zonas de protección, como son las quebradas. Sumado a ello, se presentan serias dificultades derivadas de la compleja topografía y de la altitud, que interfieren negativamente en la dotación de servicios básicos, como la distribución de agua potable, alcantarillado y el transporte.

---

<sup>3</sup> Entre las principales zonas de expansión en los valles aledaños se cuentan: al este, Sangolquí, San Rafael, Conocoto, Amaguaña, Cumbayá y Tumbaco; al norte, Pomasqui, San Antonio de Pichincha, Carcelén, Calderón y Carapungo; y al sur, Guajaló y Guamaní.

## Estructura urbana y segregación

En toda la ciudad existen superficies vacantes con alguna dotación de infraestructura básica, que no entran en el mercado. Esto hace presumir al menos las siguientes dos posibilidades:

- En el caso del área sur, el mantenimiento de terrenos vacíos (en engorde) para que adquieran, paulatinamente, mejores condiciones urbanas derivadas de las inversiones públicas, lo que definiría su mayor valorización.
- En el norte, la gran oferta de suelo actual permite reflexionar sobre una valorización adquirida, de suelo previamente mantenido en engorde, que está listo para ser ofrecido al mercado con la obtención de buenas y mejores rentabilidades (Jaramillo y Rosero, 1996).

En la demanda por suelo de parte de los sectores de bajos niveles de ingreso, se observa claramente la estructura de segregación socioespacial. Sometida a una restringida oferta de suelo formal, la demanda de los sectores populares ha sido absorbida, históricamente, por un mercado ilegal e informal. Según Jaramillo y Rosero,<sup>4</sup> esta situación es exacerbada por el hecho de existir grandes reservas de tierra urbana que no concurren al mercado, y porque los procesos de desarrollo y habilitación de suelos urbanizados están circunscritos a la acción del sector público.

La cuestión de la tierra vacante debe merecer especial atención de las autoridades urbanas—municipales, en particular—por tratarse del ámbito administrativo más sensible a las distorsiones que surgen de la apropiación privada de beneficios socialmente creados, como es el caso de las tierras sometidas a la “estrategia de engorde,” en su especificidad local.

De este modo, la ciudad se estructura en base a una clara matriz segmentada, en la que las zonas del norte de la ciudad se constituyen en áreas privilegiadas, tanto en lo relativo a prestigio como a condiciones de accesibilidad y de dotación de servicios e infraestructura. En cambio, las zonas del centro, sur y los barrios periféricos de la ciudad presentan carencias en la dotación de infraestructuras básicas y dificultades de accesibilidad.

## La producción del suelo urbano: legalidad e ilegalidad

Los esquemas de planificación urbana y de patrones de uso del suelo delimitan el área de Quito considerada como urbana. Definen, a la vez, los alcances de las entidades municipales en la dotación de servicios y, como consecuencia, el área de potencial ganancia de plusvalías, derivadas de la provisión de infraestructura por parte de la municipalidad. La ampliación de la superficie urbana oficial de Quito ha variado en las últimas tres décadas, en función del crecimiento de su población (y el consecuente aumento de las demandas por

---

<sup>4</sup> Jaramillo y Rosero (1996:87).

suelo) y debido también a la incorporación de zonas suburbanas a la dinámica urbana (ver Cuadro 1).

Entre las principales formas de producción legal del suelo urbano se encuentran los loteos individuales, las lotizaciones, las urbanizaciones abiertas y las urbanizaciones o condominios cerrados, las parcelaciones de cooperativas de vivienda y los ‘huertos familiares’. Todas estas modalidades son formalmente aceptadas y autorizadas, luego de los respectivos trámites municipales. Estas formas de producción de suelo urbano son promovidas por fraccionadores privados de pequeña escala (por iniciativas de arquitectos o propietarios de lotes, por ejemplo), así como por empresas inmobiliarias, organizaciones populares, organizaciones no gubernamentales, acciones municipales o del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, y finalmente por empresas industriales, que habilitan suelo para la instalación de complejos fabriles.

Paralelamente, existe una producción de suelo no legal, realizada por lotizadores, para satisfacer a las necesidades de los sectores populares, cuyo escaso poder adquisitivo hace imposible hacer frente a los costos de terrenos legales. Estas formas de crecimiento urbano son conocidas como “barrios piratas” o asentamientos de hecho. Otra modalidad de producción ilegal de suelo es la ocupación de áreas de protección ecológica y de suelos con vocación agropecuaria auspiciada por sectores de ingresos medios y altos, particularmente en las zonas de expansión urbana.

### Características de la tierra vacante en Quito. Parámetros para construir una tipología

Se estima que aproximadamente el 21,7% del suelo urbano de la ciudad de Quito corresponda a tierra vacante. En esta área, que equivale a 4.080,2 hectáreas, se podría albergar a aproximadamente 1.390.300 habitantes, con una densidad media de aproximadamente 340 habitantes por hectárea (Jaramillo y Rosero, 1996).

CUADRO 1

#### Crecimiento de la población y evolución del área construida de Quito

Año	Población (hab)	Área (ha)	Densidad (hab/ha)	Forma de organización territorial
1904	78.000	173,1	276,3	longitudinal
1922	80.702	743,1	108,6	longitudinal
1958	306.000	1.435,2	213,3	longitudinal polinuclear
1970	535.000	4.625,0	115,7	longitudinal polinuclear
1973	599.142	6.156,0	97,3	irregular dispersa
1990	1.085.933	19.139,0	56,7	irregular dispersa

Fuente: Dirección General de Planificación, 1995 en: Jaramillo y Rosero, 1996, p.20

La tierra vacante en Quito se ubica principalmente en las zonas de reciente incorporación al límite urbano, es decir, en el extremo sur de la ciudad—principalmente en las parroquias Beaterio, Guamaní y Las Cuadras—y al norte, en las parroquias de El Inca y Carcelén. Existen, además, amplias zonas de tierras vacantes en las laderas del Pichincha, así como lotes dispersos de localizaciones diversas (ver Mapa 1).

Esta distribución de la tierra vacante en la ciudad responde a la confluencia de una serie de factores que abarcan desde la propia historia de la estructura de la propiedad, extendiéndose por las formas de subdivisión predial; los patrones de segregación; las dinámicas y preferencias del mercado; las condiciones de accesibilidad; los patrones de la expansión urbana de la ciudad; las pautas de la planificación del uso del suelo; los procesos especulativos (en especial, aquellos de los años sesenta y setenta), así como los que se dan en la actualidad; además de las intervenciones del municipio para la dotación de infraestructura (agua potable, alcantarillado, vialidad) y la protección ambiental de la ciudad.

En un intento de establecer una suerte de tipología de la tierra vacante en la ciudad, se podrían aplicar como parámetros, al menos, el origen de la tierra vacante; el destino proyectado para dicha tierra; su uso potencial; los servicios urbanos que posee; el tipo de propietario y el tamaño de las parcelas.

Dentro de estos parámetros, en el caso de Quito se pueden establecer los siguientes tipos de tierra vacante:

- *Tierras de engorde.* Se trata de terrenos que se retienen fuera del mercado y que representan el ejercicio voluntario de procesos especulativos de parte de sus propietarios; es decir, “estrategias de engorde.” Por lo general, son terrenos ubicados en zonas de suelo urbanizado, a la espera del momento más oportuno para entrar al mercado. Los propietarios se benefician de las inversiones en desarrollo urbano realizadas por el poder público, que suponen una significativa revalorización de las parcelas del entorno. En su mayoría, son terrenos de propiedad de empresas inmobiliarias y/o propietarios individuales de los sectores medios y altos.
- *Tierras semiagrícolas.* Son aquellas tierras con ancestrales usos agrícolas (haciendas, huasipungos, parcelas, terrenos comunales indígenas, etc.) que han sido absorbidas por el crecimiento expansivo de la mancha urbana. Son terrenos que no han sido urbanizados (subdivididos) y que disponen de limitados servicios e infraestructura urbanos. Estos terrenos, ubicados dentro de la ciudad (aunque en zonas marginales) suelen mantener actividades semiagrícolas de producción para el autoconsumo (pequeñas parcelas, con superficies inferiores a media hectárea, de propiedad de pequeños propietarios individuales) o de producción marginal para el mercado (bosques, ganado, cultivos de maíz, papas, hortalizas, etc.) En este caso, se trata de propiedades de mayor extensión, de antiguos latifundistas agrarios.
- *Tierras con dificultades de inversión.* A diferencia de las “tierras de engorde,” estos lotes no participan del mercado, por cuanto sus propietarios (pequeños y medianos) no disponen de recursos suficientes como para

---

MAPA 1

Localización de tierra vacante en Quito (1995)



---

Fuente: Sistema Urbano de Información Metropolitana, 1995.  
Ver inserto para una versión del Mapa 1 a color.



desarrollarlos y los mantienen como reservas de ahorro familiar. En general, son lotes pequeños, ubicados indistintamente en la periferia de la ciudad, en barrios en proceso de consolidación o incluso en zonas consolidadas. Este tipo de tierras no necesariamente corresponde a un patrón socioeconómico específico de propietarios.

- *Tierras comunales.* Son tierras bajo un régimen de tenencia comunal que, por su naturaleza histórica, cultural y legal, contienen restricciones para su venta en el mercado. Son administradas en forma colectiva por los miembros de la comuna, y se destinan casi exclusivamente al uso familiar (residencia y cultivos de autoconsumo).

Con la expansión de la ciudad, las tierras comunales progresivamente se han ido incorporando a la trama urbana. En algunos casos, estas unidades territoriales se han subdividido—sea por presiones del mercado, sea por procesos de deterioro de la institución de la comuna—y han pasado a formar parte de los esquemas urbanos “modernos.”

- *Tierras afectadas.* Se trata de tierras que se encuentran afectadas por normas municipales y/o leyes nacionales que imponen restricciones para la construcción (zonas de protección o reserva ecológica, zonas de riesgo, de usos especiales, o de control en las edificaciones). Generalmente son lotes ubicados en las áreas de expansión de la ciudad (laderas de montañas, quebradas, bosques, parques, etc.) o en lugares de vigilancia especial (Centro Histórico, aeropuerto, vías expresas, entre otros).
- *Tierras institucionales.* Se trata de tierras de propiedad de instituciones públicas, como el municipio, el Instituto Estatal de Servicio Social (IESS), las Fuerzas Armadas, la iglesia, las empresas estatales, etc. En muchos casos, estos solares vacantes no se desarrollan, debido a diversos motivos: cálculos y expectativas políticos de los administradores de turno; limitaciones en la legislación del sector público; razones estratégicas (en el caso de las propiedades del ejército y de la policía); estilos y principios institucionales; o cálculos de reserva futura para expansiones o para la venta. Son parcelas de muy diverso tamaño y ubicación en la ciudad.

### **El mercado de la tierra vacante: oferta visible vs. oferta sumergida**

Uno de los efectos sociales urbanos que provoca la existencia de tierras vacantes en Quito es el de la segregación residencial. Este efecto se produce como resultado de la elevación diferencial de los precios de las pocas parcelas que se ofertan en el mercado de suelo, lo que a su vez restringe el acceso a la tierra urbana a un amplio sector de la población.

La renta potencial de la tierra vacante está relacionada con su disponibilidad, ubicación y su normativa de uso. En Quito, la oferta de suelo se concentra, principalmente, en las zonas periféricas de la ciudad, en sectores no consolidados o de reciente urbanización. Sin embargo, la tierra vacante de más alto

valor se localiza en los lugares más consolidados—principalmente en el centro y norte de la ciudad—correspondiendo, por obvias razones, a una intención especulativa de reserva de suelo.<sup>7</sup>

Así, la capacidad de pago de los sectores medios y bajos define un perfil de demanda que tiende a ubicarse preferentemente hacia la zona Sur de la ciudad, donde el precio de la tierra es más bajo. Los sectores de ingresos medios-altos y altos, en cambio, tienden a demandar lotes en el sector Norte de la ciudad y en las lotizaciones o parcelaciones ubicadas en los valles de Tumbaco-Cumbayá y Los Chillos, zonas de prestigio y altos valores del suelo.

La comercialización de la tierra se realiza a través de diversos mecanismos: oferta directa de los propietarios en el lugar, anuncios en los principales diarios de circulación local, y a través de intermediarios (agencias inmobiliarias y especuladores urbanos). Sin embargo, debe notarse que los terrenos de alto precio, especialmente al norte de la ciudad, no se ofrecen por mecanismos públicos, sino por las operaciones mercantiles que se realizan en esferas privadas exclusivas.

## Evolución y variaciones del valor del suelo en Quito<sup>8</sup>

La evolución y variaciones del valor del suelo en Quito (ver Cuadro 2 y Mapa 2) se explican por las modificaciones acontecidas en el proceso de desarrollo de la ciudad: la renovación y cambios de especialización de usos en el área céntrica, potenciados por cambios en la reglamentación; la consolidación final de las zonas centrales (Yavirac y Urinsaya); el crecimiento expansivo de la ciudad hacia la periferia, avalado por la ampliación legal del límite urbano; y el pro-

<sup>7</sup> Según Jaramillo y Rosero (1996:67), la ubicación espacial de la oferta de suelo (según anuncios de periódico) denota una gran concentración en el sector norte de la ciudad, en una escala descendente gradual hacia el sur de Quito. Sin embargo, cabe señalar que la oferta de terrenos medida únicamente por los anuncios de prensa tiene la limitación de no contar con los sistemas informales de avisos de venta de lotes. La oferta de suelo en sectores de ingresos bajos y muy bajos se da a través de otros mecanismos del mercado.

<sup>8</sup> Acápite trabajado con base al estudio de Jaramillo y Rosero (1996:101–106).

CUADRO 2

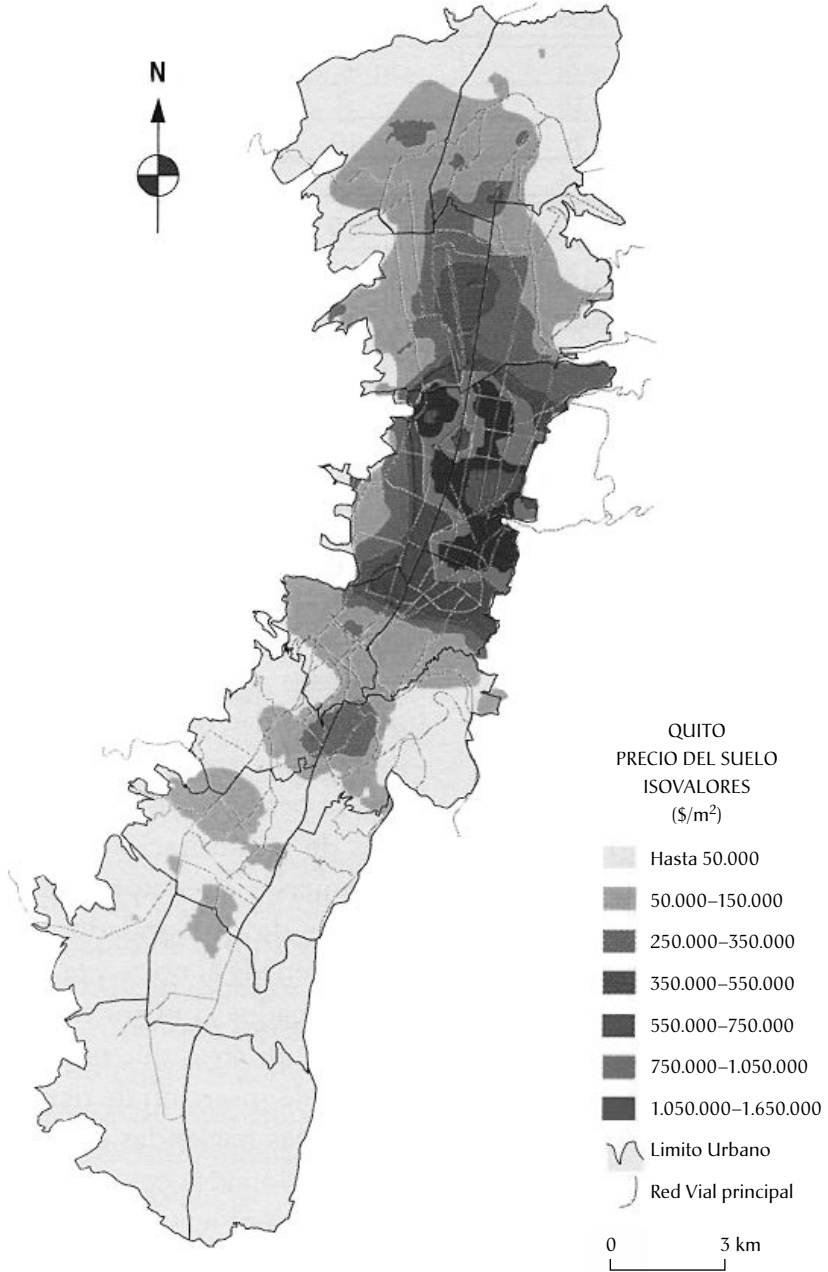
### Superficie vacante según precio del suelo, por zonas de Quito

Zona	Rango valoración miles de sucres/m <sup>2</sup> –1995							
	< 50	50– 150	150– 250	250– 350	350– 550	550– 750	750– 1000	> 1000
Yavirac	1.711,4							
Urinsaya	425,1	91,1	1,4					
Anansaya	30,7	76,6	114,7	20,9	31,7	179,0	53,9	9,9
Turubamba	690,0	556,8	59,6	6,6	4,4	3,6		
Total Quito	2.857,2	724,5	175,7	27,5	36,1	182,6	53,9	9,9

Fuente: DGP, 1996; en Jaramillo y Rosero, 1996, p.56.

## MAPA 2

## Precio del suelo en el área urbana de Quito (1995)—isovalores



Fuente: Sistema Urbano de Información Metropolitana, 1995.

Ver inserto para una versión del Mapa 2 a color.

ceso de movilidad residencial de la población y la segregación socioespacial urbana.

De manera general, la actual estructura de valores del suelo mantiene la misma forma que, con algunos gradientes, se evidenciaba en 1975. Asimismo, los precios tienden a ser más bajos en la zona de expansión urbana, hacia el sur de la ciudad. Por otra parte, se advierte un traslado de los valores más altos hacia el norte, relacionado con las mutaciones ocurridas en el centro urbano de la ciudad.

El 1975, la ciudad presentaba dos polos de máxima valorización del suelo urbano: la zona de La Mariscal<sup>9</sup> como centro urbano y La Pradera,<sup>10</sup> zona propuesta como centro de gobierno por la planificación municipal. Veinte años más tarde, en 1995, se notaba la primacía de los precios más altos alrededor de La Carolina<sup>11</sup> y Quito Tennis, con una presión expansiva del centro urbano al sector norte de la ciudad (la Jipijapa, Iñaquito) y, al sur, el barrio Cristóbal Colón.

En el Cuadro 3 se puede observar con claridad la evolución y el comportamiento del valor del suelo en estas dos décadas, considerando su valor absoluto en dólares americanos.

En la década de los ochenta, comenzó la ocupación de La Carolina, como un centro alternativo al de La Mariscal. Este sector conjugaba factores esenciales que desde aquella época la convirtieron en una zona de gran atractivo: excelente comunicación y accesibilidad con el resto de la ciudad, presencia de las matrices de los principales bancos, de centros comerciales, disponibilidad de terrenos, etc. Esta situación se reforzaba a través de la regulación desarrollada por parte de la Municipalidad con el Plan Quito a fines de los años setenta que, entre otros aspectos, considera una revisión sustantiva en cuanto a la autorización para usos de suelo con destinos múltiples y a la intensidad de uso, con base en altas densidades de ocupación.

Por todo ello, el costo promedio del suelo—de US\$ 200/m<sup>2</sup>, en 1975, en localizaciones específicas—, alcanzó su más alta valoración en los años ochenta, con aproximadamente US\$ 800/m<sup>2</sup> de promedio en ciertas zonas de la ciudad. Al alza de precios de La Carolina corresponde la devaluación de La Mariscal: su cotización en 1975, de US\$ 360/m<sup>2</sup>, sufrió una depreciación sustantiva,

---

<sup>9</sup> La “*Ciudadela La Mariscal*” (curiosamente, el nombre se trata de una deformación idiomática: su origen es una referencia al Mariscal Antonio José de Sucre, prócer de la Independencia), es un sector de la ciudad cuyo desarrollo inicial se da en la década de los años cuarenta con la edificación de villas y mansiones de los sectores de altos ingresos de la sociedad quiteña. La aristocracia local se desplazó poco a poco de las residencias del viejo centro tradicional a este moderno sector de la urbe. Luego, en los años setenta, con el *boom* petrolero, la expansión económica y el desarrollo de negocios financieros y de turismo, La Mariscal se transformó en una zona de oficinas y servicios bancarios, negocios sofisticados, servicios turísticos, restaurantes, etc., reduciendo su carácter residencial sofisticado. Desde inicios de los años noventa, este barrio de la ciudad se ha transformado en una suerte de “zona rosa,” con una cada vez menor presencia residencial.

<sup>10</sup> La afectación de cambios en la zonificación, desvalorizando el suelo, es evidente en lo que corresponde al sector de La Pradera, que fue sobrevalorado en 1975 debido a las expectativas de implantación de las sedes de gobierno, mientras que en la actualidad está vinculado al uso residencial y de servicios. A pesar de ello, mantenía en 1995 uno de los valores más altos de la ciudad.

<sup>11</sup> Sectores: 6 de Diciembre, Batán, Batán Alto, Bellavista.

CUADRO 3

## Variación temporal del precio del suelo en algunos sectores de Quito

Sector	Precio del suelo (US\$/m <sup>2</sup> ) <sup>a</sup>			Variación
	1975	1984	1995	
Mariscal	360	s/i	200	-160
Miraflores	200	s/i	150	-50
Las Casas	140	s/i	115	-25
CCI <sup>b</sup>	200	800	640	440
El Bosque	—	60	200	140
Eloy Alfaro	s/i	30	360	330
G. Centeno	140	s/i	140	0
Quito Tennis	200	s/i	500	300
El Batán	140	s/i	395	255
Monteserrín	—	50	100	50

Fuente: DGP, 1996; en Jaramillo y Rosero, 1996, p.104

s/i: sin información

a. Cotización del dólar en sucres corrientes: 1975 \$25; 1984 \$130; 1995 \$2500. Datos del BCE.

b. Centro Comercial Ñaquito

llegando a 1995 con un valor promedio de US\$ 200/m<sup>2</sup>. La competencia de la nueva zona financiera, en paralelo con conflictos de tipo social, consolidaron el proceso de movilidad residencial y los cambios en el uso del suelo, en especial, de los servicios comerciales y financieros.

Los sectores aledaños al valorado sector de La Carolina se beneficiaron por constituirse en zonas complementarias o de servicios—el Batán Alto, la Jipijapa y Eloy Alfaro—las que han incrementado entre dos y cuatro veces el valor del suelo por metro cuadrado. Estos sectores están experimentando un proceso de renovación y cambios de especialización en el uso del suelo, sin alteración de los volúmenes construidos, en la medida que el índice de constructibilidad permitido (número de pisos) se mantiene invariable.

Como consecuencia del mismo proceso, el barrio Cristóbal Colón, se ha valorizado en forma extraordinaria, incrementándose en más de siete veces su valor desde 1975. Del uso casi exclusivamente residencial evidenciado en los años setenta, el barrio ha cobrado una importante dinámica gracias a la nueva reglamentación y a la incidencia de las zonas de centralidad urbana, tanto La Mariscal como La Carolina, que lo han hecho aparecer como un sector de continuidad y traslape de estos centros.

Los desarrollos urbanos con vivienda de interés social que son ejecutados por el Estado en esta década (Carcelén, Solanda, Carapungo, Plan Quitumbe, Turubamba) desataron procesos de valoración del suelo relacionados con la inversión pública en infraestructura y servicios, que se irradian a las zonas adyacentes, creando expectativas de una mayor rentabilidad. Lo mismo sucedió con áreas de la ciudad ya consolidadas, recién dotadas de infraestructura básica y

vialidad, como son la mayor parte de los barrios del sur: Marcopamba, Argelia Baja, Ferroviaria Media, Santa Rita y Chillogallo, entre otros.

Como síntesis, se puede afirmar que en el sur de la ciudad, la valorización del suelo es producto, básicamente, de la participación pública y de la dotación de infraestructura básica y vial; mientras que al norte, la tendencia al alza de los precios se atribuye a la influencia del sector privado, por la creación de polos urbanos de prestigio, y, finalmente, a las transformaciones propias de las áreas de centralidad en las zonas consolidadas.

### **Actores vinculados a los negocios de tierra urbana**

En Quito, al igual que en la mayoría de ciudades de la región, los principales actores vinculados a los negocios inmobiliarios son: el sector privado empresarial (agencias inmobiliarias, promotores, sector financiero asociado a los negocios inmobiliarios, mutualistas, cooperativas de ahorro y crédito para vivienda, loteadores privados informales, profesionales en libre ejercicio); el sector estatal (Municipio de Quito—Dirección de Planificación y Dirección de Avalúos y Catastros, Consejo Provincial de Pichincha, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda); y el sector privado popular (organizaciones populares, cooperativas). Estos actores tienen diversos niveles de vinculación con el mercado de tierra urbana que se definen básicamente por el tipo de cliente, destino de la tierra y la extensión de las parcelas, con su correspondiente localización.

En términos generales, se puede señalar que uno de los actores centrales en el negocio inmobiliario—el sector privado empresarial—tiene un rol principal en el funcionamiento del mercado del suelo. Este sector, debido a su capacidad de inversión y a sus relaciones con el poder político, ha tenido capacidad para incidir de manera directa en las formas de organización territorial de la ciudad. Una de estas manifestaciones es precisamente el mantenimiento de tierras vacantes a la espera de la mejor oportunidad para la realización de las rentas. Estas tierras son, en su mayoría, resultado de dos tipos de procesos: por una parte, antiguas haciendas o grandes propiedades ubicadas en zonas absorbidas por el crecimiento de la ciudad; por otra, terrenos adquiridos con el propósito de crear reservas para futuros desarrollos.

En el caso del sector estatal, especialmente el municipio, su rol ha sido el de actuar como “facilitador” de las acciones privadas, más que como un regulador, moderador y actor del mercado. Se nota una real carencia de mecanismos y herramientas de control que encaucen las diferentes tendencias y corrijan las distorsiones propias de la operación “libre” del mercado en el caso del suelo urbano (Jaramillo y Rosero, 1996:88).

Esta característica de participación de la Municipalidad en el mercado muestra una suerte de condescendencia y permisividad respecto de la existencia de tierras vacantes, tanto dentro del perímetro urbano como en las zonas aledañas.

Varios trabajos<sup>12</sup> coinciden al señalar que la planificación del uso del suelo en Quito, desarrollada por la Municipalidad durante la segunda mitad de este siglo, ha contribuido a reforzar las tendencias de segregación urbana. Los sucesivos planes reguladores, desde el Plan de Jones Odriozola, de 1942, han creado pautas de emplazamiento y de desarrollo urbano que consolidan un modelo de organización territorial sustentado en la creación artificial de rentas diferenciales a través de la normativa de uso y constructibilidad del suelo. En general, este fenómeno corresponde a una forma de planificación *post factum*, que se restringe a legitimar comportamientos del mercado inmobiliario—el sector formal—y, en forma indirecta, en las características del mercado del suelo para sectores populares.

En el sector popular, en cambio, la tierra vacante—generalmente parcelas pequeñas y aisladas—responde a una estrategia de supervivencia de los propietarios. Los pequeños lotes vacantes se mantienen como una reserva para resolver “urgencias económicas” y para atender a las necesidades de la familia.<sup>13</sup>

### **Legislación vigente: Instrumentos disponibles y fragilidad operativa**

Se parte del supuesto general de que el principio rector del mercado de tierras urbanas es la búsqueda de ganancias o la captación de rentas territoriales. Desde tal perspectiva, los propietarios desarrollan una estrategia de “engorde de tierras” con fines especulativos. Sin embargo, la existencia de tierra vacante no es únicamente el resultado de prácticas especulativas, sino que deviene también de una débil política municipal de manejo del suelo urbano frente a la expansión de la ciudad. Las políticas estatales y las normas municipales no han colocado estímulos suficientes para la plena utilización del suelo y/o su ingreso al mercado.

En el Ecuador no existen políticas estatales explícitas respecto al uso de la tierra vacante en las áreas urbanas. La legislación y las normas a propósito del control del uso del suelo urbano están contenidas en la Ley de Régimen Municipal (LRM). Por tanto, su aplicación es de responsabilidad municipal, mediante la implementación de los planes reguladores del uso del suelo (asignación de usos del suelo y reglamentación correspondiente), la aplicación o exención de impuestos y tributos, las expropiaciones,<sup>14</sup> parcelaciones, integración, etc., por la vía de ordenanzas específicas.

---

<sup>12</sup> Cif. Carrión, D. (1977); Jaramillo y Rosero (1996); Carrión, F. (1987).

<sup>13</sup> En algunos casos, los fraccionadores—legales o ilegales—se aprovechan de las necesidades de suelo para vivienda que tienen los sectores de ingresos medios-bajos y bajos y especulan con terrenos que mantienen vacantes en los loteos destinados a estos sectores.

<sup>14</sup> Por ejemplo, la posibilidad de expropiación de tierras por parte del municipio y el MIDUVI de lotes de más de una hectárea, localizados en zonas urbanas, con fines de construcción de vivienda de interés social o, en su defecto, por necesidad de espacio para vialidades, protección ecológica, riesgos naturales y afectaciones de diverso tipo.

La planificación urbana aplicada a Quito ha ejercido una significativa influencia en la forma y características que adopta la tierra vacante en la ciudad desde fines de los años treinta, cuando se iniciaron los procesos de planificación física de la ciudad, con el Plan de Jones Odriozola y luego, con el Plan Director de Urbanismo (1967), el Plan Quito (1982) y los esquemas del Plan del Área Metropolitana (1993) hasta el actual Plan de Uso del Suelo (1995) (ver Cuadro 4 sobre el cambio del límite urbano en Quito).

Todos estos procesos de planificación, a pesar de ser realizados con una enorme dosis de voluntad técnica, han sido subordinados, en la práctica, a la legitimación de hechos consumados, o sometidos a fuertes presiones e intereses políticos y económicos. Presentan como rasgo común el hecho de constituirse en instrumentos endebles, incapaces de anticiparse a la consolidación de usos y ocupación inadecuados del suelo o de ejercer un control eficaz, a través de los instrumentos concebidos para tal efecto.

Dos casos ejemplifican esta tendencia. El primero de ellos ocurrió a inicios de los años ochenta, cuando hubo que realizarse la “legalización de tierras,” o sea, legitimar el producto de invasiones o de formas irregulares de urbanización en los llamados barrios clandestinos o piratas de la ciudad, donde habitaban aproximadamente doscientas mil personas. Otro episodio fue la designación—en el marco del Plan Quito—de las llamadas “áreas de estudio especial” para las zonas de La Mariscal y de la Av. González Suárez, a efectos de realizar autorizaciones de uso, ocupación y construcción de edificaciones sin una normativa general, sino “estudiando” caso por caso.

Desde 1993, se encuentra vigente la Ley del Distrito Metropolitano de Quito (LDMQ), que amplía y redefine el marco legal de las competencias municipales tradicionales contenidas en la Ley de Régimen Municipal (LRM). Esta ley creó una instancia legal de gestión urbana y rural de régimen especial, aplicable únicamente a la ciudad de Quito, Capital de la República, lo que ha redundado en un importante cambio en los aspectos administrativos del área metropolitana en lo relativo a la descentralización y desconcentración de la gestión de la ciudad.

---

■

**CUADRO 4**

### Ampliación del límite urbano de Quito

Año	Nº Ord.	Area	Plan
1942		3.376	Plan Jones Odriozola
1967	1.165	7.355	Plan Director de Urbanismo
1972	1.496	6.972	Plan Director 1973–1993
1981	2.092	8.992	Plan Quito
1985	2.446	12.000	(s/ref a plan)
1991	2.776	19.000	Reglamento Urbano de Quito
1993	3.050	19.014	Ley de Distrito Metropolitano de Quito

Fuente: DGP, 1996; en Jaramillo y Rosero, 1996, p.26 y MDMQ, 1995, *La transición a Distrito Metropolitano de Quito*, p.4.



Entre las principales atribuciones, adicionales a lo establecido por la LRM para los municipios del país en relación con el control del uso del suelo, la LDMQ otorga al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito la injerencia compulsiva en la definición de áreas de protección ecológica y de gestión ambiental, en la asignación de usos del suelo del territorio del Distrito, en el rol coordinador de acciones sobre la gestión del territorio y en el manejo de la planificación del transporte (como componente importante por los impactos que se generan en la valoración positiva o negativa sobre los terrenos e inmuebles).

La legislación municipal vigente en Quito (que se ciñe a lo establecido por la Ley de Régimen Municipal en el Ecuador) contiene sanciones tributarias aplicables a la tierra vacante. En su Artículo 10, la Ley de Régimen Tributario Municipal establece el Impuesto a Solares No Edificados, que consiste en que:

“Sin perjuicio del impuesto predial urbano, los sujetos pasivos titulares de los derechos establecidos en el artículo 1 de esta Ley, cuyos solares o terrenos no cuenten con edificación, deberán también el gravamen del 10% que se calculará sobre la base imponible señalada en el precedente artículo 8, el que deberá pagarse conjuntamente con el impuesto predial urbano.”<sup>15</sup>

La norma contiene una serie de exenciones, algunas relacionadas con la ubicación, disponibilidad de servicios o presencia de parques, y otras con el hecho de constituir reservas para vivienda de interés social o de que el terreno contenga explotaciones agrícolas. Otras exenciones se aplican según el perfil del propietario: propietarios institucionales o personas de la tercera edad, por ejemplo.

La aplicación de este impuesto que, en principio, incentivaría el ingreso al mercado de una cantidad apreciable de tierras, contribuyendo a la solución del apremiante problema de vivienda en la ciudad, tiene sus limitaciones debido a la baja tasación catastral, que no representa estímulo suficiente para que los propietarios edifiquen. Por otra parte, los propietarios de lotes vacantes utilizan argucias, como construir edificaciones “provisionales” o alquilar sus lotes para talleres o instalaciones precarias, como forma de esquivar el cobro del impuesto.

## Algunas constataciones

Como resultado de la revisión de la problemática de la tierra vacante en Quito se pueden formular algunas constataciones:

- **El racional uso y ocupación de la tierra vacante constituye una oportunidad de hacer más eficiente y socialmente justa la gestión de la ciudad.** El rápido y expansivo crecimiento de la ciudad, así como la ocupación poco racional

---

<sup>15</sup> Benalcázar (s/f: 9).

del suelo para el conjunto de la ciudad y la sociedad que vive en ella (con la racionalidad exclusiva de los agentes privados del sector inmobiliario), junto a la existencia de grandes superficies de tierra vacantes sujetas a procesos especulativos, al grado creciente de segregación residencial urbana y al acceso diferencial al suelo urbano, constituyen un verdadero desafío para la planificación de la ciudad.

- **La tierra vacante representa costos para la sociedad.** Los costos asociados para sostener un porcentaje tan elevado de tierras servidas y urbanizadas son muy altos para la sociedad, para un funcionamiento eficiente de la ciudad y para la afectación ambiental.
- **La política de tierras del Municipio no ha contemplado seriamente un control del mercado del suelo en la ciudad.** Es un hecho demostrado a lo largo de las últimas tres décadas que la municipalidad de Quito ha mantenido una actitud complaciente respecto del mercado del suelo en la ciudad. No se han diseñado ni aplicado mecanismos que seriamente orienten tendencias de ocupación del suelo o que corrijan las distorsiones propias del mercado inmobiliario. El sector privado ha tenido una presencia protagónica en el comportamiento del mercado y ha funcionado dentro de débiles normativas municipales.
- **El manejo de los límites urbanos ha propiciado la existencia de importantes áreas de tierra vacante.** La incorporación de suelo a la ciudad a través de la ampliación del límite urbano en 1991 aumentó la oferta potencial de suelo urbanizable, confiriéndole un carácter urbano sólo en términos legales. Se generó, por esta vía, un efecto alcista real sobre el mercado, al levantar una importante restricción de uso que, sin embargo, no aseguró un aumento de la oferta formal de suelos urbanizados (Jaramillo y Rosero, 1996).
- **La estructura de precios de la tierra y las condiciones de la segregación urbana estimulan la existencia de tierras vacantes.** La incidencia de los factores asociados a la formación de los precios del suelo define, por una parte, una estructuración segregada del espacio urbano; por otra, establece los atractivos suficientes para el mantenimiento de tierras vacantes en espera de la mejor oportunidad de venta o uso. A ello contribuyen también los patrones diferenciales de dotación de servicios e infraestructuras en los diferentes sectores de la ciudad. Así, en el norte de la ciudad—en las zonas comerciales y en los barrios de lujo—se ha invertido en dotación de alta calidad, mientras que en el sur y en los barrios populares de la periferia se han realizado obras “al mínimo.”
- **La tierra vacante no responde al interés social y ecológico que debe guiar el comportamiento de la propiedad territorial.** Lo expuesto con anterioridad comprueba que el manejo privado de la tierra y la débil participación municipal no han transformado la preeminencia de los intereses particulares por sobre los intereses públicos–sociales. En ello se expresa la insuficiente decisión política que ha caracterizado la gestión municipal en relación con el control de la tierra urbana.

## Sugerencias para la formulación de políticas de gestión de la tierra urbana

Es factible pensar en políticas y mecanismos que contemplen, por una parte, la democratización de los sistemas de asignación de usos del suelo, así como de su control; y por otra parte, los mecanismos punitivos para el mal uso del suelo. Algunas sugerencias en este sentido son:

- **Democratizar la gestión del desarrollo urbano y del suelo en la ciudad.** Se trata de avanzar en procesos de gestión urbana del suelo con base en la participación de los actores sociales involucrados en la construcción de la ciudad. Estos procesos deben formular mecanismos de control y participación ciudadana que permitan normar y encauzar el comportamiento del mercado del suelo y los inmuebles, con vistas a lograr regulaciones que impidan—o al menos reduzcan—los procesos especulativos y las distorsiones que genera la tierra vacante para el desarrollo urbano.
- **Fortalecer los organismos de planificación urbana.** Resulta imperioso fortalecer la capacidad, credibilidad y liderazgo de la Municipalidad en el manejo del suelo urbano. Sin una institucionalidad suficientemente transparente, fuerte y eficiente, no será posible avanzar en la dirección deseada para controlar el mercado del suelo.
- **Ampliar las bases y los mecanismos de tributación.** Se deberían establecer mayores presiones tributarias sobre el uso del suelo urbanizado no desarrollado. Una aplicación efectiva del impuesto al solar no edificado puede presionar a los propietarios a colocar sus tierras en el mercado y reducir así el área de tierras vacantes con fines especulativos.
- **Diseñar una política de tierras e inversiones con criterio de sustentabilidad para el futuro.** Es necesario contar con una política de tierras urbanas tendiente a proteger a la ciudad para el futuro, asegurando la efectividad de los planes de desarrollo urbano, controlando y disminuyendo la capitalización privada del negocio del suelo, y rescatando las plusvalías resultantes de las inversiones públicas. Asimismo, se desprende la imperiosa necesidad de un programa de inversiones públicas, claramente definido en cuanto a su evolución temporal, a sus posibles impactos y a su expresión espacial, como un instrumento más completo de planificación local.

Finalmente, cabe subrayar la importancia que se asigna a la tierra vacante en las ciudades—tanto en términos del manejo del territorio como en sus implicaciones económico-sociales—por tratarse de una mercancía especial que forma parte de circuitos de acumulación y obtención de ganancias, y que también otorga signos de reconocimiento social. Más aún, la valorización del suelo urbano—producto de las inversiones y desarrollos en el conjunto de la aglomeración y del simbolismo y prestigio asociados con ciertas localizaciones—es un factor que contribuye a generar distorsiones en el mercado (mediante la especulación), en la planificación y asignación de usos del suelo (mediante la

presión de grupos o individuos sobre las autoridades), en las iniquidades de distribución de los beneficios socialmente creados (mediante la apropiación de rentas), y en los costos generales de servir y mantener la ciudad (mediante la influencia para privilegiar inversiones en localizaciones determinadas).

## Referencias Bibliográficas

- Administración General del Distrito Metropolitano de Quito (1995). “La transición a Distrito Metropolitano: El caso de Quito.” *Cuadernos de la Administración General*, N° 1, Quito.
- Benalcázar, Gustavo (s/f). *Ley de Régimen Tributario Municipal*. s/i, Quito.
- Carrión, Diego, et al. (1977). *Renta del suelo y segregación urbana en Quito*. Ediciones CAE, Quito.
- Carrión, Fernando (1987). *Quito. Crisis y Política Urbana*. Editorial El Conejo—Centro de Investigaciones CIUDAD, Quito.
- Iturralde, Felipe (1998). *Manual de tributación municipal*. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Procuraduría del Distrito, Biblioteca de Derecho Municipal, N° 12, TRAMA, Quito.
- Jaramillo, J. y Rosero, W. (1996). *El mercado del suelo en Quito*. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Dirección General de Planificación, Quito.
- Metzger, Pascale y Bermudes, Nury (1996). *El medio ambiente urbano en Quito*. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Dirección de Planificación, ORSTOM, Quito.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Dirección de Planificación (1996a). *Quito. Régimen distrital del suelo. Propuesta*, Quito.
- (1995). *La transición a Distrito Metropolitano de Quito*, Quito.
- (1991). *Proceso Urbano*, Quito.
- (1996b). *Planes estratégicos zonales*, Quito.
- Paz y Miño, Luis (1960). *Cartografía Quiteña*. Ed. Cultura, México.



## Tierra Vacante en el Distrito Comercial Central de San Salvador

*Mario Lungo y Francisco Oporto*

**L**os crecientes debates en torno al uso del suelo en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), generados a partir de la degradación ambiental, y potenciados por la elaboración del Plan de Desarrollo del Área Metropolitana de San Salvador (PLAMADUR)<sup>1</sup> y del Plan de Transporte (PLAMATRANS)<sup>2</sup>—además de las propuestas preliminares planteadas por el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, tendientes al establecimiento de una nueva Ley de Inquilinato y a impulsar proyectos de densificación del área central de la ciudad—abren el espacio para discutir problemáticas del desarrollo del área central no abordadas antes.

A lo anterior se suman otras iniciativas como la modernización del catastro y la creación de la Oficina de Rescate del Centro Histórico de San Salvador, por parte de la Municipalidad. Todos estos planes e iniciativas no han provocado aún, sin embargo, ninguna discusión ni propuestas en torno a la problemática de la tierra vacante.

Esta cuestión, entendida como la tierra urbana que no es objeto de ningún uso y que se encuentra subdividida en parcelas dentro de la aglomeración urbana<sup>3</sup> (Clichevsky, 1997), representa una oportunidad clave para el desarrollo de la ciudad, especialmente si se enmarca en una visión integrada con otras acciones dirigidas a la rehabilitación urbana.

Este trabajo constituye un primer acercamiento a la problemática de la tierra vacante en el Distrito Comercial Central de San Salvador, zona que incluye el Centro Histórico de la ciudad. Se parte de la premisa de que cualquier plan de desarrollo del Área Metropolitana requiere la recuperación de su casco antiguo, como forma de revertir los procesos de formación de zonas ambientalmente degradadas, construcción de viviendas precarias y creación de

---

<sup>1</sup> VMVDU, 1997.

<sup>2</sup> VMT, 1997.

<sup>3</sup> Esta definición excluye las áreas de uso público como las plazas, parques y áreas de protección ecológica.

focos de inseguridad urbana, todos los cuales desestiman las inversiones en el área e inciden negativamente sobre la productividad urbana, las condiciones de vida de la población y la gobernabilidad, afectando la sostenibilidad de la ciudad y del país en su conjunto.

## **Características de la ocupación de la tierra urbana en San Salvador**

La historia del crecimiento urbano de la ciudad de San Salvador revela un proceso de expansión continua, dejando pocos vacíos intersticiales. Este fenómeno podría explicarse por la alta rentabilidad agrícola de la mayor parte de las tierras de la periferia, dedicadas al cultivo del café y de la caña de azúcar, hasta los años sesenta, lo que potenció una ocupación intensiva del suelo urbano, a pesar del predominio de un tipo de construcción caracterizada por la baja altura.

El rápido crecimiento poblacional experimentado por la capital en la segunda y tercera décadas del siglo 20 se enfrentó con una oferta habitacional incapaz de absorberlo, ya que la construcción de viviendas en esa época se efectuó a un ritmo lento y dentro de un esquema productivo artesanal, sin apoyo institucional, y sin el desarrollo de mecanismos financieros adecuados (Lungo y Baires, 1988). Es sobre esta situación que ocurre la transformación social del área central de la ciudad.

A partir del paulatino abandono de la vivienda en el área central por parte de los sectores sociales de más altos ingresos, iniciado en los años cuarenta, y su traslado hacia la zona oeste de la ciudad, comenzó un proceso de deterioro que afectó no sólo al Centro Histórico, sino también al Distrito Comercial Central de San Salvador<sup>4</sup> (DCC), o Centro Consolidado, según el PLAMADUR.

En la década de los años sesenta—en el marco de una aceleración del crecimiento de la población urbana asociada al despliegue del modelo económico de industrialización sustitutiva de las importaciones y la modernización del sector estatal, responsable de la vivienda y la construcción de una parte importante de la red de infraestructura urbana—la ciudad se expandió sobre el territorio, hacia las zonas periféricas tradicionalmente dedicadas al cultivo del café, sobre todo al noreste y noroeste de la ciudad. Se incorporó así nueva tierra al área urbana, configurando nuevos lotes vacantes y modificando el patrón espacial anterior.

El deterioro del área central se profundizó más todavía por el desplazamiento de actividades comerciales, orientadas a los sectores sociales de ingresos medios y altos, las actividades financieras y los servicios especializados para las empresas hacia el área oeste de la ciudad. Dicho proceso ocurrió a partir de los años setenta, configurándose una nueva centralidad comercial y financiera que se consolidaría finalmente en los años noventa.

---

<sup>4</sup> Denominación definida por la Municipalidad.

CUADRO 1

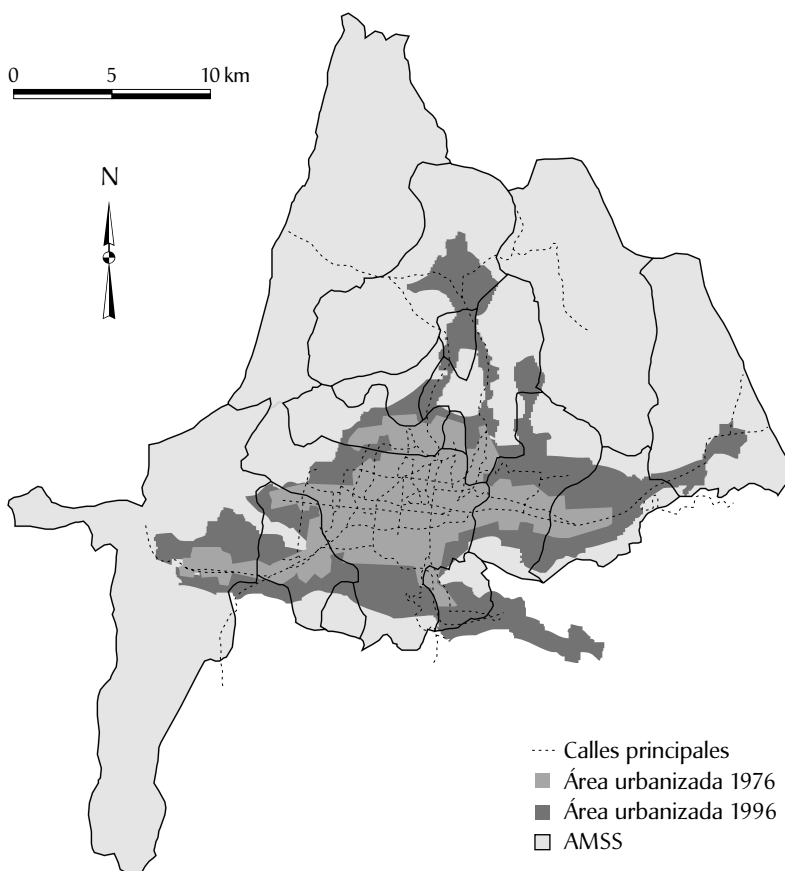
## Usos del suelo en el Área Metropolitana de San Salvador, 1995

USO	ÁREA (en km <sup>2</sup> )	%
Residencial	62,18	11,4
Actividad Económica	30,42	5,6
Agrícola	35,58	6,5
Transporte	7,79	1,4
Otros	27,00	5,0
<i>Subtotal usos urbanos</i>	<i>162,97</i>	<i>29,9</i>
Rural	380,34	70,1
<i>Total</i>	<i>543,31</i>	<i>100,0</i>

Fuente: Umaña, 1996.

MAPA 1

## Crecimiento del Área Urbana dentro del AMSS



Fuente: elaboración propia

Ver inserto para una versión del Mapa 1 a color.



Esta situación se continuaría acentuando al ejecutarse algunas de las recomendaciones del PLAMADUR, ya que éste propuso la liberación de las restricciones para construir importantes áreas de la periferia, especialmente al noreste del Área Metropolitana, calificadas hasta este momento como terrenos para uso agrícola.

Paralelamente, la destrucción provocada por los sismos de 1965, y principalmente el de 1986, que afectó principalmente el área central de la ciudad, acentuó su deterioro. Esta área sufrió las consecuencias del posterior estancamiento casi total de la reconstrucción de las edificaciones deterioradas o dañadas y la escasa inversión en la construcción de nuevas, debido no sólo al deterioro físico y social del área central, sino también al congelamiento de los alquileres.

En el caso del Centro Histórico, las grandes residencias construidas en las primeras décadas del siglo XX fueron abandonadas, transformándose posteriormente en mesones o conventillos,<sup>5</sup> los cuales se fueron deteriorando con el correr del tiempo. Este proceso facilitó la destrucción total de muchas de ellas con los terremotos, convirtiéndose algunas en lotes baldíos. Un estudio sobre la vivienda urbana realizado en 1976 muestra la importancia de este tipo de unidad habitacional en la ciudad, que albergaba el 40,5% de la población del Área Metropolitana en 1947, incrementándose al 58% para 1975 (FUNDASAL, 1976).

Efectivamente, el terremoto de 1986 cambió radicalmente el paisaje urbano del centro de San Salvador. Una evaluación gubernamental (VMVDU, 1986), realizada en cinco zonas del área central, donde predominaban los mesones y conventillos, permitió verificar que no sólo se redujo drásticamente el número de habitantes (disminuyendo aun más de un 20% de la población original), sino que también se modificó el patrón de ocupación de las habitaciones, con una reducción de 5,5 a 4,5 personas por cuarto en promedio, después del terremoto, como se aprecia en el Cuadro 2.

Al finalizar el siglo XX, se estimaba que habitaban en el área central solamente alrededor de unas 13 mil personas. En tanto, se calculaba que sería posible albergar al menos unos 60 mil habitantes. Vale señalar que el peso demográfico del municipio de San Salvador dentro del Área Metropolitana disminuyó, entre 1950 y 1992, de 80% a 40%. Dado el fuerte crecimiento del primero hacia el oeste y el sur, queda claro que el área central ha sido la gran perdedora de población (Lungo, 2000).

El Distrito Comercial Central posee 2,26 km<sup>2</sup>, mientras que el Área Metropolitana comprende 543,21 km<sup>2</sup>, de los cuales 162,97 km<sup>2</sup> corresponden al área urbanizada. De estos 162,97 km<sup>2</sup>, 62,18 km<sup>2</sup> corresponden al uso residencial, mientras que 30,42 km<sup>2</sup> son destinados a actividades económicas. Si se asume que el DCC es destinado principalmente a la actividad económica, esta área representa el 7,43% del total del suelo destinado a las actividades económicas, tomando así mayor relevancia (Umaña, 1996).

---

<sup>5</sup> Viviendas colectivas donde usualmente vive una familia en cada habitación, compartiendo los servicios sanitarios y lavaderos.

CUADRO 2

**San Salvador: número de cuartos por mesón y número de habitantes antes y después del terremoto de 1986, en zonas seleccionadas**

	Antes	Después
Habitantes	54.474	11.890
Cuartos	9.903	2.643
Habitantes/cuarto	5,5	4,5

Fuente: Lungo, 1988.

Es importante señalar que aunque el área central en cuestión sea mínima comparada con el territorio del Área Metropolitana de San Salvador, así como con el total del área urbanizada, su rehabilitación comprende aspectos históricos y culturales de gran riqueza, lo que le imprime una importancia tal que justifica el análisis de lo que hemos denominado *tierra vacante latente*.

## La tierra vacante en el Distrito Comercial Central

Parte de la tierra urbana vacante asume la forma de pequeños lotes localizados en el área central de la ciudad, en el denominado Distrito Comercial Central de San Salvador. El paulatino abandono de la zona por los habitantes de los sectores sociales de mayores ingresos a partir de los años '40 condujo al abandono, deterioro y destrucción de muchas de sus antiguas viviendas, proceso que derivó en el cambio de uso de muchas de éstas, que se convirtieron en mesones o conventillos. Sin mantenimiento, muchas otras se destruyeron, transformándose en lotes baldíos.

Actualmente la superficie no edificada (incluidas las áreas utilizadas para estacionamientos) no representa más que el 4,65%<sup>6</sup> del área total del Distrito Comercial Central (10,5 hectáreas, del total de las 226 que posee el DCC). Pero encontramos un fenómeno que se suma a los lotes baldíos y que podríamos calificar como *tierra vacante latente*, constituida por numerosas edificaciones de todo tipo, que están a la espera de ser demolidas, pero que permanecen en desuso debido al estancamiento de nuevas inversiones en el centro de la ciudad o son utilizadas de forma marginal. Existe, pues, una cantidad considerable de esta tierra potencialmente vacante que, en el Distrito Comercial Central, eleva el porcentaje de tierra urbana sin uso a un 40%<sup>7</sup> del total de esta área.

La existencia de *tierra vacante latente* se potencia cada vez más por la ausencia de inversión, tanto privada como estatal, producto de la casi desaparición del uso residencial en la zona; por la creciente informalización de las actividades comerciales y de servicios, lo cual redundará en bajos niveles de rentabilidad; por

<sup>6</sup> Porcentaje calculado a partir del mapa de uso del suelo de 1992, elaborado por la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS).

<sup>7</sup> Estimación propia, a partir de las visitas de campo y del mapa de uso de suelo de la OPAMSS.

el incremento de los niveles de contaminación atmosférica, dada la extrema concentración de rutas de buses y automóviles dentro del DCC; y por los altos índices de delincuencia prevalentes en esta zona.

Lo anterior se refleja en el escaso dinamismo del mercado de tierras en el centro de la ciudad, aunado a sus altos precios, haciendo poco atractivas las inversiones de cualquier índole.<sup>8</sup> La mayoría de inmuebles se están utilizando por parqueos sin ningún tipo de adecuación infraestructural. Contradictoriamente, éstos presentan bajos niveles de rentabilidad, pese al alto nivel de demanda por estacionamiento vehicular en el centro.

La ausencia de políticas y mecanismos que promuevan la efectiva rehabilitación del centro contribuye a su deterioro. Aunque estén en ejecución una serie de acciones—tales como el Plan de Recuperación del Centro Histórico (parte integrante del PLAMADUR); se habla de densificación habitacional y de la elaboración de una nueva Ley de Inquilinato por parte del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano; y se ha creado la Oficina de Rescate del Centro Histórico de San Salvador—éstas son aún muy débiles, y cuentan con una todavía escasa participación de la empresa privada, al menos en el corto plazo, lo que dificulta la posibilidad de rehabilitación real del centro, acentuando aún más su estado de deterioro y abandono.

Analizando en detalle la ubicación de los lotes baldíos en esta área se observa, en primer lugar, su dispersión alrededor del Centro Histórico de la ciudad. La mayoría de ellos presentan pequeñas dimensiones y formas irregulares, y ocupan mínimas partes de las manzanas tradicionales donde se estructuró físicamente la ciudad original. El desuso de estos sitios posibilita que sean ocupados por ladrones, drogadictos y alcohólicos, creando puntos de inseguridad urbana; o que se usen para construir viviendas precarias o incluso que sean utilizados como depósitos de basura, provocando un gran deterioro ambiental.

No obstante esta situación de degradación física y social, las actividades del sector informal tienen un importante peso y presentan un gran dinamismo económico, lo que tiene que ser considerado al momento de analizar y, sobre todo, de proponer acciones en torno al uso de la tierra vacante en el área central de San Salvador (Lungo, 2000).

## La dinámica del mercado de tierras vacantes

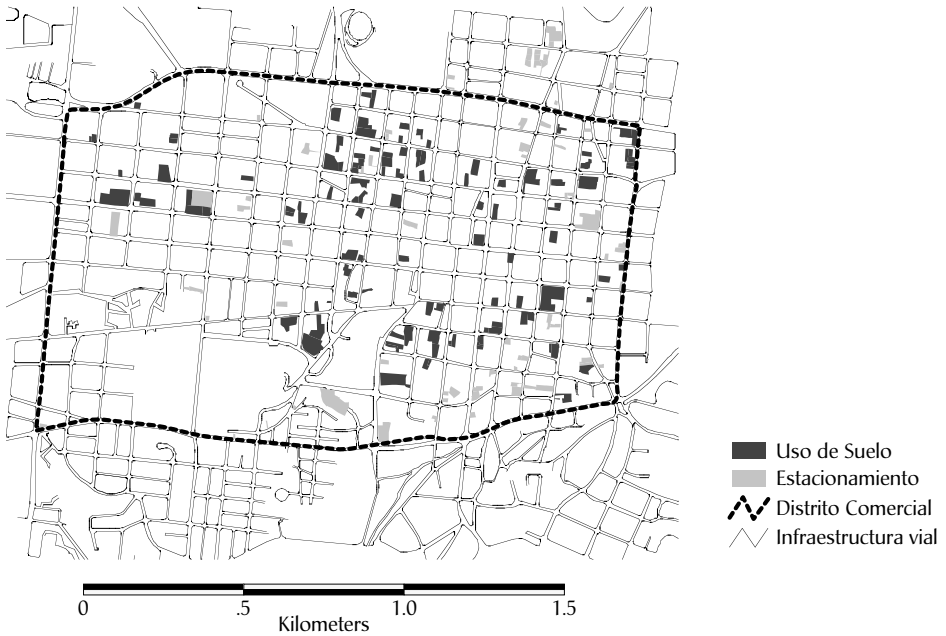
Con la finalidad de realizar una aproximación al conocimiento de la dinámica del submercado de tierra vacante, se realizó una serie de entrevistas con algunos propietarios de los lotes baldíos y corredores inmobiliarios. Todas ellas reiteran nuestras hipótesis sobre el estancamiento real del mercado de tierras en esta área.

---

<sup>8</sup>La permanencia de precios altos se explicaría por la estructura de la propiedad. No hay información pero se sostiene que, aunque muy fragmentadas en términos físicos, son pocos los dueños de estos lotes, y que estarían esperando a tener posibilidades de venderlos posteriormente a altos precios. A lo anterior se suma la indefinición legal del status de la propiedad en algunos lotes.

## MAPA 2

## Ubicación de lotes baldíos dentro del Distrito Comercial Central de San Salvador



Fuente: elaboración propia basado en el mapa de usos del suelo de la OPAMSS.

Un fenómeno bastante generalizado, reafirmando la idea de que se está en presencia de un importante volumen de *tierra vacante latente*, surgió al revisar las carteras de venta de los corredores inmobiliarios. Se constató que muchas de las tierras ofrecidas dentro del DCC poseían edificaciones que no formaban parte del precio de venta; es decir, el deterioro de éstas era tal que únicamente se ofertaban los terrenos, independientemente de la existencia de las edificaciones que soportaban. Los corredores inmobiliarios constataron el mismo fenómeno de estancamiento, aduciendo problemas de legalidad en la tenencia de la tierra.

Es de suponer que existe una serie de lotes que cumplen la clásica función de “reserva de valor” para sus propietarios, quienes esperan que al aumentar la demanda, sus precios crecerán, incluso a un ritmo mayor respecto al aumento generalizado de los precios de la tierra dentro del Área Metropolitana. Es posible también señalar que los dueños de estos terrenos muestran escaso interés en realizar inversiones en sus lotes, lo que contribuye a la persistencia de terrenos baldíos en el centro de la ciudad y al estancamiento en la movilidad del submercado de este tipo de tierras. Una revisión de los periódicos locales detectó diversos terrenos que se ofrecían durante varios años consecutivos.

No obstante, se ha encontrado una enorme disparidad de precios en los terrenos que se ofertan en el Distrito Comercial Central, como puede observarse en el Cuadro 3. Esto podría explicarse tanto por la poca movilidad del

CUADRO 3

## Oferta de terrenos en el Distrito Comercial Central de San Salvador

Ubicación	Área (m <sup>2</sup> )	Precio/m <sup>2</sup> (US\$)	Precio Total (US\$)
<i>1992</i>			
Zona Mercado Central, Av. Isidro Menéndez	881		
Terreno contiguo al Hotel San Carlos	1.320		
Lote sobre la 2ª Av. Norte	1.000	35,43	35.428,57
Terreno en el centro de San Salvador	500		
Terreno sobre la 10ª Av. Sur, en el barrio La Vega	1.140	28,57	32.571,43
Terreno en la zona del Parque Bolívar	1.200	114,29	137.142,86
Terreno en la Calle Arce #70	367		
Terreno céntrico	600		
Terreno en zona céntrica	432		
Terreno de esquina, entre la 9ª Av. Norte y 3ª Calle Poniente	817		
Terreno sobre 6ª Av. Norte	1.092	57,14	62.400,00
<i>1993</i>			
Terreno sobre 6ª Av. Norte	1.092	57,14	62.400,00
Terreno de esquina, entre la 9ª Av. Norte y 3ª Calle Poniente	817		
Terreno sobre la 4ª Calle Oriente, # 838	2.800	34,29	96.000,00
Terreno sobre la 5ª Av. Norte, cerca de la Universidad Tecnológica	1.200	45,71	54.857,14
Terreno céntrico, cerca de la Iglesia Concepción	2.098		
<i>1994</i>			
Terreno con construcción y línea telefónica, sobre la 19ª Av. Sur #310, frente al taller DIDEA	354		
Terreno frente al Mercado Central	450	251,43	113.142,86
Terreno sobre 10ª Av. Sur, Barrio San Jacinto	1.500		
Terreno al costado oriente del Mercado Central			
Lote comercial céntrico, cerca del Supermercado El Sol	900		
Lote entre la 8ª Calle Oriente y 6ª Av. Sur	1.763	96,00	169.248,00
Propiedad de esquina sobre 12ª Calle Poniente, cerca del Mercado Central (tiene 400 m <sup>2</sup> )	525	120,00	63.000,00
Terreno ente Alameda Juan Pablo II y 1ª Calle Poniente	12.000	52,34	628.114,29
<i>1995</i>			
Lotes para parqueo frente al Banco Central de Reserva, sobre la Alameda Juan Pablo II	461	148,80	68.596,80
Lote en el centro de San Salvador	1.400		

*continúa*

## CUADRO 3

## Oferta de terrenos en el Distrito Comercial Central de San Salvador (continúa)

Ubicación	Área (m <sup>2</sup> )	Precio/m <sup>2</sup> (US\$)	Precio Total (US\$)
<i>1995</i>			
Lote de esquina sobre 1ª Calle Poniente #202	636		
Terreno sobre Av. España, cerca del Mercado San Miguelito	850	161,37	137.165,71
Terreno atrás de la Universidad Tecnológica, sobre la 1ª Calle Poniente	700		
Terreno en el Centro de San Salvador	2.070	82,86	171.514,29
Terreno en zona del Mercado Central			
<i>1996</i>			
Terreno sobre Av. Isidro Menéndez, cerca del Mercado Central	600		
Terreno en zona del Cine Central			
Terreno zona Mercado Central			
Terreno entre 3ª Av. Norte y Alameda Juan Pablo II	610	182,86	111.542,86
<i>1997</i>			
Terreno en zona Mercado Central	700	102,06	71.440,00
Terreno frente al parque Infantil, sobre la Alameda Juan Pablo II	610	140,57	85.748,57
Terreno sobre la 6ª Calle Poniente, cerca del Cementerio General	466		
Terreno en la zona del Mercado Central, entre la 10ª y 12ª Calle Poniente.	2.000	85,71	171.428,57
Terreno sobre la Alameda Juan Pablo II, en zona de Cine Majestic	400	242,86	97.142,86
Terreno en zona del Mercado Central	756		
Terreno en zona del Cine México			
Terreno sobre Calle Arce	800	114,29	914.285,71
Terreno sobre Alameda Juan Pablo II, entre Av. España y 1ª Av. Norte	1.300		
Terreno sobre 5ª Calle Poniente	669	136,00	90.984,00
Terreno entre la 1ª y 3ª Calle Poniente	813		
Terreno en Barrio La Vega	600	52,34	31.405,71

Fuente: Elaboración propia, a partir de información periodística seleccionada durante un mes al año al azar, repitiendo el mismo mes para todos los años.

Nota: durante todos estos años, el precio de la moneda salvadoreña (el colón) no ha variado mucho con respecto al dólar, oscilando entre los 8,70 y 8,80 colones por dólar. Por ello, para la conversión de los precios al dólar, se tomó la tasa promedio de 8,75 colones por dólar.

mercado, como por las características de las ubicaciones. Todo lo anterior se confirma al hacer una revisión de los datos sobre la oferta de lotes baldíos en el DCC, constituyendo así una seria limitación a la inversión en gran escala, en esta tierra vacante.

De alguna manera estos terrenos pueden ser de interés para los medianos y pequeños comerciantes que, sin embargo, enfrentan dos restricciones. Por un lado, la estructura actual del sistema financiero, caracterizada por altas tasas de interés y por la rigidez de sus requisitos (como las hipotecas), restringe fuertemente el acceso al financiamiento para la adquisición y construcción en estas tierras. Por otro lado, su relativa dispersión geográfica dificulta la concentración de las inversiones, disminuyendo así su posible rentabilidad efectiva y haciéndolas poco atractivas.

### **La estructura de la propiedad y la cuestión impositiva**

En el caso del Distrito Comercial Central, todos los lotes baldíos identificados son de propiedad privada, por lo que el papel del Estado en cuanto a dirigir un proceso de inversión sobre ellos es mínimo. Lo es más aún cuando los instrumentos para la gestión del suelo son inexistentes o francamente obsoletos.

Al derogarse el impuesto al patrimonio inmobiliario en 1992, como parte del proceso de modernización tributaria al nivel nacional, quedaron vigentes sólo los impuestos y tasas municipales. Por otra parte, la recaudación del impuesto patrimonial se captaba por el gobierno central.

En la municipalidad de San Salvador existen básicamente dos tipos de tributos que afectan a la propiedad:

1. los impuestos que gravan<sup>9</sup> los activos de las personas naturales o jurídicas, sucesiones o fideicomisos; y/o la actividad comercial, industrial y/o de servicios.
2. las tasas por la prestación de servicios municipales,<sup>10</sup> los cuales recaen sobre los inmuebles, aplicándosele al área de los mismos, así como a las superficies de las plantas subterráneas y a las plantas altas. Estas tasas por servicios incluyen el aseo y el alumbrado públicos, así como la tasa de ornato, diferenciada por zonas y por el estado de la construcción del inmueble.

Estos tributos presentan tal grado de desfase que sus montos no corresponden a las necesidades de recaudación de la municipalidad. Los impuestos

---

<sup>9</sup> Según el Art. 4 de la Ley General Tributaria Municipal, son impuestos municipales, los tributos exigidos por los municipios, sin contraprestación individualizada alguna.

<sup>10</sup> Según el Art. 5 de ley anteriormente mencionada, son tasas municipales, los tributos que se generan en ocasión de los servicios públicos de naturaleza administrativa o jurídica prestados por los municipios.

y las tasas son tan bajas, al igual que las multas, que desincentivan su pago,<sup>11</sup> ayudando a que los contribuyentes caigan en mora. Pese a su escaso valor, a la larga y al aplicárseles los intereses correspondientes, los montos adeudados llegan a representar, en muchos casos, sumas impagables. Al encontrarse una propiedad morosa con la municipalidad, le son denegados todos los permisos para construcción, incluyendo las remodelaciones, lo que supone un obstáculo más a los esfuerzos de rehabilitación del área.

Es mediante el pago de este tipo de gravámenes, tanto impuestos como tasas municipales, que se genera la solvencia de las propiedades,<sup>12</sup> lo cual no implica una política expresa de manejo y gestión de tierra vacante. Contrariamente a lo que sería deseable, lo que ocurre es que cuando la municipalidad detecta algún terreno baldío, ajusta las tarifas a pagar de acuerdo a la ley, siendo éstas, por lo general, más bajas que las pagadas anteriormente. Así, en ningún caso, la aplicación de estos gravámenes supone un estímulo a la ocupación o puesta en mercado de los lotes baldíos.

La insolvencia tiene una fuerte incidencia sobre la dinámica del mercado inmobiliario, dado que es indispensable contar con la solvencia municipal para efectuar las operaciones de compraventa y, a continuación, realizar la inscripción al Registro de la Propiedad.

En el país se está trabajando en dos catastros: el de la municipalidad de San Salvador y el nacional. Hasta abril de 1999, era necesario contar con la solvencia municipal para obtener permisos de construcción. Con respecto a la compraventa, el catastro nacional suprimió el requisito de poseer la solvencia municipal para poder inscribir cualquier propiedad dentro del registro nacional. Ello posibilitó la realización de muchas transacciones sin tener que contar con la aprobación municipal. Sin embargo, la existencia de litigios por herencia no resueltos sobre una serie de propiedades impide que un buen número de casos puedan ser transados en este submercado.

## **Los proyectos de construcción durante los años recientes en el Distrito Comercial Central**

Al observar los datos sobre los proyectos de construcción que se han ejecutado durante los últimos años en el Distrito Comercial Central de San Salvador, son visibles algunas cuestiones interesantes (MacCormack & Cía, 1996). En primer lugar, se nota el rápido crecimiento de los precios promedio, tanto de la tierra vacante como de las edificaciones, lo que dificulta el acceso a la tierra en el área central, especialmente por el hecho de que la mayoría de la actividad económica pertenece al sector informal o a la pequeña y mediana empresa

---

<sup>11</sup> Dado que a la población le significan costos de transporte y tiempo.

<sup>12</sup> La solvencia municipal es la garantía de que la municipalidad, en este caso, extiende al contribuyente, el cual puede ser el dueño o responsable de la propiedad, por haber pagado todas las tasas, contribuciones y/o impuestos determinados por la ley, hasta el período en que la solvencia es solicitada.



CUADRO 4

### Desarrollo de proyectos de construcción en el Distrito Comercial Central de San Salvador

Año	Tipo	Número de Proyectos	Costo de la Tierra (US\$/m <sup>2</sup> )	Costo de la Construcción (US\$/m <sup>2</sup> )
<i>Proyectos Habitacionales</i>				
1992	Apartamentos	1	21,71	131,94
1990	Centro Habitacional	1	20,05	80,27
1994	Centro Habitacional	1	71,43	335,34
1995	Centro Habitacional	1	58,79	213,97
1988	Condominio Residencial	1	22,86	96,77
1989	Condominio Residencial	2	22,24	68,11
1990	Condominio Residencial	1	17,59	125,73
1991	Condominio Residencial	4	30,28	105,26
1993	Condominio Residencial	2	108,91	292,19
1994	Condominio Residencial	1	97,14	364,92
<i>Proyectos Comerciales</i>				
1987	Centros Comerciales	11	42,57	144,78
1988	Centros Comerciales	18	36,58	158,97
1989	Centros Comerciales	8	55,07	161,25
1990	Centros Comerciales	5	41,63	158,33
1991	Centros Comerciales	7	48,77	200,27
1992	Centros Comerciales	2	68,84	279,83
1993	Centros Comerciales	4	66,17	290,85
1994	Centros Comerciales	6	93,06	354,99
1995	Centros Comerciales	1	227,19	378,99

Fuente: MacCormack & Cía, 1996.

formal, así como la pertenencia de la mayoría de los habitantes a los estratos de menores ingresos.<sup>13</sup>

Ha existido un mayor desarrollo de proyectos comerciales que de proyectos habitacionales, tanto en virtud del grado de deterioro del área central como de la actual Ley de Inquilinato, que hace poco atractiva la inversión en viviendas dentro de esta zona. En los últimos años, se observa una disminución en la construcción de los centros comerciales, fenómeno que además del acelerado crecimiento de los precios, se encuentra asociado a la informalización de la economía y al deterioro de esta área.

El escaso dinamismo del sector de la construcción en el Distrito Comercial Central y el predominio de los centros comerciales (pequeños conjuntos de locales destinados al comercio al por menor) por sobre la vivienda acentúan

<sup>13</sup> El aumento generalizado de precios en el sector inmobiliario tiene su base en el crecimiento económico después de la guerra (entre 1992 y 1996), lo que generó una expansión fuerte del sector de la construcción.

las dificultades para lograr una verdadera recuperación y revitalización de esta área de la ciudad. Además, buena parte de los proyectos desarrollados hacia finales de la década de los años ochenta no constituyen más que la sustitución de la infraestructura dañada por el terremoto de 1986, reforzando así la idea del estancamiento del mercado de suelo en la zona, sin que se generen procesos multiplicadores de la inversión en la misma.

## Uso potencial y papel de la tierra vacante en la rehabilitación del Distrito Comercial Central

El examen de la situación de la tierra vacante en el Distrito Comercial Central de San Salvador muestra que su peso en el área total es mínimo en el momento actual, aunque podría verse bastante incrementado, considerándose el fenómeno denominado *tierra vacante latente*. Además de su escaso peso, esta tierra vacante se caracteriza por su división en lotes de pequeñas dimensiones e irregulares formas, que se encuentran dispersos en toda el área, con pocas zonas de concentración. No se conoce exactamente el grado de concentración de la propiedad de esta tierra vacante.

Este submercado de tierras presenta escaso dinamismo debido a las restricciones del marco legal, a las regulaciones existentes y al sistema tributario que rige para el área central de la ciudad, además del acentuado proceso de degradación física que presenta.

Así, el papel de la tierra vacante en la rehabilitación del Distrito Comercial Central de la ciudad es, en este momento, bastante limitado por las condiciones descritas, pese al fuerte dinamismo de las actividades económicas, formales e informales instaladas en el área. Esto constituye un importante factor para plantear proyectos de rehabilitación de la misma, siempre que se modifiquen la legislación y la normatividad existentes, se modernice el catastro y el sistema tributario, y sobre todo, se diseñen e implementen nuevos instrumentos para la gestión de la tierra, particularmente los incentivos de carácter económico. La discusión sobre esta cuestión con los responsables del Consejo Nacional para la Cultura (CONCULTURA), y los Gerentes de los Departamentos de Control Territorial y de Proyectos de la Alcaldía Municipal de San Salvador, confirma la apreciación anterior.

Existe actualmente consenso en reconocer que para rehabilitar el centro de la ciudad, es necesario e impostergable recuperar la función habitacional y los espacios públicos, haciendo del centro un espacio rentable y atractivo para los inversionistas. La solución para los problemas sociales, la delincuencia, la proliferación de las ventas ambulantes y la congestión del tráfico se dará como consecuencia de un proceso de rehabilitación integral.

En este momento, ante la ausencia de políticas e instrumentos que aborden integralmente los problemas anteriores, y a pesar de haberse comenzado a implementar el Plan de Rescate del Centro Histórico de San Salvador, prevalecen las acciones puntuales por parte de distintas instituciones. CONCULTURA ha estado restaurando el Palacio Nacional; el Arzobispado impulsa la cons-

trucción de la nueva Catedral Metropolitana; la Alcaldía está recuperando las plazas centrales y trata de reordenar la ubicación de las ventas ambulantes en el centro de la ciudad; el Viceministerio de Transporte comienza a reestructurar el sistema de transporte público.

Aunque CONCULTURA cuente con una serie de acciones que intentan conservar el patrimonio arquitectónico y la trama urbana original del centro de la ciudad, las normas urbanísticas y constructivas de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador tienen un carácter general, y aún no se ha podido aprobar la nueva normativa propuesta en el Plan de Rescate del Centro Histórico.

Desde el punto de vista tributario, es indispensable contar con un impuesto predial y utilizarlo no sólo como instrumento de recaudación, sino también de desarrollo urbano. Respecto a la tierra vacante, deberán establecerse estímulos a la construcción, su inserción en el Plan de Rescate del Centro Histórico, y la constitución de consorcios de distintos tipos para promover su ocupación. Los impuestos disminuidos por ocupación de tierra vacante, la creación de distritos tributarios especiales o la declaratoria de zonas de interés social son algunas de las posibilidades al respecto.

Se plantea que las tierras vacantes pueden constituir un factor clave para la recuperación de la función habitacional, además de contribuir al reordenamiento de las actividades económicas. Ello exige, sin embargo, una profunda modernización de la estructura de la institucionalidad que debe guiar el proceso de recuperación del área central de la ciudad. La reciente creación de la Oficina de Rescate del Centro Histórico, y la creación de una “Corporación de Desarrollo del Centro Histórico,” integrada por la Municipalidad y la empresa privada, constituyen pasos iniciales en este sentido.

Entre las primeras propuestas que se están esbozando, se encuentra la construcción de nuevos conjuntos de vivienda en altura, bajo régimen de condominio; estacionamientos y centros comerciales y de recreación para diferentes sectores sociales, aunque dirigidos sobre todo a los sectores de la población que utiliza el área central más intensivamente (estudiantes, empleados públicos, etc.). Sin embargo, para la utilización de la tierra vacante existente, es indispensable conocer con exactitud la estructura de propiedad, con el objetivo de plantear la posibilidad de concentrar, en la medida de lo posible, los terrenos vacantes dispersos con terrenos actualmente ocupados, cuyas edificaciones tienen poco valor o carecen prácticamente de éste, y que constituyen, en muchos casos, lo que hemos denominado *tierra vacante latente*.

## Referencias Bibliográficas

- Clichevsky, Nora (1997). “La tierra vacante en Buenos Aires. Apéndice metodológico.” LILP.  
FUNDASAL (1976). *La vivienda popular urbana en El Salvador*, San Salvador.
- Lungo, M. y Baires, S. (1988). “San Salvador 1880–1930: la lenta consolidación de la capital salvadoreña,” en *Estructuración de las capitales centroamericanas*, Fernández, R. y Lungo, M. (compiladores), EDUCA, San José.


- Lungo, Mario (1988). "San Salvador: el hábitat popular después del terremoto," en *Medio Ambiente y Urbanización* N° 24, Buenos Aires.
- (2000). "Downtown San Salvador: Housing, Public Spaces and Economic Transformation," en Polèse, Mario y Stren, Richard (editores). *The Social Sustainability of Cities: Diversity and the Management of Change*. Toronto University Press, Toronto.
- (por publicarse). "La vivienda de San Salvador," en Mesías, Rosendo y Alejandro Suárez, *La vivienda en los centros históricos en América Latina*. Programa Latinoamericano de Ciencia y Tecnología (CYTED) y CENVI, México.
- MacCormack, Joseph & Cia. (1996). *Base de datos de registros de los financiamientos bancarios al sector de la construcción*.
- Umaña, Carlos (1996). *Indicadores urbanos y de vivienda de las tres principales ciudades de El Salvador*. VMVDU-OPES-GTZ.
- Viceministerio de Transporte—VMT (1997). *Plan de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador*. San Salvador.
- Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano—VMVDU (1987). *Diagnóstico habitacional en cinco Distritos prioritarios en San Salvador*. Mimeo, San Salvador.
- (1997). *Plan de Desarrollo del Área Metropolitana Ampliada de San Salvador*. San Salvador.

# Sobre el Lincoln Institute

El Lincoln Institute of Land Policy es una institución educativa sin fines de lucro, establecida en el año 1974. Con sede en Cambridge, Massachusetts, el Instituto cuenta con una presencia especial en América Latina desde 1993. Como escuela, su misión es estudiar y educar sobre temas relacionados a las políticas del suelo, incluyendo la economía del uso del suelo y los impuestos sobre la tierra. El Instituto es auspiciado principalmente por la Fundación Lincoln, establecida en 1947 por John C. Lincoln, industrialista de Cleveland, Ohio, quien se inspiró en las ideas de Henry George, el economista político y filósofo social americano del siglo XIX.

Los objetivos del Instituto son integrar la teoría y práctica de la política del suelo y entender las fuerzas multidisciplinares que la influyen. Mediante el desarrollo curricular, cursos de formación y capacitación, conferencias, y publicaciones, el Instituto Lincoln busca mejorar la calidad del debate y divulgar conocimiento sobre temas críticos a través de sus departamentos temáticos—planificación y desarrollo y valoración e impuestos—y su programa sobre América Latina y el Caribe.

El Instituto no adopta un punto de vista particular, sino que intenta reunir a académicos, políticos, funcionarios y ciudadanos con una variedad de formaciones y experiencias para estudiar, reflexionar e intercambiar puntos de vistas sobre las políticas del suelo y fiscales. El objetivo del Instituto es tener un impacto—hacer una diferencia hoy y ayudar a los hacedores de políticas a planificar para mañana. El Instituto promueve y practica la igualdad de oportunidades en empleo y admisiones.

 Lincoln Institute of Land Policy  
113 Brattle Street  
Cambridge, MA, USA 02138-3400

Teléfono: 617/661-3016 x127 o 800/LAND-USE (526-3873)

Fax: 617/661-7235 o 800/LAND-944 (526-3944)

Correo electrónico: [help@lincolninst.edu](mailto:help@lincolninst.edu)

Web: [www.lincolninst.edu](http://www.lincolninst.edu)