

NOTICIAS Y COMENTARIOS

EL MERCADO DE SUELO URBANO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Introducción

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)¹ ocupa una porción de la pampa húmeda de casi 4.000 km², albergando una población de 11.000.000 de habitantes. Es con mucho el área de mayor concentración económica y poblacional de la República Argentina. Además, la aglomeración urbana incluye una pluralidad notable de jurisdicciones. Todo lo cual explica las dificultades de una gerencia urbanística integrada.

Entre las características más señaladas del mercado de suelo urbano² en Buenos Aires hay que citar la oferta excesiva de suelo vacante, y la carencia de servicios básicos en las zonas de baja densidad. La propiedad urbana está muy subdividida, no existe oferta de tierra en alquiler para uso residencial, y en ningún caso se aplican las fórmulas de *leasing* a la propiedad del suelo.

El mercado del suelo se rige por el libre juego, de la oferta y la demanda, en función de la disponibilidad y accesibilidad de parcelas. Pero un 5,77%³ de la población residente en el AMBA no tiene acceso a

¹ Se denomina Área Metropolitana de Buenos Aires al conjunto de la Capital Federal y diecinueve municipios adyacentes que pertenecen a la Provincia de Buenos Aires. Al agregado de los diecinueve municipios, nada más, se le designa indistintamente *Gran Buenos Aires* o *Conurbano Bonaerense*.

² Urbanizado y urbanizable.

³ Según datos de la *Dirección Provincial del Conurbano Bonaerense*, Ministerio de Gobierno y Justicia de la Provincia de Buenos Aires (1992), y la Secretaría de Planeamiento de la Municipalidad de Buenos Aires.

Juan Antonio Cebrián. Departamento de Geografía, Inst. Economía y Geografía, C.S.I.C.: Madrid.

María Adela Igarzábai. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires.

Estudios Geográficos
Tomo LIX, n.º 232, julio-septiembre

ese mercado y se establece de manera precaria en parcelas de propiedad pública. Toda la información que reproducimos en este artículo ha sido derivada del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991.

El Área Metropolitana de Buenos Aires

Ya en la década de los 80 se dieron algunos pasos para encarar el estudio integral del AMBA, como la convocatoria del concurso: Estudio Integrado para el Ordenamiento Urbano y la Coordinación de la Inversión Pública en el Gran Buenos Aires. Este concurso, convocado en 1983 por el Consejo Federal de Inversiones, de acuerdo con el Gobierno Provincial, superó la fase de preselección de consultores, pero no llegó nunca a adjudicarse. En 1984, la Municipalidad de Buenos Aires, el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires firmaron un acuerdo «...a los fines de llevar a cabo acciones mancomunadas, tendientes a mejorar las condiciones de funcionalidad y habitabilidad del Área Metropolitana...». Posteriormente, en 1987, se creó la Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA), como 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 esta época se creó en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires el Centro de Información Metropolitana (CIM). Este centro mantiene un Sistema de Información Geográfica (SIG) del AMBA. El sistema ha sido concebido como una base de datos georreferenciada, al servicio de la formulación de políticas territoriales a distintas escalas: calle, manzana, sección, barrio, zona/distrito, municipio, área metropolitana y región, por ejemplo.

No obstante, y a pesar de los intentos señalados, no existe todavía delimitación oficial del AMBA. En el presente trabajo (*vid. supra*) consideramos que el Área Metropolitana está 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 (ver cuadro I).

La conurbación ha superado ya estos límites y alcanza, en forma parcial, los municipios de La Plata, Berisso, Ensenada, San Vicente, Cañuelas, General Rodríguez, Pilar y Escobar: son los municipios de bor-

CUADRO I
POBLACIÓN SEGÚN CENSOS NACIONALES - AMBA

Municipio	Censo										Var. 90/91 %
	1869	1895	1914	1947	1960	1970	1980	1991	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	2.960.976	1,3	
02 Alte. Brown	(1)	55.738	14.094	39.700	136.924	245.017	331.919	449.105	449.105	35,3	
03 Avellaneda	8.003	18.574	144.739	273.839	326.531	337.538	334.145	346.620	346.620	3,7	
04 Berazategui	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	127.740	201.862	243.690	243.690	20,7	
05 E. Echeverría	(1)	(1)	5.047	19.068	69.730	111.150	188.923	276.013	276.013	46,1	
06 Florencio Varela	(2)	2.491	5.174	10.480	41.707	98.446	173.452	253.554	253.554	46,4	
07 Gral. San Martín	2.867	7.047	50.852	269.514	278.751	360.573	385.625	407.506	407.506	5,7	
08 Gral. Sarmiento	(3)	5.168	12.726	46.413	167.160	315.457	502.926	648.891	648.891	28,6	
09 La Matanza	3.248	4.498	17.935	98.471	401.738	659.193	949.566	1.121.164	1.121.164	18,1	
10 Lanús	(4)	(4)	(4)	244.473	375.428	449.824	466.980	466.765	466.765	-0,0	
11 Lomas de Zamora	1.723	17.232	59.874	127.880	272.116	410.806	510.530	572.769	572.769	12,3	
12 Merlo	2.469	3.595	6.990	19.865	100.146	188.868	292.587	390.031	390.031	33,3	
13 Moreno	2.329	3.278	4.836	15.101	59.338	114.041	194.440	287.188	287.188	47,7	
14 Morón	3.488	7.880	24.624	110.344	341.920	485.983	596.420	641.541	641.541	7,2	
15 Quilmes	6.809	12.048	38.783	123.132	317.783	355.265	446.587	509.445	509.445	14,1	
16 San Fernando	4.154	11.324	24.660	44.666	92.302	119.565	133.624	144.761	144.761	8,3	
17 San Isidro	3.955	9.912	19.092	90.086	188.065	250.008	289.170	299.022	299.022	3,4	
18 Tigre	3.329	8.978	16.691	58.348	91.725	152.335	206.349	256.005	256.005	24,1	
19 Tres de Febrero	(5)	(5)	(5)	(5)	263.391	313.460	345.424	349.221	349.221	1,1	
20 Vicente López	(6)	(6)	12.100	149.958	247.656	285.178	291.072	289.142	289.142	-0,7	
TOTALES	229.720	781.667	2.034.031	4.722.201	6.739.045	8.352.900	9.764.430	10.913.409	10.913.409	—	

OI: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos-INDEC.

- (1) Includo en San Vicente.
- (2) Includo en Quilmes.
- (3) Includo en Pilar.
- (4) Includo en Avellaneda.
- (5) Includo en Gral. San Martín
- (6) Includo en San Isidro.

de. Más allá de este área urbanizada existe una gran oferta de lotes de dimensiones reducidas, de tipo urbano, sin construir.

Como ya comentábamos en la introducción, el tamaño del AMBA es más que notable, en cualquiera de sus dimensiones. El AMBA ocupa una superficie de casi 4.000 km², si se considera la parte del Delta del Paraná perteneciente a los municipios de Tigre y San Fernando. Su población oscila en torno a los 11.000.000 de personas; unas diez veces la población de las ciudades argentinas de segundo rango: el Gran Córdoba y el Gran Rosario. Como no podía ser de otra manera, al AMBA le corresponde una parte importantísima del total nacional de la población activa, del empleo y de la producción industrial y de servicios.

El AMBA, además, es campo de actuación de departamentos municipales, provinciales y nacionales con competencias imbricadas. Esta situación dificulta claramente las tareas de ordenación y planificación urbanas, y la prestación de servicios de infraestructura y equipamiento.

Los usos del suelo

No existe una estimación cuantitativa actualizada de la distribución de los usos del suelo en el AMBA. El estudio más completo de los últimos años es el de la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo de la Provincia de Buenos Aires, de 1978. El estudio se refiere a un conjunto de 51 municipios y la Capital Federal, que supera los límites del AMBA. Se trata del Eje Metropolitano, que constituye una unidad funcional a nivel provincial. La densidad media del área era de 172,2 hab./km², en el momento en que se realizó el estudio.

Utilizando diversos indicadores demográficos y socioeconómicos, en el Eje Metropolitano se pueden distinguir tres zonas predominantes: el borde fluvial-industrial desde el Gran La Plata hasta la ciudad de San Nicolás; la zona noroeste, fundamentalmente agrícola; y la zona oeste-sureste de vocación ganadera. Desde 1978 a 1991 se asiste en toda el área a un proceso de terciarización, que desplaza las actividades agropecuarias hacia el interior de la provincia.

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

Según datos de 1991, el Área Metropolitana aloja el 33,63% de la población nacional, y el Conurbano Bonaerense el 63,27% de la población de la Provincia de Buenos Aires. Estimaciones realizadas a partir de documentos fotocartográficos fechados en 1980 indican que, en ese momento, el área estaba ocupada por urbanizaciones en el 45%, por grandes equipamientos en un 6%, en un 15% por reservas naturales y en un 34% por usos no urbanos: horticultura, granjas, criaderos, etc.

Dentro del Área Metropolitana, la densidad residencial decae a partir de las principales vías regionales de acceso y cubre en forma gradual los espacios intersticiales que se crean. Estos espacios se corresponden, a grandes rasgos, con las cuencas de los principales ríos que recorren el área: Luján, Reconquista y Matanza, tributarios del Río de la Plata (ver figura 1: Densidad de población por fracción censal, 1991).

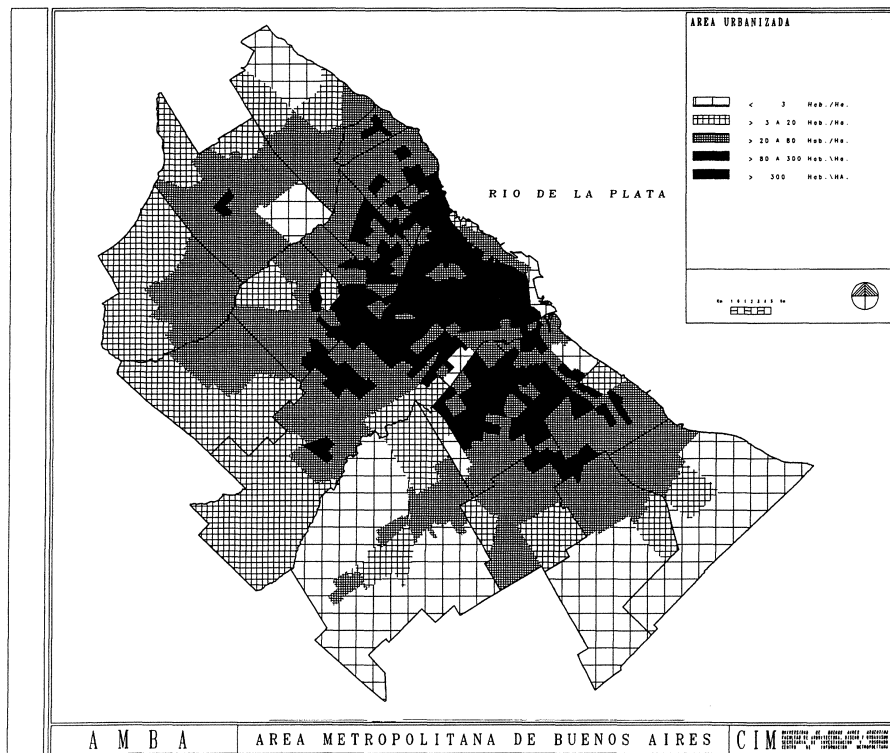


FIGURA. 1.—Densidad de población, 1991.

Las mayores extensiones de espacios abiertos dentro del Área Metropolitana coinciden con los grandes equipamientos: 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 el río Reconquista, el Parque Pereyra Iraola, la zona de quintas de la costa, desde Avellaneda hasta Berazategui y el Delta Bonarense, 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 físicoespacial.

En 1977 se creó la empresa Cinturón Ecológico del Área Metropolitana de Buenos Aires, Sociedad del Estado (CEAMSE). Este organismo surgió de un acuerdo entre la Municipalidad de Buenos Aires y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Se ocupa 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. Hasta la fecha, se han ejecutado obras en la cuenca del Reconquista, que se han concretado en el Camino del Buen Ayre y parques de acceso público y semipúblico. Asimismo, ha realizado estudios técnicos para el arco suroeste del Cinturón Ecológico.

Por la forma en que se ha llevado a cabo el proceso de urbanización en los últimos decenios, no existen áreas de usos exclusivos y, por tanto, no es posible hablar de procesos de invasión de áreas residenciales o comerciales por otros usos. Existen asentamientos ilegales, villas de emergencia y villas miseria, pero, por su dimensión, no llegan a afectar a la caracterización del Área 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 (Capital Federal), 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 3.000.000 de habitantes, aproximadamente, 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, en la zona sur del aglomerado aprovechando la proximidad de

cursos de agua, puertos de ultramar y existencia de mano de obra no cualificada. En los últimos años se ha observado una tendencia al desplazamiento de estas actividades hacia la zona norte, aprovechando las ventajas comparativas que ésta ofrece (ver figura 2).

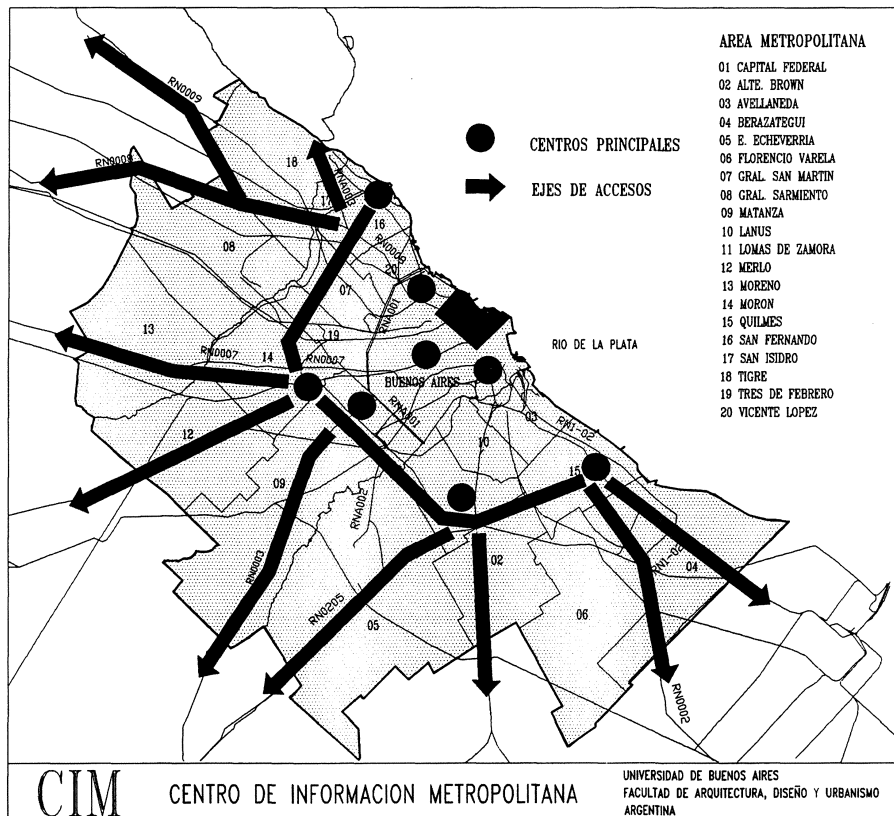


FIGURA. 2.—AMBA, centros principales y ejes de acceso..

El registro de la propiedad

En la Argentina existe la propiedad privada, según lo establece la Constitución Nacional. Casi todo el territorio nacional se encuentra en manos privadas. En la mayor parte de los casos, en manos de parti-

culares, en otros, como propiedad privada del Estado (terrenos destinados a actividades específicas: cuarteles, bases aéreas, etc.). En cambio, son bienes públicos del Estado Nacional, o Provincial, los parques nacionales, los parques públicos, las plazas, playas y ríos navegables, las rutas, calles y toda obra construida para utilidad común. En Argentina no se pueden aplicar fórmulas de *leasing* a las transferencias de propiedad del suelo.

No se dispone de información estadística sobre la distribución de la tenencia de la tierra en el Área Metropolitana. La propiedad está atomizada. No existen grandes propiedades urbanas, ni fincas explotadas en alquiler. 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, o públicas, en las que se han realizado conjuntos habitacionales de interés social, ya que después de construidas las viviendas se las acaba vendiendo con facilidades a largo plazo a los usuarios.

Todos los procesos de transferencia de tierras se inscriben 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.

Existen dos entes administrativos responsables del registro de inmuebles en el Área Metropolitana. En la Capital Federal, el Registro de la Propiedad comunica todas las transferencias a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, que maneja el catastro municipal. En la Provincia, el Registro de la Propiedad informa a la Dirección de Catastro del Ministerio de Economía Provincial la actualización del dominio, y se encarga de efectuar una nueva tasación, si corresponde. En los casos en que la transferencia implique además un cambio en la subdivisión de la tierra, interviene 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. Éste verifica el cumplimiento de las normas de subdivisión vigentes, según el distrito en el cual se localiza el bien. La actualización del catastro debería ser mucho más ágil dentro de la Capital Federal, sobre todo en los casos que impliquen una subdivisión, por la menor extensión relativa de su ejido —5% del total del Área Metro-

litana— 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 convocó un Concurso Público —ya adjudicado— para la instalación de un SIG para la gestión del catastro de la Capital Federal. Entre los requisitos del concurso se encontraba resolver el registro y posterior mantenimiento de determinados atributos de los inmuebles. En la Provincia de Buenos Aires, que por ahora dispone de un catastro alfanumérico, las autoridades competentes han manifestado repetidas veces la necesidad de disponer de un SIG para gestionar eficazmente la información temática y espacial asociadas a todo catastro. A finales del año 1994 se ha convocado un Concurso con tal motivo, desconociéndose todavía sus resultados.

El parcelamiento predominante en la Capital Federal es de lotes 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. La Ley 8912 adopta como parcela mínima la de 12 m de frente, aunque prácticamente la totalidad del área se encuentra ya subdividida en 10 m de frente y en superficies de aproximadamente 300 m².

La oferta de suelo urbano

En el Área Metropolitana existe una oferta excesiva de lotes urbanos. Históricamente el proceso de subdivisión de la tierra se dio, preferentemente, en el borde del área ya urbanizada, con pingües beneficios económicos para los propietarios, y para los promotores inmobiliarios.

De un estudio realizado en 1976⁴ por la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo de la Provincia de Buenos Aires (ver cuadro II) sobre lotes

⁴ No existe estudio semejante de fecha más reciente para el total del AMBA.

CUADRO II
 ÁREA METROPOLITANA: CAPACIDAD POTENCIAL
 SEGÚN PARCELAMIENTO URBANO, 1976

Municipio	Lotes urbanos existentes			Densidad (hab./lote)	Cap. según 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.*

vacantes, se desprende que en esa fecha la conurbación bonaerense disponía de parcelas urbanas edificables, suficientes para albergar alrededor de 7.500.000 nuevos habitantes. Esta cifra implicaba duplicar la población residente en el área, sin considerar la Capital Federal. Si se comparan estos valores con los del crecimiento de la población, no cabe la menor duda de que la capacidad de asentamiento en el área está sobredimensionada. En términos absolutos, la población del Área Metropolitana sigue creciendo, pero, a partir de 1960, la tasa media anual tiende a disminuir.

Es preciso calificar esta oferta de suelo dentro del Gran Buenos Aires. El mayor problema reside en la falta de servicios esenciales en gran parte del área: provisión de agua por red, conducción de aguas residuales, y pavimentos. Sólo el 54,9% de la población dispone de agua corriente, y el 30,4%, de canalización de aguas residuales. 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 que justifican la instalación de este tipo de servicios, ni desde el punto de vista técnico, ni del 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. Pero la acción concurrente de la Provincia y los municipios es difícil de articular. Durante mucho tiempo los municipios no han asumido sus competencias, aceptando, sin discusión, las parcelaciones que se presentaban y aprobaban en la Provincia.

Con la sanción de la Ley Provincial 8912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, el proceso de subdivisión indiscriminada se desacele- ró. La ley actúa como instrumento de control. Los propietarios de tierras y los promotores ven disminuir sus ganancias ante las exigencias de la ley: por la obligación de proveer la infraestructura y los servicios esenciales, como paso previo a la habilitación de nuevas promociones inmobiliarias.

No se dispone de datos respecto a cómo ha evolucionado la fragmentación del suelo urbano desde la entrada en vigor de la ley. No obstante, se puede afirmar que no se han concretado grandes parcelaciones nuevas, a excepción de las destinadas a «clubes de campo», es decir, a conjuntos residenciales de fin de semana.

Esta situación ha provocado una lenta densificación de las áreas ya parceladas. Además, la aplicación de la Ley de la Propiedad Horizontal plantea un problema, que debe tenerse en cuenta en la ordenación de este espacio, pues presupone como mínimo duplicar la capacidad de absorción del área; lo cual, ante la ausencia de recursos 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. En su título IV se 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 el suelo rural, 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 competente es el Ministerio de Asuntos Agrarios. En la determinación de la unidad económica de explotación privan criterios económicos, que pueden 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 adecuadamente localizadas desde un punto de vista funcional, ni, por lo general, cuentan con especialistas en planificación urbana en su plantilla 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 encajan con los planes de ordenamiento local, o regional.

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 resume regulaciones cualitativas y cuantitativas para la ocupación del suelo, uso y distribución de densidades. El documento sufrió muchas modificaciones en la década de los 80. La Municipalidad de la Capital ha adoptado, en algunos casos puntuales, una política de consulta a los vecinos para introducir modificaciones o excepciones a las reglamentaciones vigentes.

El mercado inmobiliario sigue las tendencias que han caracterizado a la economía argentina en su conjunto. Ha habido épocas en que los precios han alcanzado unos máximos, a partir de los cuales comienzan a declinar. Quizás la tendencia más significativa en los últimos decenios fueron los precios extraordinarios de comienzos de los años 80, en comparación con valores internacionales, distorsionados por la política económica de esa coyuntura. Los valores de ese momento llegaron a triplicar los precios en dólares del metro cuadrado construido en 1990.

Los precios más bajos a nivel internacional 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 consolidarse internacionalmente.

Al no existir una política explícita de intervención sobre el mercado del suelo por parte del sector público, este mercado obedece, *grosso modo*, a las leyes 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—. Cuando la demanda aumenta, comienzan los procesos de renovación urbana, que en algunos casos se realizan como operaciones de rehabilitación. En la Capital Federal el metro cuadrado de suelo, en zonas comerciales de moda, llega a cotizarse a 5.000 dólares. En el otro extremo, en 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.

El Estado sólo interviene cuando se trata de incorporar terrenos para viviendas destinadas a población residente en villas de emergencia. Estos asentamientos se localizan casi siempre sobre terrenos de propiedad pública, 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 suelos orientada a resolver los problemas de la población que acusa 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 terrenos, con el objeto de cubrir las necesidades de suelo apto 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.

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 necesarias⁵. Se dispone de

⁵ La política de ordenación urbana no se limita exclusivamente a la solución del problema de los asentamientos ilegales (villas de emergencia).

líneas de crédito para los tramos de población que tienen alguna capacidad de ahorro, orientados a mejorar y completar los servicios básicos.

No hay extensas propiedades en manos de propietarios individuales ni de sociedades anónimas. En el Área 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 la 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 dedicadas a usos institucionales. Los terrenos de propiedad pública que se encuentran vacantes no son de gran superficie; la mayor parte se originaron por cesiones exigidas por la ley cuando se efectuaron parcelamientos. Estos terrenos 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 Área Metropolitana, estas reservas no siempre se localizan estratégicamente con relación a su entorno. Las reservas de suelo público fueron originalmente 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 terrenos para el área, resulta negativo por la dispersión que presupone.

La propiedad del suelo está sometida a dos gravámenes, el impuesto inmobiliario y la tasa por prestación de servicios. El primero de los dos es percibido por las provincias. El segundo lo perciben los municipios. Ambos gravámenes se calculan en función del valor fiscal de la tierra —que es siempre algo menor que el precio del mercado—, de la superficie y de las mejoras realizadas —según categoría del edificio, año de construcción y porcentaje de dominio—. En la Capital Federal los gravámenes, el impuesto inmobiliario y la tasa por prestación de servicios, están unificados. Se liquidan juntos y los cobra la municipalidad.

Algunos municipios ajustan las tasas aplicando índices diferenciados por zonas. Esta delimitación no se encuentra habitualmente avalada por estudios técnicos. La aplicación de este criterio debería apoyarse en estudios sistemáticos de ordenamiento territorial, que permitan carac-

terizar dichas zonas no sólo por su uso actual, sino también por su uso potencial, en base a las normas de uso y ocupación del suelo que se apliquen, y al volumen de las inversiones que se prevea realizar a corto y medio plazo.

No existe para el Área Metropolitana un modelo de impacto de las normas en vigencia sobre la oferta de suelo. Aunque sería posible formularlo y obtener resultados más o menos inmediatos aplicando 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 informáticos, que permiten no sólo cuantificar las variables, sino también referenciarlas especialmente.

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 Área 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 SIG es idónea para medir y localizar este tipo de fenómenos. Las decisiones que se adopten, en función de los resultados de esta investigación deberán, necesariamente, compatibilizarse con las políticas nacionales y provinciales sobre el manejo del territorio.

La demanda de suelo urbano

En el Área Metropolitana de Buenos Aires no existen centros independientes; el proceso de urbanización ha generado una sola entidad territorial; consecuentemente, las relaciones que se dan en ella deben ser consideradas relaciones intraurbanas.

El principal centro de atracción en el sistema urbano es la Ciudad de Buenos Aires en general y, en particular, su distrito central, que es la sede del gobierno nacional y de los departamentos de dirección de las grandes empresas, bancos, asociaciones y fundaciones: nacionales y multinacionales.

Según estudios realizados en 1980 —que no hemos podido contrastar, por no haber encontrado estudios posteriores—, 2.150.000 individuos acudían de todas partes a trabajar diariamente a la Capital Federal. El 51% de los provenientes de la zona norte acudían en automóvil; en cambio, el 63% de los procedentes del oeste y el 69% de los del sur lo hacían en colectivo o ferrocarril. La distribución de los modos de transporte constituye, en una primera aproximación, un indicador de las características socioeconómicas de los individuos que viven en un determinado sector del AMBA.

Si se compara el total actual de desplazamientos laborales diarios a la Capital Federal con los de la década de los 60, observaremos que no corresponden al crecimiento demográfico del Área Metropolitana en su conjunto. Para el período 1960-1991 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, Lomas de Zamora y Quilmes. Estos centros concentran actividades secundarias y terciarias y reorientan la demanda de suelo urbano y su precio, de acuerdo con la mayor o menor proximidad a éstos y con la oferta de tierra vacante disponible.

En el mercado formal del suelo urbano no ha habido cambios significativos de demanda en el último decenio. La única excepción es la aparición de urbanizaciones del tipo «club de campo», reguladas por la Ley 8912. Este tipo de aprovechamiento ya era conocido y se ha dado principalmente como anexo a un club 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 Área Metropolitana existen desarrollos de este tipo, pero al no existir grandes superficies sin parcelar, los conjuntos no tienen medidas generosas y no siempre cuentan con grandes 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 indicador la calidad de la vivienda. Según datos de 1991, el 18,75% de las viviendas presentan problemas de precariedad. En el Gran Buenos Aires, en el 26,2% de los hogares se re-

conocen condiciones reales 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 estudios realizados sobre la población con necesidades básicas insatisfechas, había en 1980 1.188.300 personas consideradas «pobres estructurales»: es decir, el grupo que históricamente ha sufrido carencias respecto a vivienda y servicios. No obstante, casi un 50% de ellos eran propietarios del inmueble.

A la luz de los resultados del último Censo (1991), para el total del AMBA estos valores presentaban una disminución del 10,5%, con respecto a los del Censo del 80. No obstante, en algunos municipios como E. Echeverría y F. Varela la situación continúa siendo crítica, sobre todo en las áreas de borde, en correspondencia con la mayor disponibilidad de lotes urbanos baldíos. Estas zonas carecen de infraestructura y de equipamiento, y tienen bajas densidades de ocupación y malas condiciones de acceso a los lugares de trabajo.

A fin de orientar estimaciones sobre el volumen de población que no puede acceder al mercado de suelo urbano, resulta más ilustrativo manejar los datos referidos a la población que se aloja en los asentamientos conocidos como villas de emergencia (ver cuadro III).

El 67,50% de esa población se localiza en la zona sur de la aglomeración, el 22,26% en la zona oeste y el 10,23% en la norte. El municipio que cuenta con mayor cantidad de población en villas de emergencia es Lanús con 120.457 habitantes, siguiéndole Quilmes con 101.404.

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

No obstante, 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 está tomando más conciencia de preservar y mejorar su calidad de vida y por lo tanto demanda implícitamente, y algunas veces en forma explícita, un mejor

CUADRO III
POBLACIÓN EN VILLAS DE EMERGENCIA

Municipio	Población en villas		
	1981 (1)	1991 (2)	Var. 80/91
01 Capital Federal	s/i	50.945 (3)	—
02 Alte. Brown	1.890	39.004	1.963,7
03 Avellaneda	23.751	51.366	116,27
04 Berazategui	2.931	5.181	76,77
05 E. Echeverría	3.007	2.570*	-14,53
06 Florencio Varela	1.989	19.019	856,21
07 Gral. San Martín	26.270	16.420*	-37,5
08 Gral. Sarmiento	16.199	14.191*	-12,4
09 La Matanza	36.270	79.741	119,85
10 Lanús	44.515	120.457	170,6
11 Lomas de Zamora	28.154	52.457	86,32
12 Merlo	4.753	6.832*	43,74
13 Moreno	2.685	3.548	32,14
14 Morón	7.898	11.709	48,25
15 Quilmes	35.430	101.404	186,21
16 San Fernando	8.130	8.580	5,54
17 San Isidro	15.635	15.311*	-2,07
18 Tigre	9.138	8.358	-8,54
19 Tres de Febrero	10.867	13.104	20,59
20 Vicente López	10.560	10.669	1,03
TOTAL	290.072	630.866	—

* No existen datos de población en un gran número de asentamientos.

(1) Censo Socio-Económico de Villas de Emergencia, BsAs, 1981. En «Diagnóstico y Situación Actual de la Provincia». Gobierno de la Policía de Buenos Aires, 1983.

(2) «Informe sobre la Problemática Estructural del Conurbano Bonaerense», 1992. Dirección de Coordinación Regional, Subsecretaría de Asuntos Municipales, Ministerio de Gobierno y Justicia, Policía de Bs. As.

(3) «La Población Residente en Villas en la Ciudad de Buenos Aires, su Magnitud, Localización y Características. Transformaciones en el período 1960/91». Municipio de la Ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Planeamiento, Serie Metodológica, n.º 8.

acondicionamiento del espacio, haciendo conocer sus reclamaciones ante situaciones que signifiquen el deterioro o degradación del medio ambiente.

Existe también una franja de población que, por distintas circunstancias, no puede alcanzar un nivel de vida aceptable ni 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 (ver cuadro IV).

La solución a los problemas señalados pasa por distintas vías pero esencialmente está ligada a la situación laboral de los interesados. Es de

CUADRO IV
POBLACIÓN CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (1980/91)

Cod.	Partido	Población con necesidades básicas insatisfechas		
		1980 (1)	1991 (2)	Var. %
01	Capital Federal	231.872	245.761	5,99
02	Alte. Brown	102.686	92.732	-9,69
03	Avellaneda	55.629	45.595	-18,04
04	Berazategui	61.649	53.127	-13,82
05	E. Echeverría	63.531	72.323	13,84
06	Florencio Varela	72.103	81.438	12,95
07	Gral. San Martín	79.288	60.295	-23,95
08	Gral. Sarmiento	180.465	170.227	-5,67
09	La Matanza	270.424	238.848	-11,68
10	Lanús	101.686	66.122	-34,97
11	Lomas de Zamora	142.040	112.712	-20,65
12	Merlo	106.992	100.888	-5,71
13	Moreno	77.280	81.836	5,9
14	Morón	101.307	76.724	-24,27
15	Quilmes	128.708	107.859	-16,2
16	San Fernando	35.054	31.958	-8,83
17	San Isidro	44.042	29.184	-33,74
18	Tigre	64.952	66.276	2,04
19	Tres de Febrero	53.633	36.016	-32,85
20	Vicente López	23.790	17.395	-26,88
	TOTAL	1.997.131	1.787.316	-10,51

(1) «La pobreza en la Argentina». INDEC, Ministerio de Economía, Bs. As., 1985.

(2) «Mapa de la pobreza en la Argentina». INDEC, Ministerio de Economía. CEPA, Comité Ejecutivo para el estudio de la Pobreza.

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.

Conclusiones

La puesta en marcha de políticas de vivienda oficiales de gran escala en el AMBA debe descartarse, pues apenas existen extensiones importantes de propiedad pública. Casi toda la tierra está subdividida en lotes pequeños de propiedad particular, siendo la oferta de inmuebles en alquiler prácticamente nula.

La oferta de suelo vacante en el borde del AMBA es excesiva. Los habitantes de esa zona, por el efecto combinado de la baja densidad de ocupación y por su propio nivel socioeconómico, sufren carencias de servicios de infraestructura y de equipamiento.

No obstante, más del 60% de la demanda de inmuebles se satisface mediante transacciones de mercado lícitas. La oferta de suelo urbano y viviendas está ampliamente diversificada, en función del tipo de tejido urbano y de la disponibilidad de servicios.

El 40% restante se reparte en dos tramos. Por un lado, la población de menores recursos, que sin embargo puede acceder al dominio de un bien. Ésta se ubica en barriadas pobres, en las cuales se ha realizado la parcelación sobre terrenos carentes de servicios. El abastecimiento de agua se efectúa por perforaciones técnicamente deficientes; es incorrecta la evacuación de aguas residuales, que a menudo contaminan el recurso acuífero; las calles están sin pavimentar y no hay servicios eficientes de transporte. El equipamiento también resulta deficitario.

Pero los «pobres de solemnidad» —inmigrantes de provincias marginales, o de países limítrofes— tienen que recurrir a la apropiación de tierras, casi siempre públicas, y a la conformación de asentamientos ilegales que cuentan, en algunos casos, con conexiones irregulares de luz eléctrica y abastecimiento de agua.

Los mayores problemas observados en el AMBA se vinculan a la falta de servicios y a una excesiva concentración de actividades secundarias y terciarias que generan graves problemas de transporte y zo-

nas de calidad de vida críticas, donde se asientan los grupos de menores ingresos.

Pocos países latinoamericanos han encarado la solución de los problemas de las grandes conurbaciones en forma sistemática. Menos aún son los que cuentan con Autoridades Metropolitanas, a raíz de las implicaciones político-administrativas que esto presupone en países con una estructura federal de gobierno. No es posible pensar en soluciones simplistas, como sería la de constituir una nueva unidad territorial, provincia o estado.

En el AMBA, pese a las dificultades económicas circunstanciales, apoyándose en acuerdos preexistentes, no sería imposible la creación de una Autoridad Técnica Coordinadora que actuara con el apoyo de las distintas jurisdicciones implicadas, que sea responsable de las directrices generales del ordenamiento del territorio y de la distribución de inversiones públicas que se realicen dentro del área.

Juan Antonio CEBRIÁN
y María Adela IGARZÁBAL