

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.
LIMITADA

LC/L.678
2 de abril de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

Segundo Seminario sobre "Gestión metropolitana: transporte y medio ambiente urbano" organizado por el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (CNUDR), con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a través de la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, y la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Sao Paulo.

Sao Paulo, Brasil, 16 al 19 de junio de 1992

ADMINISTRACION, CONTROL Y GESTION DE LA TIERRA URBANA
EN EL AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Este documento fue preparado por la señora María Adela Igarzabal de Nistal, de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. Una primera versión del texto fue presentada al Primer Seminario Internacional sobre Gestión de la Vivienda y la Tierra en Areas Metropolitanas (Sao Paulo, Brasil, del 1° al 5 de octubre de 1991) como parte del Proyecto UNCRD/RES/563/91: "Mejoramiento de la gestión del medio habitado en áreas metropolitanas de América Latina". Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de la autora, y pueden no coincidir con las de los organismos organizadores.

INDICE

	<u>Página</u>
Síntesis	v
I. DESCRIPCION DEL AREA METROPOLITANA	1
II. USO DE LA TIERRA EN EL AREA	4
A. DISTRIBUCION DE LOS USOS DE LA TIERRA	4
B. TENENCIA DE LA TIERRA	9
C. REGISTRO DE LA TIERRA	9
III. OFERTA DE TIERRA URBANA. MERCADO Y PLANEAMIENTO	12
A. EVOLUCION DE LA OFERTA	12
B. EL MERCADO INMOBILIARIO	14
C. IMPACTO DE LA REGULACION SOBRE LA OFERTA	16
IV. EL MERCADO DE LA TIERRA URBANA	17
A. ESTRUCTURA DEL MERCADO: RELACIONES INTRAURBANAS	17
B. COMPOSICION Y CAMBIOS EN LA DEMANDA DE TIERRA URBANA	19
C. COMPORTAMIENTO PREVISIBLE DE LA DEMANDA	21

Síntesis

El Area Metropolitana de Buenos Aires se ubica sobre la pampa húmeda y se extiende en casi 4 000 km²; albergando a una población de 11 000 000 de habitantes. Constituye el área de mayor concentración económica y poblacional del país y abarca una pluralidad de jurisdicciones, tanto territoriales como administrativas. Esa situación no ayuda a articular soluciones integradas para el área.

Se observa una oferta excesiva de tierra urbana vacante y carencia de servicios básicos, motivada en parte por las bajas densidades de las zonas deficitarias, que no alcanzan al umbral técnico-económico mínimo necesario para proveer esos servicios. La propiedad urbana está subdividida en lotes pequeños. La oferta de tierra en alquiler es casi inexistente y no se aplica la figura del lease para la propiedad de la tierra.

El mercado inmobiliario está reglado por el libre juego de la oferta y la demanda en función de la disponibilidad de tierras y de las ventajas de localización que ofrecen unas áreas con respecto a otras. En este contexto existe un tramo de población, el 3.65% dentro del Gran Buenos Aires, que no puede acceder al mercado formal y resuelve su situación formando asentamientos precarios, por lo general sobre tierras fiscales. Las cifras consignadas en el documento se apoyan, casi en su totalidad, sobre los datos del censo nacional de 1980. A la fecha sólo se cuenta con datos globales y provisionales del censo nacional de 1991.

I. DESCRIPCION DEL AREA METROPOLITANA

En el decenio de 1980 se han dado algunos pasos para encarar el estudio integral del Area Metropolitana. El Consejo Federal de Inversiones (CFI), de acuerdo con la Provincia de Buenos Aires, llamó a concurso, en 1983, para realizar un "Estudio integrado para el ordenamiento urbano y la coordinación de la inversión pública en el Gran Buenos Aires". El concurso fue a dos pruebas, superó la fase de preselección de consultores, pero no se adjudicó. En 1984 la Municipalidad de Buenos Aires, el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires celebraron un Acuerdo "...a los fines de llevar a cabo acciones mancomunadas, tendientes a mejorar las condiciones de funcionalidad y habitabilidad del Area Metropolitana...". Posteriormente, en 1987, se creó la Comisión Nacional del Area Metropolitana de Buenos Aires (Conamba), organismo asesor del Poder Ejecutivo Nacional "...en lo concerniente a la política metropolitana y en lo inherente al Acuerdo celebrado el 8 de noviembre de 1984...".

En esa época se creó en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires el Centro de Información Metropolitana. Este Centro ha puesto en marcha un sistema de información territorial referido al Area Metropolitana de Buenos Aires. Tiene entre sus objetivos constituir una base de datos georeferenciada que sirva de apoyo para la formulación de políticas respecto al área, apoyadas en la realidad con un mayor nivel de certeza.

No obstante, y a pesar de los intentos señalados, hasta la fecha no existe una autoridad que actúe sobre el área, ni una delimitación oficial sobre lo que se considera Area Metropolitana de Buenos Aires dentro de esta aglomeración urbana. En el presente trabajo se considera Area Metropolitana la formada por la Capital Federal y los 19 municipios de la Provincia de Buenos Aires que integran el Gran Buenos Aires, en coincidencia con el criterio adoptado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
 AREA METROPOLITANA: POBLACION SEGUN CENSOS NACIONALES

Municipio	1869	1895	1914	1947	1960	1970	1980	1991	Variaciones 1980/1991
01 Capital Federal	187 346	663 854	1 575 814	2 981 043	2 966 634	2 972 453	2 922 829	2 960 976	1.3
02 Alte. Brown	a/	5 738	14 094	39 700	136 924	245 017	331 919	449 105	35.3
03 Avellaneda	8 003	18 574	144 739	273 839	326 531	337 538	334 145	346 620	3.7
04 Berazategui	b/	b/	b/	b/	b/	127 740	201 862	243 690	20.7
05 E. Echeverría	a/	a/	5 047	19 068	69 730	111 150	188 923	276 013	46.1
06 Florencio Varela	b/	2 491	5 174	10 480	41 707	98 446	173 452	253 554	46.2
07 Gral. San Martín	2 867	7 097	50 852	269 514	278 751	360 573	385 625	407 506	5.7
08 Gral. Sarmiento	c/	5 168	12 726	46 413	167 160	315 457	502 926	648 891	29.0
09 La Matanza	3 248	4 498	17 935	98 471	401 738	659 193	949 566	1 121 164	18.1
10 Lanús	d/	d/	d/	244 473	375 428	449 824	466 980	466 765	-0.0
11 Lomas de Zamora	1 723	17 232	59 874	127 880	272 116	410 806	510 530	572 769	12.2
12 Merlo	2 469	3 595	6 990	19 685	100 146	188 868	292 587	390 031	33.3
13 Moreno	2 329	3 278	4 836	15 101	59 338	114 041	194 440	287 188	47.7
14 Morón	3 488	7 880	24 624	110 344	341 920	485 983	596 420	641 541	7.6
15 Quilmes	6 809	12 048	38 783	123 132	317 783	355 265	446 587	509 445	14.1
16 San Fernando	4 154	11 324	24 660	44 666	92 302	119 565	133 624	144 761	8.3
17 San Isidro	3 955	9 912	19 092	90 086	188 065	250 008	289 170	299 022	3.4
18 Tigre	3 329	8 978	16 691	58 348	91 725	152 335	206 349	256 005	24.1
19 Tres de Febrero	e/	e/	e/	e/	263 391	313 460	345 424	349 221	1.1
20 Vicente López	f/	f/	12 100	149 958	247 656	285 178	291 072	289 142	-0.7
Total	229 720	781 667	2 034 031	4 722 201	6 739 045	8 352 900	9 764 430	10 913 409	

a/ Includido en San Vicente
 b/ Includido en Quilmes

c/ Includido en Pilar
 d/ Includido en Avellaneda

e/ Includido en Gral. San Martín
 f/ Includido en San Isidro

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Hoy la conurbación ha superado estos límites y alcanza, en forma parcial, los municipios de borde (La Plata, Berisso, Ensenada, San Vicente, Cañuelas, Gral. Rodríguez, Pilar y Escobar). En los límites de esta área urbanizada existe una gran oferta de lotes de tipo urbano sin construir. Esta corona invisible, pero sobre la cual se ejercen derechos reales e incontrovertibles de propiedad, y por ende de subdivisión, constituye una extensión potencial del Área Metropolitana que, sin duda, agravará en el futuro los problemas estructurales existentes.

Desde el punto de vista físico-espacial esta identidad ocupa una superficie de casi 4 000 km², incluyendo la zona del Delta perteneciente a los municipios de Tigre y San Fernando, y cuenta con una población de aproximadamente 11 000 000 de habitantes. Constituye el área de mayor concentración nacional. La población es diez veces mayor que la de los conglomerados que le siguen en importancia, Gran Córdoba y Gran Rosario. Paralelamente, concentra el mayor porcentaje de la población económicamente activa, del empleo, y de la producción industrial y de servicios del país.

Institucionalmente es el resultado de una pluralidad de jurisdicciones que imponen cortes en el ejercicio de las potestades públicas, situación que ha influido negativamente, hasta el presente, en la formulación de una política explícita de desarrollo y ordenamiento. Además, desde el punto de vista funcional, tienen competencia sobre el área distintos organismos sectoriales de nivel nacional, provincial y municipal, responsables de la prestación de servicios de infraestructura y de equipamiento.

II. USO DE LA TIERRA EN EL AREA

A. DISTRIBUCION DE LOS USOS DE LA TIERRA

No existe una estimación actualizada de la distribución de los usos de la tierra en el Area Metropolitana de Buenos Aires. El estudio más completo de los últimos tiempos es el de la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo de la Provincia de Buenos Aires, de 1978. Este consideraba el Eje Metropolitano como unidad funcional a nivel provincial. Comprendía la Capital Federal y 51 municipios de la provincia, la densidad media del área era de 172.2 hab/km². (Véase el mapa 1 en la página 5).

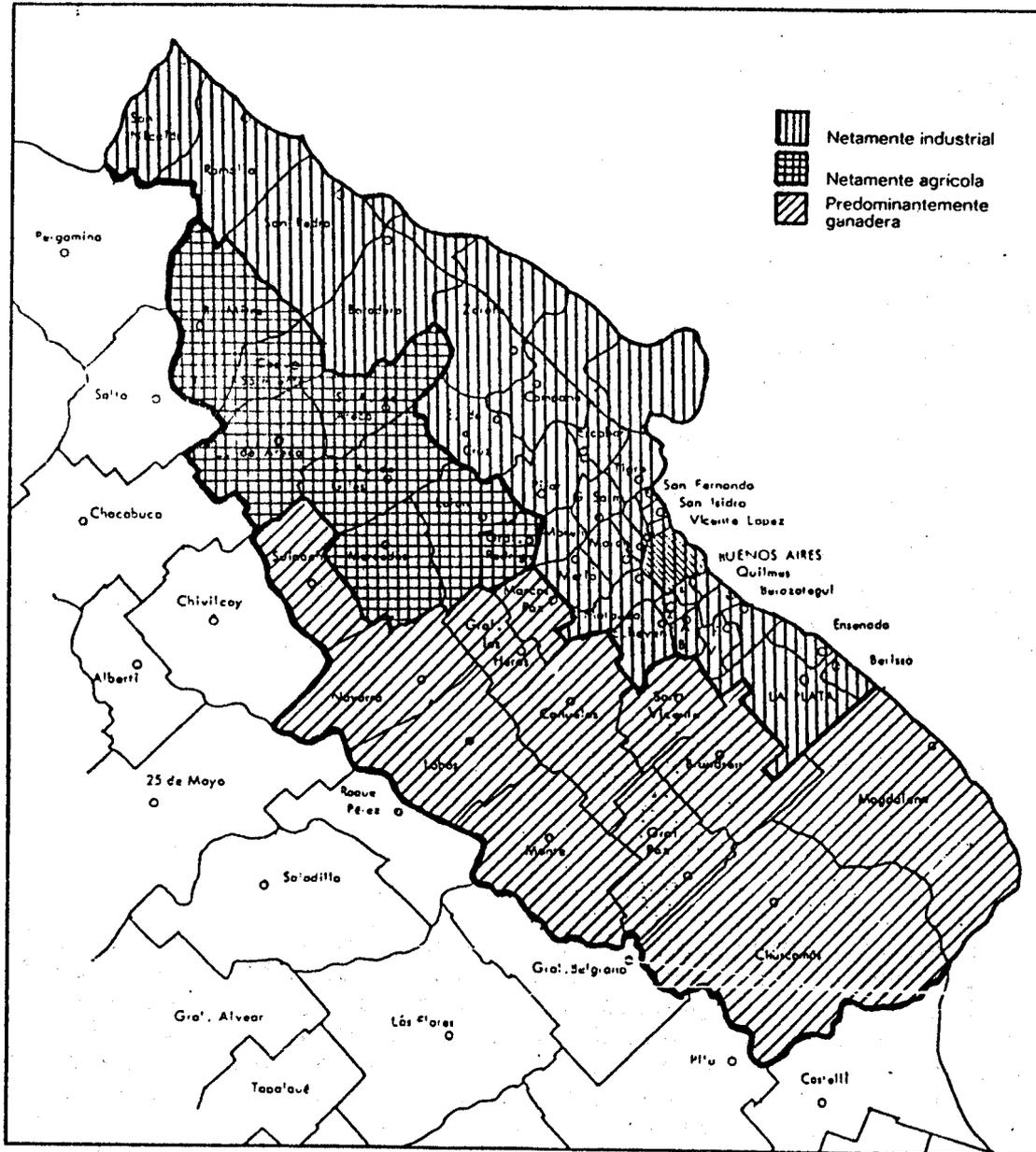
A base de los indicadores demográficos y económicos analizados se determinaban dentro de este eje, tres zonas económicas: el borde fluvial-industrial desde el Gran La Plata hasta la ciudad de San Nicolás; la zona noroeste predominantemente agrícola; y la zona oeste-sureste, dedicada preferentemente a la ganadería. En el área se observa, además, un fuerte proceso de terciarización con desplazamiento de las actividades agropecuarias hacia el interior de la provincia.

El foco de mayor concentración en esta región urbana es el Area Metropolitana de Buenos Aires, con la mayor densidad demográfica y económica. La urbanización acompaña el sistema vial principal y alcanza, en forma discontinua, los núcleos de Zárate-Campana, hacia el norte, y el Gran La Plata hacia el sur.

Según datos de 1980, el Area Metropolitana alojaba el 76% de la población de la Provincia de Buenos Aires y el 39% de la población nacional. Estimaciones realizadas a partir de documentación fotocartográfica, indican que el área estaba ocupada para esa época por urbanizaciones en el 45%, 6% por grandes equipamientos, 15% por reservas naturales y 34% por usos no urbanos: horticultura, granjas, criaderos, etc.

A base de información actualizada, provista por imágenes de satélite, es posible espacializar estos datos. La conurbación adopta una forma tentacular que se apoya sobre las principales líneas regionales de acceso. A partir de estos ejes la densidad residencial decae y cubre en forma gradual los espacios intersticiales que se crean. Estos espacios acompañan, de alguna manera, las cuencas generadas por los principales ríos que recorren el área: Luján, Reconquista y Matanza, tributarios del Río de la Plata. (Véase el mapa 2 en la página 6).

Mapa 1

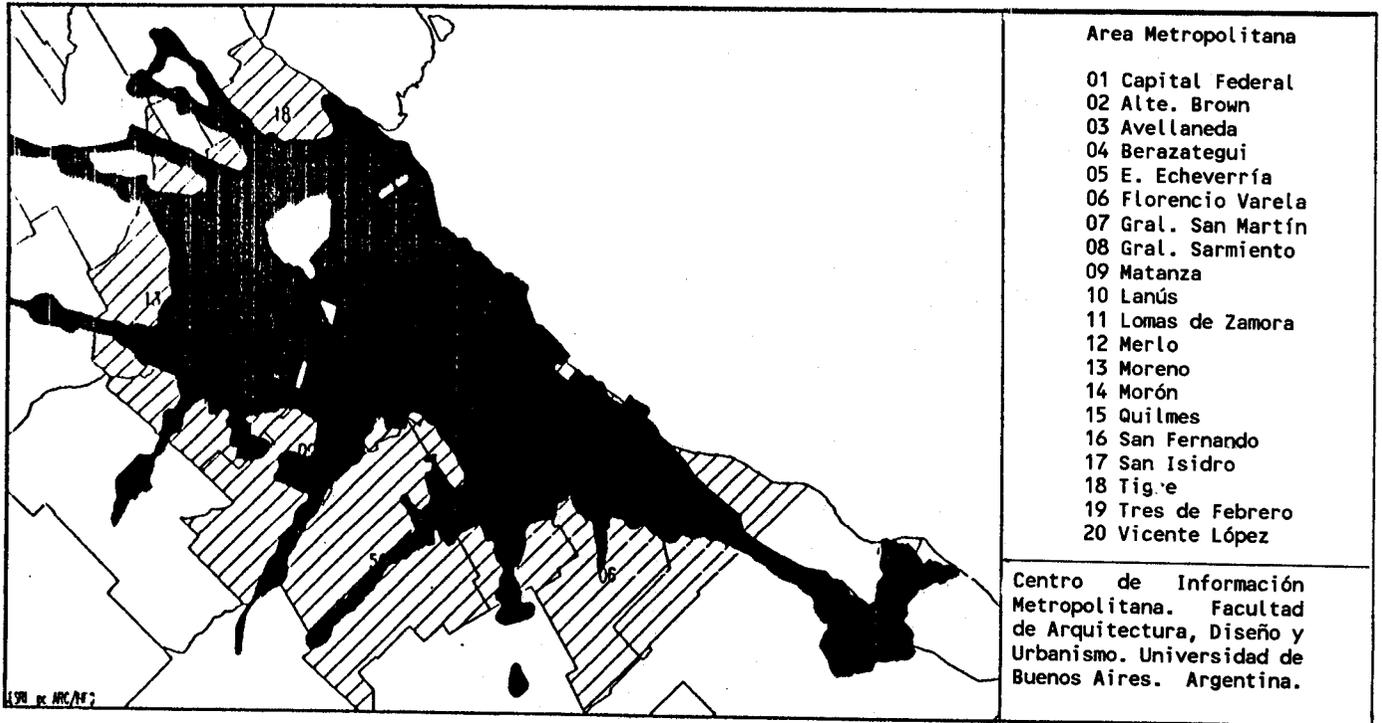
EJE METROPOLITANO DE BUENOS AIRES:
ACTIVIDAD ECONOMICA PREDOMINANTE

Fuente: Secretaría de Planeamiento y Desarrollo, 1978.

Mapa 2

RIO DE LA PLATA

(■ Area urbanizada)



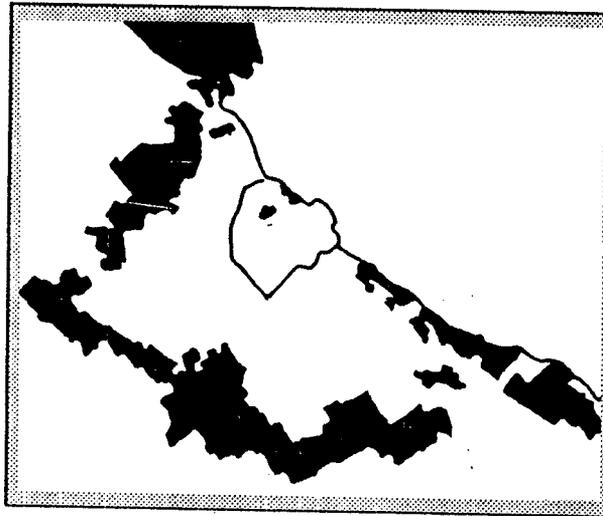
Fuente: Elaboración del autor.

Las mayores extensiones de espacios abiertos dentro del Area Metropolitana coinciden con los grandes equipamientos metropolitanos: aeropuerto internacional y bosques de Ezeiza; guarnición militar de Campo de Mayo; y bases aéreas de Palomar, San Justo y Morón. Estas áreas, junto con las que bordean al río Reconquista, el Parque Pereyra Iraola, la zona de quintas de la costa --desde Avellaneda hasta Berazategui-- y el Delta Bonaerense, constituyen la mayor reserva de tierras potencialmente aptas para integrar un sistema de espacios verdes regionales fuera del perímetro de la Capital Federal y, a la vez, permitir una mejor adecuación de su estructura física-espacial. En efecto, algunos de estos espacios indivisos forman verdaderos enclaves que dificultan la correcta vinculación radial del área.

En 1977 se creó el Cinturón Ecológico del Area Metropolitana de Buenos Aires, Sociedad del Estado (Ceamse). Este organismo surgió de un acuerdo entre la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Se ocupó de desarrollar actividades de recolección de residuos sólidos y de su eliminación final como relleno sanitario, del tratamiento y eliminación de residuos líquidos y de la habilitación de espacios verdes en toda la metrópoli. A la fecha ha ejecutado obras sobre la cuenca del río Reconquista, Camino del Buen Ayre, y parques de acceso público y semipúblico. Asimismo, ha iniciado estudios técnicos para el arco suroeste del Cinturón Ecológico. Este arco constituiría el cierre del anillo de espacios verdes, hacia el sur. (Véase el mapa 3).

Mapa 3

CEAMSE
Cinturón Ecológico



Fuente: P.H. Randle.

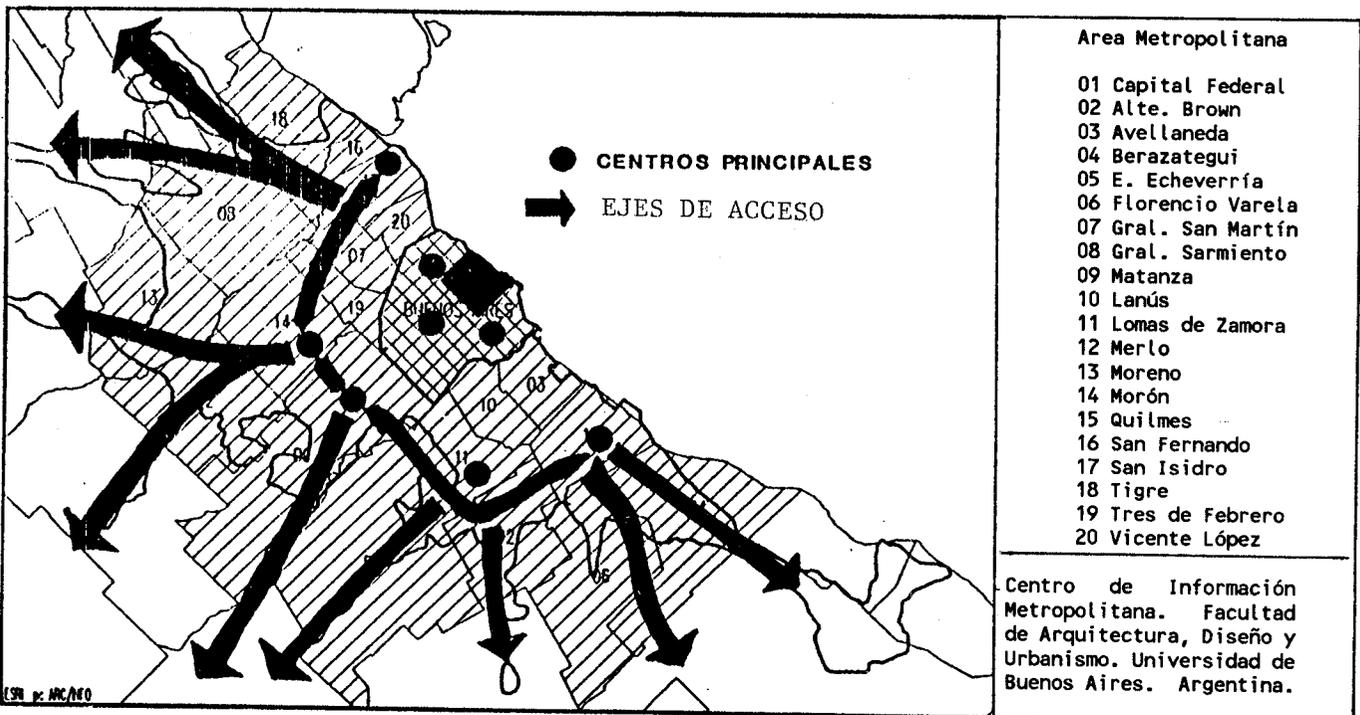
Por la forma en que se ha generado el proceso de urbanización en los últimos decenios, no existen áreas de usos exclusivos y por lo tanto no es posible hablar de procesos de invasión de áreas residenciales o comerciales por otros usos. Existen villas de emergencia, asentamientos ilegales y muchas villas "miseria" pero, por la dimensión de las mismas, no plantean un problema que permita caracterizar al Area Metropolitana. En general se observa una mezcla de actividades, que conviven en cierta armonía.

El corazón del sistema metropolitano es la Ciudad de Buenos Aires, en particular su casco antiguo, sede de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la Nación. Desde 1960, la población de la Capital Federal se mantiene en aproximadamente

3 000 000 de habitantes con una tasa de crecimiento anual medio, muy baja. Un sistema de centros principales, Belgrano, Caballito, Barracas, --dentro de la Capital Federal-- y San Isidro, Morón, San Justo, Lomas de Zamora y Quilmes, --en la Provincia--, organizan en forma espontánea la estructura territorial del área. Las actividades industriales se localizaron, originalmente, sobre la zona sur del aglomerado aprovechando la proximidad de cursos de agua, puertos de ultramar y existencia de mano de obra no calificada. En los últimos años se ha observado una tendencia al desplazamiento de estas actividades hacia la zona norte, aprovechando ventajas comparativas que ésta ofrece. (Véase el mapa 4).

Mapa 4

RIO DE LA PLATA



Fuente: Elaboración del autor.

B. TENENCIA DE LA TIERRA

En la Argentina existe la propiedad privada, según lo establece la Constitución Nacional. Casi todo el territorio nacional se encuentra en manos privadas. En algunos casos en manos de particulares, en otros como propiedad privada del Estado. Quedan fuera de esta figura los bienes públicos del Estado Nacional o Provincial, parques nacionales, parques públicos, plazas, playas, ríos navegables, rutas, calles y toda obra pública construida para utilidad común. No existe la figura del lease para la propiedad de la tierra.

El dominio del bien constituye un derecho real. Cuando el dominio es perfecto nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública establecida por Ley, mediante una justa indemnización. Los propietarios de bienes inmuebles tienen la facultad de enajenarlos y alquilarlos o arrendarlos, tanto a título gratuito como oneroso, a plazos que no superen los diez años. Dentro de este marco jurídico el régimen de tenencia de la tierra es similar tanto para las áreas urbanas como para las rurales.

La transferencia del dominio de un bien inmueble se realiza, entre particulares, por medio de escritura pública, documento que certifica la enajenación de la propiedad o su transferencia por sucesión o herencia cuya inscripción es requerida, en estos casos, por el juez actuante. Las normas vigentes en materia de subdivisión de la tierra en las distintas jurisdicciones son aplicables por igual a la transmisión de dominio por acto entre vivos, como por causa de muerte.

No se dispone de información estadística sobre la distribución de la tenencia de la tierra en el Area Metropolitana. La propiedad urbana está atomizada. No existen grandes propiedades urbanas, ni explotadas en alquiler, en manos de un solo propietario. Se puede afirmar que predominan las tierras en propiedad privada individual, destinadas en su mayor parte al uso residencial. En esta categoría deben incluirse las tierras, originalmente fiscales, en las que se han realizado conjuntos habitacionales de interés social, ya que una vez construidas las viviendas son vendidas con facilidades a largo plazo a los usuarios, transformándose en su propiedad privada.

C. REGISTRO DE LA TIERRA

El proceso de transferencia de la tierra se inscribe en los registros de la propiedad, existiendo uno en cada jurisdicción. Al momento de la inscripción se ordena hacer saber el cambio de dominio a los respectivos catastros para actualizar la información. No obstante, la experiencia indica que los organismos administrativos no siempre poseen actualizada esta información.

La Ley Nacional de Catastro 14159 legisla sobre las dimensiones mínimas de las parcelas urbanas, tanto en frente como en superficie. Rige exclusivamente para la Capital Federal y Territorio Nacional de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sud. Las disposiciones constitucionales atribuyen estas potestades a los gobiernos locales. En 1973 se dictó una Ley de Catastro que presuponía modificar el aludido reparto de competencias constitucionales pero, hasta la fecha, no ha entrado en vigencia.

Existen dos entes administrativos responsables del registro de inmuebles en el Area Metropolitana. En la Capital Federal el Registro de la Propiedad comunica la transferencia a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, que maneja el catastro municipal. En provincia el Registro de la Propiedad informa a la Dirección de Catastro del Ministerio de Economía de la Provincia la actualización del dominio y se encarga de efectuar el revalúo, si correspondiera. En los casos en que la transferencia implique además un cambio en la subdivisión de la tierra, debe intervenir la Dirección de Geodesia, dependiente del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia, responsable de aprobar las subdivisiones de acuerdo con la reglamentación de la Ley 3487. Además, interviene el municipio. Este verifica el cumplimiento de las normas de subdivisión vigentes, según el distrito en el cual se localiza el bien. La actualización del catastro debiera ser mucho mas ágil dentro de la Capital Federal, sobre todo en los casos que impliquen una subdivisión, por la menor extensión relativa del ejido, 5% del total del Area Metropolitana y, fundamentalmente, por la casi inexistencia de tierras indivisas. En esta jurisdicción se observa en los últimos años cierta tendencia a la unificación de parcelas, sobre todo en los distritos centrales donde espontáneamente se está produciendo un lento proceso de renovación urbana.

En 1990 se llamó a licitación para otorgar en concesión el catastro de la Capital Federal, para su gestión y actualización. Se tiene información que la licitación ya ha sido adjudicada pero no ha trascendido aún la forma en que se ha de aplicar el sistema y los plazos en que se cumplirá. En principio se establecía que la actualización no sólo debía estar referida al dominio del inmueble, sino también a su estado. Esta exigencia demanda, por parte del adjudicatario, tareas de actualización que implican relevamientos exhaustivos, como el que efectuó el Centro de Control y Gestión Catastral de España.

En provincia el catastro alfanumérico se aplica desde hace tiempo. Existe inquietud por iniciar un registro gráfico, y así lo han manifestado en diversas oportunidades las autoridades competentes.

El problema de la subdivisión de la tierra no ofrece mayor dificultad en la Capital Federal. El parcelamiento predominante es de 8.66 m de frente por 22 a 60 m de profundidad. En la Provincia de Buenos Aires la Ley 8912, en vigencia desde 1977 con algunas

modificaciones posteriores, regula dentro del territorio provincial, y por ende en la conurbación bonaerense, la subdivisión, uso, ocupación y equipamiento del suelo. Intervienen en su aplicación la Dirección de Geodesia y la Dirección de Desarrollo Urbano, ambas dependientes del Ministerio de Obras Públicas y el órgano competente establecido por cada municipio en el nivel municipal. La Ley 8912 adopta como parcela mínima la de 12 m de frente, aunque prácticamente la totalidad del conurbano ya se encuentra subdividida en 10 m de frente y en superficies de aproximadamente 300 m².

Este sería el proceso de transferencia legal de inmuebles. En las transacciones informales las operaciones están a merced de las modalidades con que se maneja esta franja del mercado, en algunos casos regladas por la buena fe y la palabra empeñada, pero muchas veces manejadas en forma inescrupulosa.

III. OFERTA DE TIERRA URBANA. MERCADO Y PLANEAMIENTO

A. EVOLUCION DE LA OFERTA

En el Area Metropolitana existe una oferta excesiva de lotes urbanos. Históricamente el proceso de subdivisión de la tierra se dio, de preferencia, sobre los bordes del área ya urbanizada, con pingües beneficios económicos para los propietarios y las empresas inmobiliarias promotoras.

Del estudio realizado por la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo de la Provincia de Buenos Aires (véase el cuadro 2) sobre lotes vacantes, se desprende que en 1976 la conurbación bonaerense tenía una capacidad ociosa de parcelas urbanas como para albergar alrededor de 7 500 000 nuevos habitantes, sin agregar un solo lote, cifra que implicaba duplicar la población residente en el área, sin considerar la Capital Federal. Si estos valores se vinculan con la tendencia que presenta el proceso de crecimiento de población no cabe la menor duda que la capacidad de asentamiento del área está sobredimensionada. En números absolutos sigue creciendo la población pero, a partir de 1960, la tasa media anual tiende a disminuir.

Cuadro 2
AREA METROPOLITANA: CAPACIDAD POTENCIAL SEGUN PARCELAMIENTO URBANO, 1976

Municipio	Lotes urbanos existentes			Densidad (Hab/Lote)	Capac. Seg/Parcelam.	
	Edificados	Baldíos	Total		Potencial	Total
01 Capital Federal	---	---	---	---	---	---
02 Alte. Brown	49 448	83 769	133 217	6.42	531 377	848 833
03 Avellaneda	70 124	10 869	80 993	4.87	52 932	394 435
04 Berazategui	25 972	61 294	87 266	6.62	405 766	577 700
05 E. Echeverría	17 667	125 570	143 237	7.75	973 168	1 110 186
06 Florencio Varela	20 632	75 189	95 821	7.26	545 872	695 660
07 Gral. San Martín	79 873	17 519	97 392	5.06	88 646	492 803
08 Gral. Sarmiento	74 029	132 452	206 481	4.49	594 709	927 099
09 La Matanza	131 402	152 597	283 999	6.56	1 001 036	1 863 033
10 Lanús	90 217	21 825	112 042	5.30	115 673	593 822
11 Lomas de Zamora	86 882	56 352	143 234	5.86	330 223	839 351
12 Merlo	49 861	89 480	139 341	5.28	472 454	735 720
13 Moreno	31 302	98 040	129 342	5.09	499 024	658 350
14 Morón	122 277	73 087	195 364	4.74	346 432	926 025
15 Quilmes	80 954	51 740	132 694	5.29	273 705	701 951
16 San Fernando	20 169	9 822	29 991	6.31	61 977	189 243
17 San Isidro	66 252	17 226	83 478	4.30	74 072	358 955
18 Tigre	25 759	51 775	77 534	7.48	387 277	579 954
19 Tres de Febrero	70 246	16 200	86 446	4.72	76 464	408 025
20 Vicente López	80 643	7 421	88 064	3.66	27 161	322 314

Fuente: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Secretaría de Planeamiento y Desarrollo, Subdivisión parcelaria de la tierra urbana en la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 1976.

Es preciso calificar esta oferta de tierras, ya que el mayor problema reside en la falta de servicios esenciales: provisión de agua por red, desagües cloacales y pavimentos en gran parte del área. Sólo el 52.1% de la población cuenta con servicio de agua corriente y el 29% con desagües cloacales. Este déficit se agudiza en los municipios de borde, donde la situación es aún más crítica; son, a la vez, los que cuentan con mayor oferta de tierras vacantes. Las densidades de ocupación en estas zonas son muy bajas y no alcanzan los umbrales mínimos para satisfacer las necesidades de servicios, tanto desde el punto de vista técnico como económico.

La subdivisión de la tierra es competencia, en la Provincia de Buenos Aires, del Poder Ejecutivo, de acuerdo con la Ley 3487 de Fundación de Pueblos y Ampliación de los Existentes; la Dirección de Geodesia se encarga de la aprobación de los planos de fraccionamiento, previa consulta a los municipios. Esta acción concurrente, provincia-municipio ha tenido muchas dificultades de aplicación. Durante mucho tiempo los municipios no han asumido su competencia aceptando, sin opinar, los fraccionamientos que se presentaban y aprobaban en la Provincia.

Con la sanción de la Ley Provincial N° 8912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, el proceso de subdivisión indiscriminado se desaceleró. La Ley actúa como instrumento de control. Propietarios de tierras y promotores ven disminuir sus ganancias ante las exigencias de la ley, fundamentalmente por la obligación de proveer la infraestructura y los servicios esenciales, como paso previo a la habilitación de nuevos parcelamientos.

No sabe cómo ha evolucionado la subdivisión de la tierra urbana desde el momento de la entrada en vigor de la ley hasta el presente. Se puede afirmar que no se han concretado grandes parcelamientos nuevos, a excepción de los destinados a clubes de campo, conjuntos habitacionales destinados a tramos de la población que establecen en ellos su segunda vivienda de fin de semana.

Esta situación ha provocado una lenta densificación de las áreas ya parceladas a la fecha de sanción de la ley, y a la de aplicación de la Ley de Propiedad Horizontal a lotes de tipo urbano ya existentes en la fecha de su promulgación. La aplicación en forma indiscriminada de la Ley de Propiedad Horizontal plantea un problema que debe tenerse en cuenta desde el punto de vista del ordenamiento espacial, pues presupone como mínimo duplicar la capacidad de absorción del área lo cual, ante la ausencia de servicios básicos, genera una situación aún más crítica.

La ley 8912 prevé, además, la calificación del suelo según uso y ocupación, y fija categorías según tipo e intensidad de los asentamientos en función de las densidades de población admitidas en cada caso. A su vez norma sobre superficie edificada permitida por habitante, y respecto a factores de ocupación del suelo y

total. En el Título IV ratifica la responsabilidad otorgada al municipio, por su Carta Orgánica, sobre el ordenamiento de su territorio y la forma de aplicar el proceso de planeamiento: delimitación de áreas; zonificación según usos; planes de ordenamiento y planes particularizados.

Para las tierras rurales, en la Provincia de Buenos Aires, la Ley 6264 establece el concepto de unidad económica de explotación que regula la subdivisión rural dentro de ciertos límites. En este caso el organismo de aplicación es el Ministerio de Asuntos Agrarios. En la determinación de la unidad económica de explotación privan criterios económicos, con los que se puede llegar a justificar la existencia de parcelas en áreas rurales cuyas dimensiones se acercan a una parcela urbana.

Casi todos los municipios cuentan con oficinas de planeamiento, a quienes se encomiendan los aspectos técnicos del proceso de ordenamiento. Estas oficinas no siempre se encuentran orgánicamente ubicadas desde el punto de vista funcional y por lo general no cuentan con especialistas en planificación urbana dentro de su planta técnica permanente. En la actualidad todas las comunas tienen en vigencia zonificaciones por usos, pero ninguna ha acometido en forma sistemática planes de ordenamiento o no han actualizado aquellos, que en algún momento, habían sido formulados, la mayoría en el decenio de 1970.

En algunos casos se han tomado iniciativas puntuales, apoyadas en planes particularizados, que no siempre se acomodan en un sistema de ordenamiento local y menos para el Area Metropolitana.

En la Capital Federal el ordenamiento urbano está a cargo de un organismo con rango de subsecretaría. En 1977 fue aprobado el Código de Planeamiento Urbano actualmente en vigencia, que resumía regulaciones cualicuantitativas para la ocupación del suelo, uso y distribución de densidades. El documento sufrió muchas modificaciones en el decenio de 1980. Actualmente la Municipalidad de la Capital ha adoptado una política de consulta a los vecinos para introducir modificaciones o excepciones a las reglamentaciones vigentes.

B. EL MERCADO INMOBILIARIO

El mercado inmobiliario sigue las tendencias que han caracterizado a la economía argentina en su conjunto. Ha habido épocas en que los precios de la propiedad han tocado puntos máximos, a partir de los cuales comenzaban a declinar. Quizás la tendencia más significativa en los últimos decenios fueron los precios extraordinarios de comienzos de los años ochenta, en comparación con valores internacionales, distorsionados por la política

económica de esa coyuntura. Los valores llegaron a triplicar los precios en dólares por metro cuadrado construido en 1990.

Los precios más bajos se registraron entre 1982 y 1983, provocados en gran medida por ajustes en el tipo de cambio. Actualmente el mercado se encuentra en alza y está empezando a salir de un largo período recesivo.

El precio de la propiedad está regulado por el libre juego de la oferta y la demanda, en relación con las ventajas comparativas que ofrecen las distintas zonas en función de su aptitud para la urbanización, usos permitidos y oferta de equipamiento e infraestructura. En la Capital Federal el metro cuadrado de suelo, en zonas comerciales muy modernas, se cotiza a 5 000 dólares. En el otro extremo sobre el borde de la conurbación, la tierra está en el mercado a 1 dólar para uso residencial, mientras que en el área consolidada con predominio residencial el metro cuadrado se cotiza entre 50 y 200 dólares. Este amplio espectro de precios invalida la posibilidad de manejar valores medios.

La propiedad tributa dos tipos de gravámenes, impuesto inmobiliario y tasa por prestación de servicios. Al ser la Argentina un país federal le corresponde a las provincias la percepción de los impuestos directos; la provincia percibe pues el impuesto inmobiliario. Los municipios cobran también una tasa por prestación de los servicios de alumbrado público, limpieza, conservación y mejoras de la vía pública en las áreas urbanas y por conservación y mejoras de la red vial en las áreas rurales.

Ambos gravámenes se calculan sobre la valuación fiscal de la tierra que es algo menor que los precios de mercado, en función de la superficie y de las mejoras realizadas, según categoría del edificio, año de la construcción y porcentaje de dominio. La valuación de los inmuebles se actualizaba, hasta la sanción de la Ley de Convertibilidad, cada seis meses.

En la Capital Federal el gravamen está unificado por concepto de alumbrado, barrido, limpieza territorial y por reparación y mantenimiento de pavimentos y aceras.

Algunos municipios ajustan las tasas aplicando índices diferenciados por zonas. Esta delimitación no se encuentra, por lo general, avalada por estudios técnicos. La aplicación de este criterio debiera apoyarse en estudios sistemáticos de ordenamiento territorial que permitan caracterizar las zonas para la aplicación de las tasas, no sólo por su uso actual sino también por su uso potencial, a base de las normas que se apliquen respecto del uso y ocupación del suelo y el volumen de las inversiones que se prevea realizar a corto y mediano plazo. En la actualidad se está trabajando en esta dirección respecto de la tierra rural y se llevan a cabo estudios sobre aptitud de suelos como primer paso para fundamentar su ejecución.

C. IMPACTO DE LA REGULACION SOBRE LA OFERTA

No existe para el Area Metropolitana un modelo de impacto de las normas en vigencia sobre la oferta de tierra. Sería posible formularlo y obtener resultados más o menos inmediatos aplicando los métodos tradicionales. Hoy existen instrumentos para efectuar estos estudios en forma sistemática. Es posible cuantificar las variables en forma ajustada, librándolas de ponderaciones subjetivas. Para ello es necesario usar métodos de la informática que permitan no sólo cuantificar las variables sino también establecer su referencia espacial.

Las normas provinciales son de tipo genérico y de aplicación para toda el área, pero las zonificaciones son elaboradas y puestas en vigencia por los municipios. Hasta ahora existen tantos criterios como municipios integran el Area Metropolitana, aunque se exige su análisis por parte de la Dirección de Ordenamiento Urbano de la Provincia como paso previo a su puesta en vigencia.

Habría que averiguar en qué áreas las normas provinciales han tenido mayor impacto territorial para evaluar sobre qué sectores socioeconómicos han tenido mayor incidencia. La tecnología de los sistemas de información geográfica es idónea para medir y localizar este tipo de fenómenos. Las decisiones que se adoptaran según los resultados de la investigación deberían, necesariamente, compatibilizarse con las políticas nacionales y provinciales sobre el manejo del territorio.

IV. EL MERCADO DE LA TIERRA URBANA

A. ESTRUCTURA DEL MERCADO: RELACIONES INTRAURBANAS

El Area Metropolitana corresponde a la conurbación de Buenos Aires. No existen en ella centros independientes; el proceso de urbanización ha formado una unidad territorial y las relaciones que se dan en ella son de tipo intraurbanas.

El principal centro de atracción es la Ciudad de Buenos Aires en general y, en particular su centro, el Distrito Federal. En este distrito tienen su sede las casas matrices de los principales bancos y organismos financieros; las empresas más importantes, tanto nacionales como multinacionales; entidades internacionales; asociaciones y fundaciones. Fundamentalmente es sede del gobierno nacional.

Según estudios realizados a base de datos de 1980, se realizaban en esa fecha 2 150 000 ingresos pendulares hacia la Capital Federal todos los días desde los distintos puntos cardinales. El 51% de los ingresos provenientes de la zona norte se realizaba por automóvil; 63% desde la zona oeste y 69% desde el sur lo hacían en colectivo o ferrocarril. La distribución de los modos de transporte resulta un medidor que permite, en una primera aproximación, definir la distribución espacial de la población en función de parámetros socioeconómicos.

Si se compara el total de viajes con otros estudios realizados sobre la base de 1960, los valores observados no corresponden al crecimiento demográfico del Area Metropolitana. Para el período 1960-1980 los mayores aumentos de población se registran fuera de los límites de la Capital. El análisis permite descubrir otros puntos que se han consolidado durante ese período, como nodos principales de la estructura metropolitana: San Isidro, Morón, San Justo, Lomas de Zamora y Quilmes. Estos centros concentran actividades secundarias y terciarias y reorientan la demanda de tierra urbana y, por ende, el precio del suelo de acuerdo con la mayor o menor proximidad a éstos, en relación con la oferta de tierra vacante disponible.

No existe una política explícita de intervención sobre el mercado de tierras por parte del sector público y en consecuencia se rige por las leyes de oferta y demanda. Los precios más bajos

por lo general reflejan una abundante oferta y los más altos responden a la situación inversa. Cuando la demanda aumenta comienzan a producirse procesos de renovación urbana que en algunos casos se realizan como operaciones de rehabilitación.

El Estado sólo interviene cuando se trata de incorporar tierras para la relocalización de villas de emergencia. Estos asentamientos se emplazan casi siempre sobre tierras fiscales o sobre terrenos cuyos propietarios no ejercen plenamente sus derechos por títulos imperfectos, deudas con el Estado, u otras causas. En los últimos años el Gobierno Provincial ha tomado medidas para regularizar la situación de dominio de algunos asentamientos, que afectaba en 1987 aproximadamente a 200 000 familias.

Las actuales autoridades provinciales aplican una política de tierras orientada a resolver los problemas que afectan a los tramos de población que acusan mayores carencias. La Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la provincia, que actúa en forma coordinada con los municipios, ha formulado el Programa Pro-tierra. Está organizando un banco de tierras, con el objeto de cubrir las necesidades de tierra apta para el desarrollo urbano. Este Programa se orienta también a la provisión de servicios esenciales a barrios en vías de consolidación; regula el parcelamiento y garantiza la provisión de infraestructura básica. Actualmente el programa beneficia a alrededor de 25 000 habitantes dentro de la conurbación.

En algunos casos el problema se encuentra en la fase de consolidación del barrio y en otros en la de regularización de la tenencia, adquisición de tierras o ejecución de las obras necesarias. Asimismo dispone de líneas de crédito para los tramos de población que tienen alguna capacidad de ahorro, orientados al mejoramiento y completamiento de servicios básicos. Con ellos se benefician alrededor de 6 000 habitantes.

No hay extensas propiedades en manos de propietarios individuales ni de sociedades anónimas. En el Area Metropolitana en decenios pasados esta situación se daba en las tierras bajas, frecuentemente anegadizas, afectadas por las Leyes 6253 y 6264 de la Provincia de Buenos Aires que exigen la realización de las obras de saneamiento necesarias como paso previo a su parcelamiento en lotes de tipo urbano. Existen grandes extensiones de propiedad privada del Estado, por lo general afectas a usos institucionales. En algunos casos provienen de donaciones realizadas con destinos específicos. Las tierras fiscales que se encuentran vacantes no son de gran superficie; la mayor parte se originaron por cesiones exigidas por ley cuando se efectuaron parcelamientos. Estas tierras se destinan a la red vial, espacios verdes y a reservas para el equipamiento comunitario de uso público. En virtud de la Ley 8912 las superficies que deben cederse están en relación con la cantidad de población prevista para los nuevos parcelamientos.

Por la forma aleatoria con que se ha dado la subdivisión de la tierra en el Area Metropolitana, estas reservas no siempre se ubican estratégicamente con relación a su entorno. Las reservas fiscales originalmente fueron propiedad del Estado Provincial. Actualmente han pasado a los municipios, criterio que desde el punto de vista de la gestión resulta aconsejable, pero que si se analiza con miras a formar un banco de tierras para el área, resulta negativo por la dispersión que presupone.

B. COMPOSICION Y CAMBIOS EN LA DEMANDA DE TIERRA URBANA

En el mercado formal de la tierra urbana no ha habido cambios significativos de demanda en el último decenio. La única excepción es la aparición de urbanizaciones que se conocen como "clubes de campo" normados por la Ley 8912. Este tipo de aprovechamiento ya era conocido y se ha dado principalmente como anexo de los clubes de golf. En la actualidad han proliferado en todo el país como una nueva modalidad de asentamiento. Se construyen alrededor de actividades deportivas o próximos a lugares de interés turístico.

En el Area Metropolitana existen algunos proyectos de este tipo pero, como no hay grandes superficies sin parcelar, los conjuntos no tienen medidas generosas y no cuentan con abundantes espacios libres destinados a la práctica de deportes. Estos conjuntos urbanos se acercan al concepto de "condominios cerrados", tan comunes en otras ciudades latinoamericanas, y responden más bien a las necesidades de seguridad que de esparcimiento.

Para el análisis de la demanda de tierra desde el punto de vista socioeconómico, se ha adoptado como medidor la calidad de la vivienda. Según datos de 1980 el 12% de la población vivía en condiciones precarias y el 10% acusaba problemas de hacinamiento. Estos valores no deben entenderse como una demanda insatisfecha, ya que el concepto de "precario" desde el punto de vista censal no se define por la tenencia de la tierra sino por las condiciones de habitabilidad de la edificación y la posibilidad de acceso a los servicios esenciales.

De acuerdo con el estudio realizado en 1988 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos sobre "La pobreza en el conurbano bonaerense" (Estudios N° 13) existían 1 188 300 personas consideradas "pobres estructurales", definiéndose como tales al grupo que históricamente ha sufrido carencias respecto a vivienda y servicios. No obstante, del total un 49.5% eran propietarios del inmueble.

A la luz de los resultados que arroje el Censo de 1991, aún no procesado, es posible que los valores señalados se incrementen. Los municipios que acusan los mayores crecimientos según cifras provisionales han sido los de borde. A juzgar por la información

que proveen las imágenes de satélite, se trata de los municipios que cuentan con la mayor disponibilidad de lotes urbanos baldíos. Estas zonas se caracterizan por carecer de infraestructura y de equipamiento, por sus bajas densidades de ocupación y por sus malas condiciones de acceso, medida en términos de tiempo de transporte en relación con los lugares de trabajo.

A fin de orientar estimaciones sobre el volumen de población que no tiene posibilidad de acceso al mercado formal de la tierra urbana, resulta más ilustrativo manejar los datos referidos a la población que se aloja en los asentamientos conocidos como "villas de emergencia" (véase el cuadro 3).

Cuadro 3
CANTIDAD DE VIVIENDAS Y POBLACION EN VILLAS DE EMERGENCIA, 1981

Municipio	Ocupadas	Precarias ^{a/}	En villas emergencia ^{b/}	Población en v/e
01 Capital Federal	---	---	---	---
02 Alte. Brown	81 258	12 484	414	1 890
03 Avellaneda	94 530	6 469	5 530	23 751
04 Berazategui	48 991	7 044	578	2 931
05 E. Echeverría	45 953	7 956	660	3 007
06 Florencio Varela	39 947	8 513	428	1 989
07 Gral. San Martín	103 418	9 398	5 826	26 270
08 Gral. Sarmiento	117 334	18 604	3 499	16 199
09 La Matanza	233 730	32 548	7 722	36 270
10 Lanús	128 767	12 792	10 238	44 515
11 Lomas de Zamora	130 927	17 593	6 096	28 154
12 Merlo	71 374	12 027	1 044	4 753
13 Moreno	46 600	9 502	562	2 685
14 Morón	136 314	11 221	1 672	7 898
15 Quilmes	116 191	16 564	7 878	35 430
16 San Fernando	34 509	5 267	1 737	8 130
17 San Isidro	76 721	5 339	3 328	15 635
18 Tigre	50 502	8 225	1 945	9 138
19 Tres de Febrero	92 987	5 594	2 497	10 867
20 Vicente López	85 210	2 993	2 390	10 560

^{a/} Censo Nacional de Población y Vivienda 1980

^{b/} Centro Socioeconómico de Villas de Emergencia, Buenos Aires, 1981

Fuente: Gobernación de la Provincia de Buenos Aires, Diagnóstico y situación actual de la provincia, 1983.

Según datos elaborados por la Provincia de Buenos Aires, este tipo de asentamientos alojaba a 290 072 habitantes dentro de la conurbación bonaerense en 1981. El 48% de esta población se localizaba sobre la zona sur de la aglomeración, el 37% en la zona oeste y el 14% en la norte. Los municipios que contaban con mayor cantidad de alojamientos en "villas" eran Lanús con 10 239 unidades, siguiéndole Quilmes y Matanza con 7 878 y 7 722 unidades respectivamente.

C. COMPORTAMIENTO PREVISIBLE DE LA DEMANDA

Toda estimación sobre la demanda de la tierra urbana resulta arriesgada, por la naturaleza de las variables en juego. La mayoría están vinculadas con decisiones políticas que pueden modificar tendencias históricas.

No obstante y ante la consolidación que parece caracterizar la gestión de las actuales autoridades, es posible que el comportamiento de la demanda siga moviéndose dentro de lo señalado. Una amplia franja del mercado, que alcanza a más del 60% de la población, se rige por las leyes de oferta y demanda en función de sus preferencias y de sus posibilidades económicas. Este tramo, cada día más, está tomando conciencia de la necesidad de preservar y mejorar su calidad de vida y por lo tanto demanda implícitamente, y algunas veces en forma explícita, un mejor acondicionamiento del espacio, haciendo conocer sus reclamaciones ante situaciones que signifiquen el deterioro o degradación del medio ambiente.

Mientras no haya una autoridad para el Area Metropolitana no existirá una política global sobre el destino futuro de las tierras disponibles de propiedad del Estado, para el caso que éstas pasen a manos privadas. Por ahora son los municipios quienes tienen competencia para decidir sobre el aprovechamiento futuro de esas tierras.

Existe también una franja de población que, por distintas circunstancias, no puede alcanzar un nivel de vida aceptable y enfrenta problemas para acceder al mercado formal por sus propios medios. En ella hay un grupo, en crecimiento según los estudios realizados, que, a consecuencia de la crisis del decenio de 1980, ha visto decaer sus posibilidades económicas y su calidad de vida en general. Además está el grupo, como en todas las ciudades del mundo, que necesita siempre el apoyo oficial para cubrir sus necesidades básicas.

La solución a los problemas señalados pasa por distintas vías pero esencialmente está ligada a la situación laboral de los interesados. Es de esperar que, ante las señales de reactivación que empiezan a observarse en el país, los problemas que atañen a estos grupos se resuelvan y puedan expresarse las aptitudes al cambio que posee la población, cambio que sólo podrá concretarse si es acompañado por políticas adecuadas en materia de educación, salud, vivienda y asistencia social.