

Duarte, Juan Ignacio; *"El mercado de suelo en la ciudad de Buenos Aires. Análisis crítico de su funcionamiento y su relación con la estructura urbana y las políticas públicas del Gobierno de la Ciudad"*; Memoria de Licenciatura en Urbanismo; Instituto del Conurbano - Universidad Nacional de General Sarmiento; 2006.

El mercado de suelo en la ciudad de Buenos Aires.
Análisis crítico de su funcionamiento y su relación con la
estructura urbana y las políticas públicas del gobierno de la
ciudad.

Memoria de licenciatura en Urbanismo

por Juan Ignacio Duarte

Director: Eduardo M. Reese

Índice

1	Introducción	3
1.1	Metodología	5
1.2	El marco teórico	6
1.2.1	La formación de los precios del suelo	6
1.2.2	La noción de estructura urbana	12
2	La relación entre estructura urbana y precios del suelo en la RMBA como contexto del estudio	15
2.1	La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) y su estructura urbana	15
2.2	La relación entre estructura urbana y mercado de suelo en el Gran Buenos Aires	33
3	La relación entre estructura urbana, precios del suelo y política pública en la Ciudad de Buenos Aires	36
3.1	La ciudad de Buenos Aires: algunos antecedentes de su historia y de la conformación de su estructura urbana	36
3.2	Las políticas públicas del gobierno de la ciudad	44
3.2.1	El código de Planeamiento Urbano	44
3.2.2	El Plan Urbano Ambiental	48
3.3	La situación del mercado inmobiliario en la ciudad de Buenos Aires	52
3.4	Los precios del suelo en la ciudad de Buenos Aires	56
3.4.1	Los precios del suelo en Buenos Aires y su relación con la estructura urbana	57
3.4.2	Los precios del suelo en Buenos Aires y su relación con el Código de Planeamiento Urbano	62
3.5	Análisis estadístico econométrico de los precios del suelo	71
4	Los escenarios futuros de la configuración socio territorial de la ciudad	75
4.1	La dinámica inmobiliaria y su efecto en la segregación	75
4.2	Las diferencias entre el norte y el sur de la ciudad	78
4.2.1	El caso del sur de la ciudad de Buenos Aires	79
4.3	La segregación en la ciudad de Buenos Aires	81
4.4	El papel del Gobierno de la Ciudad frente a la situación actual	85
4.5	Algunas ideas para lograr una ciudad más equilibrada	89
	Referencias bibliográficas	91

1 Introducción

El presente trabajo se realizó en el marco de la materia "Taller IV. Memoria de Licenciatura", correspondiente a la Licenciatura en Urbanismo, que dicta el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Se analiza la relación existente entre la estructura urbana y los precios del suelo en la ciudad de Buenos Aires, observando a la vez de qué modo las políticas públicas del gobierno de la ciudad, en particular las urbanísticas, introducen cambios en dicha estructura, lo que se refleja en los precios del suelo.

El objetivo general del trabajo consiste en comprender la relación existente entre estructura urbana, precios del suelo y políticas públicas y realizar un análisis crítico del papel del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en la definición de esa estructura.

Los objetivos específicos consisten en:

- 1) Comprender el funcionamiento del mercado de suelo en la ciudad de Buenos Aires.
- 2) Identificar de qué manera la política pública influye sobre la estructura urbana y sobre los precios del suelo.
- 3) Definir los escenarios futuros para la estructura urbana y el impacto que tendrá el funcionamiento del mercado de suelo sobre los distintos sectores de la ciudad.
- 4) Realizar un análisis crítico del papel del gobierno de la ciudad en la definición de la estructura urbana y en el funcionamiento del mercado de suelo.

La hipótesis del trabajo es que la dinámica de funcionamiento actual del mercado inmobiliario, particularmente el mercado de suelo, profundizará las diferencias intraurbanas en la ciudad de Buenos Aires, expresada entre otras cuestiones en la localización de los diferentes grupos sociales, las diferencias en la calidad de las construcciones privadas, en el espacio público y en la prestación de servicios.

La relación entre estructura urbana y precios del suelo es muy fuerte, tanto que se puede afirmar que la estructura de precios del suelo de una ciudad no es más que el reflejo de su estructura urbana. Es por ello que en los cambios experimentados por la misma a lo largo del tiempo, el gobierno local cumple un papel fundamental. Y por lo tanto es también fundamental el papel que cumple en la definición de los precios del suelo. A través de su rol como constructor (de infraestructura y equipamiento), como regulador de actividades urbanas (vía código urbanístico) y como agente fiscal, el Estado tiene la capacidad de modificar la estructura urbana. De allí su capacidad no sólo para modificar los precios del suelo sino también para intervenir en el mercado y redistribuir las rentas que el desarrollo de la ciudad produce.

Las decisiones urbanísticas debieran estar siempre acompañadas por instrumentos que permitan controlar los efectos que ellas tienen sobre el mercado, a fin de corregir los efectos negativos que puede generar. Un ejemplo habitual en las ciudades latinoamericanas ocurre con las mejoras producidas en las áreas históricas, que suelen tener como consecuencia aumentos de los precios del suelo, lo que a su vez induce la expulsión de los sectores populares del mismo. Así, una política que apunta a lograr una mejora que beneficie al conjunto de los que utilizan el centro, puede terminar teniendo consecuencias graves para el grupo social que lo habita. Por ello, la política urbana no puede instrumentarse de forma dissociada del conjunto de las políticas locales.

En los últimos años, la ciudad de Buenos Aires, al igual que la gran mayoría de las ciudades argentinas, está viviendo un boom inmobiliario. Una muestra de ello es que la actividad de la construcción viene creciendo a tasas que superaron en más de tres veces la tasa de crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) entre 2002 y 2004 y duplicaron el incremento de éste entre 2004 y 2005¹. Otra muestra del boom inmobiliario es el hecho de que al promediar el año 2005, en la ciudad de Buenos Aires se estaban construyendo más de 200 edificios de propiedad horizontal en sus diversas tipologías² y se anuncian casi todas las semanas nuevos proyectos inmobiliarios que implican inversiones millonarias en dólares. Estos edificios están destinados principalmente a vivienda, aunque un porcentaje de ellos se destinan a otros usos como por ejemplo estudios profesionales y en menor medida a oficinas.

Este proceso produjo en los últimos tres años aumentos de los precios del suelo, registrándose actualmente en muchos barrios valores en dólares por encima de los registrados durante la última etapa de la convertibilidad³. La fuerte demanda de terrenos para construir edificios está haciendo desaparecer los baldíos en la ciudad y también los terrenos con viviendas antiguas, que son demolidas para construir edificios de departamentos.

Sin embargo, a pesar del buen momento para el mercado inmobiliario, la demanda de terrenos no es similar en toda la ciudad, sino todo lo contrario. Las zonas más demandadas son aquellas que tienen actualmente las más altas densidades y poseen características y atributos tales como buena accesibilidad al centro, alta calidad urbana (arbolado, espacios verdes, equipamiento urbano, etc.), cercanía a centros comerciales y de servicios y nivel socio económico homogéneo de sus habitantes. Por el contrario, en las zonas históricamente más postergadas, la demanda es casi inexistente.

El trabajo está dividido en cuatro capítulos. En el primero se expone el marco teórico sobre el que se apoya el análisis, incluyendo una breve introducción al proceso de formación de los precios del suelo, tanto desde la visión marxista de la teoría de la renta expuesta por Samuel Jaramillo como desde la visión heterodoxa expuesta, entre otros por Pedro Abramo, Martim Smolka, Carlos Morales y Fernanda Furtado. Luego se explicita el marco, la noción de estructura urbana, tomando como base los trabajos de Horacio Torres así como E. Soja, Gottdiener, Gregory y Urry y Andrea Catennazi, entre otros.

¹ Los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) indican que mientras el PBI creció 8,8%, 9% y 9,2% en los períodos 2002-2003, 2003-2004 y 2004-2005 respectivamente, el sector de la construcción lo hizo en los mismos períodos a tasas del 34,4%, 29,4% y 20,4%.

² Las distintas tipologías de edificios existentes son:

Edificios de perímetro libre: son aquellos edificios cuyos paramentos están retirados de las líneas divisorias de la parcela, y no constituyen medianeras. Sólo llegan hasta las líneas divisorias los basamentos.

Edificios de perímetro semilibre: son aquellos edificios que cuentan con uno sólo de sus paramentos perimetrales apoyados sobre una de las líneas divisorias laterales de la parcela. Estos edificios pueden incluir también un basamento que se apoye en las dos líneas divisorias laterales de la parcela.

Edificios entre medianeras: son aquellos edificios cuyos paramentos están apoyados sobre las líneas divisorias de parcela.

³ En base a trabajos de la Dirección General de Sistemas de Información Geográfica del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En el segundo capítulo, se analiza la relación entre estructura urbana y precios del suelo en la RMBA. Como contexto del estudio y para introducir a las características de la estructura urbana de la ciudad de Buenos Aires, el trabajo parte de un breve análisis de la configuración territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), en tanto aglomeración en la que la ciudad está inserta y de la cual constituye su área central.

En el tercer capítulo, se analiza la relación entre estructura urbana y precios del suelo en la Ciudad de Buenos Aires y cómo las políticas públicas influyen en la relación entre aquellas. El capítulo parte de la descripción de la estructura urbana de la ciudad de Buenos Aires, junto con el análisis de las políticas públicas del gobierno de la ciudad, básicamente a partir del análisis de sus dos instrumentos típicos: el Plan Urbano Ambiental y el Código de Planeamiento Urbano. Posteriormente se analizan los resultados del relevamiento de precios de suelo en la ciudad de Buenos Aires realizado para este trabajo durante los meses de mayo, junio y julio de 2005. Este análisis se complementa con la visión de algunos actores del mercado inmobiliario, en particular de sus perspectivas acerca de las características del mercado en los últimos años y lo que se puede esperar en el corto plazo.

En el cuarto y último capítulo, se identifican posibles escenarios futuros para la estructura urbana de la ciudad de Buenos Aires a partir de la dinámica de funcionamiento que muestra el mercado inmobiliario, al tiempo que se analiza críticamente el papel del gobierno de la ciudad respecto de las consecuencias que sus políticas están teniendo y tendrán sobre la configuración territorial de Buenos Aires. Además, a pesar de que no es el objeto de este trabajo, se proponen una serie de ideas que debieran ser adoptadas a fin de corregir el papel que el gobierno de la ciudad adquiere en el mercado de suelo.

1.1 Metodología

Las herramientas metodológicas utilizadas han sido las siguientes:

- Relevamiento de información primaria, partiendo de avisos clasificados en diarios y revistas especializadas y completada mediante llamados a inmobiliarias.
- Procesamiento de la información a través de un Sistema de Información Geográfica y elaboración de cartografía en base a la información primaria relevada y utilizando información secundaria disponible, tanto del gobierno de la ciudad de Buenos Aires como de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, dependiente de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Análisis estadístico de la información, en gran medida tomando como base trabajos realizados por el licenciado Andrés Juan.

El relevamiento de precios de terrenos y sus características se realizó entre los meses de mayo y julio de 2005 y consistió en la identificación de lotes ofertados en venta dentro de la ciudad de Buenos Aires. Para ello se utilizaron distintas fuentes como los clasificados de los diarios Clarín y La Nación, la revista Reporte Inmobiliario y páginas web de redes de inmobiliarias. El procedimiento consistió en identificar terrenos baldíos ofrecidos en venta o bien terrenos con construcciones "a demoler", es decir que se ofrecen a precio de lote, ya que su valor está dado por lo que se puede construir en él, y dicho precio supera el valor

de las construcciones con que cuenta. Una vez identificados los terrenos se procedió a llamar a las inmobiliarias que publicaban la oferta y corroborar los datos publicados, además de completar los datos que no estaban disponibles. Los datos relevados consistieron en la dirección (calle, número ó en su defecto entre qué calles y sobre qué vereda se ubicaba el terreno ofertado), barrio, medidas de frente y fondo, precio de venta, existencia de construcción para demoler, zonificación y FOT⁴ según el Código de Planeamiento Urbano (estos datos se corroboraron a través de la base del SIG a fin de evitar posibles errores). Ante la necesidad de asegurar la homogeneidad de la información obtenida de parte de los agentes inmobiliarios, se realizó el relevamiento operando como un interesado "real" en la compra del terreno.

Posteriormente se procedió a analizar la consistencia de los datos, lo que permitió descartar aquellos terrenos que presentaban valores muy diferentes de otros ubicados en la misma zona. Finalmente, se trabajó con una base de 578 terrenos ofertados en la ciudad de Buenos Aires en los tres meses en que se relevó lo ofertado en el mercado.

Los 578 terrenos se georreferenciaron a través de un SIG, lo que permitió corroborar para cada registro el barrio al que pertenecían, la zonificación que le otorga el Código de Planeamiento Urbano y el FOT. A su vez, se calculó la distancia de cada lote al área central de la ciudad y a los centros de Belgrano y Flores⁵, a las estaciones de subte, a las avenidas principales y a las villas miseria. El SIG permitió realizar mapas temáticos, así como realizar análisis acerca de la relación entre precio y distancia a avenidas, al área central, etc.

Las fuentes secundarias analizadas consistieron básicamente en notas periodísticas en diarios nacionales, revistas especializadas en el mercado inmobiliario, datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, así como la publicación de resultados de los relevamientos realizados por distintos organismos del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, tales como el Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano (CEDEM) y la Dirección de Sistemas de Información Geográfica (USIG).

1.2 El marco teórico

1.2.1 La formación de los precios del suelo

La producción de cualquier mercancía requiere de un esfuerzo de su productor. Cuando esas mercancías se confrontan en el mercado por medio de transacciones monetarias, en realidad lo que se compara es la cantidad de trabajo que tiene cada una de ellas. Por lo tanto, el precio monetario de esa mercancía constituye el precio de producción, que consiste en el costo de producir un bien, aumentado en una ganancia⁶. La competencia entre capitalistas y entre consumidores hace que la ganancia sea una proporción razonable del costo, por lo que se habla de una ganancia normal. A esta última se la llama excedente y representa la totalidad de la ganancia capitalista.

⁴ El Factor de Ocupación Total (FOT) es un factor que multiplicado por la superficie total de un terreno indica la cantidad máxima de metros cuadrados que se pueden construir en éste.

⁵ Belgrano y Flores son dos subcentros de gran importancia en la ciudad de Buenos Aires por la dinámica comercial que tienen.

⁶ En base a Jaramillo, Samuel (1994): "Hacia una teoría de la renta del suelo urbano"; Ediciones Uniandes-IGAC; Bogotá, 1994.

Pero el suelo se comporta de manera diferente. No es un producto del esfuerzo de la sociedad sino que aparece como un producto de la naturaleza y no puede ser producido por medio de trabajo. Es por ello que no tiene valor, aunque sí tiene un precio y opera como una mercancía que se intercambia en el mercado con otras.

La tradición clásica explica este enigma a través de la *Teoría de la Renta*. Al no tener valor, la tierra no debiera tener precio, pero la formación del mismo se explica a través de la *Capitalización de la Renta*. Los propietarios, a través del control jurídico sobre el suelo, tienen, bajo ciertas circunstancias la posibilidad de capturar parte del valor generado por los procesos productivos que requieren de suelo para su producción⁷. En el caso de la tierra rural, el agricultor aparece como un capitalista que invierte en la producción de una mercancía y a través de este proceso genera valor. Pero para la producción de esa mercancía, este agricultor necesita tierra que en un principio no posee, y para acceder a ella debe arrendarla, cosa que hace a través de un pago periódico que constituye una parte del valor generado en la producción⁸. Esa porción de la generación de valor, que se denomina renta, va a parar a manos del terrateniente y se percibe como un flujo de manera periódica.

A partir de allí se construye el precio de la tierra. El poseedor de una masa de capital dinero, espera un flujo de valor que recibe en términos de interés a cambio de poner a disposición de los capitalistas productivos esa cantidad de dinero. La magnitud del interés depende tanto del monto de la suma de dinero inicial, como de la tasa de interés general que predomine en el mercado de préstamos. Estas relaciones se expresan en la siguiente fórmula:

$$I = K \times i$$

Donde **I** es la magnitud de valor que se recibe por prestar los fondos o Interés, **K** es la magnitud de dinero prestado, que en ese caso opera como Capital y **i** es la tasa de interés del mercado⁹. Estas relaciones también se pueden escribir así:

$$K = I / i$$

Así es como el precio del suelo se convierte en el precio del derecho de percibir esta renta periódica. El terrateniente, al conocer el monto de la renta que puede percibir en base al capital con que cuenta y que asimila al interés, estima el precio del suelo, que se puede expresar con la siguiente fórmula:

$$R / i = PS$$

Donde **R** es la renta periódica, **i** la tasa de interés y **PS** el precio del suelo.

Para poder capturar una parte del valor, la propiedad debe estar acompañada de una serie de circunstancias económicas que permitan captar esa renta. Para empezar se requiere que la propiedad jurídica le permita ejercer el control sobre alguna característica de la tierra que sea imposible de reproducir, total o parcialmente, por el capitalista individual. Se

⁷ Para una explicación más extensa sobre este tema ver Jaramillo, 1994; op. cit.

⁸ Cabe destacar que si accede a la tierra a través de la compra de la misma, pagará la capitalización en el presente del potencial de valorización que espera recibir en el futuro.

⁹ Jaramillo, Samuel (1994); op. cit.

necesita además que esta característica afecte la formación del precio del bien, producido de tal manera que genere sobreprecios y por lo tanto ganancias extraordinarias iniciales para el capitalista. Además, es preciso que la competencia entre los capitalistas permita trasladar esta ganancia extraordinaria de los capitalistas a los terratenientes. Esto equivale a que la ganancia extraordinaria se convierta en renta.

La formación de los precios en las distintas mercancías se plantea de la siguiente forma: en cada momento, una población de consumidores de un bien, como resultado de muy diversas circunstancias (la magnitud y distribución del ingreso, los gustos, los precios de los otros bienes, etc.), tiene una pauta que relaciona inversamente el precio del bien y la cantidad que se demanda del mismo. Es así que cuando los precios son altos, la cantidad demandada es baja, y cuando los precios descienden la cantidad demandada se amplía. La cantidad que tiende a expresarse en el mercado es aquella que en esta curva es coherente con el Precio de Producción determinado en la oferta, que es donde se cruzan las curvas de oferta y demanda.

La *renta* aparece cuando existe alguna circunstancia, en este caso ligada a la tierra, que obstaculiza la operación plena del mecanismo que acabamos de describir. En la agricultura, la heterogeneidad en la fertilidad de las tierras agrícolas opera como fuente de perturbación del mecanismo de formación de precios en competencia que acabamos de describir. Las ventajas de las tierras más fértiles son precisamente una circunstancia que los inversionistas no pueden reproducir espontáneamente, y es a partir de allí que pueden capturar una porción de valor.

En la medida que un terreno tiene una localización fija e inamovible, sólo ese terreno puede ocupar un determinado lugar, único e irreproducible. Por lo tanto, como plantea Carlos Morales Schechinger¹⁰, el propietario de un terreno tiene la posibilidad de poner a competir a todos los usuarios posibles hasta que aquél con la mayor posibilidad de compra esté dispuesto a pagar hasta el máximo de su capacidad económica, por lo que el resultado será la predominancia del "máximo y mejor uso", es decir, aquél capaz de soportar el pago de una renta más alta. Por lo tanto, en los terrenos urbanos, en general, en cada lugar de la ciudad los demandantes están dispuestos a pagar un precio que resulta superior al Precio de Producción.

Esa posibilidad y disposición a pagar un precio superior al normal hace que el precio al que se transan los bienes inmobiliarios exceda la suma de su costo más la ganancia normal, ya que existe una porción adicional que se denomina renta y que va a parar al propietario de los terrenos¹¹. En la formación de los precios inmobiliarios intervienen además de las condiciones de producción, las condiciones de consumo del bien, y estas no son uniformes en el espacio urbano. Así, inmuebles de las mismas características físicas tienen condiciones diversas de consumo de acuerdo a la localización, ya sea en términos de accesibilidad, de la jerarquía que en la escala social tiene una determinada zona, en la posibilidad de desarrollar diferentes usos y mayores niveles de edificabilidad¹² (lo que

¹⁰ Morales Schechinger, Carlos (2003): "La imposición a la propiedad en el financiamiento de las ciudades frente a la globalización", en II Seminario latinoamericano sobre impuesto predial, el catastro y contribuciones alternativas para el financiamiento urbano. Hacia la innovación hacendaria municipal; Guadalajara; Jalisco.

¹¹ Para examinar los determinantes y la modulación de estos "sobreprecios" del espacio construido, que no son otra cosa que las rentas del suelo urbano, véase en Jaramillo (1994) el Capítulo 3.

¹² Es la cantidad de metros cuadrados que se puede construir en un terreno.

equivaldría a la mayor productividad de un terreno rural). Como vemos, lo que se transa en el mercado inmobiliario al vender una propiedad son factores externos del predio. A los ya mencionados se pueden agregar el nivel de centralidad, la calidad urbana, la existencia de infraestructura y equipamiento; factores culturales como la historia y la idea que del lugar tiene la población¹³; factores macro como la estructura socio económica y la demanda locacional; y también factores externos como los proyectos públicos o privados y la carga tributaria (tasas, tarifas e impuestos que recaen sobre cada terreno).

En definitiva, el del suelo es un mercado de localización, donde el precio está influido por lo que sucede en el entorno inmediato y por su inserción en un contexto urbano más amplio. Algunos ejemplos en los que los privados materializan esa apropiación de las valorizaciones producidas por el esfuerzo del conjunto de la sociedad y del Estado, lo podemos ver en la publicidad de venta de loteos de principios del siglo pasado en distintas zonas de la ciudad de Buenos Aires (ver imágenes 1 y 2).

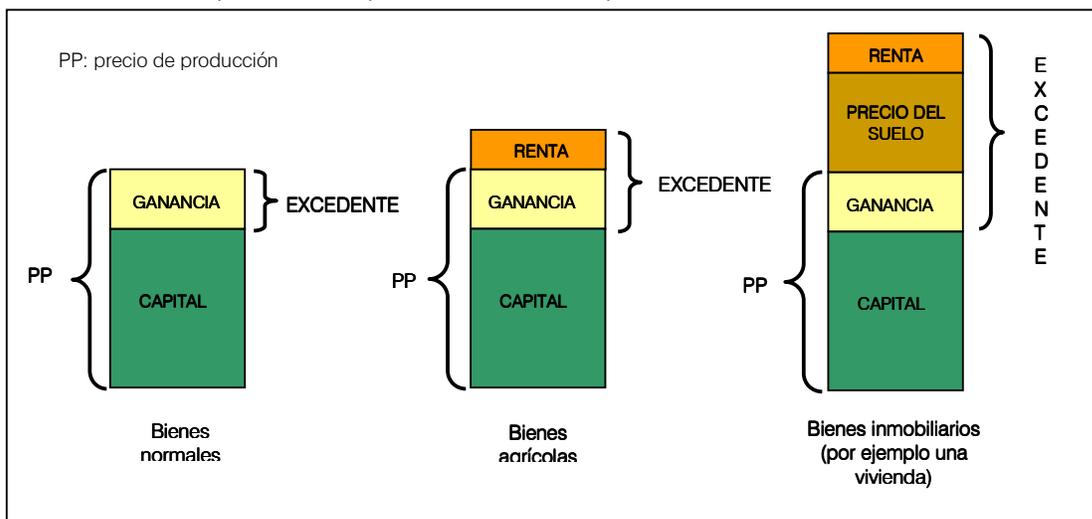
En realidad, el precio del suelo se forma de la capitalización de la renta que soporta cada lote y en esa renta están incluidos los diferentes tipos de renta¹⁴. Veamos con un ejemplo cómo se forma el precio en un lote. Supongamos un terreno de 600 m² que es utilizado como estacionamiento de autos, lo que le da al propietario una renta anual de \$50.000. Si alguien quisiera comprar ese terreno, el propietario esperaría como precio de venta una cantidad equivalente que le permita invertirla en algún instrumento de inversión que le otorgue el mismo rendimiento de \$50.000 anuales. Si la tasa real media de ganancia de los capitales en el mercado es del 5% anual, el capital requerido sería de \$1.000.000 (recordemos que $PS = R / i$), por lo que el propietario del terreno pedirá por el mismo \$1.000.000, es decir a razón de \$1.666,66 por cada metro cuadrado. La naturaleza monopólica del suelo hace que el precio exigido para la venta sea el máximo que un usuario puede pagar para destinarlo al uso más rentable. Por lo tanto, el precio del suelo aparece como resultado de una operación imaginaria de equiparar el derecho de apropiarse de una renta de determinada magnitud, a la posesión de un capital que tenga un rendimiento similar a la renta.

Dentro del precio de un bien inmobiliario está incluido, como se puede observar en el gráfico N° 1, el capital necesario para la construcción de las edificaciones y sus servicios, más la ganancia del capital invertido. Además de ello, se incluye en el precio final de la vivienda la proporción correspondiente del precio del suelo y la renta del suelo.

¹³ Pedro Abramo (2004) se refiere a esto como convenciones urbanas. Plantea que ésta existe cuando determinadas personas de un grupo social eligen como lugar deseado para vivir un determinado lugar. Ello se da en general porque personas de un determinado estrato socio económico quieren vivir cerca de otras que pertenezcan al mismo estrato, pero esta idea también puede extenderse a otros motivos, como cuando un lugar se pone de moda o es visto como un lugar deseado para vivir porque por ejemplo brinda seguridad.

¹⁴ Para un detalle sobre los tipos de renta, ver Jaramillo (1994).

Gráfico N° 1. Composición del precio en distintos tipos de bienes¹⁵.



Los componentes del precio del suelo urbano¹⁶

El precio del suelo urbano está conformado por cuatro componentes: el "esfuerzo" del propietario; las acciones de otros individuos, es decir el esfuerzo de la comunidad; los cambios en la normativa urbana y las obras públicas. Un propietario realiza un "esfuerzo" al comprar un lote a un precio determinado, mientras que posteriormente, por efecto del proceso de desarrollo urbano, la propiedad comienza a valorizarse debido a distintas circunstancias. Entre las principales podemos destacar:

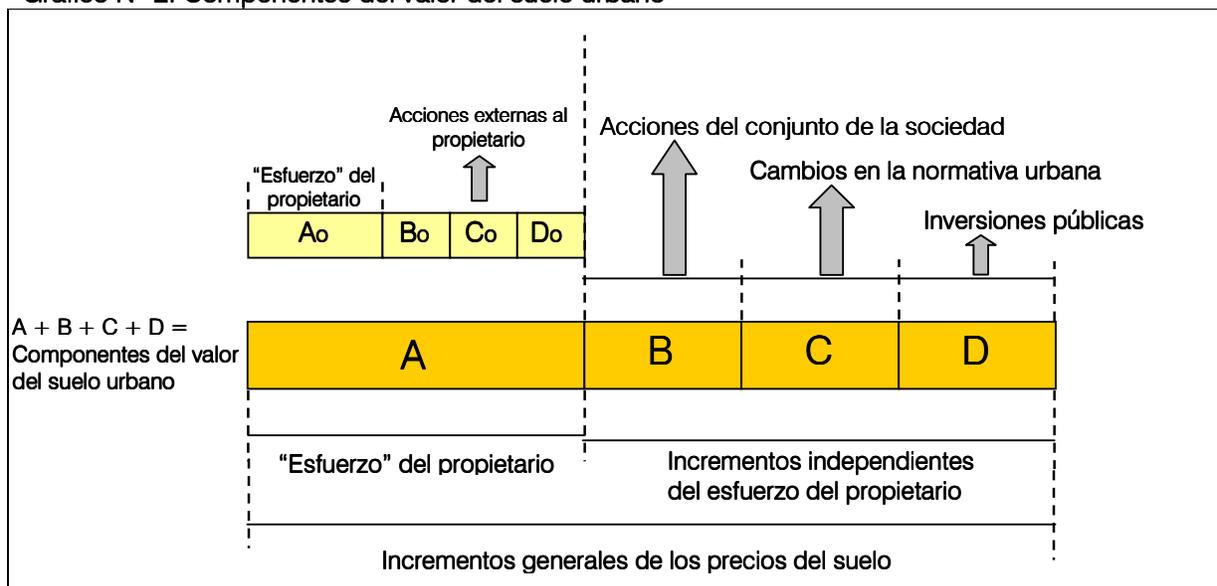
- *Acciones del conjunto de la sociedad:* el proceso de consolidación y densificación, en el que se van agregando al entorno del terreno nuevas construcciones, ya sean viviendas y comercios, y que constituyen inversiones de otros propietarios generan sobre el conjunto de los terrenos valorizaciones.
- *Cambios en la normativa urbana:* los cambios de zonificación, al cambiar una zona de residencial en comercial; y los incrementos del potencial constructivo, que permite al propietario la posibilidad de construir una mayor cantidad de metros cuadrados que antes, son acciones del Estado que valorizan los terrenos.
- *Las inversiones públicas:* la construcción de infraestructura, pavimentos y equipamiento comunitario también genera aumentos de valor del suelo urbano.

Como hemos visto hasta aquí, la valorización del suelo se produce fundamentalmente por acciones ajenas al propietario de un terreno, básicamente a partir de acciones y decisiones tomadas por el Estado, como representante de los intereses del conjunto de la sociedad. Como se observa en el gráfico N° 2, el proceso de valorización de un terreno puede ser replicado hacia atrás hasta el punto de la primera apropiación o privatización de la propiedad de la tierra. Así, puede observarse que prácticamente la totalidad del precio del suelo no es más que una sucesión de valorizaciones que se producen por acciones ajenas al esfuerzo del propietario o *plusvalías*, que son captadas por los propietarios del suelo.

¹⁵ En base a Jaramillo, Samuel; "Construcción en altura y distribución de cargas y beneficios"; Bogotá; 2004.

¹⁶ En base a presentación de Fernanda Furtado: "Las políticas de gestión del suelo y recuperación de plusvalías en Latinoamérica", en curso Políticas de suelo. Teoría e Instrumentos para la Gestión de Políticas; UNGS – LILP; 2004.

Gráfico N° 2. Componentes del valor del suelo urbano



Fuente: Furtado, Fernanda (2004): "Las políticas de gestión del suelo y recuperación de plusvalías en Latinoamérica", en curso Políticas de suelo. Teoría e Instrumentos para la Gestión de Políticas; UNGS – LILP; Buenos Aires.

Es decir que plusvalías son aquellos incrementos en el precio del suelo derivados de acciones ajenas al propietario del mismo¹⁷ y que se producen por el esfuerzo del conjunto de la sociedad y fundamentalmente por decisiones regulatorias y de inversiones de la administración pública¹⁸. Sin embargo, esos incrementos del valor de la tierra, sin una intervención por parte del sector público para su recuperación, son apropiados de forma privada por los propietarios de la tierra beneficiada. Furtado (2000), señala que el principio básico de la captura de plusvalías es el de recuperar para la comunidad una parte o la totalidad de los incrementos del valor de la tierra que se producen como resultado de la acción comunitaria¹⁹, ya sea a través de su conversión en ingreso fiscal a través de impuestos, contribuciones u otros mecanismos fiscales o a través de obras de mejoras para la comunidad²⁰. A la vez, separa el hecho de la captura de la idea de redistribución, señalando que el hecho de que se capturen las valorizaciones del suelo no implica necesariamente que los recursos sean redistribuidos en la comunidad. Esto depende de políticas específicas redistributivas, es decir que estén dirigidas a alterar un estado de distribución existente.

Por otra parte, llama la atención acerca de algo que parece estar muchas veces detrás de las políticas de captura y redistribución de plusvalías, planteando que en lugar de desarrollarse a partir de un principio ético y de justicia según el cual los incrementos del valor del suelo resultante de acciones comunitarias debe retornar a la comunidad, pareciera que la idea es adoptada como un mecanismo pragmático de recuperación de costos para

¹⁷ Los incrementos asociados a acciones de los propietarios del suelo son la excepción.

¹⁸ Las imágenes 1 y 2 muestran la materialización de la apropiación de las valorizaciones producidas por el Estado por parte de los privados a través de la venta de lotes.

¹⁹ Furtado, Fernanda (2000): LandLines; Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy; Vol.12; N.3; Mayo de 2000.

²⁰ Smolka, M. y Amborsky, D. (2003): "Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación interamericana"; en EURE; vol. 29; N° 88; Santiago; diciembre de 2003.

resolver la escasez crónica de ingresos públicos, fundamentalmente en América Latina. Al mismo tiempo, plantea que hay quienes apoyan la idea de recuperación de plusvalías fundamentalmente debido a su capacidad para disciplinar al mercado, en el sentido de hacer más notoria y dejar entrever de manera más clara la relación causa-efecto entre inversiones públicas que valorizan inmuebles y los recursos originados de esa valorización. Así, a pesar que el Estado muchas veces aparece en el imaginario colectivo como un agente neutro en la formación de los precios, es sin dudas el actor más influyente sobre estos.

Imágenes N° 1 y 2. Publicidad de remates de lotes en ciudad de Buenos Aires



1.2.2 La noción de estructura urbana

El análisis de la estructura urbana constituye un recurso ordenador de un conjunto de datos que brinda la posibilidad de aprehender ciertos fenómenos urbanos. Posee un carácter orgánico y dinámico y es importante en la medida en que condiciona la totalidad del sistema urbano. Implica determinar los nodos y relaciones cruciales del sistema, permitiendo estudiar los cambios y las recurrencias para captar aquellos componentes y relaciones que presentan cierta perdurabilidad en el tiempo. La importancia del análisis de la estructura urbana radica en que permite analizar históricamente el proceso de configuración urbana, evaluar si los cambios de la situación definida en un momento dado pueden ser considerados estructurales e identificar tendencias y la posibilidad de modificarla²¹.

El análisis de la estructura urbana implica aceptar que la misma tiene propiedades tales como la existencia de relaciones de interdependencia entre sus elementos, así como la permanencia de las relaciones entre estos²². Manuel Castells (1971), planteaba que para hablar de estructura urbana se debe atribuir una relativa estabilidad a la misma y que esa estabilidad es un indicador de que los vínculos entre los elementos no son coyunturales, sino que expresan lo esencial de los procesos en la producción del espacio urbano²³. Pero

²¹ En base a Catenazzi, A. (Trabajo inédito). Se agradece a la autora la posibilidad de acceder al mismo.

²² Torres, H., Abba, A. y Brunstein, F. (1975): "Accesibilidad y estructura urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires", en Modelos matemáticos de la estructura espacial urbana: aplicaciones en América Latina; Ediciones SIAP; Buenos Aires.

²³ Castells, M. (1971): "Problemas de investigación en sociología urbana"; Siglo XXI – España editores S. A.; Madrid.

esa estabilidad es relativa, ya que la estructura es dinámica y se transforma con el paso del tiempo.

Horacio Torres (1993) parte en su análisis de un enfoque que reconoce las interacciones entre las relaciones sociales y las estructuras espaciales. Este enfoque es defendido también por Soja (1989), Gottdiener (1988) y Gregory y Urry (1985). Estos últimos plantean que la estructura espacial debe ser vista como el medio a través del cual las relaciones sociales se producen y reproducen y no solamente como el espacio, *"la arena"* en la cual la vida se desarrolla.

La realidad urbana puede ser transformada como resultado de procesos sociales. Por ejemplo, la aglomeración de la población podría llegar a ser determinada como consecuencia de un proceso social como la migración de la fuerza de trabajo. O puede tener que ver con los cambios en la tecnología y en las relaciones sociales que inducen cambios en los procesos productivos, y esa transformación motiva cambios en la vida cotidiana que tienen consecuencias sobre el espacio urbano. De hecho, como plantea Horacio Torres (1993), *"los procesos de estructuración espacial interna de Buenos Aires guardan una estrecha relación con los grandes períodos de cambio económico, demográfico, social y político que afectan el desarrollo metropolitano..."*

Etimológicamente, una estructura es definida como *"un conjunto de piezas fundamentales que sirve de sustento a algo"*²⁴. Al hablar de estructura urbana, se parte de la idea de que es la expresión de las transformaciones que experimenta la sociedad a través del tiempo. *"Las actividades urbanas y las relaciones que mantienen entre sí constituyen el sistema urbano, sistema complejo que está sujeto al cambio y que supone la relación entre elementos heterogéneos e interdependientes"*²⁵. Por lo tanto, aquellos elementos y procesos (relaciones entre esos elementos) que tienen capacidad de reproducir socio territorialmente el sistema y que son los que otorgan a un lugar determinadas características, son los determinantes de la estructura urbana, ya que otorgan el carácter que asume el territorio o un sector del mismo durante un determinado tiempo. Se los considera como estructurales debido a la capacidad que muestran para otorgar a ese espacio las características que lo identifican. Sin embargo, hay que destacar, como plantea Catenazzi, que no todos los componentes y relaciones son importantes, sino aquellos que presentan cierta jerarquía y constituyen los nodos y relaciones cruciales del sistema.

Es así que las características físicas del territorio, las áreas de centralidad, las vías de comunicación y el transporte, la ubicación y distribución en el conjunto de la ciudad de los grandes espacios libres y verdes públicos, las características socio habitacionales de la población y los lugares históricos, aparecen entre los elementos fundamentales que dan forma y contribuyen a definir la estructura urbana en la medida que tienen un peso relevante en la definición de las características territoriales²⁶.

²⁴ Diccionario Kapelusz de la lengua española y enciclopédico ilustrado; Kapelusz editora S. A.; Buenos Aires; 1994.

²⁵ En base a Catenazzi, A. (Op. Cit.)

²⁶ En base a D' Liberis, Marcela y Duarte, Juan (2004): "Plan de comuna - CGP N° 5. Propuesta metodológica"; Trabajo realizado en el marco de la materia Gestión Urbana II, correspondiente al quinto semestre de la Licenciatura en Urbanismo de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

La relación espacio - sociedad tiene un carácter interactivo. Es así que la estructura urbana, en cuanto a sistema de diferencias en la disposición espacial de las actividades urbanas y sus relaciones, se constituye en objeto mismo de disputa y los agentes implicados tratan de conservarla o transformarla según sus intereses. La base económico - productiva (modo de producción de una sociedad), el marco jurídico - institucional y sus reglamentaciones, las relaciones sociales de poder, que dan cuenta de distintas lógicas de producción de la ciudad, la tecnología con capacidad para alterar el medio físico (por ejemplo a través de la recuperación de zonas inundables) y el propio medio físico²⁷ son factores que condicionan la estructura urbana.

²⁷ Catenazzi, A. (Op. Cit.).

2 La relación entre estructura urbana y precios del suelo en la RMBA como contexto del estudio

2.1 La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) y su estructura urbana

Antes de avanzar con la caracterización de la RMBA, es conveniente aclarar alguna cuestión respecto de los problemas de delimitación de las metrópolis. Las divergencias en torno a esto se basan por un lado, en la complejidad que ello tiene y, por otro, en que la delimitación depende del objetivo que se persiga y la finalidad para la cual sirva dicha delimitación. Por ello, es posible encontrar en diversos ensayos y estudios la utilización y combinación de criterios de tipo administrativo-legal, físico-espacial, de dinámica funcional, ambiental, ecológico-social, etc., que determinan diferentes delimitaciones para un mismo territorio metropolitano. Para este trabajo, se utilizan dos escalas de análisis en base a la información disponible. Los ámbitos delimitados son los siguientes:

Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA): conurbación conformada por la Ciudad de Buenos Aires y 24 partidos de la provincia de Buenos Aires, que son: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Gral. San Martín, San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Morón, Ituzaingó, Hurlingham, Quilmes, San Fernando, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López. Este territorio ocupa una superficie aproximada de 4 mil km² y el INDEC lo llama también Gran Buenos Aires.

Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA): aglomeración conformada por el AMBA y 18 municipios bonaerenses adicionales: Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Exaltación de la Cruz, General Las Heras, General Rodríguez, La Plata, Lobos, Luján, Marcos Paz, Mercedes, Pilar, Presidente Perón, San Vicente y Zárate, conformando un espacio que abarca 16 mil km².

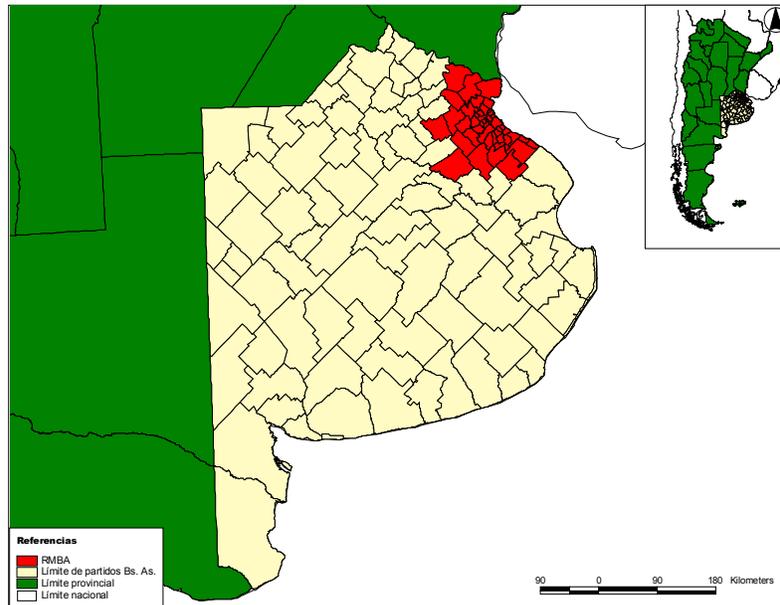
Esta caracterización se centrará en los elementos y los procesos que operan en la RMBA, pero debido a restricciones en la información disponible, ésta se presenta en algunos casos sólo para el ámbito del AMBA.

La región está ubicada dentro de un sector mucho mayor, el eje fluvial industrial, que se desarrolla en un alineamiento discontinuo de ciudades, puertos y sectores industriales. Se extiende desde la capital de la provincia de Buenos Aires (ciudad de La Plata) hasta la zona de San Lorenzo, al norte de Rosario, abarcando una franja ubicada sobre las costas de los ríos de La Plata y Paraná, con un desarrollo en toda su extensión de aproximadamente 360 kilómetros.

Debido a su peso demográfico, económico y político, la evolución de la RMBA tuvo históricamente y seguirá teniendo fuerte incidencia sobre el país. Concentra alrededor de la mitad de la mano de obra industrial, más del 50% del PBI nacional y se constituye como el principal centro financiero y el mayor mercado de producción y consumo del país. Además, forma parte junto con México, San Pablo y Río de Janeiro del grupo de 15 áreas urbanas llamadas megaciudades, que cuentan con más de 10 millones de habitantes. En la RMBA conviven cuatro instancias jurisdiccionales: nacional, provincial (provincia de Buenos Aires),

municipal (municipios que componen el Gran Buenos Aires) y el gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires.

Mapa N° 1. Ubicación relativa de la RMBA en Argentina y en la provincia de Buenos Aires.



Fuente: elaboración propia sobre base provista por la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano de la Provincia de Buenos Aires.

Respecto de la movilidad, sus casi 13 millones de habitantes realizan más de 20 millones de viajes diarios²⁸, de los cuales alrededor de la mitad emplea el transporte público de pasajeros (ómnibus, tren y subterráneo). A su vez, algunos estudios realizados años atrás (Kohan y Fournier; 1998) muestran que mientras cerca del 10% de la población ocupada que reside en la Ciudad de Buenos Aires se trasladaba a un puesto de trabajo ubicado en los municipios bonaerenses, casi el 30% de los ocupados residentes en el conurbano se trasladaba a la ciudad capital a trabajar, lo que muestra la fuerte interrelación entre ésta y el conurbano.

Al año 2000, el sistema de transporte de la región estaba compuesto por 290 líneas de ómnibus con un total de 700 ramales, totalizando unos 25 mil kilómetros de red. El sistema era operado por 200 empresas privadas, con una flota aproximada de 15 mil vehículos, que hasta el año 2001 no recibían subsidio del Estado, cuestión que se modifica a partir de 2002 debido a la devaluación de la moneda local y a los aumentos registrados en el precio del petróleo sin adecuación de las tarifas. El subsistema ferroviario subterráneo sólo existe dentro de los límites de la Capital Federal y se compone de cuatro líneas radiales y una transversal en funcionamiento, más otra de este tipo en construcción en la actualidad (línea H) y la línea de premetro. Este subsistema es operado por un consorcio privado. El subsistema ferroviario de superficie está integrado por siete líneas, que abarcan unos 830 Km. de red. Actualmente, diferentes consorcios de empresas privadas operan las redes

²⁸ Reese (2001), en base a datos de Metrovías, estimaba en 20 millones los viajes diarios al año 2001, por lo que se estima que en la actualidad, debido al aumento del empleo registrado en los últimos años, este número ha sido superado.

ferroviarias suburbanas, exceptuando la línea San Martín, que es operada por el Estado a través de un consorcio formado por tres de los operadores de las otras líneas. A su vez, un número importante de taxis, además de ómnibus, charters y remises, completan la flota de transporte público urbano de la RMBA. A esto hay que sumarle alrededor de tres millones de automóviles que proporcionan movilidad en forma privada sobre una red vial de unos 35 mil kilómetros. El problema de la movilidad en la ciudad de Buenos Aires y su región se ha caracterizado por un progresivo deterioro del sistema de transporte público y su consecuente reemplazo por el automóvil particular como principal modo de desplazamiento en toda la región, que en la década del 90 experimenta un fuerte aumento en de índice de motorización²⁹.

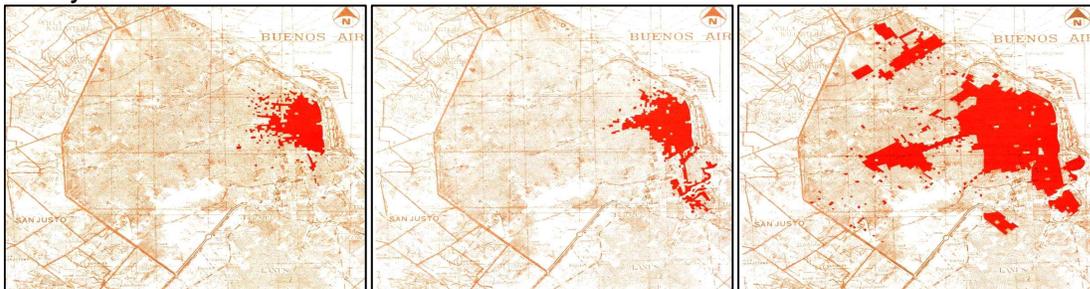
La RMBA se divide en tres cuencas hidrográficas (Matanza-Riachuelo, Reconquista y Luján), cuyos ríos principales atraviesan su territorio en sentido perpendicular al río de la Plata, encontrándose en sus alrededores los sectores más bajos de la cuenca. Esta característica hizo que se lotearan terrenos largos y angostos (en general de una legua de fondo) para que todos tuvieran acceso a algún curso de agua³⁰. Así, los principales centros poblacionales y los ejes de comunicación vial y ferroviaria se asentaron en las zonas altas, al tiempo que muchos sectores bajos fueron ocupados por la población de menores recursos.

Desde el punto de vista del desarrollo histórico, en un primer momento, la ciudad se expandió hacia el sur, hacia el Riachuelo, que era el puerto natural de Buenos Aires. Luego aparecerían las primeras periferias del área central (Flores y Belgrano), todavía dentro de los límites actuales de la ciudad de Buenos Aires, mientras que en la provincia de Buenos Aires aparecen las cabeceras de algunos partidos. Este proceso de suburbanización comienza en las primeras décadas del siglo XX y la continuidad del mismo se da a partir de los corredores de transporte ferroviario, que con posterioridad se vincularán con las redes viales, terminando de conformar la estructura de circulación que hoy presenta la RMBA y que modela en gran medida la estructura urbana.

²⁹ Reese, Eduardo (2001): "La Región Metropolitana de Buenos Aires"; Buenos Aires.

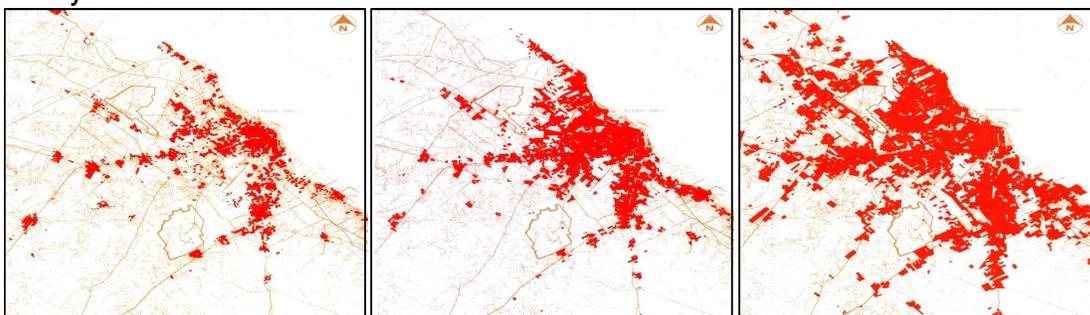
³⁰ Aún hoy se pueden reconocer en los mapas de los distintos partidos de la RMBA las líneas divisorias de los llamados fondos de legua.

Imágenes N° 3, 4 y 5. Esquemas de crecimiento de la mancha urbana de Buenos Aires en 1830, 1867 y 1892.



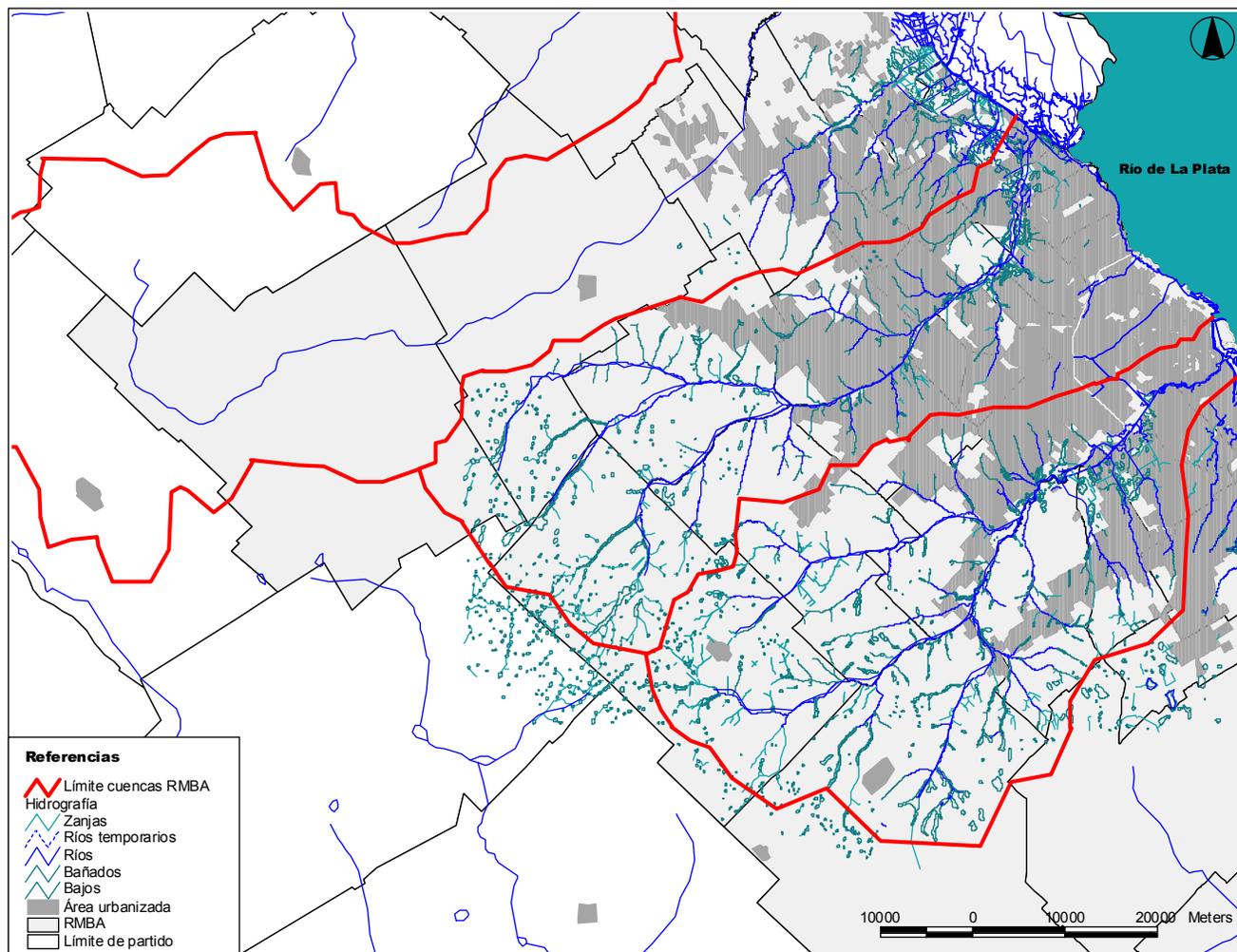
Fuente: Randle, P. (1981): Atlas del desarrollo territorial de la Argentina. Oikos, Madrid, 1981.

Imágenes N° 6, 7 y 8. Esquemas de crecimiento de la mancha urbana de Buenos Aires en 1910, 1930 y 1960.



Fuente: Randle, P. (1981): Atlas del desarrollo territorial de la Argentina. Oikos, Madrid, 1981.

Mapa Nº 2. Cuencas hidrográficas e hidrografía de la RMBA.



Fuente: elaboración propia sobre base provista por la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano de la Provincia de Buenos Aires.

Desde el punto de vista de su configuración urbana, la RMBA muestra tres características básicas:

- **La existencia de una ciudad central**, la ciudad de Buenos Aires, sede de las actividades políticas, institucionales, culturales, administrativas, financieras y residenciales más importantes, que presenta diversos grados de concentración y diferentes localizaciones. El conjunto de actividades desarrolladas genera intensos flujos entre lugares de residencia y empleo.
- **Un sistema de circulación y transporte de carácter radial**, que sigue un esquema radiocéntrico hacia el área central de la ciudad de Buenos Aires. Este sistema orientó el proceso de urbanización a partir de las líneas ferroviarias trazadas desde 1857, con concentración de residencia en cercanía de las estaciones del ferrocarril. En los últimos años, el proceso se complejiza a partir de la ampliación de las vías de circunvalación como la General Paz, el Camino de Cintura, el Camino del Buen Ayre y la Ruta Provincial 6. Así, *"el territorio metropolitano se estructura sobre la impronta radial de sus ejes de expansión norte, oeste, noroeste, sur y suroeste, que organizan las áreas de centralidad local de Vicente López, Morón, San Justo, Avellaneda, Quilmes y Lomas de Zamora"*³¹. La traza de los ferrocarriles desde 1857 dejó su marca en la organización territorial en la medida en que consolidaron u originaron una parte importante de las localidades de la región³². Desde los años 30 del pasado siglo el colectivo jugó un rol preponderante en la ocupación del tejido intersticial entre los ejes de expansión, mientras que a partir de la última década del siglo pasado, las autopistas se transforman en los nuevos ejes de ocupación de este tejido.
- **El damero expandido**, como soporte del uso residencial. El crecimiento de la RMBA se produjo mediante la expansión de baja densidad en la periferia, la progresiva consolidación del tejido intersticial y de los corredores de transporte y la densificación del casco central. Estas etapas del proceso, que respondió a los mecanismos de mercado y a intereses en gran medida especulativos, y se basó en el loteo popular a bajo precio, con largos plazos de financiación y sin cobertura de servicios, se apoyaron en una muy poco exigente y dispersa normativa de regulación del suelo. Así es que se conformó una trama urbanizada con gran variabilidad interna en cuanto a densidades, calidad urbana y ambiental y prestación de servicios básicos como provisión de agua potable, desagües cloacales y equipamiento colectivo, que disminuyen del centro hacia la periferia. Al mismo tiempo, coexisten espacios de elevada concentración de actividades urbanas con zonas de carácter semirural.

La expansión de la RMBA no encontró grandes obstáculos en el medio natural para la ocupación del suelo, ya que los condicionantes básicos para el emplazamiento de la ciudad primitiva fueron el río y la llanura, además de la existencia de un lugar protegido donde emplazar el puerto (el Riachuelo) y un plano alto para ubicar el fuerte. La enorme

³¹ Reese, Eduardo (2001): "La Región Metropolitana de Buenos Aires"; Buenos Aires.

³² "La importancia del ferrocarril como estructurador del sistema de centros de la región se manifiesta en el encadenamiento de centros con alto nivel de conectividad en coincidencia con las estaciones ferroviarias. Las diferencias de niveles que se observan entre los encadenamientos generados por las distintas líneas ferroviarias tienen que ver con la eficiencia de su operación, con las características socioeconómicas de la población residente y con los atractores de viajes en su traza". Ternavasio A., Brennan P. y Arcusín S. (1994).

horizontalidad, la "pampa infinita", permitió extender la trama de las leyes de Indias casi sin limitaciones³³.

Esta configuración urbana determina un conjunto de **áreas de centralidad local**, ubicadas en los alrededores de las estaciones ferroviarias y apoyadas a partir de la articulación entre el transporte ferroviario y tranvía en un primer momento, para dar lugar posteriormente al colectivo. Estas áreas presentan la mayor concentración de actividades comerciales, administrativas y de servicios de escala local y en general tienen las mayores densidades de población, además de los habitantes de mayor nivel socio económico del ámbito local.

Otra característica distintiva de la RMBA es la existencia de gran número de **grandes espacios vacantes**, que se ubican en intersticios de la región y responde a las condiciones en que se produjo la expansión del conurbano, basada en los loteos populares en los alrededores de las estaciones de ferrocarril; mientras que posteriormente y de manera muy lenta, se van completando las áreas intersticiales a partir de loteos en dichos sectores, aunque dejando en el medio grandes fracciones de tierra ociosa. A partir de la sanción de la ley 8.912 de finales de la década del '70, prácticamente no se realizan más loteos, exceptuando los que se destinan a barrios cerrados.

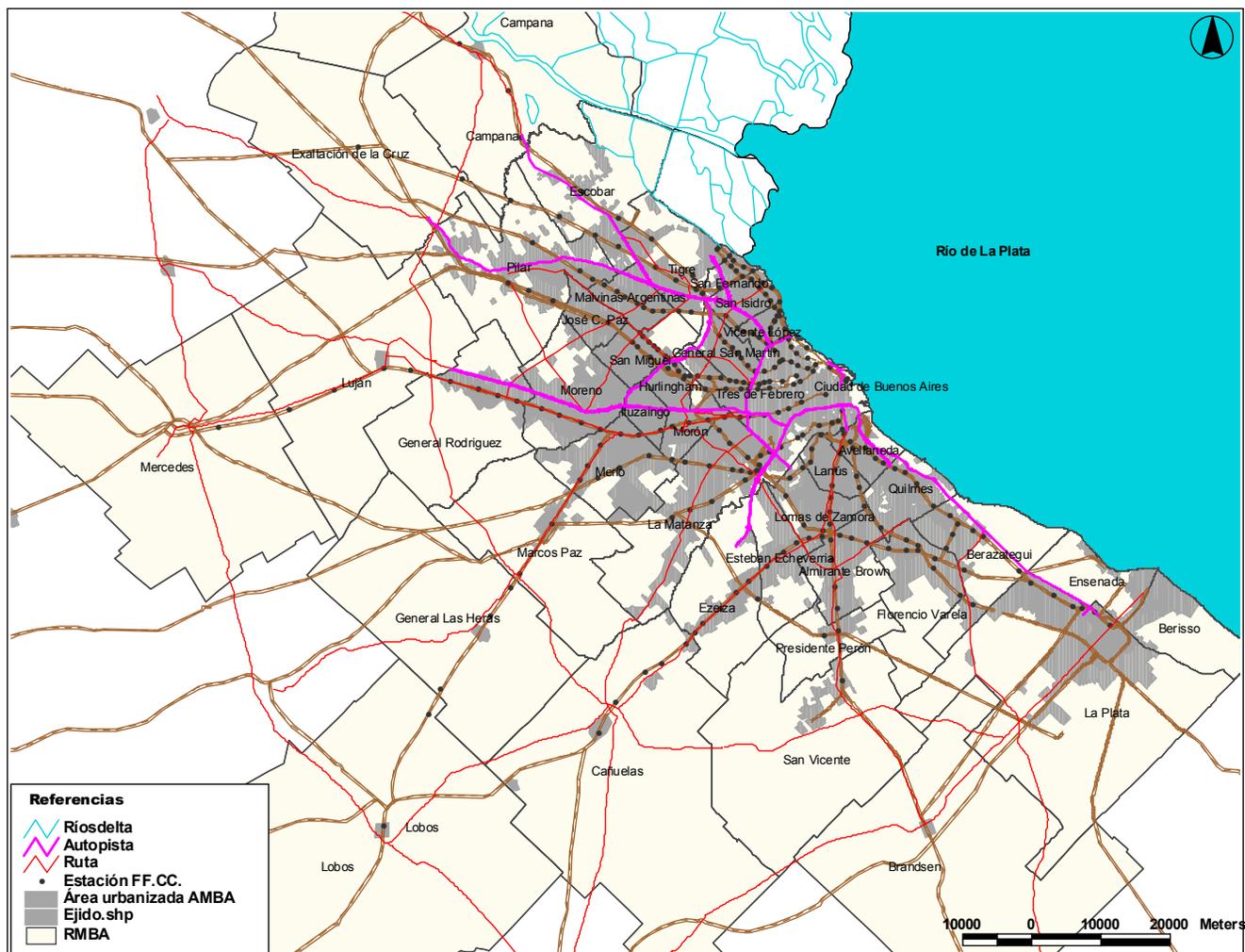
Los **pocos espacios verdes públicos** existentes se explican por la lógica especulativa y los escasos controles del Estado, que dan cuenta del marco en el que se produjo el proceso de urbanización. La principal legislación vigente hasta 1977 era la ley N° 3.487, "de fundación de pueblos", sancionada en el año 1913.

La estructura urbana cristalizada en el territorio, responde a las características que tuvo el proceso de crecimiento de la región hasta mediados de la década del 80 del siglo XX. Pero este proceso comienza a sufrir cambios importantes desde ese momento y con mayor velocidad durante la década del '90. A pesar de que estos cambios no alteran el rol tradicional de la RMBA, así como tampoco el de la ciudad capital, se produce una reestructuración territorial importante. Se observa por un lado, una tendencia hacia una morfología policéntrica a partir de la localización de algunas funciones urbanas que generan centralidad (producción, comercio, educación superior, espectáculos) y, por otro, el reforzamiento de la centralidad de las funciones financiera y de gestión empresarial, a partir de una serie de procesos productivos que requieren de una razonable proximidad entre sí (Reese, 2001). Estos procesos reforzaron a la RMBA como centro de emplazamiento de las actividades estratégicas de la nueva dinámica económica, con lo que en la región se sigue concentrando el conjunto de actividades que reúnen las principales funciones de control, enlace y articulación de la economía nacional y aquellas que derivan en la vinculación con la economía global.

A continuación se realiza una síntesis de los procesos ocurridos en los últimos 15 años en la región, en base al trabajo de Reese (2001). El período muestra dos momentos diferenciados entre sí: el primero abarca desde 1990 hasta la crisis de diciembre de 2001 y se caracteriza por la consolidación de las reformas neoliberales; mientras que el segundo va desde 2002 hasta el presente y muestra algunos signos de ruptura con el modelo neoliberal, fundamentalmente a partir de algunos cambios en el rol del Estado.

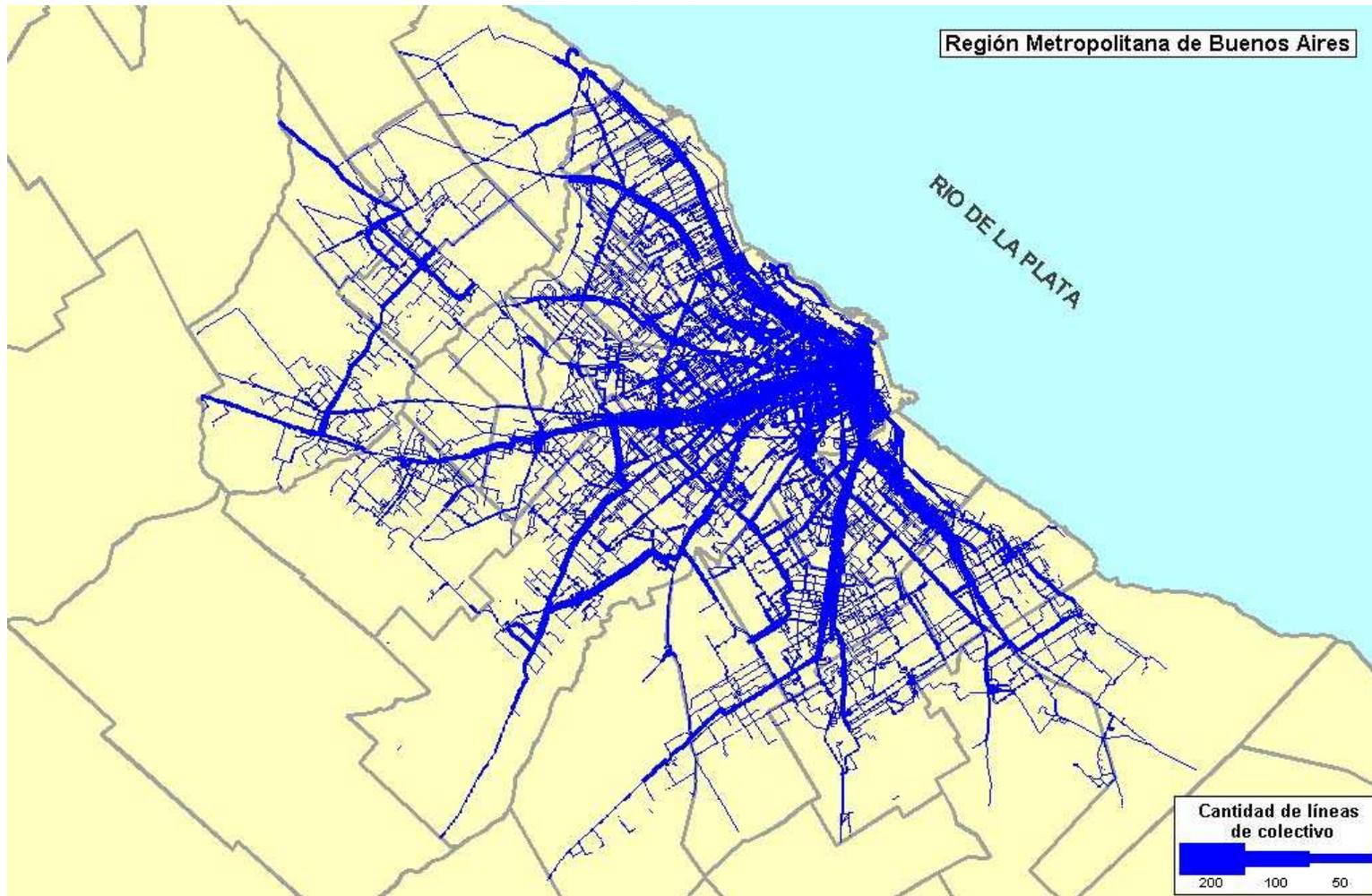
³³ Garay, Alfredo (1995): "Estructura Urbana" en El Conurbano Bonaerense; Ministerio del Interior; Presidencia de la Nación; Buenos Aires.

Mapa Nº 3. Rutas, autopistas, vías férreas de la RMBA.



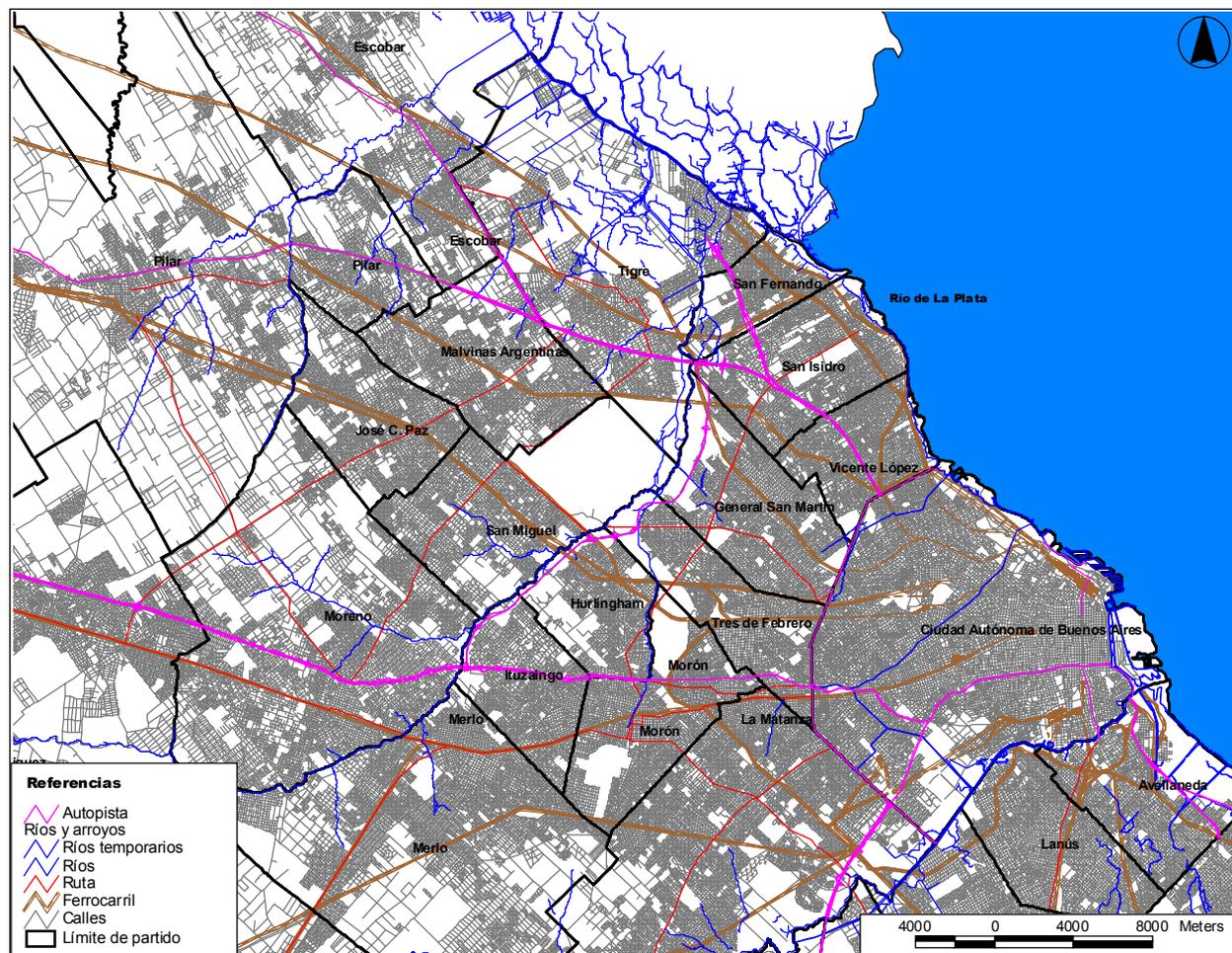
Fuente: elaboración propia sobre base provista por la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano de la Provincia de Buenos Aires.

Imagen N° 9. Cantidad de líneas de colectivos en caminos principales del GBA.



Fuente: Secretaría de Transporte de la Nación (1993).

Mapa Nº 4. Trama urbana de la RMBA



Fuente: elaboración propia sobre base provista por la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano de la Provincia de Buenos Aires.

Los principales procesos y las cuestiones más relevantes que caracterizan al primer momento son los siguientes:

- Profunda reforma del Estado, privatización de las empresas estatales, focalización y descentralización.
- La apertura de mercados, la desregulación y la nueva política cambiaria promovieron una fuerte concentración y desindustrialización, particularmente por la ruptura de los entramados pymes.
- Crecimiento del trabajo informal, la pobreza y la desigualdad social.
- Focalización asistencialista de las políticas.
- Abandono del criterio de universalidad en la cobertura de los servicios sociales.
- Diversos cambios en el marco institucional: reforma de la Constitución Nacional y de la provincia de Buenos Aires en 1994 y modificación del "status" jurídico de la Ciudad de Buenos Aires, que se constituye en gobierno autónomo y aprueba su Constitución en 1996.

La estabilidad económica de los años 90 permitió el crecimiento del mercado de crédito hipotecario y por lo tanto del mercado inmobiliario. Simultáneamente, el mercado de capitales se amplió, a lo que se sumó la inversión extranjera directa a través de importantes compañías especializadas o de fondos de inversión. Se produjo una masiva privatización de servicios públicos modificándose no sólo el régimen de propiedad, sino que también se dio una transferencia de funciones de coordinación y de gobierno al sector privado.

Así, aparecieron nuevos actores en el mercado inmobiliario para quienes la ciudad tiende a convertirse más claramente en capital o en una fuerza productiva en sí misma. Estas transformaciones, tal como plantea Horacio Torres (1997), han marcado la difusión de nuevas pautas de organización territorial que producen, por una parte, una fuerte concentración de inversiones en ámbitos precisos considerados como espacios estratégicos a nivel urbano y, por otra, un relativo abandono de amplias zonas que empiezan a ser consideradas como residuales y que no resultan de interés para el capital (Ciccolella, 1999; Lombardo, Di Virgilio y Fernández, 2002).

A partir de los noventa, tienen lugar en Buenos Aires los procesos residenciales que establecen enclaves de alto nivel en la periferia (proceso conocido como de *urbanización de las élites*) acompañados por la expansión también periférica del sector terciario (shoppings centers, hipermercados, cementerios-parques, sedes de empresas). Al mismo tiempo, se observan procesos de deterioro que conducen a un empeoramiento de la calidad urbana en amplios sectores de la región. Así, emergen nuevos patrones de urbanización tanto en el sector residencial, como en el productivo, de consumo y esparcimiento y se desarrolla un sector inmobiliario cuya rentabilidad tiene como condición básica la localización en áreas de oportunidad. La mejora de la infraestructura vial a partir del régimen de concesiones permitió incorporar nuevos territorios de borde, en los que proliferaron los nuevos emprendimientos como clubes de campo, barrios cerrados, parques industriales y grandes centros de compras y entretenimiento. Esto hace que los ejes de circulación rápida (autopistas) se transformen en los principales corredores de circulación en los espacios intersticiales, favoreciendo el desarrollo de los mismos bajo las nuevas formas de la década del '90. Esta tendencia reestructura el territorio metropolitano, en el que aparecen zonas que compiten con los núcleos centrales de las localidades que

organizan a los municipios. Las nuevas vías de comunicación favorecen el fuerte aumento en la utilización del transporte particular en detrimento del transporte público, que pierde participación en el total de viajes realizados (Reese, 2001).

Aparecen tensiones que responden a la competencia de estos emprendimientos con la urbanización para sectores populares y de bajos recursos, que tradicionalmente se ubicaron en tierras intersticiales. Estas nuevas localizaciones residenciales valoran, entre otras cuestiones, la seguridad, que es entendida como sinónimo de acceso restringido, el entorno paisajístico, el contacto con la naturaleza y un menor costo de la tierra que en las zonas centrales. Todo este proceso acentuó la fragmentación del espacio urbano y se agudizaron las desigualdades socioeconómicas, proceso expresado, entre otras cosas, en la insularización de los pobres y la auto - segregación de las elites (Reese, 2001; Cravino, Fournier, Soldano y Neufeld, 2002).

La zona Norte concentró la mayoría de las nuevas urbanizaciones, potenciada por la ampliación de la Autopista Panamericana (Rutas Nacionales 8 y 9). En un segundo momento se plegó la zona Oeste, a partir de la finalización del Acceso Oeste, que se constituyó en el motor del desarrollo de nuevos emprendimientos. Posteriormente, con la culminación de la Autopista Buenos Aires - La Plata y la construcción de la Autopista Ezeiza - Cañuelas, la zona Sur incorporó nuevas áreas de oportunidad. Los barrios cerrados, chacras residenciales y clubes de campo se reproducen explosivamente en un lapso de tres años, pasando de 78 urbanizaciones en 1995 a más de 320 emprendimientos en 1998³⁴.

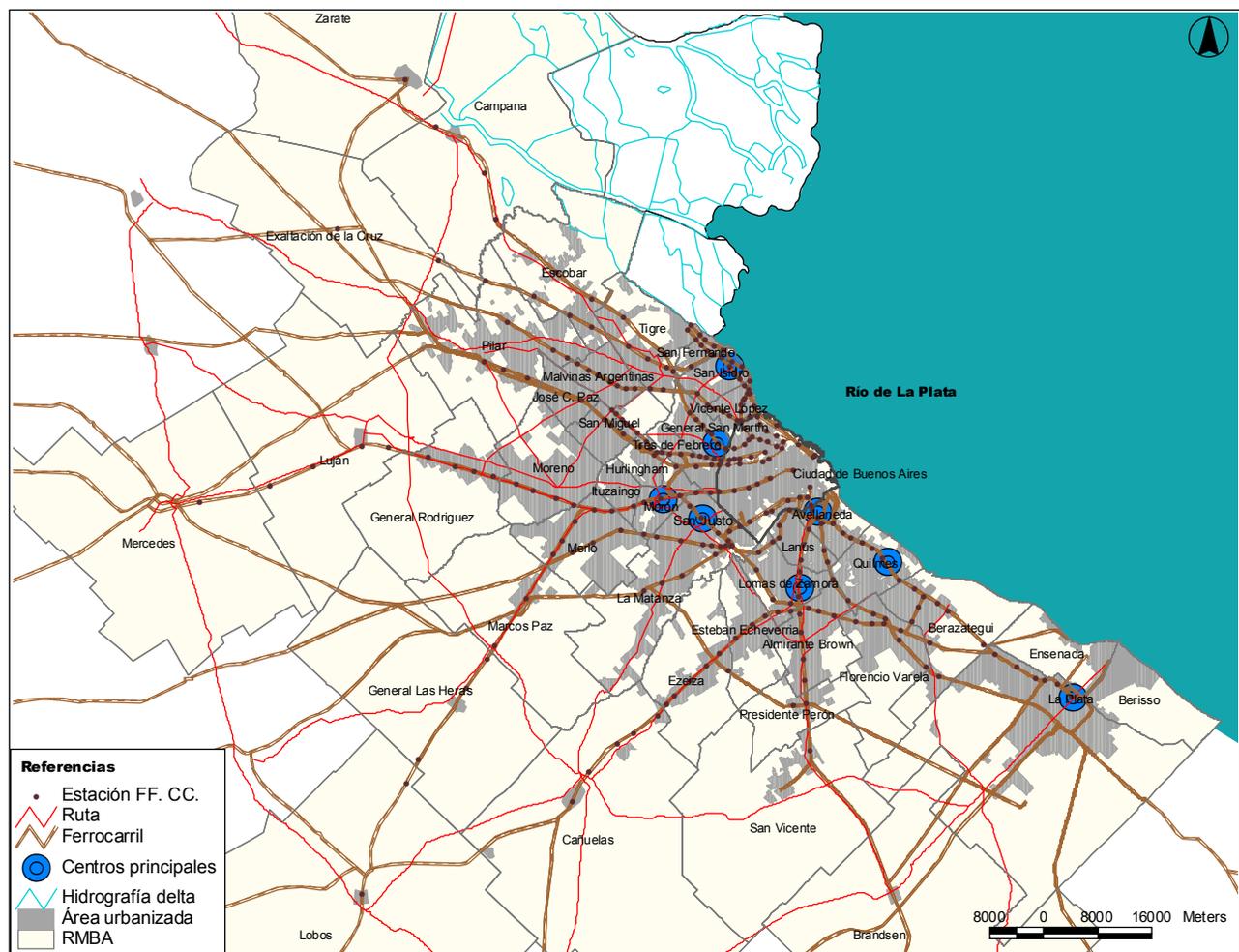
La preeminencia del área norte sobre el oeste y el sur, en cuanto a calidad urbana, accesibilidad y condiciones socio económicas de sus habitantes, se profundiza en los noventa, a pesar de que ya estaba presente en la estructura social de la RMBA.

Con respecto a las nuevas formas de producción y localización de la industria, se identifican dos patrones predominantes: por un lado se tiende a la concentración en grandes establecimientos de muy alta tecnología, cuya expresión más significativa es el parque industrial o área industrial planificada, ubicada sobre vías de rápido acceso; por otro lado, existe un grupo de pequeñas industrias y talleres que aparecen muy dispersos (Bozzano, 1997).

Así, se produce la aparición de una trama urbana diferente a la existente hasta ese momento, lo que es favorecido por el paradigma racionalista al que responde el Decreto-Ley 8.912, "Ley de ordenamiento territorial y uso del suelo" y también el Código de Planeamiento Urbano de la ciudad de Buenos Aires, que data de la misma época. Estas leyes favorecen y premian el englobamiento parcelario y la construcción en altura con baja ocupación del suelo, lo que da como resultado una "verticalización" de la ciudad. El proceso de suburbanización de las élites en urbanizaciones cerradas es acompañado por infraestructura y equipamiento dirigido a estos sectores, lo que también contribuye a la ruptura de la manzana tradicional con trama urbana continua y abierta, produciendo ahora grandes fracciones de terrenos, en general cerrados o semicerrados.

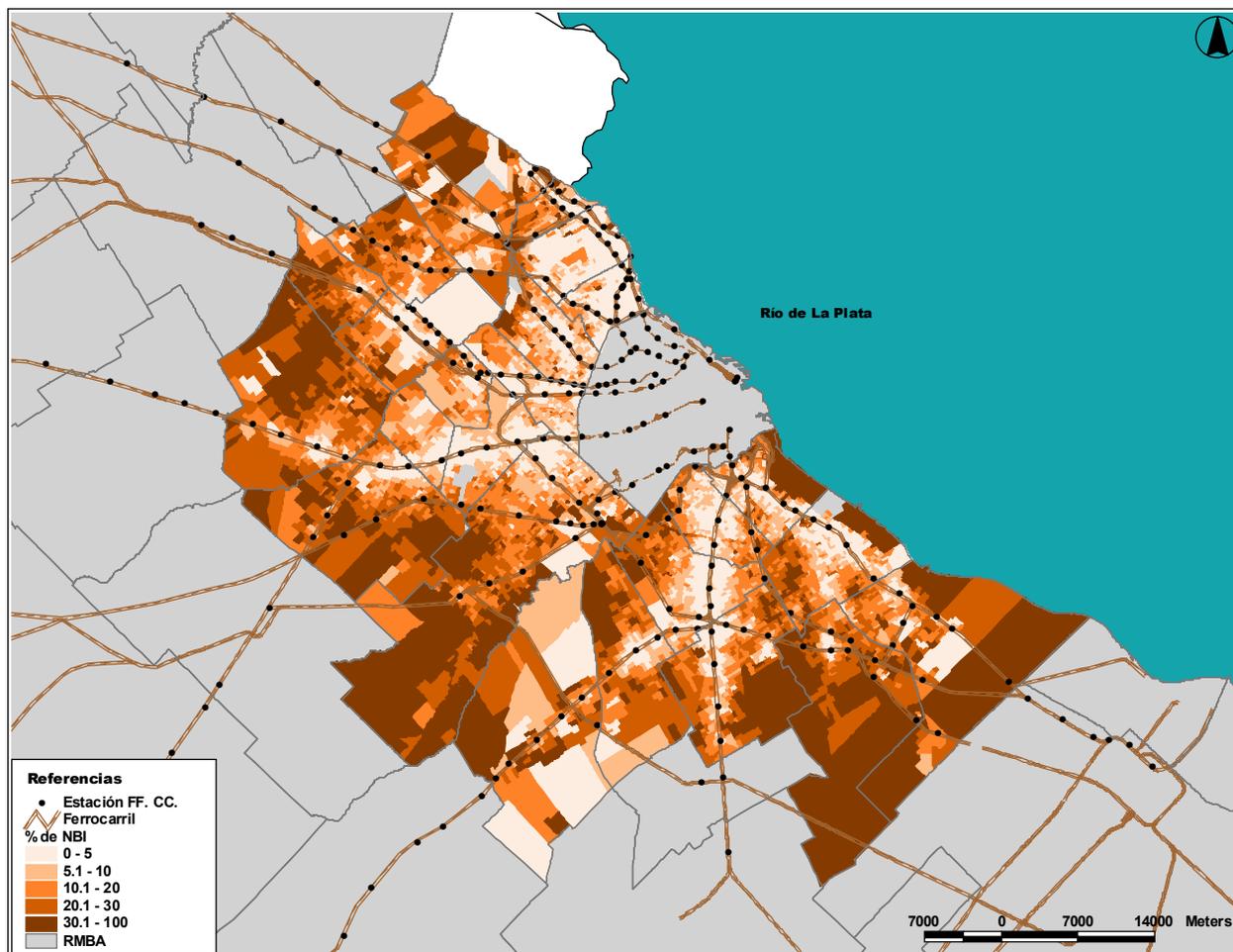
³⁴ Reese, 2001; op. cit.

Mapa Nº 5. Centros urbanos de la RMBA.



Fuente: elaboración propia sobre base provista por la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano de la Provincia de Buenos Aires y trabajo de Abba, Artemio (1995); en "El Conurbano Bonaerense. Relevamiento y análisis", Capítulo 5; Ministerio del Interior de la Nación; Buenos Aires.

Mapa Nº 6. NBI por radio censal en el AMBA.



Fuente: elaboración propia sobre base provista por la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano de la Provincia de Buenos Aires y en base a datos de la Dirección Provincial de Estadísticas de la provincia de Buenos Aires.

Coraggio (1997) plantea que esta nueva lógica de organización territorial se manifiesta en una competencia entre municipios, como resultado de la subordinación de las políticas urbanas a la lógica de la competencia entre lugares para atraer capital. *"Una respuesta que se generaliza es la de recortar dentro de las regiones metropolitanas centros "modernos", conectados por redes de alta tecnología directamente con el sistema global"*.

La comercialización y consumo de bienes y servicios se da en nuevos lugares y en general en una localización concentrada. Esto ocurre con los supermercados, hipermercados, los shoppings y los parques de entretenimiento y espectáculos. Estos desarrollos se localizan reforzando las ubicaciones existentes (núcleo central o primera corona de urbanización), en el interior del tejido urbano o creando zonas nuevas que favorecen un crecimiento de tipo discontinuo, al ubicarse en la periferia en grandes fracciones vacantes.

Las pautas de localización de los nuevos emprendimientos están generando una yuxtaposición de dos tipos de crecimiento: uno continuo y otro discontinuo. Respecto al primero, se trata de un tipo de crecimiento que permitió la aplicación del modelo de ciudad autoconstruida y que ha implicado una gran afectación de suelo con muy bajas densidades de población, el consecuente encarecimiento de las infraestructuras y un paulatino desfasaje entre el ritmo de expansión y el de consolidación del tejido urbano. El crecimiento discontinuo se debe a la inversión diferenciada que genera nuevas áreas de oportunidad, comunicadas con el resto de la aglomeración por las grandes vías de circulación, la red de autopistas, pero que pueden estar separadas de la trama urbana tradicional continua (Reese, 2001).

La RMBA aparece cada vez más como una ciudad multifragmentada, donde los sectores altos y bajos se disputan espacios geográficos cada vez más acotados y con menores distancias entre sí, lo que implica una mayor visibilidad de las fronteras y un mayor contraste (Catenazzi, A. 2004). Así, las características del conjunto de la configuración socio territorial se pueden resumir en tres aspectos básicos, algunos de ellos ya mencionados: una preeminencia de la calidad urbana del norte sobre el sur, una preeminencia del centro sobre la periferia y la dominancia de los principales ejes viales de conexión por sobre los espacios intersticiales, poco accesibles y mal servidos (Torres, H. 1999).

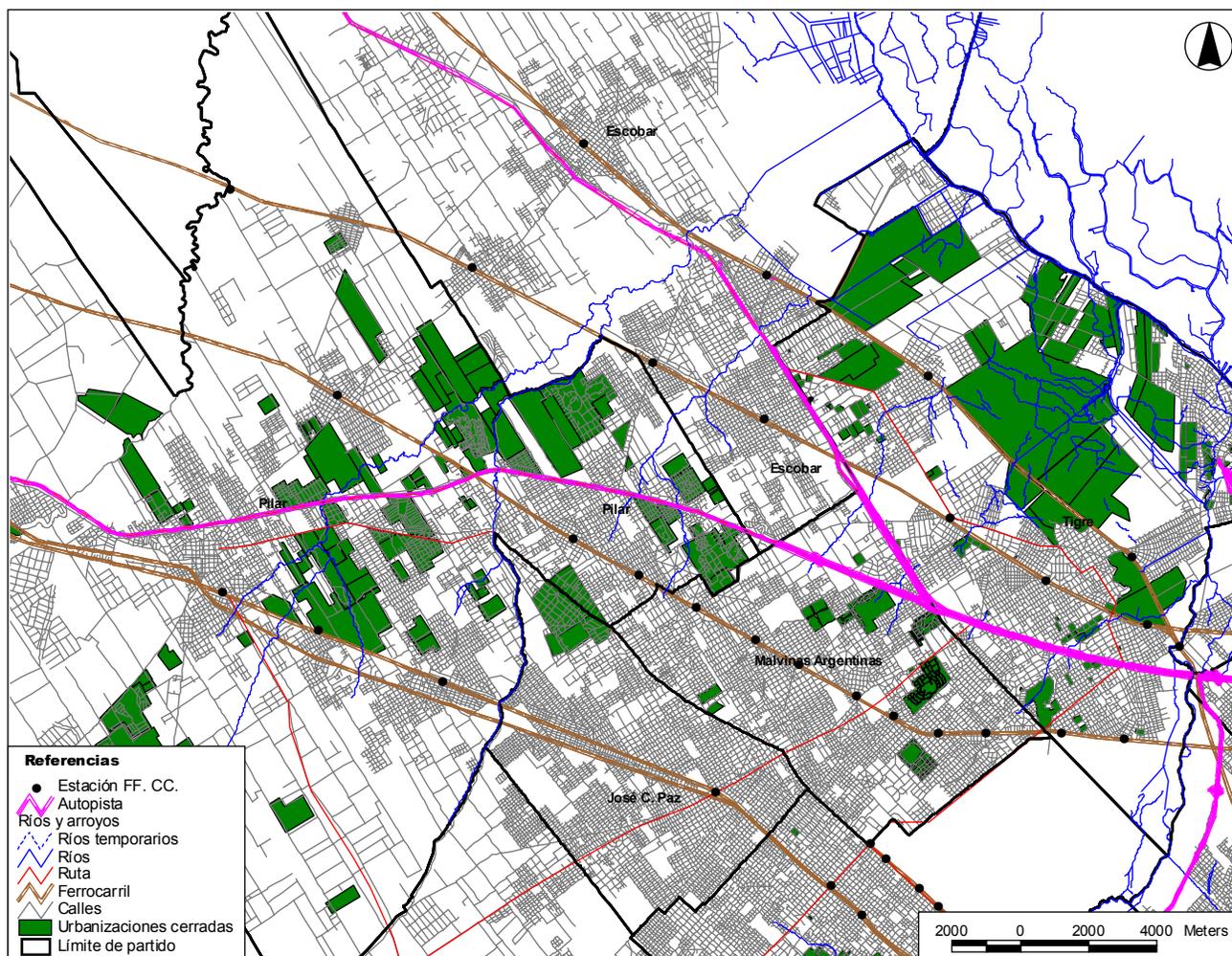
A partir del 2002-2003, el gobierno nacional produce algunos cambios en su papel y en las reglas de juego de algunos servicios públicos privatizados. Aunque la mayoría de los contratos no se han renegotiado aún, aparece la idea de recuperar para el poder público la decisión acerca de cómo y dónde se realizan las inversiones y quién ejecuta las obras, las que vuelven a la órbita de decisión del Estado Nacional.

Así, mientras históricamente las vías del ferrocarril habían sido los ejes de urbanización de la región, apoyados en el loteo popular con financiación y basado en la autoconstrucción; con los cambios en la política económica a partir de mediados de la década del '70, la aparición de la ley 8.912 en la provincia de Buenos Aires y la transformación en autopistas de las principales rutas de la región desde comienzos de la década del '90, los nuevos ejes de urbanización pasan a ser las autopistas que se ubican en los espacios intersticiales de la RMBA. Sobre estos ejes se ubican los barrios cerrados y los grandes equipamientos comerciales y de entretenimientos. Así, la estructura urbana se transforma, pasando de una

ciudad con trama abierta y manzana tradicional que igualaba a todos los que la habitaban, a una ciudad multifragmentada con infinidad de espacios exclusivos, urbanizaciones privadas y de acceso restringido, en una trama urbana donde lo que hasta mediados de la década del '80 aparecía como espacio vacante fue transformado en espacio privado, cerrado y sin más conexión con el resto de la ciudad que las calles que vinculan al barrio cerrado con la autopista. Así, la estructura urbana en un momento y otro se puede sintetizar en los dos mapas que siguen.

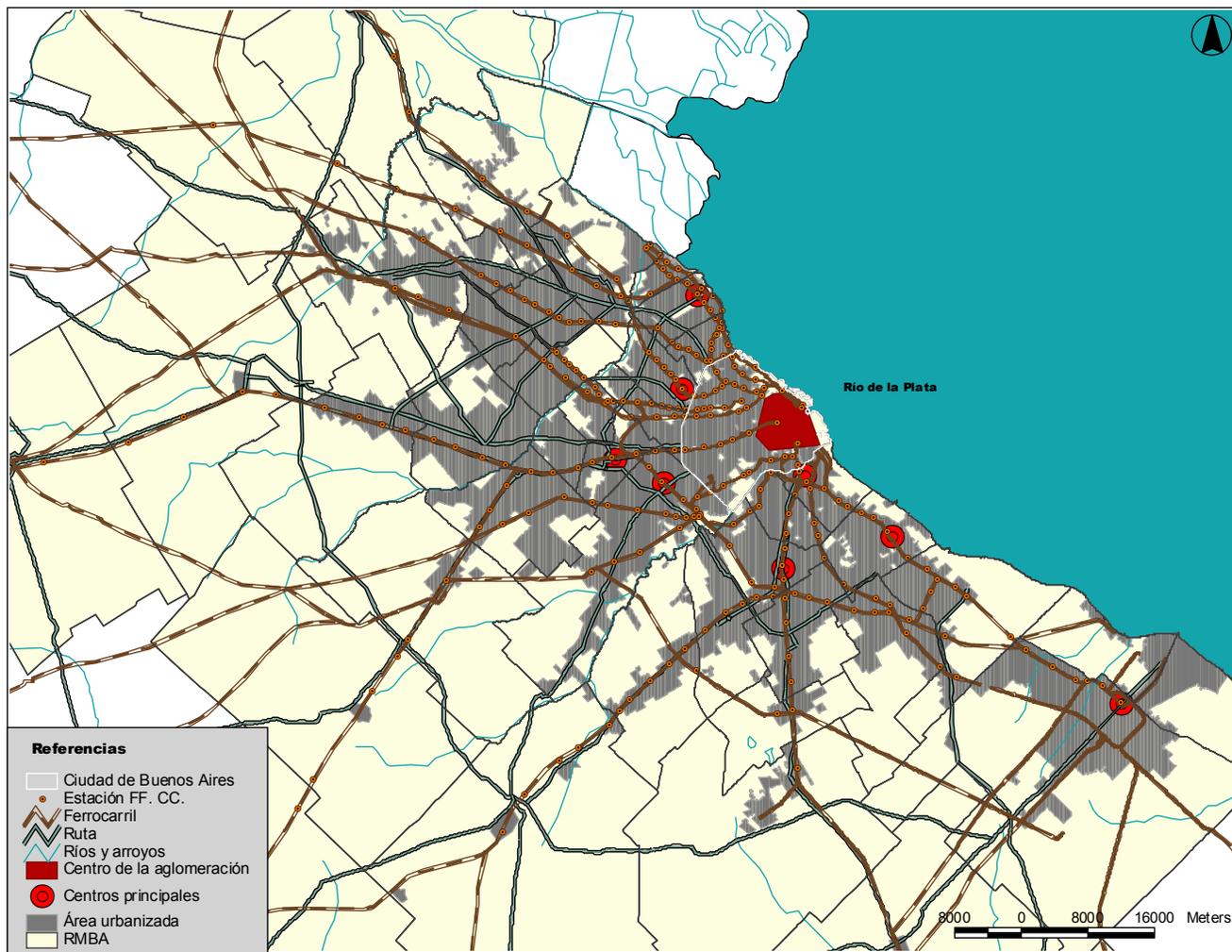
Esa estructura urbana de la RMBA, así como la de cualquier otra ciudad que se analice, tiene una fuerte interrelación con los precios del suelo. Veamos ahora algunos indicios de cómo se da esa relación en la RMBA.

Mapa Nº 7. Detalle de trama urbana de la RMBA (partidos de Tigre y Pilar).



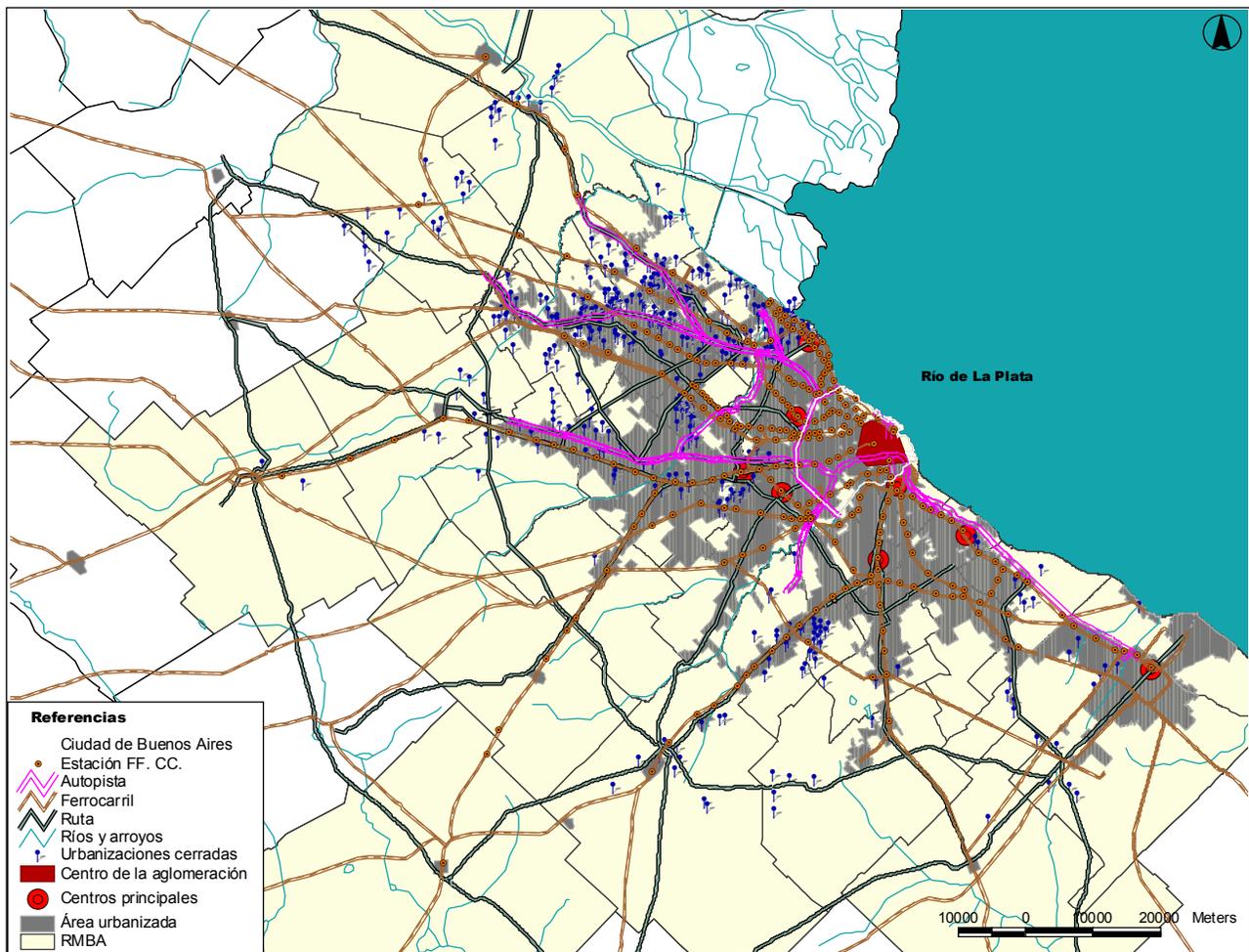
Fuente: elaboración propia sobre base provista por la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano de la Provincia de Buenos Aires.

Mapa Nº 8. Estructura urbana de la RMBA hasta fines de los 80s.



Fuente: elaboración propia sobre base provista por la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano de la Provincia de Buenos Aires.

Mapa Nº 9. Estructura urbana actual de la RMBA.



Fuente: elaboración propia sobre base provista por la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano de la Provincia de Buenos Aires y datos del suplemento "Countries" de los diarios Clarín y La Nación (varios números).

2.2 La relación entre estructura urbana y mercado de suelo en el Gran Buenos Aires

Los precios de suelo tomados como referencia para el análisis corresponden al estudio presentado por la USIG en el mes de agosto de 2005³⁵ y realizado durante el mes de junio del mismo año, por lo que es contemporáneo con el relevamiento de precios realizado para este trabajo.

La relación entre estructura urbana y precios del suelo se puede entender a partir de la identificación de algunos elementos de dicha estructura que influyen en la formación del precio del suelo. En este sentido, la cercanía y nivel de accesibilidad de cada localidad a la ciudad de Buenos Aires aparece como un elemento importante en la valorización del suelo, aunque no es el único atributo determinante. Si bien en general el precio de los terrenos desciende a medida que se encuentran más alejados de la ciudad de Buenos Aires, esto no es similar en todas las localidades. El eje o sector geográfico en que se encuentra cada lote tiene una importancia similar o mayor que el atributo anterior. Así por ejemplo, en partidos del eje norte alejados de la ciudad de Buenos Aires se dan precios más altos que en partidos del eje sur que limitan con la ciudad capital, aún cuando estos últimos están más cerca del centro que los primeros. Por lo tanto, el corredor sobre el cual se ubica el terreno es un elemento muy importante, fundamentalmente debido a las condiciones socio económicas de la población que se ubica en él. Esta característica aparece como un factor central que valoriza de manera diferencial a la tierra. El eje norte corresponde a una zona donde se ubican estratos socio económicos altos³⁶, pero además coincide con las zonas que en la década del '90 recibieron importantes inversiones en materia de infraestructura vial e inmobiliaria y donde tanto la accesibilidad a la ciudad como la calidad de los servicios y el transporte³⁷, son mejores que en el resto de la región.

Al interior de cada localidad, las zonas centrales son las de mayores precios debido a las condiciones de mejor accesibilidad local, por el hecho de contar con las conexiones entre ferrocarril y transporte colectivo, lo que reduce los tiempos de viaje al centro de la aglomeración. Estas zonas son las que registran las mayores densidades poblacionales y la mayor actividad comercial. Además, como ya se ha mencionado, en los alrededores de las estaciones ferroviarias habita la población de mayores recursos socio económicos³⁸.

El mapa N° 10, realizado en base al trabajo de la USIG³⁹ permite observar la estructura de precios del suelo del Área Metropolitana de Buenos Aires⁴⁰. El corredor que presenta los precios más altos es el norte, donde el precio promedio del m² se ubica en u\$s 222,30 por m², con promedios más altos en Vicente López y San Isidro de u\$s 366,20 y u\$s 294,20 por

³⁵ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Dirección General de Sistemas de Información Geográfica (2005): "Distribución territorial del precio de oferta de terrenos en la Región Metropolitana de Buenos Aires"; Agosto; Buenos Aires.

³⁶ Ver mapa N° 6.

³⁷ Esto es muy claro en el servicio ferroviario de la línea Mitre, donde además de contar con servicio eléctrico, son los únicos coches de la RMBA que cuentan con aire acondicionado.

³⁸ Ver mapa N° 6.

³⁹ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Dirección General de Sistemas de Información Geográfica (op. Cit.).

⁴⁰ En realidad, para el trabajo de la USIG, de los 24 partidos que forman el GBA, sólo se georreferenciaron precios para Vicente López, San Isidro, San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, Morón, La Matanza, Ezeiza, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Quilmes, Avellaneda, Lanús y Lomas de Zamora.

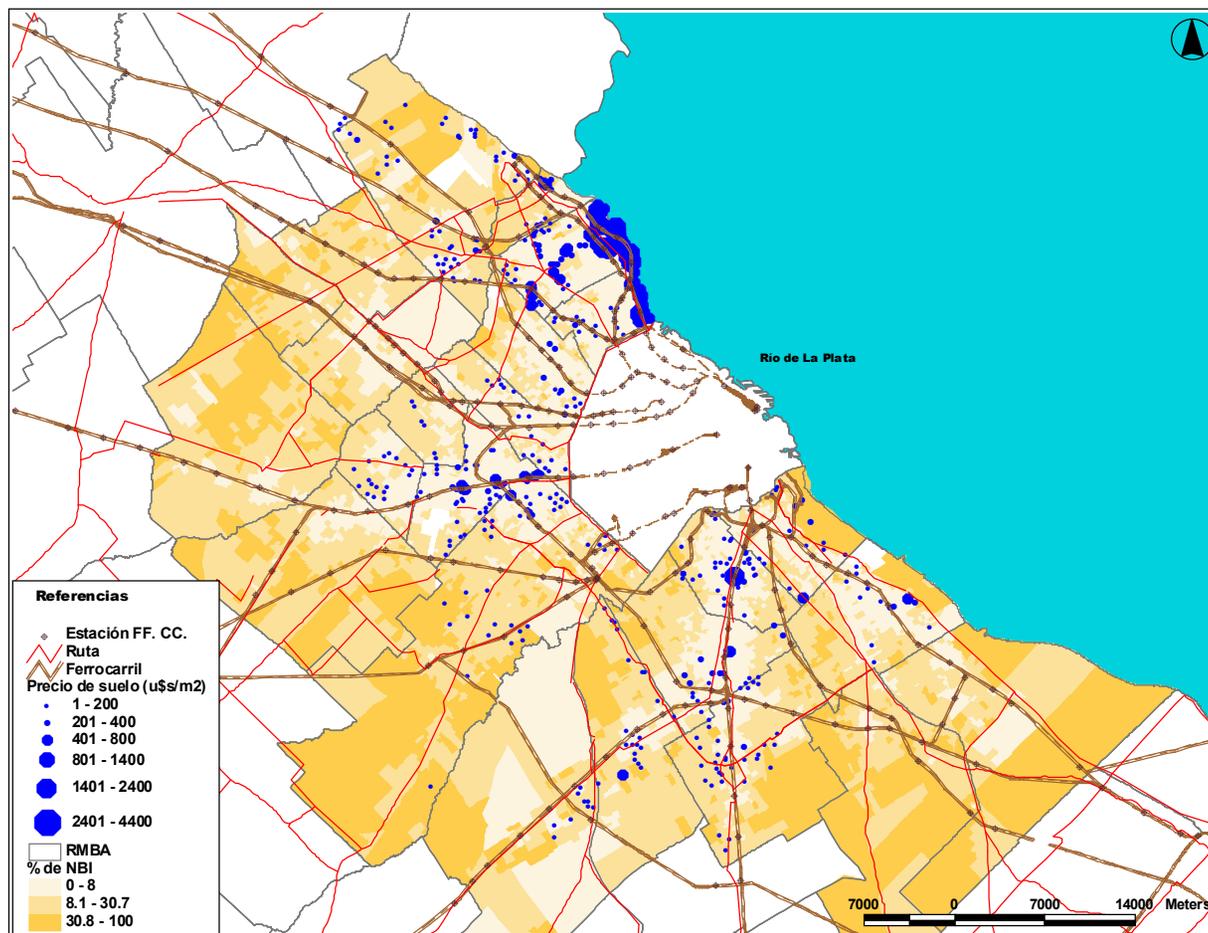
m² respectivamente, que es donde se encuentran las mayores densidades habitacionales y las áreas de mayor nivel de centralidad del corredor Norte. A su vez, las localidades con precios del suelo más alto son La Lucila, en Vicente López con un promedio de u\$s 568 por m². El eje oeste registra precios promedio de u\$s 115,20 por m², siendo los partidos de Morón y La Matanza los que muestran los promedios más altos con valores de u\$s 161 y u\$s 137,20 por m² respectivamente. En los alrededores de la estación Castelar (partido de Morón), el precio promedio es de u\$s 238 por m², mientras que en los alrededores de estaciones como Ramos Mejía (La Matanza), Haedo y Morón (Morón) y Merlo los promedios superan los u\$s 200 por m². En cuanto al eje sur, se observan los valores más bajos con promedios de u\$s 98,10 por m² y picos en los partidos de Avellaneda (u\$s 193,90/m²) y Lanús (u\$s 141,50/m²). Sin embargo, la localidad de Lomas de Zamora, perteneciente al partido homónimo muestra los valores más altos con un promedio de u\$s 392 por m². A su vez, las localidades de Wilde, Don Bosco y Sarandí, todas en el partido de Avellaneda, tienen precios promedio por encima de los u\$s 300 por m² debido a su cercanía a la ciudad de Buenos Aires.

Para sintetizar, se puede decir que las zonas de mayores precios son aquellas que cumplen con las siguientes condiciones: están ubicadas en el eje norte de la RMBA, corresponden a las áreas de mayor densidad y nivel de centralidad al interior de cada localidad y coinciden, no casualmente, con las zonas habitadas por población de mayores recursos. También son para destacar las fuertes diferencias de precios que se observan a ambos lados de la General Paz y a escasa distancia de la misma, lo que muestra que el sólo hecho de estar dentro de los límites de la ciudad de Buenos Aires tiene una fuerte influencia en la determinación del precio. Sin embargo, las diferencias de valor no son similares en todas las zonas. Por ejemplo, en el sur las diferencias son significativamente menores que en el norte, mientras que los saltos de precios más abruptos se dan en el noroeste, donde pueden llegar a ser de hasta 3,7 veces.

A su vez, los precios promedio de las localidades que presentan los mayores valores del GBA son similares a los registrados en barrios de la ciudad como Almagro, Flores y La Boca (u\$s 578,3; u\$s 569,3 y u\$s 549,9 respectivamente), que están por debajo del promedio para toda la ciudad, que es de u\$s 715,9 por m².

Este análisis tiene el objetivo de introducir acerca de la relación entre estructura urbana y precios del suelo en la RMBA, de la cual la ciudad de Buenos Aires forma parte. A continuación, se analiza cómo es la relación entre estructura urbana, política pública y precios del suelo dentro de los límites de la ciudad de Buenos Aires.

Mapa N° 10. Estructura urbana de la RMBA y precios del suelo.



Fuente: elaboración propia sobre base provista por la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano de la Provincia de Buenos Aires y datos de la Dirección de Sistemas de Información Geográfica del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

3 La relación entre estructura urbana, precios del suelo y política pública en la Ciudad de Buenos Aires

3.1 La ciudad de Buenos Aires: algunos antecedentes de su historia y de la conformación de su estructura urbana

El emplazamiento del centro urbano de Buenos Aires, cuando en 1580 Juan de Garay funda por segunda vez la ciudad, se realiza en la elevación natural más cercana al Riachuelo, que era el puerto y refugio natural para los barcos; y en las tierras elevadas que limitaban los zanjones de Matorras al norte y de los Granados al sur. Así, desde la barranca se podía dominar el horizonte y llegar rápidamente al puerto. Este emplazamiento y el medio físico de la región serían factores determinantes para el desarrollo de lo que hoy es la RMBA y la ciudad de Buenos Aires. Siguiendo lo dictado por las leyes de Indias, la ciudad fue trazada en manzanas cuadradas que permitían el crecimiento continuo a medida que iba aumentando la población. Para este tipo de ciudad, la geografía pampeana se constituía como un lugar ideal.

Los zanjones de Matorras y Granados definían los límites del casco urbano, mientras que los del ejido lo constituían el Riachuelo y el arroyo Maldonado. La barranca frente al río de La Plata constituyó el límite del crecimiento hacia el este, aunque se constituiría en una limitación relativa, ya que posteriormente la ciudad creció a través del relleno del río. Al mismo tiempo, la pampa infinita definía el sentido de crecimiento de la ciudad hacia el interior.

El rol de ciudad portuaria y posteriormente también de capital de Argentina la llevan a constituirse como el principal centro del país. Los ferrocarriles fueron un elemento clave en el desarrollo de la ciudad al permitir el transporte de la población hacia el lugar de trabajo y también al remarcar la importancia del papel de Buenos Aires como puerto principal del país.

La topografía aparecía desde el nacimiento de la ciudad como un elemento clave en la configuración de Buenos Aires. La inundación provocada por los arroyos que la atravesaban, sumado a las tierras anegadizas en la zona sur por la presencia del Riachuelo y las costas bajas, fueron determinantes en la estructuración de la ciudad. La zona sur necesitó de grandes obras hidráulicas, además de grandes rellenos, para poder ser saneada y urbanizada. Asimismo, la comunicación de la ciudad con el sur de la RMBA se vio históricamente dificultada por la existencia del Riachuelo y los pocos puentes que permitían y permiten atravesarlo.

Los caminos vinculaban la ciudad con las actividades portuarias del Riachuelo y de la Ensenada de Barragán y con la zona ganadera del sur por la actual avenida Montes de Oca. La vinculación con Luján y Chile se daba por la actual avenida Rivadavia; mientras que la conexión con el puerto de cabotaje ubicado sobre el río de Las Conchas (actual partido de San Fernando) y con la provincia de Santa Fe, Asunción del Paraguay y Lima se daba por el eje de la actual avenida Santa Fe. Así, estos tres caminos conforman la base de la estructura radial de la ciudad y en sus inmediaciones se trazan a partir de 1858 las líneas ferroviarias. A estos se le sumaría luego el eje de la actual avenida San Martín (camino a Santos Lugares) y el de la avenida J. B. Alberdi (camino a Cañuelas). El Cementerio

extramuros de Recoleta y la localización del caserón de Rosas, en los actuales parques de Palermo, signarían la futura expansión del norte; al tiempo que hacia el sur, el Puente Alsina y el Pueyrredón constituían los cruces del Riachuelo (por el primero entraba el ganado en pie hacia el matadero de la ciudad, mientras que el segundo conectaba con el sector industrial de Barracas al norte (actual barrio de Barracas), Barracas al sur (actual partido de Avellaneda) y la Boca portuaria. Mientras tanto, los pueblos de Flores y Belgrano y las estaciones de ferrocarril fueron los núcleos de los futuros barrios que la expansión iría integrando (Devoto y Villa Urquiza constituyen ejemplo de éstos últimos).

A partir de 1830, debido a la ubicación de la actividad industrial, la población de la ciudad se instala hacia la zona sur, principalmente en Barracas y La Boca. Con la epidemia de fiebre amarilla que ocurre por los años 1870 - 1871, las clases acomodadas de Buenos Aires, que originalmente tenían sus quintas en Barracas, se trasladan al norte de la ciudad⁴¹. El sur, con la presencia del Riachuelo que permitía el rápido desagüe de los efluentes industriales, es el lugar donde se instalan los establecimientos manufactureros, situación que enmarcaría el futuro de esta zona de la ciudad. Originalmente, a orillas del río se ubican mataderos y saladeros, que luego dan lugar a la ubicación de otras industrias. Con la crisis de la actividad industrial desde comienzos de la década de 1970, comienzan a quedar grandes establecimientos y predios en desuso que contribuyen a la degradación de este sector de la ciudad.

El inicio del proceso de consolidación del Estado Nacional en 1853, la capitalización de la ciudad en 1880 y el establecimiento de sus nuevos límites jurídico administrativos en 1887, inauguran una etapa de grandes transformaciones. El crecimiento de las exportaciones, la política inmigratoria, la afluencia de capitales extranjeros y el tendido de las redes de infraestructura sanitaria y transporte consolidan el rol de Buenos Aires como centro nacional, en una ciudad que pasa de poco más de 187 mil habitantes en 1869 a más de 1 millón y medio en 1914⁴².

La ciudad formula los primeros proyectos de ciudad capital, infraestructura y puertos y desplaza extramuros las actividades contaminantes como mataderos y hospitales. Como se manifiesta en el documento del PUA citado, *"este ideario higiénico e ingenieril, se manifestó también en la reconducción de la cuadrícula de fundación y en las normativas de control edilicio que obligaban a respetarla. Los planes de este período fueron **planos de regularización**"⁴³ y las ideas que lo sustentaban, un pensamiento técnico iluminista según el cual regularizar el territorio lograría regularizar la sociedad"*⁴⁴. Así, la trama urbana de Buenos Aires, consolidada desde mediados de la década del '40 del siglo XX y la casi total urbanización de su territorio para esta época, en los que ya contaba con los casi tres millones de habitantes que tiene en la actualidad, son una característica distintiva de la ciudad capital. Los grandes parques y los espacios abiertos responden en gran medida a la trama definida en el plano de 1904, lo que en palabras de Adrián Gorelik constituye junto a la trama de calles, *"la grilla y el parque"*. Es importante el planteo de este autor cuando señala que el sistema de la cuadrícula era tanto un proyecto público como la escuela

⁴¹ Ver esquemas de crecimiento de la mancha urbana.

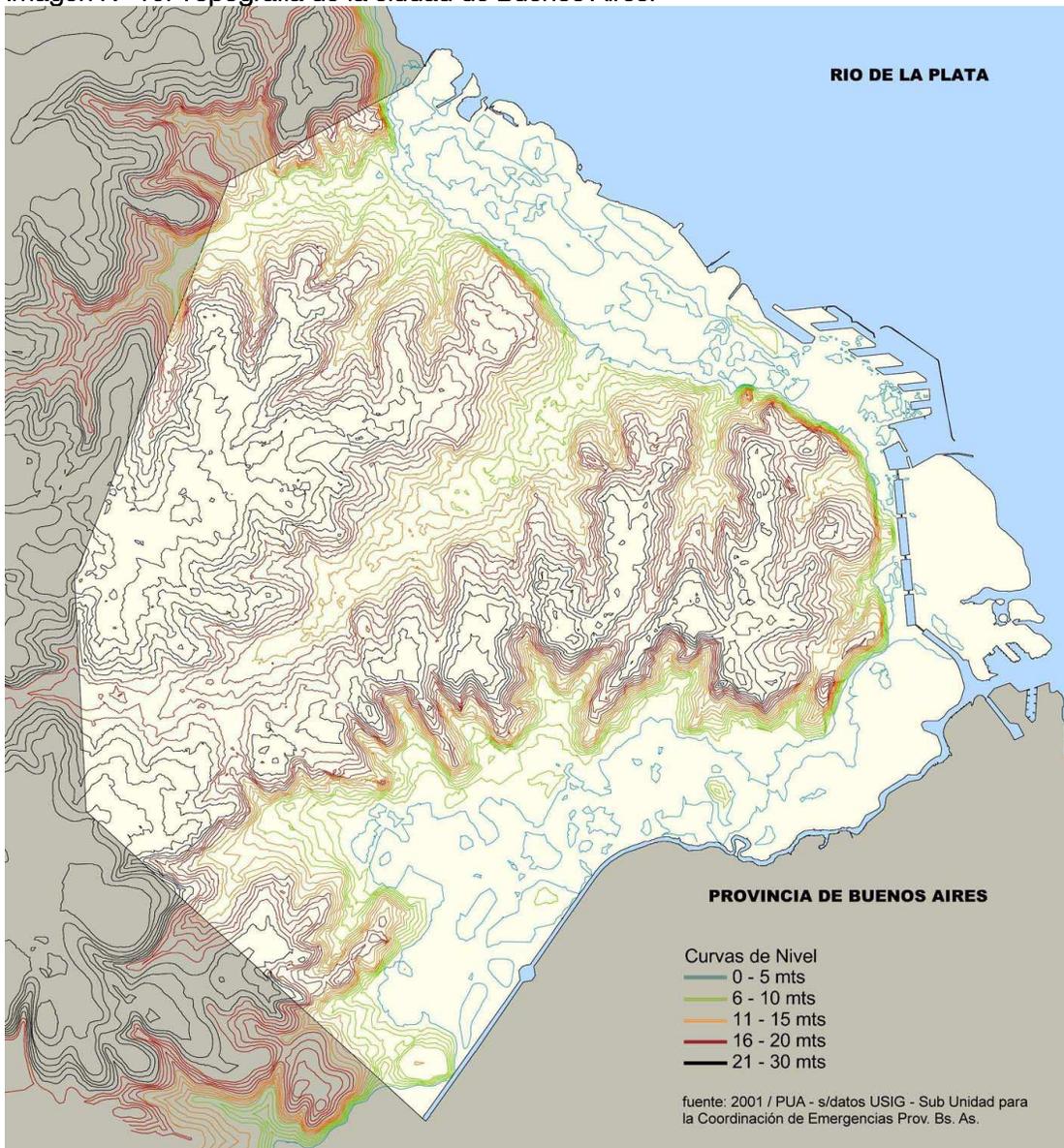
⁴² Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires (2001); "Plan Urbano Ambiental" – Documento Final; pp. 21; Buenos Aires.

⁴³ Las negritas son nuestras.

⁴⁴ Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires (2001); "Plan Urbano Ambiental" – Documento Final; pp. 20; Buenos Aires.

gratuita que igualaba diferencias sociales y era un aspecto decisivo con respecto a las posibilidades de ascenso social en un sistema integrador⁴⁵.

Imagen N° 10. Topografía de la ciudad de Buenos Aires.



http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/obr_publicas/copua/pdf/2001_curvas_nivel.jpg

La trama urbana definida por el poder público a principios del siglo pasado, en el plano de delineación realizado por Carlos María Morales a partir de 1898 y presentado en 1904, resulta clave para comprender el desarrollo futuro de la ciudad y la presencia casi infinita de la cuadrícula. El gobierno municipal fijaba de esta manera la trama que deberían respetar los loteadores privados al momento de subdividir sus tierras, lo que permitió que la ciudad cuente desde antes de ser completada la urbanización, con un sistema de avenidas, con base en las cinco radiales antes mencionada, que estructura el territorio, define los

⁴⁵ Gorelik, Adrián (1998): "La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936"; Universidad Nacional de Quilmes; Quilmes.

principales corredores de transporte y, por ende, de comercio, así como las principales áreas de centralidad barrial. Sin embargo, esa trama urbana con predominancia de la manzana tradicional cuadrículada, se desdibuja en el sur de la ciudad, en particular en el sudoeste, donde la topografía no permitía la materialización de la cuadrícula como en el resto de la ciudad. Es por ello que en gran parte de este sector predominan terrenos de gran tamaño.

Imagen N° 11. Plano de delineación de la ciudad de Buenos Aires.



Fuente: Gobierno de la ciudad de Buenos Aires (2001); "Plan Urbano Ambiental" - Documento Final; Pp. 23; Buenos Aires.

"La estructuración urbana se plantea desde una serie de proyectos para el espacio público inspirados en la trilogía higiene, circulación y estética"⁴⁶: Se producen mejoras en el casco histórico mediante la construcción de grandes avenidas como la avenida de Mayo; las diagonales Norte y Sur desde la Plaza de Mayo y transversales como la 9 de Julio, cuya apertura se inicia en la década del treinta y culmina a fines de los ochenta del siglo pasado. Estas operaciones modernizan el centro urbano y logran evitar los procesos de tugurización que afectan a otras ciudades latinoamericanas. A estos proyectos hay que agregar la construcción de las costaneras Norte y Sur y el trazado de la avenida General Paz, que materializaba el límite de la ciudad.

⁴⁶ Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires (2001); "Plan Urbano Ambiental" – Documento Final; pp. 21; Buenos Aires.

La aprobación en 1948 de la ley de Propiedad Horizontal, que democratiza el acceso a la vivienda⁴⁷, impactaría de forma notoria en la densificación progresiva del área central. Una amplia gama de emprendimientos habitacionales reestructura los bordes y las zonas bajas: con el apoyo de financiamiento internacional y un nuevo organismo como la Comisión Municipal de la Vivienda se proyecta el Plan Piloto del Parque Almirante Brown: el sector A en 1962, Gral Savio (ex- Lugano I y II) en 1969, Soldati en 1972, el Parque Roca en 1978, la urbanización del distrito U-7 en 1979, así como otros proyectos tales como Catalinas Sur en 1962 y Catalinas Norte en 1967, el conjunto habitacional Luis Piedrabueba en 1974 y la ciudad universitaria⁴⁸.

En la década segunda mitad de la década del '70 las intervenciones centrales pasan a ser las autopistas, que tuvieron su correlato en el uso progresivo del automóvil particular por sobre la utilización del sistema de transporte público. Las mismas aparecen como respuesta sectorial al tránsito, pero sin tomar en cuenta las consecuencias sobre el tejido, donde además de romper la trama urbana existente genera espacios obsoletos y en mal estado debajo de las mismas.

Los materiales de las demoliciones que se realizan para construir las autopistas dan origen a la reserva ecológica, que transformó la línea costera del sur, una cuestión no menor para una ciudad que ha vivido y sigue viviendo de espaldas al río. La construcción del Puerto Madero a fines del siglo XIX y la existencia de grandes predios pertenecientes a organismos públicos o privados en la zona costera y portuaria son factores que han puesto a la ciudad constantemente de espaldas al río de La Plata. Esta misma situación se repite con el Riachuelo, aunque aquí agravada debido a los históricos problemas de contaminación que el mismo sufre desde fines del siglo XIX.

Las villas miseria, ubicadas mayoritariamente en el sur de la ciudad, tienen su origen en la ubicación en el área de los primeros basurales. Los habitantes que se instalaban en este sector de la ciudad vivían de la recuperación de residuos⁴⁹. El hecho de que los terrenos de este sector de la ciudad fueran inundables y por lo tanto no apetecidos por el mercado facilitaba su ocupación. A su vez, la instalación de industrias en las zonas de Barracas y La Boca también influyó en la atracción de población hacia este sector de la ciudad.

La ciudad, como área central del espacio metropolitano del que forma parte, cumple a la vez el rol de centro multiescalar (local, metropolitano y nacional). En la ciudad de Buenos Aires se concentran muchas de las actividades gubernamentales y administrativas, así como la sede de las principales empresas del país. Asimismo, con una serie de proyectos que se ponen en marcha, además de la posterior refuncionalización de Puerto Madero, la ciudad logró conservar la vitalidad del centro, que amenazaba con desplazarse hacia el eje norte y dejar una zona degradada. En Buenos Aires se pueden reconocer tres tipos de centralidades de diversa escala: el área central principal, los centros urbanos y los centros barriales⁵⁰. La ciudad cuenta con dos centros de carácter urbano donde predominan las actividades comerciales y de servicios que son Flores y Belgrano, y se ubican en las áreas

⁴⁷ Ballent, Anahí (2005): "Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955"; Universidad Nacional de Quilmes / Prometeo 3010; Bernal.

⁴⁸ Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires (2001); "Plan Urbano Ambiental" – Documento Final; pp. 26; Buenos Aires.

⁴⁹ Suárez, Francisco (1998): "Que las recojan y arrojen fuera de la ciudad. Historia de la gestión de los residuos sólidos (las basuras) en Buenos Aires; Universidad Nacional de General Sarmiento; San Miguel.

⁵⁰ Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires (2001); "Plan Urbano Ambiental" - Documento Final; Buenos Aires.

centrales de lo que fueron los partidos homónimos, antes de que se definieran los límites actuales de la ciudad. Belgrano ubicada sobre un eje de fuerte crecimiento en la actualidad (la avenida Cabildo) y Flores sobre otro eje de crecimiento como es la avenida Rivadavia, en este caso extendiéndose hasta la zona de Caballito. Al mismo tiempo, la ciudad cuenta con centros de escala barrial que tienen como origen la existencia de calles o avenidas de gran circulación o alguna estación ferroviaria donde se produce la articulación modal colectivo - tren.

La ciudad presenta grandes diferencias en su interior, en la calidad de los espacios públicos y en la calidad urbana en general, así como en los grupos sociales que habitan su territorio. El desequilibrio y las diferencias entre el norte y el sur son una muestra más que contundente del nivel de segregación socio espacial existente en la capital del país. Un elemento que expresa claramente esas diferencias de manera extrema, es el nivel de inversión privada: mientras el norte y el centro son el motor de los cambios y las inversiones residenciales, de oficinas y comerciales, al sur de las avenidas San Juan - Directorio, la inversión privada inmobiliaria es infinitamente menor.

El sur conforma el tejido de borde y es uno de los grandes espacios postergados de la ciudad; es la zona que recibe el mayor caudal migratorio; concentra a la población más joven y también a la más pobre; muestra los mayores niveles de contaminación debido al vertido de efluentes y residuos contaminantes en los cursos de agua y en las zonas de relleno, las emisiones de una industria obsoleta y la falta de obras de saneamiento y forestación; muestra la existencia de tierras ociosas con parcelas de grandes dimensiones que no alcanzan a consolidarse como espacios verdes por su estado, la contaminación y falta de uso; concentra la casi totalidad de los conjuntos habitacionales de gran escala y dudosa o directamente mala calidad (Villa Soldati, Villa Lugano, Piedrabuena, Presidente Illia, Ramón Carrillo entre otros), realizados por el Estado en base a diseños urbanísticos diferenciados de la trama urbana predominante en el resto de la ciudad. También se encuentran allí la gran mayoría de las villas miseria. Es el sector de Buenos Aires que concentra los usos no deseados en el resto de la ciudad: se encuentran allí la mayor parte de las instalaciones industriales y depósitos, en gran medida desactivados u obsoletos, que generan abandono y tugurización; y carece en gran parte de corredores de comunicación, lo que desalienta la consolidación de una red de mayor calidad y densidad integrada con el resto de la ciudad. En definitiva, el sur concentra el hábitat más degradado de la ciudad y requiere de mucha intervención para revertir la situación de alto deterioro que presenta.

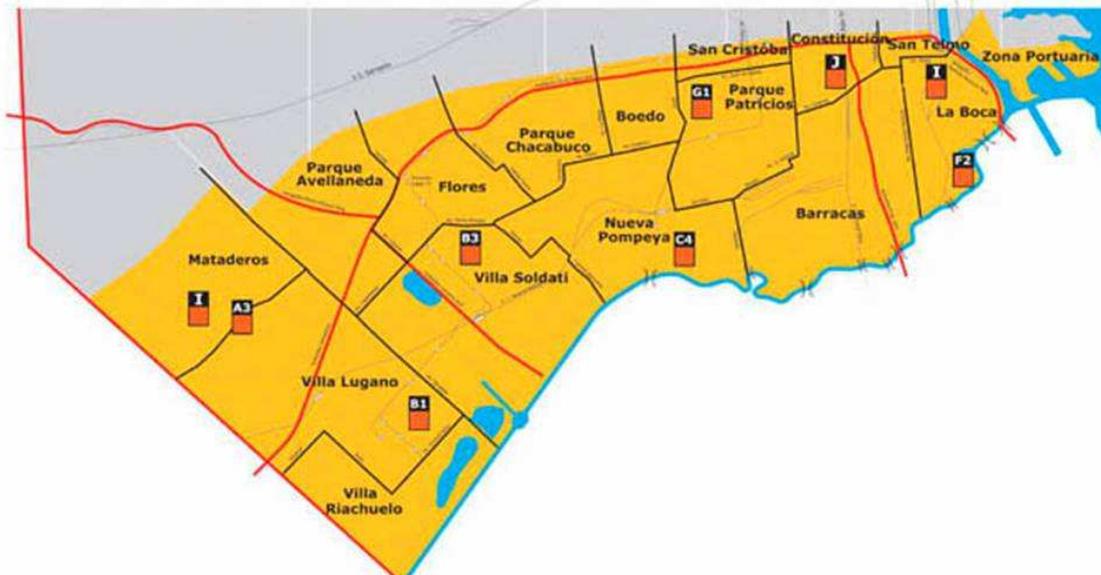
Se puede decir que la ciudad de Buenos Aires presenta una estructura urbana bastante homogénea, aunque en ella sobresalen las diferencias extremas entre el norte y el sur y. Si bien la grilla de manzana tradicional ocupa prácticamente todo su territorio, acompañada de un sistema de parques con presencia bastante homogénea al interior de la ciudad, la "grilla" se desdibuja en el sur a la par de la calidad de los parques. La distribución de los usos del suelo tampoco es homogénea, ya que los usos no deseados se concentran en el sur.

En síntesis, la ciudad presenta un importante nivel de fragmentación: mientras en el norte, centro y oeste se concentran las grandes inversiones inmobiliarias, en el sur se concentran las villas y complejos habitacionales, que junto a la trama desdibujada, la falta de vías

jerarquizadas de conexión y la presencia del Riachuelo en mal estado generan una situación difícil de modificar sin actuar sobre esos elementos estructurales.

Por ello es interesante analizar las políticas públicas del gobierno de la ciudad, particularmente el código de Planeamiento Urbano y el PUA, que son el marco que guía la política socio urbanística de la ciudad, o por lo menos debería guiarla.

Imagen N° 12. Área de intervención de la Corporación Buenos Aires Sur en el sur de la ciudad



Fuente: <http://www.buenosaires.gov.ar>.

Mapa Nº 11. Estructura urbana de la ciudad.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

3.2 Las políticas públicas del gobierno de la ciudad

Entre las políticas de gobierno que más influyen en la definición de los precios del suelo se encuentran, como se mencionaba en el capítulo 1, las obras públicas, muchas de las cuales se enmarcan en un plan urbano ó urbano - ambiental, los códigos urbanísticos y la política fiscal. En este trabajo nos centraremos en la política urbana del gobierno, poniendo énfasis en el análisis del código de Planeamiento Urbano y en el PUA, ya que a pesar de no estar aprobado, se lo toma como marco de referencia para las decisiones que adopta. En primer lugar, veamos qué dice el código.

3.2.1 El código de Planeamiento Urbano

El Código de Planeamiento Urbano (CPU) de la ciudad de Buenos Aires fue aprobado en 1977, cuando la dictadura estaba en el poder. El mismo fue parcialmente actualizado en 1985 y posteriormente en el año 2000, a través de la ley N° 449 se aprobaron las últimas reformas al mismo. Está compuesto por tres partes: las planchetas; el cuadro de usos, formado por 523 rubros; y la normativa, que se organiza en nueve secciones. La primera habla de las generalidades y se centra en la definición de términos técnicos, carácter y vigencia del código, la difusión y publicación del mismo; la sección 2 "normas administrativas", se refiere a los procedimientos y los certificados de uso conforme; la tercera sección se refiere a la apertura de vía pública y parcelamientos; la cuarta define las normas generales sobre tejido urbano, tales como líneas oficiales, normas de habitabilidad, definición de tipologías de edificios, etc., la quinta sección comprende la zonificación en distritos y las normas para cada uno de ellos; la sexta comprende el sistema vial; la séptima define las zonas de renovación urbana y las normas para la misma; la octava define los procedimientos para la modificación del código y la novena sección se refiere a la protección patrimonial.

Es un código apoyado en el paradigma del urbanismo racionalista, basado en la segregadora técnica del zoning, de la que el cuadro clasificador de usos es un ejemplo acabado. Detrás de este paradigma es muy fuerte la idea de que el único que planifica es el Estado, mientras que la disciplina de la planificación es entendida como una actividad técnica revestida de neutralidad. El CPU asume un vasto conjunto de ideas racionalistas emanadas de la "Carta de Atenas". Los proyectos de Catalinas Norte, exclusivamente de oficinas, y Catalinas Sur y el complejo de viviendas General Savio (conocido como Lugano I y II), exclusivamente de viviendas, son ejemplos de la fuerte división funcional que propiciaba este paradigma.

El código divide el territorio en distritos, para los que se define el uso predominante en cada uno de ellos. En la tabla que sigue se describen brevemente las características principales de cada uno de ellos.

Cuadro Nº 1. Breve descripción de zonas del código de Planeamiento Urbano.

Distrito	Definición
Residencial (R)	Zonas destinadas preferentemente a la localización de viviendas con el fin de garantizar las buenas condiciones de habitabilidad, admitiéndose usos conexos con el residencial. Se divide en cuatro categorías: R1a, residencial exclusivo de densidad media; R1b, residencial exclusivo de densidad media baja con altura limitada; R2a, residencial general de densidad alta; y R2b, residencial general de densidad media baja.
Central (C)	Agrupamientos de uso administrativo, comercial, financiero y de servicios a distinto nivel cuali y cuantitativo, que definen rasgos diferenciales entre distintas categorías de centro. Estas funciones producen molestias a la residencia, por lo que sólo se admite dicho uso con restricciones. Define tres categorías de centralidad: C1, área central; C2, centros principales; y C3, centros locales.
Equipamiento (E)	Son áreas dotadas de buena accesibilidad donde se localizan usos que sirven al conjunto urbano y/o regional, que por sus características y grado de molestia no deben localizarse en áreas centrales o residenciales. También se admiten usos complementarios para mejorar la funcionalidad del resto de los usos principales de esta área. Las cuatro categorías dentro del distrito son E1, equipamiento mayorista; E2, equipamiento general; E3 equipamiento local; y E4, equipamiento especial.
Industrial (I)	Son zonas destinadas al agrupamiento de actividades manufactureras y de servicio, cuya área de mercado predominante es la ciudad de Buenos Aires y que por sus características admiten ser localizadas en el ejido urbano.
Portuario (P)	Área afectada a la actividad portuaria que requiere condiciones particulares para su desarrollo.
Urbanizaciones determinadas (U)	Corresponden a distritos que, con la finalidad de establecer o preservar conjuntos urbanos de características diferenciales, son objeto de regulación integral en materia de uso, ocupación y subdivisión del suelo.
Arquitectura especial (AE)	Ámbitos o recorridos urbanos que poseen una identidad reconocible por sus características físicas particulares, que son objeto de normas para obra nueva referidas a aspectos formales, proporciones y relaciones de los edificios con su entorno.
Área de protección histórica (APH)	Son áreas, espacios o conjuntos urbanos que por sus valores históricos, arquitectónicos, singulares o ambientales constituyen ámbitos claramente identificables como referentes de nuestra cultura.
Renovación urbana (RU)	Corresponden a áreas en las que existe la necesidad de una reestructuración integral, ya sea por obsolescencia de algunos de sus sectores o elementos, por afectación a obras trascendentes de interés público y/o por sus particulares condiciones de deterioro en los aspectos físico y económico social.
Urbanización futura (UF)	Corresponden a terrenos de propiedad pública, aún no urbanizados u ocupados por instalaciones y usos pasibles de remoción futura, así como a las tierras destinadas a uso ferroviario, zona de vías, playas de maniobras, estaciones y terrenos aledaños a esos usos. Estos distritos están destinados a desarrollos urbanos integrales que exigen un plan de conjunto previo, en base a normas y programas especiales.
Urbanización parque (UP)	Corresponden a áreas destinadas a espacios verdes y parques de uso público.
Área de reserva ecológica (ARE)	Son áreas que por su carácter ambiental, configuración física y dinámica evolutiva, dan lugar a la conformación de ambientes naturales donde las distintas especies de flora y fauna puedan mantenerse a perpetuidad o incluso aumentar su densidad, ya sea mediante el mantenimiento de las condiciones naturales o con el aporte de un manejo científico.
Área de desarrollo prioritario (ADP)	Son aquellos polígonos que se delimitan para lograr los objetivos del Artículo 8.1.2 (solución de los problemas emergentes de viviendas insalubres o servicios públicos inadecuados; prevención del deterioro de edificios o áreas; demolición y limpieza de edificios o áreas irrecuperables y su nuevo desarrollo; recuperación, restauración, saneamiento y salvaguardia de áreas conservables por razones históricas, estéticas o paisajísticas; etc.) por medio de la realización de desarrollos públicos o privados superadores de la situación actual.

Fuente: elaboración propia en base a Gobierno de la ciudad de Buenos Aires – Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (2000): "Código de Planeamiento Urbano de la ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ley Nº 449". Versión digitalizada del Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Nº 1044 del 9 de Octubre de 2000.

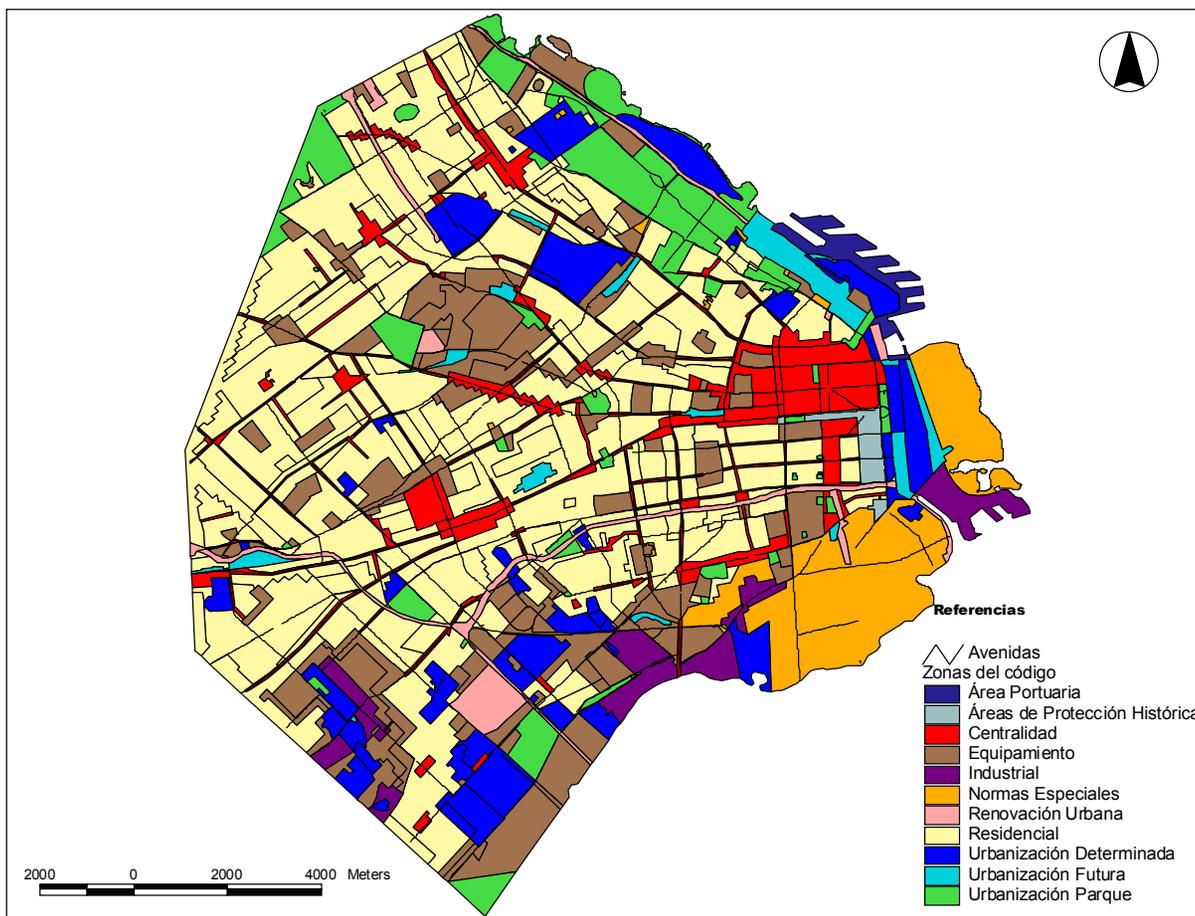
La zonificación definida por el CPU⁵¹ muestra la predominancia de las áreas residenciales por sobre las demás, mientras que las zonas de equipamiento y las urbanizaciones determinadas ocupan también un espacio muy importante. Las áreas centrales abarcan al micro y macrocentro, además de los centros urbanos de Flores y Belgrano y distintos corredores de centralidad, ubicados en avenidas de alto tránsito y con importantes flujos de transporte público que favorecen la conformación de zonas comerciales de escala barrial.

La zona sur aparece como la depositaria de todos los usos que en general tienden a desvalorizar el entorno del área en que se encuentran. Allí se concentran las áreas industriales, al igual que la mayoría de las zonas de grandes equipamientos, donde se localizan usos que requieren terrenos de gran superficie. Al sur de las avenidas San Juan - Directorio, estos dos usos sumados al industrial ocupan una superficie mayor que la destinada a la residencia. Esta característica distingue al sur del resto de la ciudad, donde predomina la residencia. No es este un tema menor, ya que como se mencionó, una gran diferencia entre el norte y el sur de la ciudad han sido históricamente las diferencias en las inversiones privadas del mercado inmobiliario: éstas se concentran fuera del sur, donde la inversión en residencia ha sido casi exclusivamente del Estado.

En el contexto de la situación existente en la ciudad, el código contribuye a reproducir la situación existente o pero aún, las diferencias son cada vez mayores porque la brecha en la inversión privada es cada vez mayor entre ambos sectores, lo que genera espacios cada vez más diferenciados en cuanto a calidad urbana y por lo tanto se acrecienta la fragmentación al interior de la ciudad.

⁵¹ Ver mapa N° 12.

Mapa Nº 12. Distritos del código de Planeamiento Urbano de la ciudad de Buenos Aires.



Fuente: elaboración propia en base a Gobierno de la ciudad de Buenos Aires – Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (2000): "Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ley Nº 449". Versión digitalizada del Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Nº 1044 del 9 de Octubre de 2000.

3.2.2 El Plan Urbano Ambiental

En 1996, Buenos Aires se transformó en una ciudad autónoma y este cambio jurídico - administrativo implicó la sanción de una nueva Constitución y la elección del jefe de gobierno de forma directa por la población, lo que proporcionó un nuevo marco de legitimidad política para la toma de decisiones. El mandato para la realización de un plan urbano ambiental, en tanto instrumento técnico político y socialmente legitimado, es uno de los mandatos que surgieron de la Constitución de la ciudad y que apuntó a transformar el marco para la planificación y la gestión. Así es que la ciudad comenzó a avanzar en la elaboración del actualmente controvertido Plan Urbano Ambiental, que se formuló a partir de 1997 y se concluyó con la presentación de las propuestas a la legislatura en 2001 y que aún hasta la actualidad no ha sido aprobado.

A pesar de ello, la actual gestión de gobierno viene poniendo en marcha algunas de las propuestas allí planteadas, que parten de la idea de que *"el objetivo central del Plan Urbano Ambiental es el de servir de instrumento técnico - político de gobierno para la identificación e implementación de las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental de Buenos Aires en diferentes horizontes temporales"*⁵². Según la ley N° 71, que reglamenta el artículo 29 de la Constitución de la ciudad, estos objetivos deben ser cumplidos apuntando a mejorar la calidad de vida de la población; promover un desarrollo más equilibrado y equitativo de la ciudad; promover y hacer más eficientes, en términos sociales, ambientales, urbanísticos y económicos, las inversiones tanto del Estado como del sector privado; tender a que todos los habitantes puedan circular y habitar en áreas libres de residuos, de contaminación visual y sonora y ambientalmente sanas y, por último, usar y gozar de espacios verdes y abiertos. En relación con los objetivos y conceptos expresados en los artículos 11 y 12 de la ley, la formulación del Plan Urbano Ambiental se rige por numerosos criterios orientadores, de los que interesa destacar algunos de ellos, que de alguna manera estarían apuntando a modificar la estructura urbana y a reducir las diferencias al interior de la ciudad. Ellos son:

- a) **Transformación de la estructura urbana centralizada hacia una policéntrica que, en concordancia con el proceso de descentralización en comunas, atienda tanto a la consolidación del centro actual como a la promoción de nuevas centralidades y al simultáneo refuerzo de identidades barriales.**

Para ello se propone estructurar, regular y renovar el centro actual con diversificación de actividades y promoción de usos residenciales, incluyendo el mejoramiento urbano ambiental del área de preservación patrimonial; fortalecer los centros secundarios y barriales existentes e impulsar la conformación de nuevas áreas de centralidad que den lugar al desarrollo de actividades integradas a las del centro actual (administración, comercios, servicios, equipamientos, vivienda); renovar y mejorar la calidad ambiental de los corredores de estructuración; fortalecer y diversificar la conectividad transversal norte-sur de la ciudad a través de mejoras urbanísticas integrales, con especial consideración de salvar las barreras físicas que generan las líneas ferroviarias y las autopistas; reforzar la identidad barrial y afirmar y desarrollar las distintas particularidades de cada barrio como modo de enriquecer la vida urbana.

⁵² Ley N° 71 de la ciudad Autónoma de Buenos Aires, sancionada el 3 de septiembre de 1998.

b) Reestructuración, densificación y renovación urbana del área sur, para equilibrar la sobreocupación del área norte.

Esto se propone lograr mediante el fomento, a partir de distintos incentivos, de la radicación de nuevas actividades que concurren a la renovación de áreas industriales obsoletas y a la revitalización de áreas residenciales degradadas; mejoras de la accesibilidad, la infraestructura y los espacios públicos; reducción de los conflictos causados por las actividades molestas y el tránsito pesado en los sectores residenciales y la elaboración y promoción de programas especiales de renovación para los barrios del sur.

c) Mejora de las condiciones del hábitat de los sectores de menores ingresos y/o con desventajas ambientales mediante una diversidad de políticas que respondan a las distintas situaciones existentes.

Aquí se propone el mejoramiento integral y renovación de áreas que sufren procesos de degradación, con especial atención a los conjuntos habitacionales construidos con financiamiento estatal; transformación de las villas de emergencia integrándolas al tejido urbano a través de programas que articulen las soluciones habitacionales con la regularización de la tenencia y mejora del espacio público y la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios; propender a una distribución del equipamiento urbano que equipare diferencias de orden social, económico, cultural y físico; establecer una delimitación de las áreas inundables y proponer normativas diferenciadas para las mismas.

En primer lugar, es necesario destacar la contradicción que aparece entre las estrategias planteadas para lograr modificar la situación existente en la ciudad (la que definió el PUA en el diagnóstico) y los instrumentos para lograr lo que se propone. A pesar de que el PUA llegó a concluirse, en ningún momento se avanzó con la discusión para reformular el Código de Planeamiento Urbano, que fue construido con objetivos muy distintos a los que se definieron en la construcción del PUA.

Volviendo a la contradicción entre instrumentos, la misma se observa desde el momento en que se pretende poner en marcha una serie de cambios para mejorar la calidad de vida de la población, pero mediante la utilización de un instrumento de planificación (el Código de Planeamiento Urbano), que además de haber sido concebido como un típico código reglamentarista, regulador y pasivo, típico del urbanismo racionalista, se encuentra desactualizado. Por otra parte, conviene recordar que para que un plan pueda alcanzar los objetivos y lograr materializar las acciones que se propone, debe cumplir al menos con tres condiciones básicas: tener un conjunto de objetivos y estrategias claramente establecidos y priorizados; poseer un fuerte apoyo político y ser considerado como propio, tanto desde el gobierno como desde la sociedad civil; y por último, ir acompañado de instrumentos de regulación y promoción del desarrollo urbano acorde a los objetivos propuestos, y entre esos instrumentos se encuentra el código de Planeamiento Urbano. El problema del PUA es que no cumple con ninguna de estas tres condiciones: no tiene estrategias claras y que hayan sido priorizadas, no tiene apoyo político (hace más de cuatro años que se encuentra en la legislatura y ni siquiera se lo discute) y no está acompañado de un código urbanístico acorde a los objetivos que se propone.

En la tabla que sigue, se mencionan las acciones definidas por el PUA para cada una de las estrategias territoriales planteadas en el plan. Al mismo tiempo se identifican aquellas que dan cuenta de estas estrategias y cuáles viene poniendo en marcha la actual gestión de gobierno, ya que esto marca las acciones y los proyectos que el gobierno viene priorizando.

Cuadro N° 2. Plan Urbano Ambiental. Estrategias territoriales definidas y acciones a implementar.

Estrategia territorial	Acciones a implementar	Puesta en marcha
Consolidar y completar el centro de la aglomeración en su riqueza polifuncional	Limitar el crecimiento del área administrativa y de negocios sobre áreas ya consolidadas.	No
	Promover la residencialización a través de la reconversión del patrimonio construido.	Sí, aunque con resultados escasos o nulos.
	Peatonalizar la City y dotarla de un sistema de transporte público adaptado a las dimensiones de su espacio público.	Sí respecto de la peatonalización, no en cuanto al transporte.
	Orientar la extensión sobre el sector sur de la avenida 9 de Julio, la zona antepuerto sur, el futuro centro judicial en Parque Patricios, consolidando también funciones en antepuerto norte y Dársena Sur.	No
Redimensionar y rehabilitar la infraestructura de transporte portuaria, ferroviaria y aérea como las grandes puertas de acceso a la ciudad	Ordenar espacial y funcionalmente los tres centros de transbordo correspondientes a las terminales ferroviarias.	No
	Prever las posibles interconexiones de las tres estaciones de los servicios ferroviarios.	Sí a través de proyectos.
	Expandir la red de transporte subterráneo que se origina a partir de las mismas.	Sí, de manera importante.
	Racionalizar la operatoria del puerto de cargas, en especial de su accesibilidad a través del mejoramiento de su acceso ferroviario y de acceso vial directo desde el circuito de autopistas que debe completarse.	No
	Definir el destino del Aeroparque, procurando su permanencia en condiciones de recuperación de suelo para uso público, máxima seguridad aeronáutica y morigeración de la contaminación sonora que actualmente produce.	Sí, respecto de la permanencia del Aeroparque, no en el resto.
Equilibrar el desarrollo urbano consolidando el Corredor Sur	1. Mejorar la conectividad de la zona sur con el área central, con eje en las Avenidas Roca – Bergalli – Amancio Alcorta, con carácter de Corredor Verde.	El corredor verde ya existía.
	2. Densificar el área promoviendo la residencialización y la localización de actividades comerciales y de servicios hoy ausentes.	No
	3. Generar centros de equipamiento metropolitano y regional: centro de exposiciones, centro de convenciones y actividades complementarias de escala urbana.	No. Además, los proyectos anunciados no van acompañados de actividades de escala urbana.

	4. Crear una centralidad zonal que suture la brecha de urbanización existente entre Villa Lugano y Villa Soldati.	No
	5. Reestructurar y cualificar el espacio público, parques, tierras vacantes y vías circulatorias.	Si en vías circulatorias (avenida 27 de Febrero), no en el resto.
	6. Integrar social y urbanísticamente el hábitat degradado de las villas.	En marcha en algunas villas.
Vincular transversalmente los corredores (norte, oeste y sur) potenciando los centros y subcentros locales	Suturar la relación norte – sur dificultada por la traza del FFCC Sarmiento.	Paralizada, con anuncios de construcción de un alambrado a lo largo de toda la traza ferroviaria, lo que dificultará la comunicación entre el norte y el sur.
	Resolver las restantes interferencias entre la red vial principal y la red ferroviaria, ya sea por sobre elevaciones o soterramientos de alguna de ellas.	Algunos llamados a licitación en marcha.
	Instalar servicios públicos de capacidad media y alta fiabilidad sobre recorridos que unan transversalmente los principales centros urbanos de la ciudad.	No
	Incrementar la accesibilidad a la ribera del Río.	Sí sobre el río de La Plata, no sobre el Riachuelo.
	Incrementar las opciones de cruce del Riachuelo.	Sí
	Revitalizar los centros barriales a través de la promoción de sus actividades y la localización de equipamientos locales, potenciando sus atributos particulares (generando pluricentralidades en coincidencia con el proceso de descentralización).	No, aunque con la aprobación de la ley de Comunas se abren muchas posibilidades.
Poner en valor el sistema de grandes parques y configurar un eje verde en el Corredor del Oeste	Preservación y ampliación de los parques de Palermo; especialmente en conjunción con una mayor conectividad e integración con los espacios públicos de la ribera del Río de la Plata.	Sí
	Recuperación de los espacios abiertos del Parque Almirante Brown (en especial del Indoamericano), en el marco de las estrategias de desarrollo de la zona sur y en relación a su paulatina articulación con las márgenes del Riachuelo, en tanto las acciones de recuperación ambiental lo vayan habilitando para su uso público.	No
	Mantenimiento y mejoramiento de la Reserva Ecológica en el contexto de la singularidad de sus funciones.	No
	Conformación del Corredor Verde del Oeste usufructuando el soterramiento previsto del FFCC Sarmiento.	Paralizado.
Realizar una operación física y social compartida con la Provincia tomando como eje al Riachuelo	Esta última estrategia corresponde a la propuesta ya efectuada en la Agenda Metropolitana respecto a la superación de las situaciones de degradación y retraso que se registran en el área de la cuenca. Implica asumir, en el marco de dicha	En proceso de preparación. No es exclusiva responsabilidad del gobierno de la ciudad, sino de un conjunto muy amplio de jurisdicciones.

	estrategia interjurisdiccional, las tareas que hacen específicamente a la ciudad. En dicho sentido es que también se relaciona estrechamente con la estrategia referida al Corredor Sur.	
--	--	--

Fuente: elaboración propia en base a gobierno de la ciudad de Buenos Aires (2001): "Plan Urbano Ambiental. Documento final"; Buenos Aires.

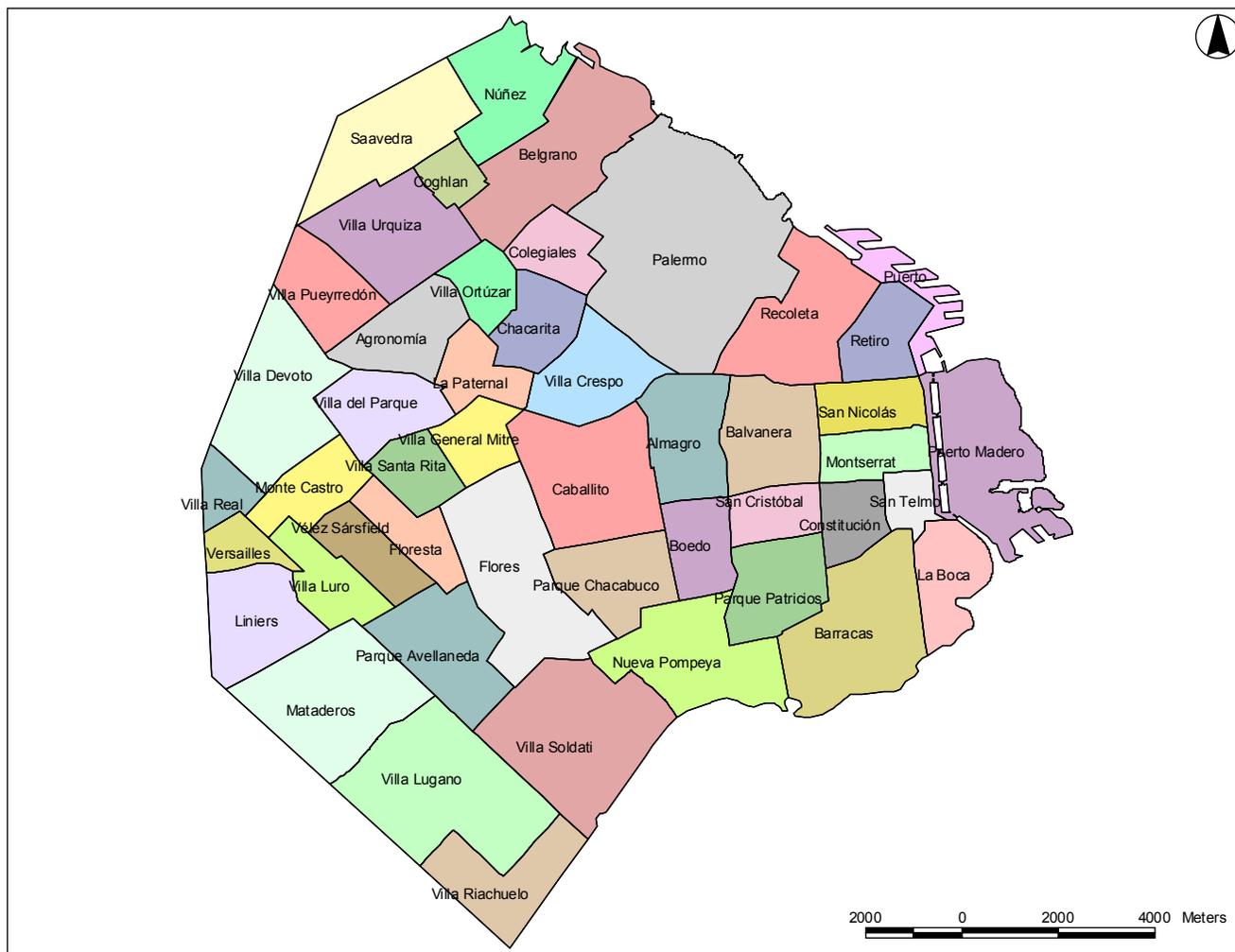
Este conjunto de estrategias territoriales definen los grandes rasgos, el "trazo grueso" de lo que debiera ser la política urbana de la ciudad una vez aprobado el plan. En la siguiente sección, se analiza en primer lugar cuál es la dinámica actual del mercado inmobiliario, particularizando en algunos aspectos del análisis sobre el mercado de suelo que surgen del relevamiento de precios efectuado, e identificando aquellos elementos que influyen en la determinación del precio del suelo, además de una aproximación a la medida de esa influencia. Al mismo tiempo, se identifican una serie de interrelaciones entre dicho mercado y la estructura urbana y cómo las políticas públicas influyen en la dinámica del mercado inmobiliario.

3.3 La situación del mercado inmobiliario en la ciudad de Buenos Aires

Al momento del relevamiento de precios de suelo, el mercado inmobiliario atravesaba una situación de fuerte crecimiento. Desde 2003 hasta la actualidad, el sector de la construcción ha sido uno de los sectores de mayor crecimiento en el país y en la ciudad. En ésta, los permisos de construcción otorgados anualmente superaron el millón de metros cuadrados desde aquel año, llegando a casi dos millones en 2005⁵³ y superando los dos millones de metros cuadrados sólo contabilizando los primeros diez meses de 2006. Pero este crecimiento no es homogéneo en la totalidad de la ciudad, sino todo lo contrario. En 2005, el gobierno otorgó un 73 % más de permisos de obra nueva que el año anterior pero sólo cinco barrios (Palermo, Puerto Madero, Villa Urquiza, Caballito y Flores) concentraron el 51,6 % de ellos. Si se agregan los otros cinco barrios que siguen en orden de permisos otorgados la concentración alcanza al 71,2 %, lo que muestra un mercado fragmentado territorialmente pero también en cuanto a los sectores sociales a los que están dirigidos los productos que se construyen. La prensa gráfica nacional registra esta tendencia en sus periódicos, como se puede observar en las imágenes N° 13 y 14.

⁵³ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Dirección de Estadísticas y Censos.

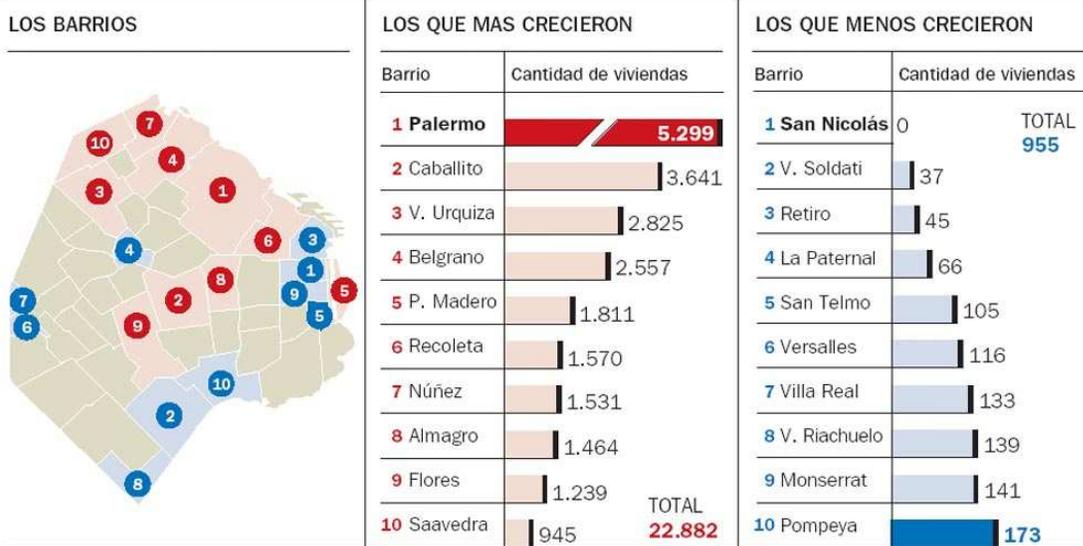
Mapa Nº 13. Barrios de la ciudad de Buenos Aires.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

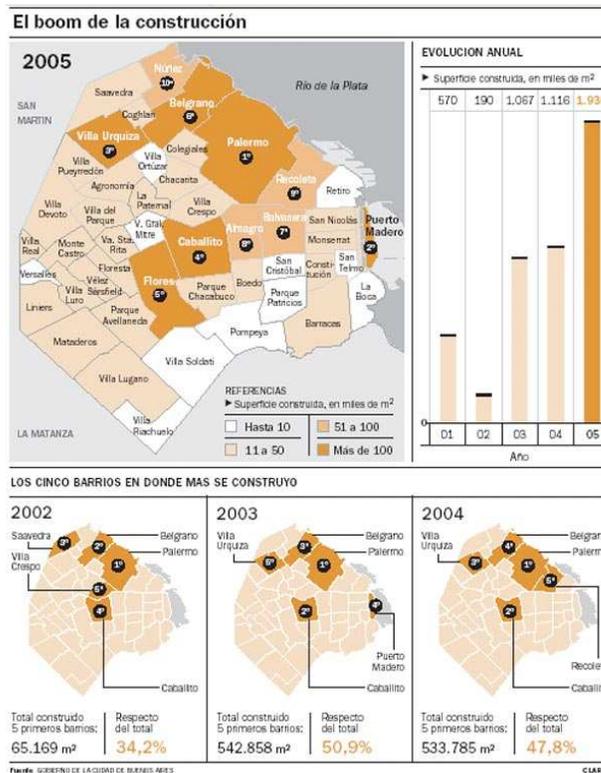
Imagen Nº 13. Barrios de la ciudad con mayor actividad de construcción privada

► Cantidad de viviendas nuevas, en base a los permisos de construcción otorgados entre 2000 y 2004.



Fuente: diario Clarín (23/02/06): "La construcción de viviendas, concentrada en pocos barrios".

Imagen Nº 14. Distribución territorial de los permisos de construcción entre 2002 y 2005.



Fuente: diario Clarín (23/02/06): "La construcción de viviendas, concentrada en pocos barrios".

En este contexto de fuerte polarización del mercado, donde el porcentaje de propiedades de lujo que se construyen es cada vez mayor, se refuerza el doble proceso de fragmentación socio territorial en la ciudad. Con créditos casi inaccesibles para la clase media y una brecha cada vez mayor entre el precio de los inmuebles y los salarios, el mercado inmobiliario de la ciudad está experimentando un proceso que en varios sentidos es similar al que predominó en el país a lo largo de la década del '90, donde el crecimiento alcanzó a unos pocos, pertenecientes al grupo social de los "ganadores". Un organismo del gobierno de la ciudad, el CEDEM, planteaba a fines de 2004 que Buenos Aires estaba registrando un proceso de fragmentación socio espacial muy marcado⁵⁴. Allí se afirma que los valores del mercado de suelo modificaron la estructura que presentaban los precios al interior de la ciudad, acrecentando aún más las diferencias territoriales existentes años atrás.

El cuadro N° 3 muestra el fuerte crecimiento de las viviendas de lujo sobre el total de las viviendas construidas entre 2003 y 2005. Si bien el incremento es mucho menor, las viviendas suntuosas también han crecido en este período. Hay que destacar que en 2005, la mitad de las viviendas que se construyeron fueron lujosas o suntuosas, por lo que están dirigidas a un mercado que abarca a una proporción muy pequeña de la población. A su vez, las viviendas confortables representan en 2005 casi la mitad de las que se construían dos años antes, lo que estaría confirmando que cada vez más personas pertenecientes a la clase media se encuentran más lejos de poder acceder a una vivienda. A su vez, según un estudio privado, entre fines de 2001 y principios de 2005 la brecha entre sueldo promedio y valor de un departamento ha crecido muy fuerte (ver cuadro N° 4). Así, en el barrio donde el incremento relativo fue menor (Boedo), mientras en 2001 se necesitaban 3,5 años de sueldo para comprar un departamento, a principios de 2005 ya eran necesarios más de seis años de salario.

Cuadro N° 3. Categoría de las viviendas nuevas construidas en la ciudad de Buenos Aires.

Año	Viviendas								
	Total viviendas	Sencilla		Confortable		Suntuosa		Lujosa	
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
2003	9740	2557	26,3	4289	44,0	617	6,3	2277	23,4
2004	9573	2297	24,0	3406	35,6	800	8,4	3070	32,1
2005	15189	4088	26,9	3559	23,4	1294	8,5	6284	41,4

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Estadística y Censos. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Cuadro N° 4. Cantidad de años de sueldo promedio privado en la ciudad de Buenos Aires necesarios para comprar un departamento de tres ambientes usado.

Barrio	Diciembre 2001	Abril 2005	% de incremento en cantidad de sueldos
Agronomía	3,3	5,9	78,8
Almagro	3,7	6,9	86,5
Barracas	3,5	6,4	82,9
Barrio Norte	5,1	9,9	94,1
Belgrano C	4,8	9,3	93,8

⁵⁴ Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano (2004): "Renta urbana y segregación territorial en la ciudad de Buenos Aires", en Coyuntura económica de la ciudad de Buenos Aires N° 9; Pp. 196-214; Diciembre de 2004; Gobierno de la ciudad de Buenos Aires; Buenos Aires.

Belgrano R	5,0	9,7	94,0
Boedo	3,5	6,1	74,3
Caballito	3,9	7,2	84,6
Chacarita	3,2	6,1	90,6
Colegiales	3,4	6,9	102,9
Congreso	3,3	6,1	84,8
Constitución	3,2	5,7	78,1
Flores	3,4	6,5	91,2
Floresta	3,0	5,5	83,3
La Boca	2,9	5,1	75,9
Liniers	3,0	5,5	83,3
Mataderos	3,0	5,5	83,3
Nueva Pompeya	3,0	5,3	76,7
Núñez	3,9	7,9	102,6
Once	3,1	5,7	83,9
Palermo	4,2	8,8	109,5
Parque Avellaneda	3,0	5,3	76,7
Parque Chacabuco	3,5	6,5	85,7
Parque Patricios	3,2	6,1	90,6
Paternal	3,2	5,9	84,4
Recoleta	6,0	11,0	83,3
Saavedra	3,2	5,9	84,4
San Cristóbal	3,2	5,7	78,1
San Telmo	3,4	6,9	102,9
Villa Crespo	3,3	6,9	109,1
Villa del Parque	3,4	6,5	91,2
Villa Devoto	3,7	6,9	86,5
Villa Pueyrredón	3,3	6,1	84,8
Villa Urquiza	3,2	7,1	121,9

Fuente: elaboración propia en base a datos de revista digital "Reporte Inmobiliario".

3.4 Los precios del suelo en la ciudad de Buenos Aires

Para observar cómo el proceso de fragmentación social se traduce en el mercado de suelo de la ciudad, fue necesario analizar los precios del suelo en Buenos Aires. Para ello, se realizó entre los meses de mayo y julio de 2005 el relevamiento de precios de oferta de lotes. El mismo consistió en el relevamiento de una base de más de mil terrenos, que una vez depurada terminó siendo de 578 lotes, ya que sólo se incluyeron en el análisis aquellos casos en que se pudo recabar toda la información necesaria.

Una vez georreferenciados los registros, se le agregaron los datos del barrio al que pertenecen, el eje geográfico en el que están ubicados, la zonificación definida por el código de Planeamiento Urbano, el factor de ocupación total (FOT)⁵⁵, así como la distancia de cada terreno a una avenida principal, línea de subte, villa de emergencia y centro urbano⁵⁶, a fin de analizar cómo influye cada uno de estos elementos en la definición del precio. Cabe destacar que cuando se indica el precio de un lote, se hace referencia al precio de oferta, que no necesariamente refleja plenamente el precio final, ya que el valor

⁵⁵ Es un factor, que multiplicado por el total de metros cuadrados del terreno, indica la cantidad máxima de metros cuadrados que se pueden construir en un lote.

⁵⁶ Se consideraron las distancias al área central principal o a los centros de escala urbana de Flores y Belgrano.

de transacción puede oscilar alrededor de un 10% por debajo del precio de oferta, mediando entre otras cosas la velocidad de venta de cada inmueble.

3.4.1 Los precios del suelo en Buenos Aires y su relación con la estructura urbana de la ciudad

Para la delimitación de los terrenos por eje geográfico se unificaron aquellos sectores de la ciudad que muestran características homogéneas en cuanto a calidad urbana, densidad poblacional, interrelaciones entre los distintos barrios que conforman el eje, actividades principales que se dan en cada uno de ellos y usos del suelo predominantes. Así, la ciudad fue dividida en seis ejes⁵⁷ que son los siguientes:

- **Eje Centro:** se distingue por su jerarquía dentro de la estructura urbana. En él se concentran actividades terciarias de servicios y comerciales, mientras que la densidad de residencia es baja. Allí están presentes las actividades administrativas públicas y privadas, concentrando las oficinas de muchas de las más grandes empresas del país. Abarca los barrios de Montserrat, San Nicolás, Retiro y Puerto Madero.
- **Eje Norte:** es el eje donde se dan las más altas densidades de residencia de la ciudad, con la presencia de subcentros y localizaciones comerciales sobre avenidas de importancia urbana claramente definidas. Incluye el área ribereña al Río de la Plata donde se localizan los grandes espacios verdes públicos de mejor calidad de la ciudad, lo que da a la zona una característica urbano ambiental diferencial. En ésta se localizan también equipamientos metropolitanos de transporte y es una zona en la que predominan las clases medias y medias altas. Abarca los barrios de Recoleta, Palermo, Colegiales, Belgrano y Núñez.
- **Eje Oeste:** es un sector de alta densidad poblacional y edilicia, que se caracteriza por la existencia de subcentros bien equipados, así como buena calidad urbano ambiental, aunque muestra una carencia importante de espacios verdes. Es el eje que vincula el oeste de la RMBA con el área central de Buenos Aires y constituye, por la existencia de las vías férreas, una barrera urbanística para la vinculación entre el norte y el sur de la ciudad. Abarca los barrios de Balvanera, Almagro, Caballito, Parque Chacabuco, Flores, Parque Avellaneda, Floresta, Vélez Sarsfield, Villa Luro, Monte Castro, Liniers y Versailles.
- **Eje Noroeste:** es una zona que presenta un alto grado de residencialidad en tejidos de media y baja densidad, diversidad de usos y una conectividad viaria dificultosa. Abarca los barrios de Villa Crespo, Chacarita, La Paternal, Villa General Mitre, Villa Santa Rita, Villa del Parque, Agronomía, Villa Ortúzar, Villa Real, Villa Devoto, Villa Pueyrredón, Villa Urquiza, Coghlan y Saavedra.
- **Eje Sur Antiguo:** es el sector urbanizado más antiguo del sur de la ciudad, y dentro del área sur aparece como el de mayor potencialidad, fundamentalmente por su cercanía al centro de la ciudad. Zona de antiguas industrias, existen en él gran cantidad de espacios obsoletos, fruto del tejido industrial que predominaba en el área. Su calidad urbano ambiental es la variable heterogénea entre los distintos barrios que lo componen. Abarca los barrios de San Telmo, Constitución, San Cristóbal, Boedo, Parque Patricios, La Boca y Barracas.

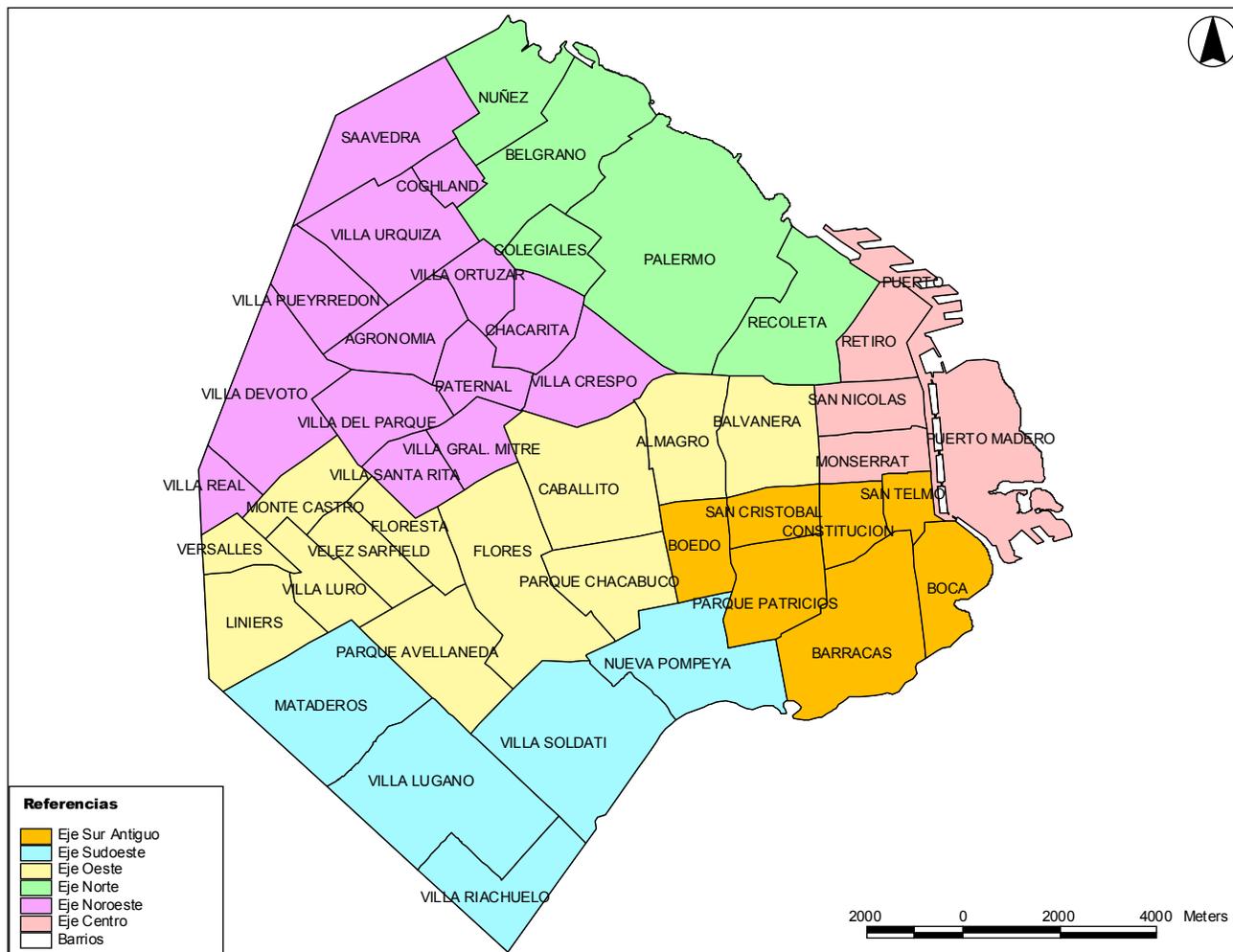
⁵⁷ Ver mapa N° 14.

- **Eje Sudoeste:** es la zona más postergada en el desarrollo de la ciudad, y la de más reciente urbanización. Costera del Riachuelo, presenta fuerte degradación urbana y ambiental, extensas áreas subutilizadas, zonas industriales y de depósitos con obsolescencia funcional, además de la presencia de grandes predios que fragmentan la trama urbana de la ciudad. Es el sector en el que habita la población de más bajo nivel socioeconómico y la que presenta los peores indicadores de desarrollo humano. La densidad de población es baja y en el sector se concentran casi todas las áreas de vivienda marginal existentes en la ciudad, además de muchos de los grandes complejos habitacionales degradados. Abarca los barrios de Nueva Pompeya, Villa Soldati, Villa Riachuelo, Villa Lugano y Mataderos.

La oferta finalmente seleccionada para el análisis sumó una oferta de 343.988 m², con un tamaño promedio de terreno de 595 m². El precio promedio para toda la ciudad resultó ser de 715,9 u\$s/m² con un precio mínimo de 39,4 u\$s/m² registrado en el barrio de La Boca y un máximo de 6.455,7 u\$s/m² en el barrio de San Nicolás.

Retiro aparece como el barrio más valorizado, con precios promedio por encima de los 4.000 u\$s/m², seguido por Puerto Madero (3.300 u\$s/m²) y San Nicolás (2.883 u\$s/m²), siendo todos ellos barrios que se ubican en el eje geográfico Centro. Cabe destacar que mientras en Retiro y San Nicolás casi no quedan lotes disponibles, lo que hace que el precio sea mayor por la escasez, en Puerto Madero, a pesar de existir aún numerosas parcelas sin edificar los precios son muy elevados, lo que muestra la alta valorización que tiene el barrio más joven de la ciudad. Los que están detrás de los más valorizados pertenecen en su gran mayoría al eje Norte, además de San Telmo que forma parte del Sur Antiguo. Este último eje muestra fuertes disparidades en su interior, ya que mientras San Telmo y Barracas tienen precios por encima del promedio de toda la ciudad, La Boca, con un promedio apenas por encima de los 100 u\$s/m², aparece como el barrio con precio más bajo de aquellos en los que el relevamiento se registraron ofertas. De los barrios del eje Oeste, Caballito es el más valorizado con un promedio de 792,6 u\$s/m² y el único de este eje cuyo valor supera el promedio para toda la ciudad. En el otro extremo se encuentran los barrios de Villa Riachuelo, Nueva Pompeya, Mataderos y Villa Lugano, todos del eje Sudoeste, con promedios que están entre los 198 y los 271 u\$s/m². Las cifras muestran que entre el barrio de la ciudad más valorizado y el barrio donde el suelo es más barato la diferencia puede llegar a ser de hasta 21 veces.

Mapa Nº 14. Ejes geográficos de la ciudad de Buenos Aires.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Cuadro N° 5. Precio promedio del suelo en los barrios de la ciudad.

Eje geográfico	Barrio	Precio promedio (u\$/m²)
Centro	Retiro	4173,2
Centro	Puerto Madero	3395,6
Centro	San Nicolás	2373,5
Norte	Recoleta	1686,8
Norte	Palermo	1323,4
Sur Antiguo	San Telmo	1284,9
Norte	Belgrano	1197,6
Norte	Núñez	925,9
Norte	Colegiales	902,2
Oeste	Caballito	792,6
Sur Antiguo	Barracas	754,0
Centro	Montserrat	710,9
Oeste	Floresta	697,4
Noroeste	Chacarita	659,9
Noroeste	Coghlan	653,9
Noroeste	Villa Urquiza	653,3
Oeste	Balvanera	606,0
Noroeste	Agronomía	583,6
Oeste	Almagro	578,3
Oeste	Flores	569,3
Oeste	Parque Chacabuco	528,1
Noroeste	Villa Crespo	508,6
Oeste	Vélez Sarsfield	498,8
Noroeste	Saavedra	490,7
Noroeste	Villa Pueyrredón	480,5
Noroeste	Villa Devoto	473,4
Sur Antiguo	Constitución	455,7
Sur Antiguo	Boedo	454,6
Noroeste	Villa Santa Rita	412,7
Noroeste	Villa del Parque	412,3
Sur Antiguo	San Cristóbal	405,1
Oeste	Liniers	395,6
Noroeste	Villa Ortúzar	395,4
Noroeste	Villa General Mitre	372,5
Noroeste	La Paternal	334,6
Oeste	Parque Avellaneda	324,2
Oeste	Monte Castro	321,9
Sur Antiguo	Parque Patricios	285,6
Sudoeste	Villa Lugano	271,1
Sudoeste	Mataderos	261,2
Sudoeste	Nueva Pompeya	225,3
Sudoeste	Villa Riachuelo	198,1
Sur Antiguo	Boca	116,0

Fuente: elaboración propia.

El mapa N° 15 muestra la distribución territorial de los precios, donde se observa la fuerte valorización de los barrios pertenecientes a los ejes Centro y Norte, con fuertes diferencias respecto de los demás ejes geográficos. Los ejes Noroeste y Oeste se encuentran en el segmento de valores que va de los 400 a los 800 u\$/m², aunque con barrios como Villa

Ortúzar, La Paternal y Villa General Mitre, que se encuentran levemente por debajo de los 400 u\$s/m². En el eje Oeste, Caballito aparece como una isla más valorizada que su entorno, superando en más de 200 u\$s los promedios de los barrios vecinos. El eje Sur Antiguo se muestra altamente heterogéneo: mientras San Telmo registra una alta valorización (1.284,9 u\$s/m²), Barracas muestra precios altos respecto de sus vecinos (754 u\$s/m²), los barrios de Parque Patricios, Constitución y La Boca muestran precios muy por debajo de aquellos. Particularmente La Boca es el barrio con precios más bajos de la ciudad entre los que registraron ofertas (116 u\$s/m²).

Si se observa el precio promedio por eje geográfico, el predominio del Centro es muy notorio, superando los 2.000 u\$s/m², mientras que el otro eje de fuerte valorización es el Norte, con un promedio por encima de los 1.200 u\$s/m², más que duplicando al eje Oeste, que a su vez tiene un promedio casi 100 u\$s por encima del Noroeste. En el otro extremo, el Sudoeste es el eje menos valorizado con un promedio que representa apenas el 12,2 % del promedio del eje Norte. Al mismo tiempo, el sudoeste muestra la mayor homogeneidad "hacia abajo", donde la diferencia entre los terrenos de mayor y menor valor es de 4 veces, estando todos los barrios entre los menos valorizados. Por el contrario, en el Sur Antiguo se observa una fuerte heterogeneidad, con diferencias de valores entre los terrenos relevados de hasta 53 veces.

En cuanto a la oferta, los ejes Noroeste y Oeste muestran la mayor presencia (aunque en esto influye también la cantidad de barrios que abarca cada uno). La cantidad de lotes ofrecidos es de 176 y 172 respectivamente, aunque en el caso del eje Oeste, el tamaño promedio de los lotes es significativamente mayor que en el Noroeste. El eje sudoeste registra la menor oferta a pesar de ser una zona muy poco densa, superando apenas los 10 mil metros cuadrados, siendo además el eje que ofrece en promedio lotes más chicos. Villa Soldati no registró oferta de terrenos, lo que marca el poco interés que en el mismo tiene el mercado inmobiliario, situación que podría extenderse a todo el eje, aunque en esto habría que exceptuar a Mataderos, que tiene una presencia más significativa en la oferta, en general de lotes para depósitos. En el otro extremo, tanto en precios como en tamaño de lotes, aparece el eje Centro, cuyo promedio más que duplica a los del Sur Antiguo que aparece en segundo lugar. Sin dudas el tamaño de los lotes ofrecidos en Puerto Madero influye en el tamaño medio de los terrenos del eje Centro, aunque también San Nicolás muestra lotes en general por encima de la media, ya que ningún terreno tiene menos de 600 m². Dentro del Sur Antiguo, el tamaño de los terrenos ofrecidos en Barracas (entre 0,7 y 1,2 has) empuja hacia arriba los promedios, al igual que Parque Patricios, donde se registran varias ofertas de lotes mayores a mil metros cuadrados, que en algunos casos pertenecen a predios de antiguas industrias.

Cuadro N° 6. Cantidad de lotes ofrecidos por eje geográfico y precio promedio del metro cuadrado de suelo.

Eje	Ofertas relevadas	M2 ofrecidos	Lote promedio (en m ²)	Precio promedio	Precio máximo	Precio mínimo
Centro	22	36838	1.674	2042,8	6281,4	287,1
Noroeste	176	77646	441	525,3	1495,7	197,8
Norte	107	47534	444	1228,0	6637,2	280,0
Oeste	172	113631	661	613,6	1733,3	59,8
Sudoeste	27	11806	437	250,1	537,6	126,3
Sur Antiguo	74	56533	764	442,3	2076,5	39,4

Fuente: elaboración propia.

3.4.2 Los precios del suelo en Buenos Aires y su relación con el Código de Planeamiento Urbano

La definición de los usos del suelo y la intensidad de la ocupación son decisiones de política que corresponden a los gobiernos locales. En la medida en que definen qué se puede hacer en cada sector de la ciudad y con qué intensidad de ocupación, esas decisiones de política pública tienen una gran influencia en los precios del suelo y en la valorización diferencial de los distintos sectores del territorio. Lo que se analiza en esta sección es la relación entre el Código de Planeamiento Urbano y los precios del suelo.

Al analizar la relación entre la zonificación, definida por el CPU de la ciudad, y el precio del suelo, aparece el grupo denominado "otros" como el de mayor precio, debido a la influencia que tienen los subdistritos de urbanización determinada, particularmente los U11, U13, U20 y U23. También los distritos centrales muestran promedios altos, mientras que los residenciales tienen precios que están por debajo del valor promedio para toda la ciudad, mostrando además la mayor diferencia entre extremos que llega a ser de 111 veces. Entre los menos valorizados se encuentran los distritos de equipamiento y el industrial. Respecto del tamaño promedio, los lotes ubicados en distritos de equipamiento son los más grandes con promedio de 913 m².

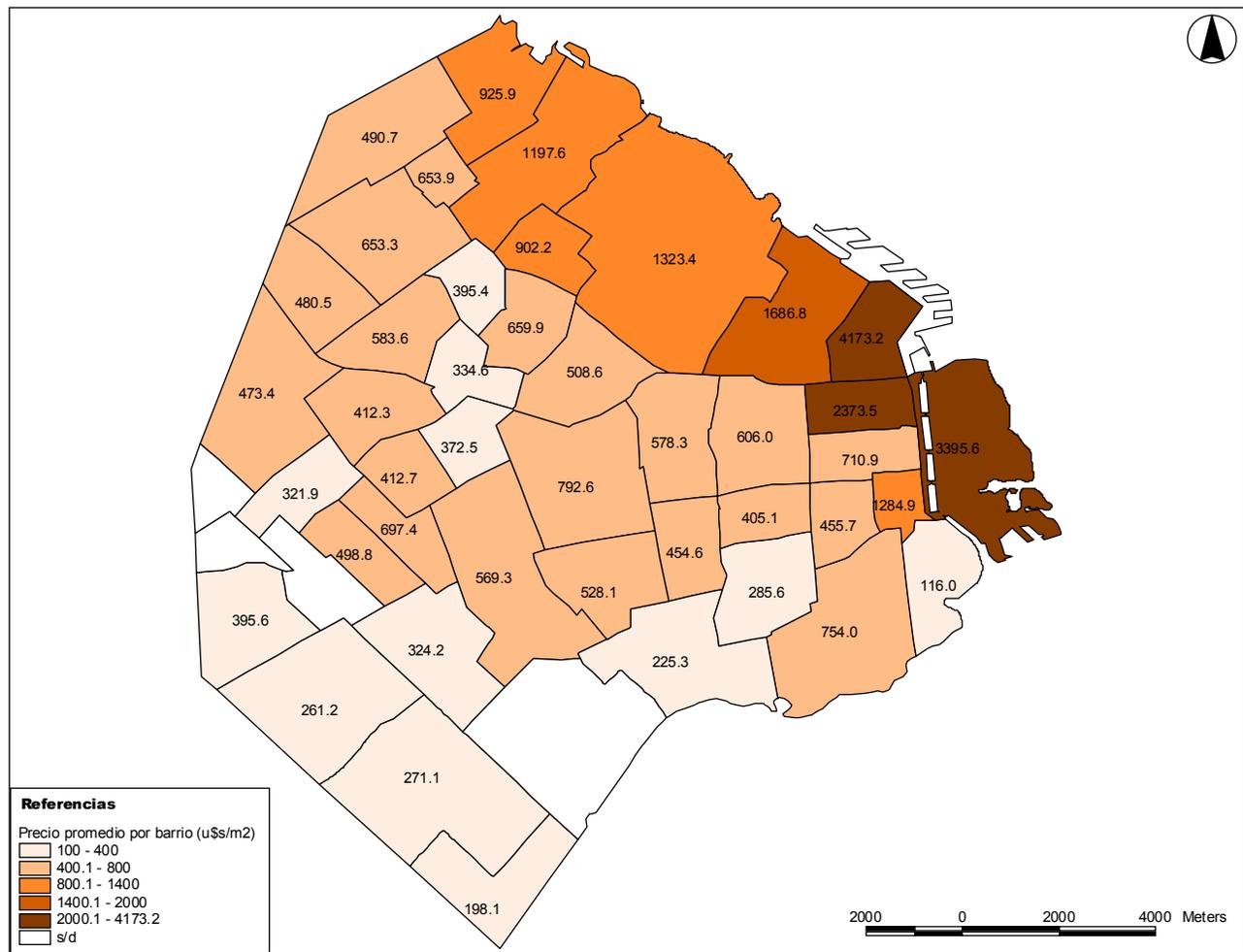
Cuadro Nº 7. Cantidad de lotes ofrecidos y precio del suelo según zona del código de Planeamiento Urbano.

Distritos	Oferas relevadas	M2 ofertados	Lote promedio (en m ²)	Precio promedio	Precio máximo	Precio mínimo
Centrales	124	78512	638,3	858,3	5263,2	116,3
Equipamiento	37	42919	913,2	484,4	1300,0	39,4
Industriales	1	416	416,0	156,3	156,3	156,3
Residenciales	363	184845	509,2	650,6	6637,2	59,8
Otros	44	37296	847,6	1117,1	5372,9	72,6

Fuente: elaboración propia.

Al analizar los precios por subdistritos, aparecen ciertas zonas de Urbanización Determinada (U11-Puerto Madero, U29-Polo de Atracción Recoleta), que junto a los subdistritos R1 bII, U13, C1, R2 al y C2 son los que muestran los promedios más altos, superando todos ellos los 1.000 u\$/m². Los dos distritos residenciales ubicados en este grupo son los únicos que se encuentran por encima del precio promedio de la ciudad debido a la influencia del FOT, que permite construir una mayor cantidad de metros cuadrados. Asimismo, otros subdistritos de urbanización determinada como el U23 (Nuevo Colegiales) y U20 (Barrio Nuevo Belgrano), junto al E1, APH y C3 I se encuentran por encima del promedio de la ciudad. En el otro extremo se encuentran los distritos industrial (I) y de equipamiento general (E2). Los precios promedio muestran una diferencia de 21,7 veces entre el subdistrito de mayor y menor valor. A su vez, los subdistritos residenciales R1 al y R2 bII con FOT más bajos muestran promedios de 369,9 u\$/m² y 306,9 u\$/m² respectivamente.

Mapa Nº 15. Precio promedio del suelo por barrio



Fuente: elaboración propia.

Cuadro N° 8. Usos definidos en el código de Planeamiento Urbano y FOT máximo permitido.

Categoría	Descripción	Fot máximo ⁵⁸
R1a	Residencial exclusivo de densidad media.	1,3 - 2 p/ torres
R1b	Residencial exclusivo de densidad media-baja, con altura limitada.	1
R2a	Residencial general de densidad alta.	3 en R2aI y 2,5 en R2aII
R2b	Residencial general de densidad media-baja.	1,6 en R2bI, 1,2 en R2bII y 1,2 en R2bIII
C1	Area Central.	5
C2	Centros principales.	5
C3	Centros locales.	4
E1	Equipamiento mayorista.	3
E2	Equipamiento general.	2
E3	Equipamiento local.	3
E4	Equipamiento especial.	-
U11	Puerto Madero	Entre 3 y 6
U12	Catalinas Sur	2,5
U13	Catalinas Norte	Entre 6 y 8
U20	Nuevo Colegiales	Entre 2,5 y 4
U23	Barrio Nuevo Belgrano	1

Fuente: elaboración propia en base a Gobierno de la ciudad de Buenos Aires – Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (2000): "Código de Planeamiento Urbano de la ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ley N° 449". Versión digitalizada del Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 1044 del 9 de Octubre de 2000.

Cuadro N° 9. Precio promedio del suelo según zona del código de Planeamiento Urbano.

Zona	Precio promedio (u\$/m ²)
U11 – Puerto Madero	3395,6
U29 – Polo de atracción Recoleta	2833,3
R1 bII	2411,6
U13 – Catalinas Norte	2064,9
C1	1732,4
R2 aI	1465,1
C2	1064,7
U23 – Nuevo Colegiales	945,9
U20 - Nuevo Belgrano	904,5
APH1	848,1
E1	820,4
C3 I	770,5
C3 II	685,4
R2 aII	652,3
RUA	585,5
R2 bIII	524,9
E3	524,5
U28	523,8
NE	505,6
R2 bI	490,7
R1 bI	436,1
R1 a	369,9
R2 bII	306,9
E2	249,4
I	156,3

Fuente: elaboración propia.

⁵⁸ El FOT máximo se refiere al máximo general del distrito, sin contabilizar los premios que el código estipula para los terrenos que cumplen con ciertas condiciones.

Es importante destacar la fuerte correlación positiva que existe entre el FOT y el precio del suelo, lo que deja evidenciado la magnitud y la importancia que tienen algunas decisiones en materia de política urbanística, en este caso de regulación de los usos y la ocupación del suelo, en el sentido de que otorga distintas rentas al suelo, beneficiando diferencialmente a los propietarios. Como puede observarse en el cuadro N° 10, por cada unidad de incremento del FOT, el precio del suelo aumenta entre 180 u\$s y 400 u\$s. Así, cuando el FOT es menor a 2, el suelo vale 6,8 veces menos que si el FOT de ese lote fuera mayor a 6. Por ello, cualquier cambio en el Código de Planeamiento Urbano modifica la renta del suelo.

Cuadro N° 10. Precio del suelo según FOT.

FOT	Precio promedio (u\$s/m ²)
Menos de 2	461,1
Entre 2 y 3	644,6
Entre 3 y 4	920,5
Entre 4 y 5	804,9
Entre 5 y 6	1287,2
Entre 6 y 8	3129,5

Fuente: elaboración propia.

Entre los ejes de tránsito y transporte público más importantes y el precio del suelo se observa cierta correlación positiva, aunque en varios barrios de la ciudad esta condición no se cumple. El cuadro N° 11 muestra cómo el precio promedio del suelo disminuye cuanto más alejado está un terreno de un eje de circulación importante. El mapa N° 16 muestra espacialmente esta situación, aunque se observan excepciones en los barrios de Palermo, Belgrano, Colegiales, Villa Devoto y Villa Pueyrredón, donde se registran precios altos aún hacia el interior de estos barrios, en zonas más alejadas de las avenidas principales.

Cuadro N° 11. Precio promedio según distancia a avenida principal.

Distancia a avenida (en metros)	Precio (u\$s/m ²)
Sobre avenida	798,6
100	749,0
200	713,4
300	687,1
400 ó más	625,7

Fuente: elaboración propia.

La distancia a estación de subte no muestra correlación positiva con el precio del suelo debido a que en los terrenos relevados la influencia de otros atributos es más fuerte.

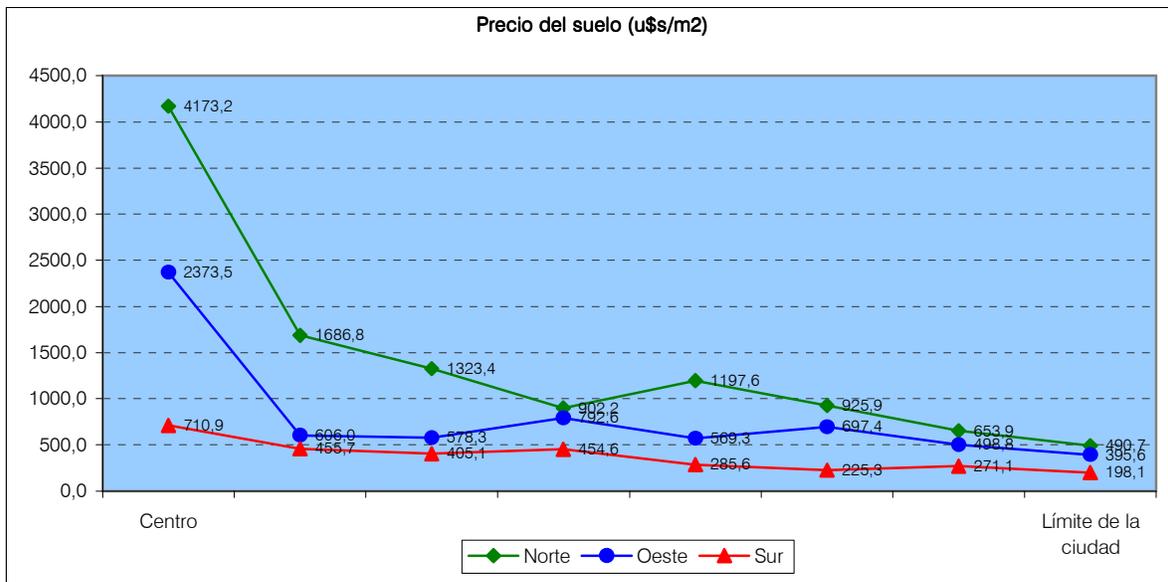
Cuadro N° 12. Precio promedio según distancia a estación de subte.

Distancia a estación de subte (en metros)	Precio (u\$s/m ²)
Hasta 100 m.	956,8
Entre 100 y 200 m.	1078,0
Entre 200 y 300 m.	795,5
Entre 300 y 400 m.	747,8
Entre 400 y 800 m.	897,4
Más de 801 m.	529,6

Fuente: elaboración propia.

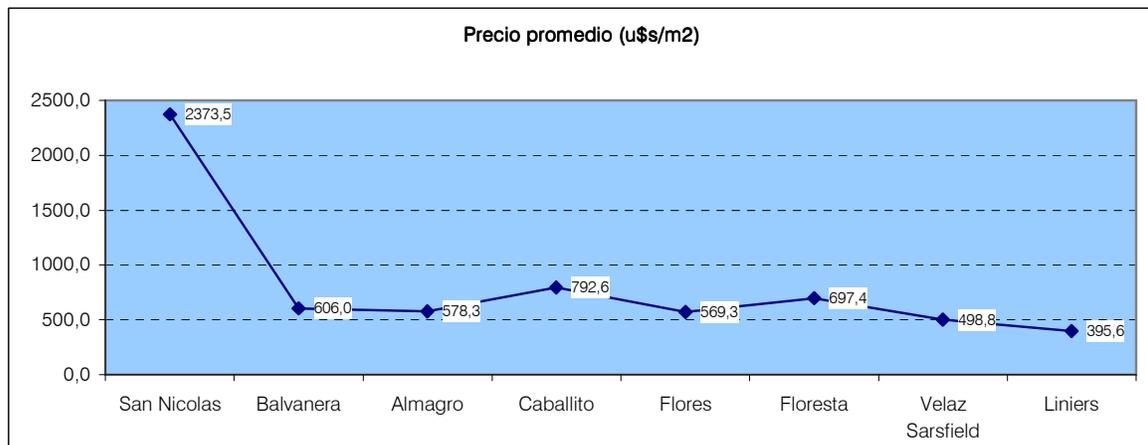
La distancia del terreno al área central de la ciudad también muestra correlación positiva con el precio. En los gráficos N° 3, 4, 5 y 6 se puede observar la disminución del precio del suelo a medida que la distancia al área central aumenta. El salto de valores más importante se registra entre el barrio ubicado en el microcentro y el inmediato a éste, lo que indica la importancia que tiene el sólo hecho de que un lote se ubique dentro del área central. Este salto es muy fuerte en los corredores Oeste y Norte, y algo menor en el corredor Sur. De todas formas, en este último, entre los barrios de Montserrat y Constitución las diferencias de precios son mayores al 50 %. A su vez, los centros de escala urbana, como Belgrano en el corredor Norte y Caballito y Flores en el corredor Oeste, aparecen como elementos importantes en la valorización, ya que en esos barrios se observan precios por encima de los inmediatos más cercanos al microcentro.

Gráfico N° 3. Precio promedio del suelo según distancia a área central.



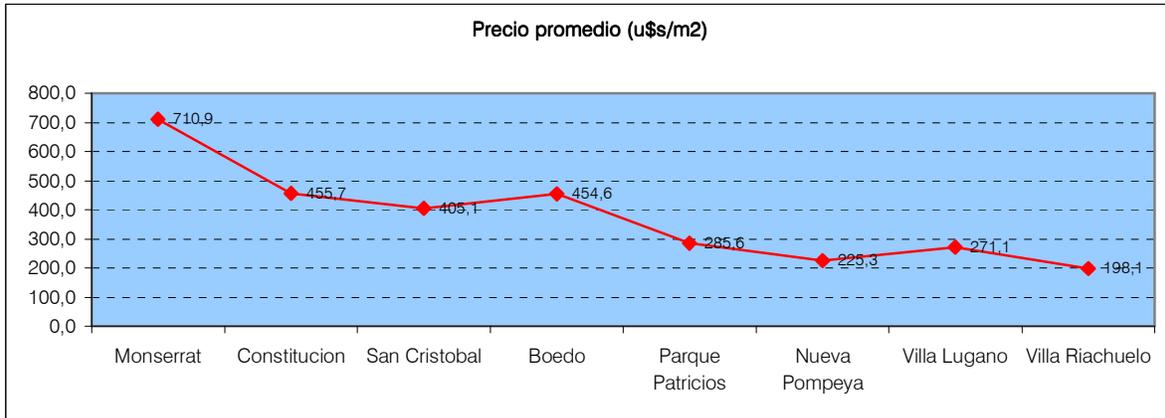
Fuente: elaboración propia.

Gráfico N° 4. Precio del suelo en el corredor Oeste según distancia al área central.



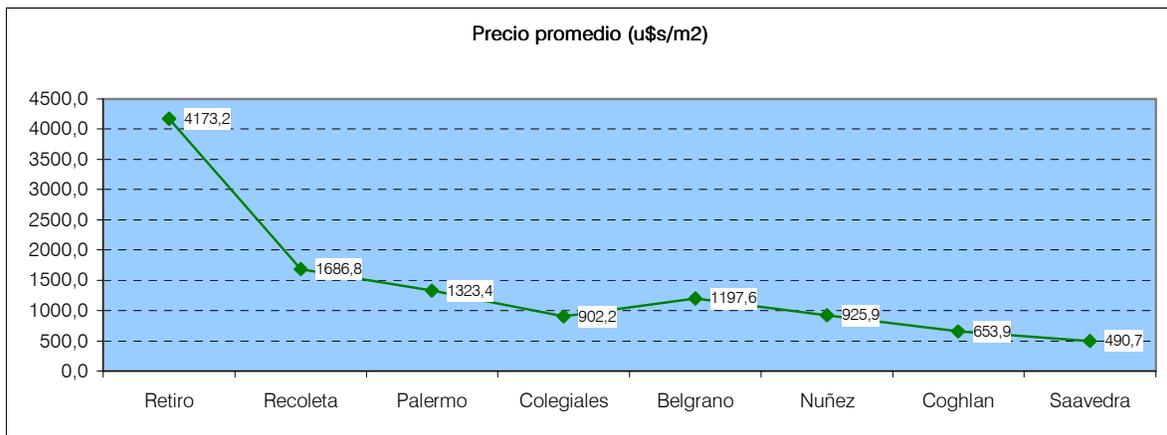
Fuente: elaboración propia.

Gráfico N° 5. Precio del suelo en el corredor Sur según distancia al área central.



Fuente: elaboración propia.

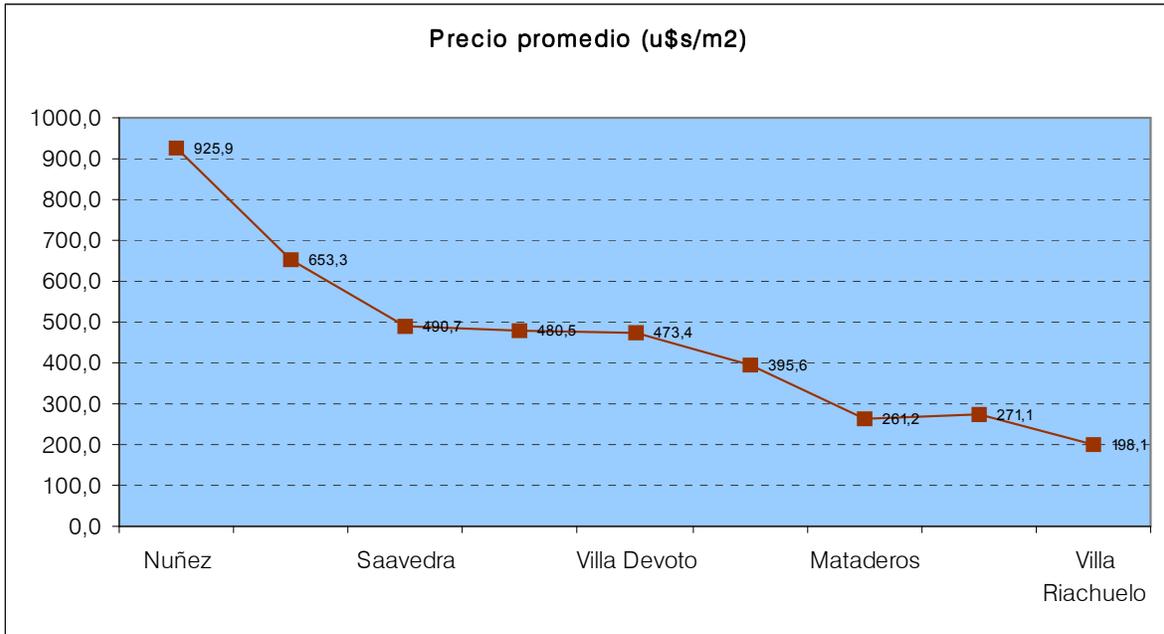
Gráfico N° 6. Precio del suelo en el corredor Norte según distancia al área central.



Fuente: elaboración propia.

En el gráfico N° 7 se puede observar el predominio del norte sobre el sur de la ciudad, al analizar los precios a lo largo del eje de la avenida General Paz. En el precio promedio de todos los barrios que están sobre el límite de la ciudad con el conurbano, se observa que el precio disminuye a medida que el barrio está más cerca del sur: el barrio ubicado sobre ese extremo muestra un precio promedio que en más de cuatro veces menor al del barrio que se encuentra en el extremo norte. Sólo hay una excepción: al pasar de Mataderos a Villa Lugano el precio promedio se incrementa levemente (10 u\$s) debido al mayor grado de residencialidad de Lugano respecto de la predominancia de la industria y los depósitos en Mataderos.

Gráfico N° 7. Precio promedio del suelo en el eje de General Paz.



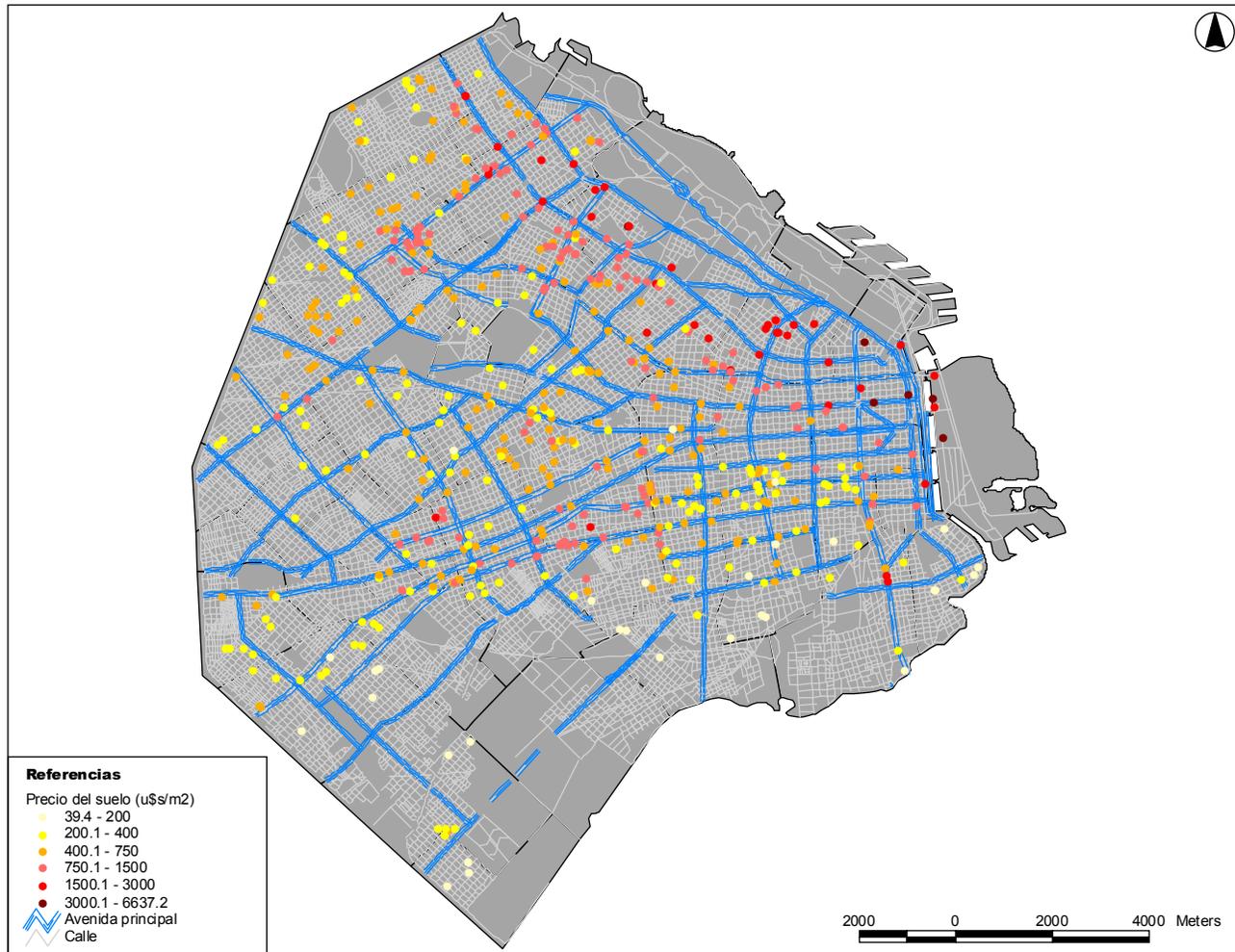
Fuente: elaboración propia.

La distribución territorial de los precios del suelo surgidos del relevamiento muestra a las zonas del microcentro y eje Norte como las más valorizadas. Los barrios de Flores y Caballito en el eje de la avenida Rivadavia, la zona de Floresta sobre el eje de avenida Avellaneda y el barrio de Villa Urquiza aparecen como islas de valorización en medio de zonas con precios menores, mientras que en el otro extremo de los precios aparece el eje sudoeste con los precios de suelo más bajos de la ciudad⁵⁹.

Del análisis realizado hasta aquí se pueden identificar algunos elementos que influyen en la determinación de los precios del suelo en la ciudad de Buenos Aires, pero para lograr un mayor grado de precisión a esos elementos que valorizan el suelo y poder reconocer con mayor detalle en qué medida influye cada uno, se realizó un trabajo que analizó los precios del suelo relevados, mediante técnicas de análisis estadístico econométrico, de los que se presentan brevemente los resultados obtenidos.

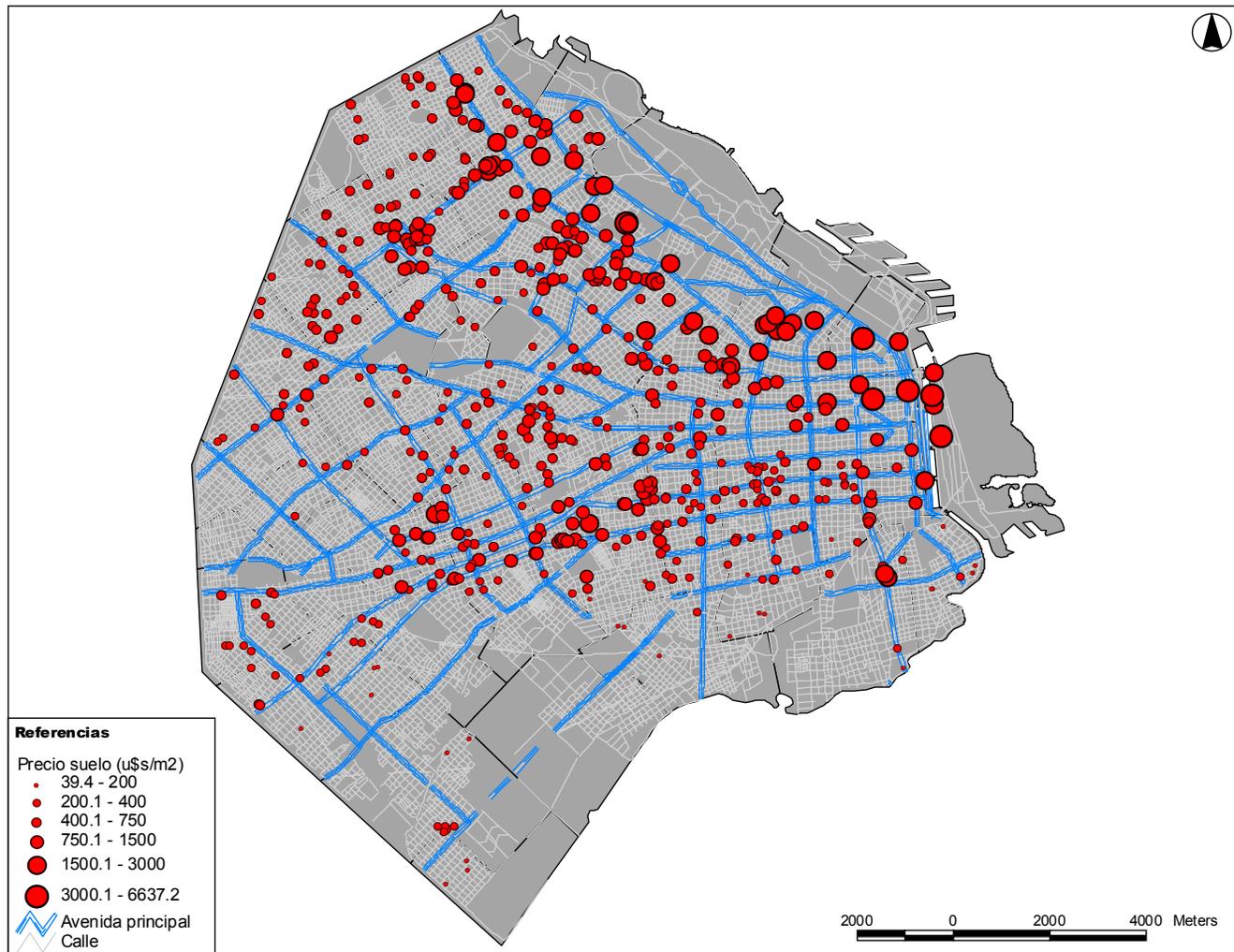
⁵⁹ Ver mapas N° 16 y 17.

Mapa Nº 16. Precio de terrenos según distancia a avenida principal.



Fuente: elaboración propia.

Mapa Nº 17. Precio del suelo en la ciudad de Buenos Aires.



Fuente: elaboración propia.

3.5 Análisis estadístico econométrico de los precios del suelo

Este análisis fue realizado por los economistas Andrés Juan y Milena Pozzo y los resultados del mismo cedidos gentilmente para el presente trabajo. Los datos se analizaron mediante la utilización de un modelo de regresión uniecuacional. En estos modelos, una variable, la *variable dependiente*, se expresa como una función lineal de una o varias *variables explicativas*. Se supone que la relación causal entre la variable dependiente y las explicativas se da en una sola dirección, de las variables explicativas a la variable dependiente⁶⁰.

El análisis de correlación trata de la dependencia de una variable, la *dependiente*, en una o más variables, con el objeto de predecir el valor promedio de la primera con base en los valores conocidos, mediante muestras, de las segundas. Concretamente, el análisis de regresión trata de establecer el grado de dependencia estadística que una variable tiene respecto de otras. En el caso de este trabajo, se realizó un análisis de *regresión múltiple*, es decir que se analizó la dependencia de la variable "precio del m2 de terreno", respecto de algunas variables explicativas. Para el análisis se utilizó el software SPSS en su variante Backward, que retiene sólo aquellas variables que sortean el test de significatividad.

Del grupo de funciones obtenidas se seleccionaron dos: ambas muestran qué elementos son determinantes del precio pero la segunda pone énfasis en cuan determinante es el eje geográfico en el que se encuentra el lote. A continuación se explica el resultado de la primera de las funciones:

$$P/m2 = 275,79 + 142,71 * FOT - 0,032 * D_CENTRO + 1.233,64 * DU_CPU1 + 292,36 * DU_CPU2 + 223,84 * DU_CPU3.$$

Donde:

P/m2: es el precio del metro cuadrado de terreno expresado en dólares.

FOT: es el factor de ocupación total autorizado para cada terreno.

D_CENTRO: es la distancia del terreno al área central principal de la ciudad.

DU_CPU1: es una variable dummy de la zonificación según el CPU. En este caso incluye los siguientes subdistritos: U11, U29, U13 y C1.

DU_CPU2: incluye las subdistritos R1 bII, U12, R1 bI, R1 a y U28.

DU_CPU3: incluye las subdistritos C2, R2 a I, R2 a II, E1, R2 aI, RUA, R2 bIII, APH1, U23, U27, U20, NE, R2 bI, C3I, C3II, y R2 bII.

En el análisis se incluyeron además otras variables pero al no haber sorteado el test de significatividad, fueron rechazadas por el programa. El primer elemento importante para destacar de los resultados, cuyos estadísticos más importantes se mencionan en el cuadro N° 13, tiene que ver con que el signo obtenido en cada una de las variables fue el correcto: el FOT mostró signo positivo, lo que implica que cuanto mayor es el FOT, mayor es el precio del suelo; la distancia al área central resultó con signo negativo, lo que significa que cuanto mayor es la distancia al área, menor es el precio; los tres casos de la variante dummy del código dieron positivo y los resultados deben ser interpretados de la siguiente forma: la variante dummy base es DU_CPU4, que incluye a las zonas E2, E3 e I del código de Planeamiento Urbano; los resultados muestran que aquellos subdistritos que están

⁶⁰ Gujarati, Damodar (1981): "Econometría básica"; McGraw-Hill; México D. F.

dentro de DU_CPU1, DU_CPU2 y DU_CPU3 valen respectivamente u\$s 1.233,64, u\$s 292,366 y u\$s 223,845 más que las incluidas en DU_CPU4. Otro elemento a destacar de los resultados tiene que ver con que todas las variables muestran grados de significatividad muy importantes en la determinación del precio de los terrenos, lo que puede ser observado en la columna t del cuadro N° 13. En realidad, los resultados no hacen más que apoyar cuantitativamente que tanto la zonificación determinada por el código de Planeamiento Urbano como el FOT correspondiente a cada terreno, además de la distancia al área central son elementos determinantes del precio del suelo.

Cuadro N° 13. Estadísticos principales resultantes del análisis estadístico econométrico.

Variable	Coeficiente		t
	B	Error standard	
Constante	275,799	142,483	1,936
FOT	142,712	27,238	5,239
Distancia al área central	-3,23E-02	0,008	-3,876
DU_CPU1	1233,64	191,861	6,43
DU_CPU2	292,366	163,192	1,792
DU_CPU3	223,845	100,641	2,224

Fuente: elaboración propia.

En el cuadro N° 14 se puede observar la aplicación de la función resultante a algunos de los registros relevados. Ésta muestra un muy buen ajuste con muchos casos en los que la diferencia entre el valor real y el que resulta de la función tiene diferencias de apenas el 5%.

La segunda ecuación seleccionada es la que incluyó el eje geográfico al que pertenece cada lote. En este caso se incluyeron además las variables superficie del terreno, distancia al área central principal, distancia a estación de subte y una variante dummy de la distancia a avenida principal, pero ninguna de estas variables sorteó el test de significatividad, por lo que fueron eliminadas de la función resultante, que fue la siguiente:

$$P/m2 = 1.399,525 + 139,284 * FOT - 302,821 * EJE_NUM.$$

Donde:

P/m2: es el precio del metro cuadrado de terreno expresado en dólares.

FOT: es el factor de ocupación total autorizado para cada terreno.

EJE_NUM: es el eje geográfico en el que se encuentra cada terreno.

Los estadísticos principales de esta función se observan en el cuadro N° 15, donde el eje geográfico tiene un peso muy importante en la definición del precio.

Cuadro N° 14. Ejemplo de aplicación de la función resultante a registros seleccionados.

Calle	Nº	Barrio	Superficie	Precio (en u\$s)	Precio (u\$s/m2)	Precio resultante de la función	Desvío en valor absoluto	% del desvío	Zona CPU	FOT	Distancia a área central ppal. (en metros)	Distancia a avda. ppal. (en metros)	DU_CPU1	DU_CP U2	DU_CPU3
Monroe & Migueletes		Belgrano	450	390000	866,7	827,3	-39,4	-4,5	R2 all	2,5	1000	0	0	0	1
Federico Lacroze	2894	Colegiales	315	320000	1015,9	970,3	-45,6	-4,5	U20 zV	3,5	1000	0	0	0	1
La Plata	400	Almagro	408	360000	882,4	846,8	-35,6	-4,0	C3 I	4	7500	300	0	0	1
Deheza & Zapiola		Saavedra	150	74900	499,3	480	-19,3	-3,9	E3	3	7500	400	0	0	0
Araoz	1000	Villa Crespo	335	175000	522,4	503,6	-18,8	-3,6	R2 bl	1,6	7500	100	0	0	1
Marcos Paz & Mosconi		Villa Devoto	129	65000	503,9	486	-17,9	-3,6	R1 bl	1	7500	200	0	1	0
9 de Julio & San Juan		Constitucion	675	750000	1111,1	1071,8	-39,3	-3,5	C3 I	4	0	100	0	0	1
Alvarez Thomas	1120	Chacarita	288	289000	1003,5	970,3	-33,2	-3,3	C3 II	3,5	1000	0	0	0	1
Arismendi	2481	Agronomia	242	120000	495,9	480	-15,9	-3,2	E3	3	7500	200	0	0	0
Conesa	4400	Saavedra	247	128000	518,2	503,6	-14,6	-2,8	R2 bl	1,6	7500	400	0	0	1
Pedro I Rivera	4844	Villa Urquiza	400	260000	650	632,3	-17,7	-2,7	R2 all	2,5	7500	100	0	0	1
Honduras	5900	Palermo	2000	1300000	650	632,3	-17,7	-2,7	U20	2,5	7500	200	0	0	1
M de Oca & Martin Garcia		Barracas	115	55000	478,3	469,8	-8,5	-1,8	NE	0	1000	0	0	0	1
Olleros & Alvarez Thomas		Chacarita	303	255000	841,6	827,3	-14,3	-1,7	U20	2,5	1000	100	0	0	1
Monroe & Miller		Villa Urquiza	535	460000	859,8	846,8	-13	-1,5	C3 I	4	7500	0	0	0	1
Águero	1000	Recoleta	308	280000	909,1	898,8	-10,3	-1,1	R2 al	3	1000	100	0	0	1
Beiro	3400	Villa Devoto	400	195000	487,5	486	-1,5	-0,3	R1 bl	1	7500	0	0	1	0
JL Suarez	1981	Mataderos	156	76000	487,2	486	-1,2	-0,2	R1 bl	1	7500	100	0	1	0
3 de Febrero & Monroe		Belgrano	338	280000	828,4	827,3	-1,1	-0,1	R2 all	2,5	1000	100	0	0	1
Fgta Sarmiento	500	Caballito	3000	1500000	500	503,6	3,6	0,7	R2 bl	1,6	7500	200	0	0	1
Manuela Pedraza	3700	Coghlan	312	156000	500	503,6	3,6	0,7	R2 bl	1,6	7500	400	0	0	1
D Alvarez	1400	Villa General Mitre	407	180000	442,3	446,4	4,1	0,9	R2 bIII	1,2	7500	400	0	0	1
Bifurcacion Cordoba		Almagro	1139	540000	474,1	480	5,9	1,2	E3	3	7500	0	0	0	0
Chile	400	Montserrat	264	130000	492,4	499,8	7,4	1,5	APH1	0	0	200	0	0	1
Directorio	2300	Flores	468	380000	812	827,3	15,3	1,9	R2 all	2,5	1000	0	0	0	1
Cubas & San Nicolass		Villa Devoto	134	63000	470,1	480	9,9	2,1	E3	3	7500	300	0	0	0
Monroe	4569	Villa Urquiza	368	305000	828,8	846,8	18	2,2	C3 I	4	7500	0	0	0	1
Sanchez & San Blas		Villa General Mitre	113	52900	468,1	480	11,9	2,5	E3	3	7500	300	0	0	0
Achaval	400	Caballito	156	125000	801,3	827,3	26	3,2	R2 all	2,5	1000	100	0	0	1
Avellaneda	538	Caballito	869	530000	609,9	632,3	22,4	3,7	R2 all	2,5	7500	0	0	0	1
Monroe	1600	Belgrano	400	260000	650	675	25	3,8	E3	3	1000	0	0	0	0

Montañeses	2900	Nuñez	328	220000	670,7	698,6	27,9	4,2	R2 bl	1,6	1000	200	0	0	1
Muñiz	1857	Boedo	272	125000	459,6	480	20,4	4,4	E3	3	7500	400	0	0	0

Fuente: elaboración propia.

Cuadro N° 15. Estadísticos principales resultantes del segundo análisis estadístico econométrico.

Variable	Coeficiente		t
	B	Error standard	
Constante	1399,525	123,816	11,303
FOT	139,284	22,584	6,168
Eje geográfico	-3,03E+02	25,619	-11,82

Fuente: elaboración propia.

4 Los escenarios futuros de la configuración socio territorial de la ciudad y el papel del gobierno local

En este capítulo analizamos los escenarios futuros de la configuración territorial de la ciudad de Buenos Aires de acuerdo a la dinámica de funcionamiento del mercado inmobiliario en general y el de suelo en particular, así como el papel del gobierno de la ciudad en la regulación de dicho mercado y en las políticas públicas en materia socio urbanística que viene desarrollando. El capítulo se organiza en base a una serie de preguntas que sirven de guía y son las siguientes:

- ¿Hacia qué configuración socio territorial se dirige la ciudad de Buenos Aires?
- ¿Qué papel juega el gobierno de la ciudad para modificar la configuración socio territorial, la estructura urbana actual de la ciudad?
- ¿Cuál es la política del gobierno frente al crecimiento de la segregación que se evidencia en la ciudad y frente a la dinámica del mercado inmobiliario?

Para responder estas preguntas, el trabajo parte de reconstruir cuál ha sido la dinámica del mercado inmobiliario y las condiciones sociales en la ciudad en los últimos años. Esto tiene como objetivo reconocer cómo evolucionó socio territorialmente Buenos Aires para poder construir luego escenarios acerca de cómo evolucionará en el corto y mediano plazo. Al mismo tiempo se analiza la política del gobierno de la ciudad frente a las condiciones socio territoriales estructurales. Para concluir, el trabajo observará la política del gobierno frente al crecimiento de la segregación y frente a la dinámica del mercado inmobiliario.

4.1 La dinámica inmobiliaria y su efecto en la segregación

En los últimos años, Buenos Aires muestra una dinámica inmobiliaria que está consolidando las pautas que registró a lo largo de la década del '90, que llevó a un mercado inmobiliario doblemente fragmentado, tanto territorial como socialmente. Publicidades como la de los apartamentos "Premier Arenales" resumen claramente el producto que predomina en la ciudad: edificios "con todo, cerca de todo y sólo para unos pocos"⁶¹. Los edificios que se construyen están dirigidos a la clase alta y media alta, cuentan con alto estándar de infraestructura (amenities)⁶² y están ubicados en lugares estratégicos, con buena accesibilidad, nivel de servicios y calidad urbana.

Así, las torres con servicios son un elemento cada vez más visible, aunque sólo en ciertos barrios de la ciudad. Como lo plantean especialistas del mercado inmobiliario, *"la estadística de edificación es una clara muestra de la segmentación de barrios que impera hoy a la hora de la elección por parte de los inversores y desarrollistas, acrecentándose cada vez más por una cuestión de mercado y demanda la brecha entre las distintas localizaciones de Buenos Aires"*⁶³. La fórmula implementada consiste en *"dirigirse al público ABC1, que cuenta con posibilidades de compra sin necesidad de recurrir al crédito. Como esta gente busca determinadas localizaciones por el nivel de equipamiento de su entorno,*

⁶¹ Ver imagen N° 15.

⁶² Los edificios cuentan con gimnasio, pileta, salón de usos múltiples y de acuerdo a la categoría también puede contar con spa, pileta climatizada, microcine, telefonía IP, Intranet y wi-fi, jaula de golf, etc.

⁶³ Revista Reporte Inmobiliario (18/10/04): "Polarización en la construcción".

"El mercado de suelo en la ciudad de Buenos Aires. Análisis crítico de su funcionamiento y su relación con la estructura urbana y las políticas públicas del Gobierno de la Ciudad"

entre otras, va a ir a comprar el producto en esos lugares..." Los lugares son básicamente el eje norte de la ciudad, además de los barrios de Caballito, Villa Urquiza y Puerto Madero. "De esa manera se logra una cierta seguridad en la cantidad de potenciales interesados, con posibilidad de una venta más rápida y a mayor precio"⁶⁴.

Imagen N° 15. Publicidad del producto que predomina en el mercado.



Fuente: diario La Nación.

⁶⁴ Revista Reporte Inmobiliario (03/05/04): "La oportunidad de las ubicaciones relegadas".

Desde mediados de 2002 hasta la actualidad, los precios del suelo se incrementaron significativamente en toda la ciudad y particularmente en los barrios "elegidos" (situación que ha sido reflejada en los medios gráficos nacionales, como se puede apreciar en el gráfico N° 8, construido en base a información de la Unidad de Sistemas de Información Geográfica del Gobierno de la Ciudad). Esta situación, además de incrementar la incidencia sobre el valor final de los productos inmobiliarios, está agotando los pocos lotes disponibles en los sectores de la ciudad favorecidos por el boom y elevó los precios del suelo en esos barrios a niveles que superan en dólares los que se registraban durante el período de la convertibilidad, llegando a pagarse precios récord por cada metro cuadrado de departamento o de incidencia del suelo sobre un edificio a construir⁶⁵.

Gráfico N° 8. Precio promedio del suelo en la ciudad de Buenos Aires entre 2001 y 2006.



Fuente: diario Clarín (02/11/06): "Los terrenos siguen subiendo y ya se pagan cifras récord".

Debido a las alzas de precios, algunos desarrolladores comienzan a observar otros barrios para posicionarlos como opciones posibles, aunque aún de manera muy prematura y muy lejos de estar consolidados como opción. Es por ejemplo, el caso de Barracas en la ex planta de Bagley, donde se invertirán alrededor de 20 millones de dólares para transformarla en un edificio de lujo en el barrio de Barracas, en el que también se están levantando algunas otras grandes torres. De todas formas, los productos inmobiliarios que construyen están dirigidos al público ABC1⁶⁶.

Acceder al crédito hipotecario sigue siendo una gran dificultad para la clase media, lo que hace más difícil el incremento de la construcción fuera de los barrios "ganadores" y la construcción de viviendas destinadas a sectores de menores recursos. Según un estudio privado de agosto de 2005, para comprar un departamento de 60 metros cuadrados en Floresta o Parque Patricios, con un valor de 124 mil pesos (poco más de 43 mil dólares), un banco prestaba hasta el 70% del monto, es decir 87 mil pesos. A 20 años de plazo y con un interés del 8,75 %, se debía afrontar una cuota de 973 pesos mensuales, para lo cual se debe tener un ingreso en blanco de 3.244 pesos. Además de ello, hay que disponer de 37

⁶⁵ En las torres Le Parc Figueroa Alcorta se pagan 4 mil dólares por cada metro cuadrado de departamento. A su vez, en un remate judicial realizado en noviembre de 2006, se pagaron 4,1 millones de dólares por un petit hotel (a demoler), lo que da una incidencia del suelo de u\$s 933 por cada metro cuadrado nuevo a construir. Ver diario Clarín (02/11/06): "Los terrenos siguen subiendo y ya se pagan cifras récord".

⁶⁶ Ver imágenes N° 16 y 17.

mil pesos en efectivo para pagar el 30 % del valor que no cubre el crédito⁶⁷. Con estos números, un muy alto porcentaje de la población de la ciudad se ve imposibilitada de acceder al techo propio.

En la medida que se vayan agotando las posibilidades de construir en los barrios que hasta ahora han concentrado la mayor cantidad de desarrollos, seguramente se abrirá la posibilidad a otros, pero siempre con productos dirigidos a sectores medios.

Imágenes N° 16 y 17. Inversiones en Barracas



Fuente: clasificados de diario Clarín.

4.2 Las diferencias entre el norte y el sur de la ciudad

Una mirada territorial de la distribución de los hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) muestra que entre 1991 y 2001 se produjo una disminución del porcentaje de hogares NBI en todo el sector norte, mientras que en el sur se mantuvo estable en términos generales, con distritos escolares en los que aumentó levemente y otros en los que disminuyó muy poco⁶⁸.

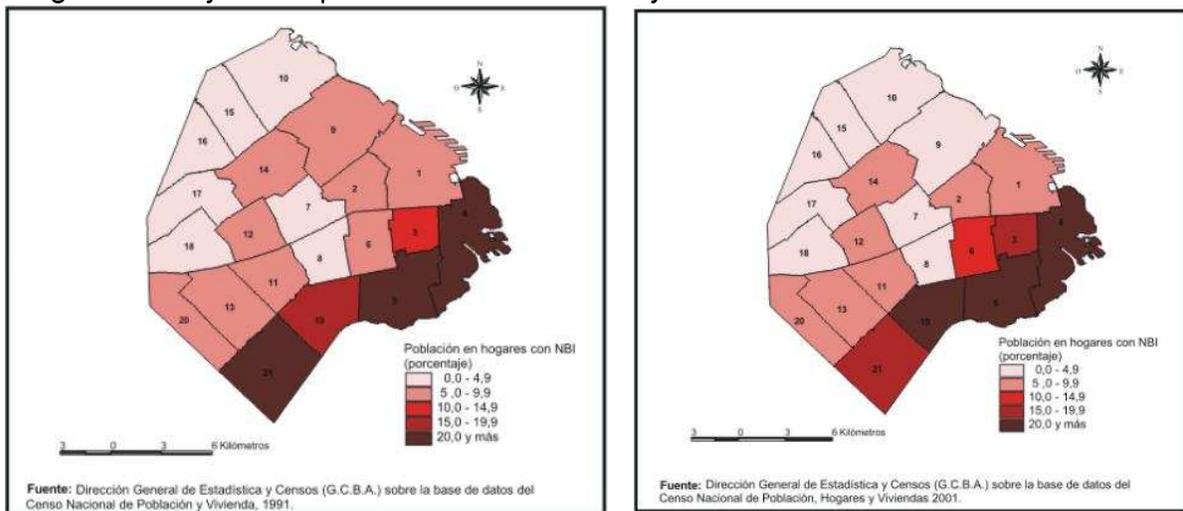
Cualquiera de los indicadores sociales que se analicen muestra una marcada diferencia entre el norte y el sur de la ciudad, lo que constituye una muestra de la fragmentación existente. La misma se puede observar en dos escalas de análisis diferentes:

⁶⁷ Diario Clarín (21/09/05): "Alquileres: creció la oferta, pero los precios siguen muy altos".

⁶⁸ Ver mapas N° 18 y 19.

- Al observar la totalidad del territorio de la ciudad, sobresalen las fuertes diferencias entre el norte y el sur, situación que el mercado inmobiliario, por su propia lógica de funcionamiento, tenderá a profundizar de no mediar la intervención del gobierno. Mientras el área central, norte y algunas áreas del oeste concentran las inversiones inmobiliarias, en particular las destinadas a edificios multifamiliares, en el sur se concentran las villas y los grandes complejos habitacionales degradados, los usos no deseados en el resto de la ciudad, grandes predios vacantes, una trama urbana desdibujada en ciertos sectores, la carencia de vías jerarquizadas de circulación y conexión y el pésimo estado del Riachuelo. Estas cuestiones generan una situación muy distinta a la del resto de la ciudad, por lo que sin actuar sobre los elementos estructurales, será muy difícil modificar la realidad de la zona.
- A su vez, al interior de cada barrio de la ciudad, también es posible observar la creciente fragmentación del mercado residencial. Bastan como ejemplos las torres y hoteles de lujo en los alrededores del shopping Abasto, al mismo tiempo que se observa en sus alrededores una enorme cantidad de casas tomadas y degradadas. Otro ejemplo lo constituye el barrio de Barracas, donde se están levantando una serie de torres de lujo en inmediaciones de viviendas obsoletas de principios de siglo. San Telmo, con un gran número de casas tomadas adyacentes a locales gastronómicos de moda, es otro ejemplo de las mutaciones de los barrios de la ciudad como resultado de la lógica de funcionamiento del mercado inmobiliario.

Imágenes N° 18 y 19. NBI por distrito escolar en 1991 y 2001



Fuente: Centro de Estudios para el Desarrollo Metropolitano (2004): "Renta urbana y segregación territorial en la ciudad de Buenos Aires", en Coyuntura económica de la ciudad de Buenos Aires N° 9; Pp. 196-214; Diciembre de 2004; Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; Buenos Aires.

4.2.1 El caso del sur de la ciudad de Buenos Aires

Históricamente, la zona sur fue la más relegada de Buenos Aires. Por las condiciones físicas de su territorio y por la historia de su utilización y los usos a los que se destinaron dichas tierras, la zona fue el lugar donde la ciudad asentó los usos no deseados en el resto de la urbe. Fue el lugar donde la ciudad tiraba y quemaba sus residuos, donde se asentaron las primeras industrias (saladeros, secaderos) que aprovechaban al Riachuelo como cloaca a cielo abierto y donde se instalaron varios asentamientos precarios, en parte

por el poco interés que tenían las tierras para el mercado. Sin embargo, el Estado destinó a la zona un gran número de inversiones y se realizaron obras públicas de gran magnitud para lograr su saneamiento⁶⁹. En realidad, de lo que la zona careció siempre fue de un proyecto que fuera lo suficientemente interesante para atraer hacia allí inversiones privadas que desarrollaran la zona.

El "proyecto orgánico para la urbanización del municipio, el plano regulador y de reforma de la Capital Federal" de 1925, realizado por la Comisión de Estética Edilicia, ya planteaba el problema del área sur. Sin embargo, la zona siempre careció de ideas claras y coherentes acerca de qué tipo de ciudad se pretendía en ese sector de la ciudad. Lo que el área necesita son ideas que tengan la suficiente fuerza para convencer a los privados que es posible modificar la situación existente. Lo que se necesita es que el gobierno de la ciudad dé una clara demostración de que quiere cambiarle realmente la cara a este sector de Buenos Aires.

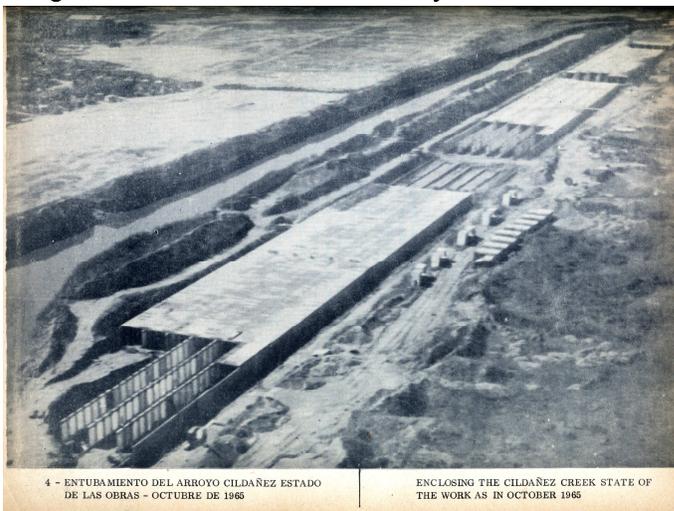
En su momento, la creación de la corporación Buenos Aires Sur apareció como un instrumento que, se creía, permitiría lograr el desarrollo de la zona. Sin embargo, a casi seis años de su conformación, son pocos los proyectos que pudo poner en marcha, y respecto de los que tendrían capacidad para modificar la estructura urbana del área, no ha avanzado en ninguno de ellos.

Por otra parte, cabe preguntarse si la ciudad no ha carecido de voluntad para lograr cambiar esta situación, al haber desaprovechado oportunidades estratégicas, de esas que sirven como "palanca" para modificar la realidad de un sector de la ciudad. Dos ejemplos pueden ilustrar esta afirmación. Uno de ellos es el de la construcción de la biblioteca nacional, que se realizó en el barrio de Recoleta, uno de los más y mejor equipados de la ciudad, cuando podría haber sido pensada como la "punta de lanza" para un proyecto estratégico que le cambiara la cara a algún sector del sur más profundo. Sin embargo, Buenos Aires eligió seguir jerarquizando un barrio ya de por sí muy bien equipado y valorizado. En cambio, el gobierno de Francia ha construido la biblioteca nacional en uno de los peores lugares de París, utilizando ese equipamiento para potenciar el desarrollo de un área degradada, ya que la construcción de un equipamiento dinamizador, que jerarquiza la zona y es capaz de arrastrar inversiones privadas si forma parte de un proyecto de conjunto, es un elemento que cuenta con capacidad para producir cambios en la estructura urbana.

El otro ejemplo lo constituye la candidatura de Buenos Aires para organizar los juegos olímpicos de 2004. En ese caso se propuso la construcción de todas las instalaciones nuevas que eran necesarias en la costa norte y en el centro de la ciudad (ex ciudad deportiva de Boca Juniors), en zonas costeras al río de La Plata, cuando podría haber sido una excelente oportunidad para proponer un proyecto que recuperara la costa del Riachuelo. En definitiva, es lo que hizo Barcelona cuando como sede de los juegos olímpicos en 1992, recuperó una parte de su costa degradada, a partir de la realización de la villa olímpica en ese sector.

⁶⁹ Ver imagen N° 20. Obras como la canalización del arroyo Cildañez muestran que al sur no le han faltado inversiones públicas.

Imagen Nº 20. Canalización del arroyo Cildañez.



Fuente: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

4.3 La segregación en la ciudad de Buenos Aires

El precio del suelo pone en evidencia el monto que están dispuestos a pagar los distintos sectores sociales por acceder a una localización determinada. Así, el acceso al suelo en una determinada ubicación está influido por mecanismos de mercado, que vía precios del suelo va destinando segmentos de la ciudad diferenciados a los distintos sectores sociales, generando una creciente segregación social en el espacio urbano.

En términos geográficos, segregación implica desigualdad en la distribución de los grupos sociales en el espacio físico. Algunos especialistas han destacado que la importancia del factor socioeconómico y de las inequidades existentes en una región han convertido a la segregación residencial en virtual sinónimo de polarización social o exclusión (Sabatini, 1999)⁷⁰. Asimismo, el citado trabajo plantea que se pueden diferenciar tres dimensiones de la segregación, a saber:

- La tendencia de un grupo a concentrarse en algunas áreas;
- La conformación de áreas socialmente homogéneas; y
- La percepción subjetiva que tiene la gente de las dimensiones objetivas de la segregación.

Así, para que haya segregación territorial no basta con la existencia de disparidades en el conjunto sino que esas diferencias deben tener alguna expresión geográfica. Diversos autores vienen sosteniendo que la segregación socio territorial es un fenómeno que ha aumentado en las últimas décadas, fundamentalmente por el aumento de las disparidades de ingreso que muestran su correlato en el territorio. La mercantilización del suelo intensifica este proceso y se observa una correlación cada vez mayor entre el valor del suelo y el nivel socioeconómico de la población que lo ocupa. A estos dos elementos hay que agregar la pretensión de exclusividad de los grupos sociales de mayores ingresos, lo que sumado a las políticas públicas que privilegiaron las inversiones en los ámbitos en

⁷⁰ Citado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Metropolitano (2004): "Renta urbana y segregación territorial en la ciudad de Buenos Aires", en Coyuntura económica de la ciudad de Buenos Aires Nº 9; Pp. 196-214; Diciembre de 2004; Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; Buenos Aires.

donde se asentaron esos grupos, acentuaron la disparidad y la segregación antes enunciada. Como un ejemplo de esto basta observar que mientras entre los años 2000 y 2004 en Palermo se solicitaron permisos para construir más de 5 mil viviendas, en el conjunto de los barrios del sur, incluido el centro histórico, los permisos otorgados no alcanzaron las mil viviendas⁷¹.

Al mismo tiempo que se observa la tendencia de los sectores de mayores ingresos a concentrarse en unos pocos barrios, la forma de acceso al suelo de quienes no pueden acceder a una vivienda a través del mercado sigue siendo la ocupación de tierras o la toma de viviendas abandonadas u obsoletas. Así, durante la década del noventa, la población que habita en villas de emergencia pasó de poco más de 50 mil personas a 108 mil habitantes en 2001, llegando a 150 mil en 2005, divididos en las 23 villas de emergencia y núcleos habitacionales transitorios que existen en la ciudad. Esto puede observarse a simple vista en el espectacular crecimiento que ha tenido la villa 31 en Retiro (se calcula que creció un 30 %) y las que se han formado en los bordes de la traza del ferrocarril San Martín, particularmente entre las estaciones de Villa del Parque y Chacarita⁷². Al mismo tiempo, según la Cámara de Propietarios de la República Argentina, en la última década se duplicó la cantidad de casas tomadas, que pasó de 6 mil a 12 mil y se calcula que en esas condiciones viven otras 150 mil personas⁷³.

Debido a la gravedad de la situación, la Legislatura porteña sancionó a mediados de 2004 la ley de emergencia habitacional, que preveía una inversión anual de 30 millones de pesos para la construcción de nuevas viviendas sociales, pero no se aplicó debido a un veto parcial que practicó el Poder Ejecutivo. Asimismo, durante 2005, la Defensoría del Pueblo consigna que recibió numerosas denuncias de beneficiarios de viviendas sociales, que plantean problemas de deterioro edilicio, irregularidades en la adjudicación de unidades y falta de regularización de los papeles o de la situación financiera. La Defensoría también hace referencia a las ocupaciones del espacio urbano por parte de familias sin hogar, en los que además, siempre según el informe de la defensoría, los pobladores suelen ser víctimas de hostigamientos, intimidaciones y amenazas reiteradas, ante la inacción de la Policía.

Ante esta situación y el fuerte crecimiento de los precios del suelo, el número de desalojos en la ciudad creció muy fuerte entre 2004 y la actualidad⁷⁴. Sólo como ejemplo vale decir que en los últimos 6 meses de 2005 fueron desalojadas más de 3.500 personas, lo que evidencia que la opción de no intervención del Estado en la regulación del mercado inmobiliario trae aparejadas serias consecuencias para el acceso al suelo y la vivienda de la población de menores recursos y para la ciudad en su conjunto.

El IVC otorgó desde agosto de 2005 unos 850 créditos personales para la compra de viviendas, por un total de 32 millones de pesos. Actualmente tiene en construcción 1.350 viviendas, de las cuales 450 pertenecen al Plan de Urbanización de Villas de Emergencia, 530 se construyen en el marco del Programa Terreno, Proyecto y Construcción, orientado hacia los sectores medios, mientras que dentro del Programa de Autogestión de la Vivienda

⁷¹ Ver imágenes N° 13 y 14.

⁷² Ver foto N° 1.

⁷³ Ver diario Clarín (20/02/06): "Crecen las quejas en la ciudad por problemas de vivienda".

⁷⁴ Ver fotos N° 2, 3 y 4.

destinado a cooperativas y asociaciones civiles, se construyen 320 viviendas más. Hacia principios de 2006 se anunciaba el inicio de la construcción de otras 630 viviendas, al tiempo que en el segundo semestre del año se licitarán 1.100 viviendas más⁷⁵. Sin dudas un esfuerzo importante, aunque está claro que 4 mil viviendas no solucionan el problema de 300 mil personas. Por otra parte, cabe destacar que algunos autores señalan que mientras son necesarias 120 mil viviendas en la ciudad para eliminar el déficit habitacional, existen 100 mil casas vacías, que puestas en el mercado podrían ayudar a paliar la gravedad de la situación.

Al no haber en el contexto de la situación actual señales de que la dinámica evidenciada por el mercado inmobiliario vaya a modificarse, se hace necesario que el gobierno modifique su política de no intervención. De lo contrario, de seguir centrando su atención sólo en el arreglo de veredas en el centro; extender las redes de subterráneos existentes y promover la construcción de hoteles de lujo destinados al turismo, pero dejando al mismo tiempo que el mercado inmobiliario funcione por sí solo y sin regulación, lo más previsible será que el proceso de fragmentación social y territorial registrado en la ciudad se vea exacerbado.

No se debe olvidar que el Estado adquiere un papel preponderante como agente constructor, como proveedor de equipamiento e infraestructura y como regulador de las actividades urbanas. A través de la puesta en marcha de diversas estrategias y la utilización de variados instrumentos, puede conducir a la modificación de ciertos elementos y procesos estructurales que definen la situación existente y de ese modo influir para lograr mejoras en los sectores más postergados y relegados de la ciudad, lo que también modificará la estructura de precios del suelo al interior de la misma. Los resultados de los análisis realizados muestran que los elementos que más están influyendo en la determinación de los precios del suelo corresponden a decisiones del gobierno de la ciudad. Así, el FOT, los usos autorizados por el código y la distancia al área central resultan fundamentales para determinar el nivel del precio. Exceptuando la distancia a un área de centralidad, que se construye a través de un proceso más complejo, las otras dos variables corresponden a decisiones reguladoras que dependen de manera directa de decisiones de gobierno. En la segunda de las correlaciones seleccionadas, el FOT vuelve a aparecer como un elemento central, pero esta vez acompañado por un elemento que tiene que ver con la calidad urbano ambiental de cada sector de la ciudad, el nivel de conectividad, la calidad y cantidad de transporte público, la densidad habitacional y los grupos sociales que habitan cada lugar. En síntesis, una serie de atributos que son fundamentales para las características que asume la estructura urbana de la ciudad.

Aquellos sectores de la ciudad en los que se superponen varios de esos elementos se transforman en los más apreciados por el mercado, lo que contribuye a convertir al sector en el más dinámico y el de mayor crecimiento. Si esa situación no es regulada, la fragmentación es el resultado inevitable, ya que el mercado actuando libremente, se caracteriza por el aprovechamiento de la existencia de áreas de oportunidad para invertir, dejando relegadas las zonas que no reúnen las condiciones necesarias para esa inversión. El resultado de esa lógica es la desvalorización de las áreas en las que no se invierte y una sobre valorización de las áreas "ganadoras". La consecuencia de ello no sólo es la

⁷⁵ Instituto de Vivienda de la Ciudad (22/03/06): "Resumen de inversiones. Inversiones en vivienda social".

imposibilidad de acceso a esos lugares de la población de menores recursos, sino también la expulsión de los que la habitan desde antes de la revalorización, ya que no pueden soportar la "presión" del mercado.

Foto N° 1. Extensión actual de la villa 31 en el barrio de Retiro



Fuente: Eduardo Reese

Fotos N° 2, 3 y 4. Fotos de desalojos en la ciudad durante 2005



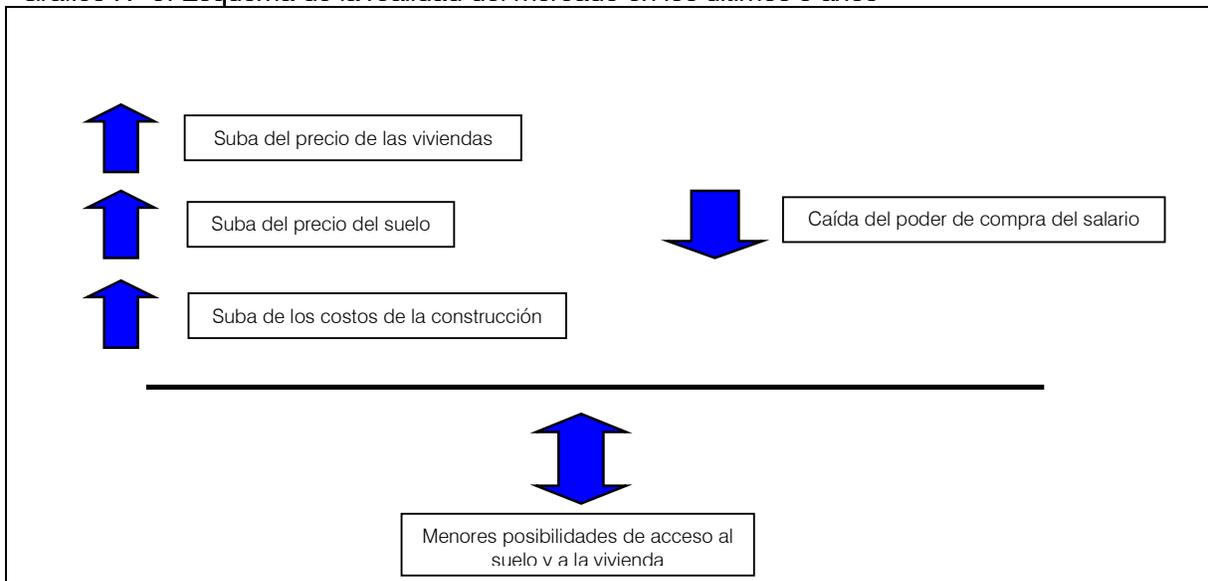
Fuente: <http://www.clarin.com>

4.4 El papel del Gobierno de la Ciudad frente a la situación actual

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se ha caracterizado por la no intervención, tanto desde la posibilidad de producir cambios en la estructura urbana que favorezcan una ciudad más equilibrada como respecto de la regulación del mercado de suelo.

Buenos Aires evidenció en los últimos años una situación que combinó dos factores: una muy fuerte suba del precio del suelo asociada por una parte a las condiciones económicas generales pero fundamentalmente a la falta de intervención y regulación estatal en el funcionamiento del mercado y por otra parte una suba de los costos de la construcción. La combinación de estos dos elementos ha hecho elevar el precio de las viviendas muy por encima del aumento registrado en los salarios, lo que ha contribuido a aumentar la brecha entre costo de la vivienda y salario. Por ello, el proceso de segregación que se viene dando en la ciudad de Buenos Aires desde principios de los 90s se ha agravado fuertemente, ayudada también por las nuevas condiciones de la economía argentina luego de la devaluación. Esquemáticamente, podemos resumir el proceso de la siguiente forma.

Gráfico N° 9. Esquema de la realidad del mercado en los últimos 3 años



Como ya se ha dicho anteriormente, la consecuencia más visible de esta política es el aumento de los niveles de segregación y polarización en la ciudad. Paradójicamente, lo que reclaman los inversores inmobiliarios son justamente políticas que apunten a asegurarles altos niveles de segregación, ya que ello es lo que reclaman los sectores de alto poder adquisitivo que actualmente mueven el mercado inmobiliario de la ciudad y esa segregación hace aumentar los precios del suelo. "...Estoy tratando un proyecto muy importante con IRSA, de involucrarme con ellos en los terrenos donde se iba a hacer la ciudad deportiva de Boca Juniors. Que a mí me pareció un terreno sumamente interesante para **traer un mercado internacional y crear una ciudad dentro de una ciudad. Sería crear algo con un nivel alto, embarcadero, docks, viviendas, hotel.** Digo que es un sitio muy privilegiado, porque Buenos Aires tiene un litoral bello y es una ciudad que le ha dado la

espalda al río. Lo más interesante es cuando uno llega en avioneta desde Punta del Este, y va viendo Buenos Aires y dice: "¡Qué cosa más extraña! Hay una franja verde y todo está del otro lado del río". Cuando tú vas a Nueva York ves todos los edificios de cara al río, todo el mundo quiere ver las vistas esas preciosas. Cuando yo veo este terreno, digo que es espectacular, porque estás al lado de Puerto Madero, cerquita del centro y con unas vistas puede ser único. Si en Estados Unidos usara ese terreno, se haría muy diferente. **Acá hay que mantener las zonas públicas. Tienes que abrirlo, poner parques. En México o Europa no es así. Pero aquí, si se abre un proyecto como ése, se debería hacer con más seguridad, que es difícil de conseguir.** Y es importante, porque el inversionista que quiere comprarse un departamento porque quiere venir a Buenos Aires dos o tres veces al año está buscando la vista, pero más que todo seguridad. Quiere saber que va estar en un área que va a estar desarrollada de una manera constante. Y eso es lo que hay que regular, **yo creo que se tienen que hacer las cosas públicas, pero que al mismo tiempo tiene que haber una regulación para que la gente que compre pueda esperar cierta clase de ambiente.** Creo que podemos atraer a Buenos Aires un mercado internacional mucho más grande que el que hay ahora... **Ahora lo que hay que tratar es de ver cómo vendemos productos inmobiliarios de nivel más alto, porque sin dudas los costos de construcción van a subir**⁷⁶.

La búsqueda de homogeneidad social, seguridad, buena accesibilidad y altos niveles de servicios tanto públicos como privados guían la elección de las zonas para residir en la clase media-alta y alta. "Éstas pagan por sus deseos y necesidades privadas, pero también, por otras públicas como la seguridad, en la cual el Estado no brinda todas las garantías que esta clase reclama. Se generan así límites, vallas, se ponen fronteras hacia el exterior"⁷⁷. Prevalece la solución de emprendimiento cerrado con seguridad privada y florece así la solución de las torres autosuficientes⁷⁸. Al mismo tiempo, la lógica de la necesidad ha llevado a las clases bajas a la automarginación al no quedarles otra opción para habitar en la ciudad que hacerlo en villas de emergencia o casas tomadas⁷⁹. Sumado a esto, el proceso de renovación de áreas de la ciudad está expulsando población de bajos ingresos, lo que aumenta aún más la segregación. Por otra parte, la clase que tiene aspiraciones de ser clase media no encuentra dónde ubicarse, ya que a las zonas y viviendas a las cuales aspiraría como adecuadas para sí, sin altas pretensiones de confort y mucho menos de lujos, no puede llegar debido a la brecha entre precios inmobiliarios y salario.

Ante este panorama, las acciones del gobierno local debieran perseguir al menos dos objetivos: por un lado, promover la mejora de aquellas zonas donde el mercado no invierte, justamente para transformarlos en lugares capaces de atraer al menos una parte de esas inversiones y a la vez hacer disminuir los precios en los barrios sobre valorizados. Por otro lado, poner en marcha una serie de medidas que permitan evitar los efectos indeseados que suceden a la par de los procesos de valorización de áreas de la ciudad, como es la

⁷⁶ Extraído de diario La Nación (08/10/06): "El boom local aún es pequeño". Las negritas son nuestras.

⁷⁷ Revista Reporte Inmobiliario (7/11/06): "¿Hay solución para la polarización habitacional?"

⁷⁸ Ver imágenes N° 21 a 23 y fotos N° 5 a 8. La imagen N° 23 corresponde al proyecto de Arquitectura llamado para Puerto Madero, mientras que la imagen 24 corresponde al cartel de publicidad del complejo "Madero Center". La foto N° 5 corresponde a las torres Mulieris en Puerto Madero, la 6 son las torres Mirabilia en Palermo, la 7 corresponde al proyecto Los Molinos y la 8 a las torres Le Parc, ambos en Puerto Madero.

⁷⁹ Ver fotos N° 9 a 14. La foto N° 9 corresponde a la villa 20, la N° 10 es la villa formada debajo de la autopista AU7, la foto N° 11 corresponde a la villa Los Piletos, la N° 12 pertenece a la toma de la villa 31 bis en Retiro, ocurrida en junio de 2006, mientras que las fotos 13 y 14 son casas tomadas en los alrededores del shopping Abasto de Buenos Aires.

expulsión de los sectores populares de ese sector revalorizado. Cuando un gobierno no es capaz de lograr estos objetivos, sucede lo que se observa en la ciudad de Buenos Aires en los últimos años: un fuerte crecimiento de la segregación socio territorial asociada a la renta del suelo y una distancia cada vez mayor y más abrupta entre los sectores "elegidos" y los sectores "relegados" de la ciudad.

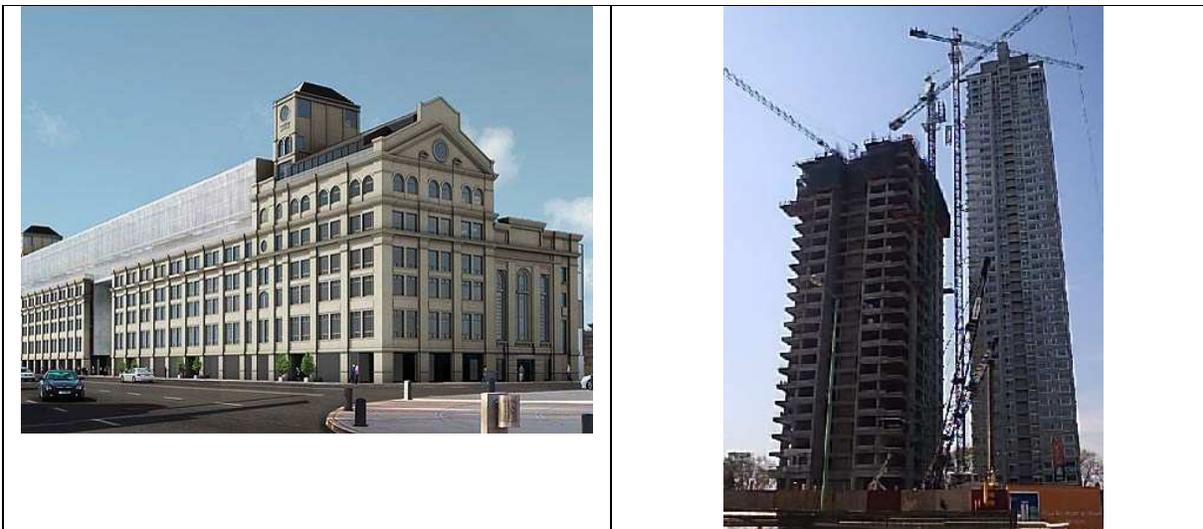
Imagen N° 21. Las torres con seguridad



Fuente: clasificados del diario Clarín.

Fotos N° 5, 6, 7 y 8. Las formas de acceso a la vivienda de las clases altas





Fuente: revista Reporte Inmobiliario.

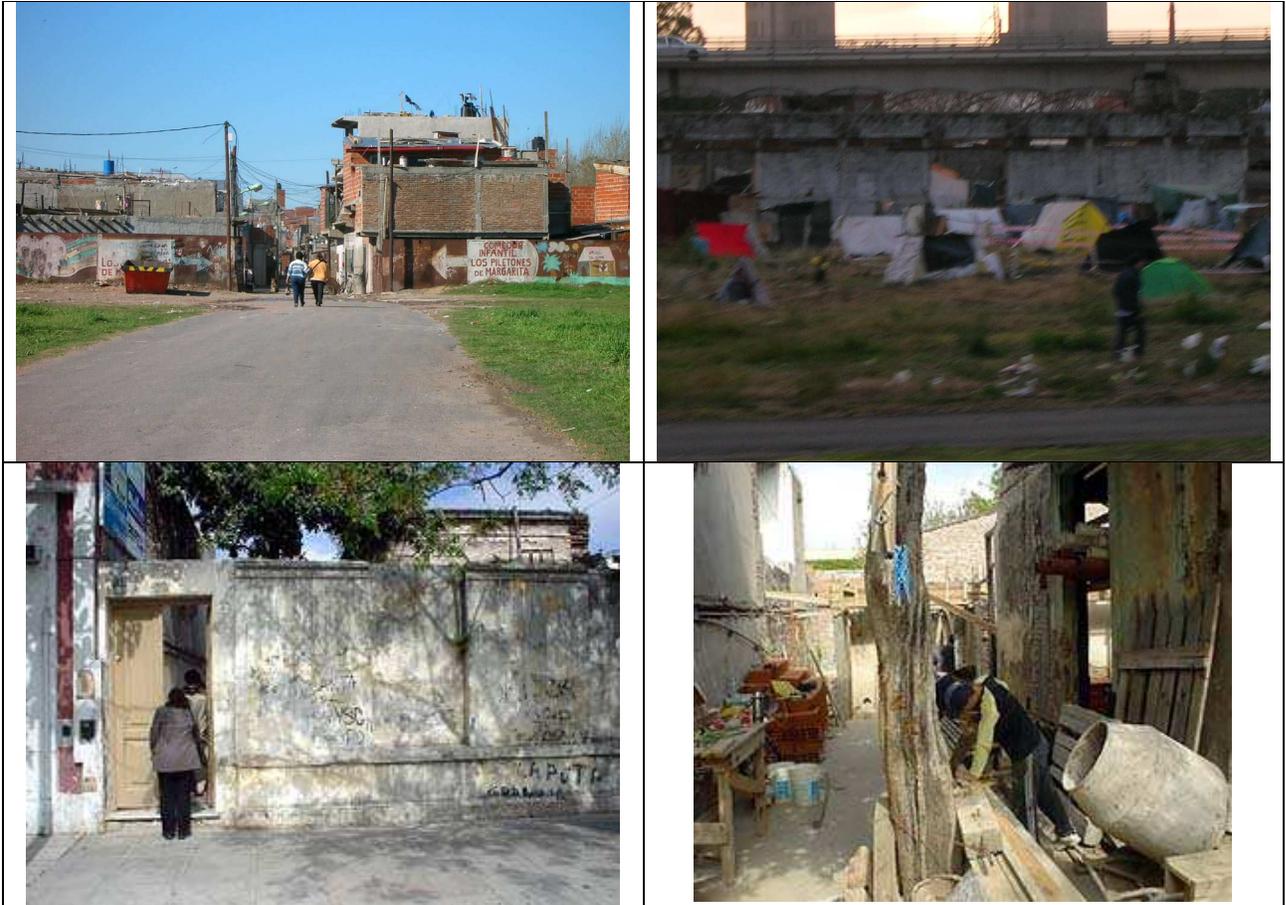
Imágenes N° 22 y 23. Las formas de acceso a la vivienda de las clases altas



Fuente: revista Reporte Inmobiliario.

Fotos N° 9, 10, 11, 12, 13 y 14. Las formas de acceso al suelo y la vivienda de los sectores populares





Fuente: relevamiento propio

4.5 Algunas ideas para lograr una ciudad más equilibrada

Para generar cambios en la estructura urbana que apunten hacia una ciudad con un desarrollo más equitativo y aplicar instrumentos que permitan reducir los efectos del funcionamiento de un mercado de suelo "libre", se debieran poner en marcha políticas urbanas que muestren un mayor nivel de integración entre las diversas herramientas urbanísticas (plan, proyecto, norma), que a la vez permitan un abordaje integral de los procesos territoriales con un enfoque estratégico para lograr los objetivos perseguidos. Para ello, es una condición necesaria que exista una mayor integración entre las políticas urbanísticas y las herramientas fiscales - tributarias, administrativas y económicas, que privilegien las miradas integradoras por sobre las sectoriales y que tengan un fuerte componente redistributivo. Pasar a trabajar con estándares normativos más adecuados a la realidad local y que reconozcan las prácticas de los sectores populares en la construcción de la ciudad. Para ello, no se debe perder de vista que toda legislación urbanística interactúa y tiene impacto en el mercado y es apropiada por él, lo que interfiere directamente en el acceso al suelo y a la vivienda.

Respecto del menú de herramientas para capturar y redistribuir plusvalías o valorizaciones, condición necesaria para ir hacia una política más equitativa que redistribuya tanto las cargas como los beneficios del crecimiento de la ciudad, conviene recordar los planteos de Furtado en el sentido de que no se deben anteponer los objetivos recaudatorios a los

redistributivos, ya que más allá de la importancia que los ingresos tienen para los gobiernos, el efecto más importante de estas políticas está en la utilización de los beneficios generados por el conjunto de la sociedad para favorecer mejoras en aquellos sectores más desfavorecidos de la ciudad y para facilitar el acceso a la vivienda de la población de menores ingresos. Instrumentos como un impuesto inmobiliario vigoroso, sobre alcúotas a la tierra vacante, la venta del FOT otorgado por encima de un coeficiente común para toda la ciudad, la transferencia de derechos de construcción y la captura de plusvalías son instrumentos que permiten disciplinar el mercado de suelo, además de generar recursos para favorecer el acceso al suelo y la construcción para los sectores populares que no pueden hacerlo de otra forma y también para volcar a las zonas más desfavorecidas de la ciudad.

Pero para lograr esto, se deben tener objetivos que apunten claramente en esa dirección. La voluntad de cambio que se desea en un determinado sector de la ciudad se debe demostrar con hechos concretos, fundamentalmente por parte del Estado. Sólo para poner un ejemplo, un proyecto que podría ser aprovechado como oportunidad estratégica es el de la construcción del edificio que concentrará las instalaciones de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, el CONICET y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica⁸⁰. El problema es que el mismo se quiere construir en las tierras de las ex bodegas Giol, en el barrio de Palermo, justamente uno de los que ha mostrado mayor crecimiento en los últimos años. La cuestión sería ver si el gobierno de la ciudad tiene voluntad y capacidad para lograr el desarrollo de ese proyecto en alguna de las zonas más desfavorecidas de la ciudad.

La construcción de la línea H de subterráneos puede transformarse en un elemento con capacidad para generar efectos en cadena en el sur de la ciudad. El hecho de colocar a la zona de Nueva Pompeya a 20 minutos del centro, mediante un medio de transporte masivo, de buena calidad y alta fiabilidad, puede ser un disparador para la atracción de inversiones que permitan mejorar esta zona y los aledaños a la traza de la línea. Sucede que al mismo tiempo se debieran poner en marcha otros instrumentos para acompañar la llegada del subte. En este sentido, la sanción de la ley de comunas, que descentralizará una gran cantidad de funciones de gobierno, puede apoyar la llegada del subte de acuerdo a la ubicación que se le dé a la sede de la comuna, así como la del resto de las comunas de la ciudad. El desafío, en todos los casos, será saber aprovechar la oportunidad estratégica. De lo contrario, "El sur también existe", sólo quedará inmortalizado como realidad poética, pero lejos, muy lejos de transformarse en realidad.

Imagen Nº 24. Vista de la maqueta del edificio que se planea construir en las ex bodegas Giol.



Fuente: diario La Nación, op. cit.

⁸⁰ Diario La Nación (24/11/05): "Transformarán las ex Bodegas Giol en un centro científico".

Referencias bibliográficas:

- Abramo, Pedro (2004): "A especularidade e o circuito monetario urbano: um esboço da economia monetaria de producao residencial urbana".
- Ballent, Anahí (2005): "Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955"; Universidad Nacional de Quilmes / Prometeo 3010; Bernal.
- Bozzano, Horacio (1997): "Territorio y reestructuración industrial: organización y patrones territoriales en la Región Metropolitana de Buenos Aires"; Actas de trabajo presentadas al 6° Encuentro de Geógrafos de América Latina; Instituto de Geografía - UBA.
- Castells, Manuel (1971): "Problemas de investigación en sociología urbana"; Siglo XXI – España editores S. A.; Madrid.
- Catenazzi, Andrea (2004): "La territorialidad de la acción pública: nuevos conflictos urbanos frente a la privatización de los servicios de saneamiento" en Fragmentos sociales. Problemas urbanos en la Argentina, Cuenya, B., Fidel, C. y Herzer, H. (compiladores); Siglo XXI editores; Pp. 9-26; Buenos Aires.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Metropolitano (2004): "Renta urbana y segregación territorial en la ciudad de Buenos Aires", en Coyuntura económica de la ciudad de Buenos Aires N° 9; Pp. 196-214; Diciembre de 2004; Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; Buenos Aires.
- Cicolella, Pablo (1999): "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires: grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa"; EURE (Santiago); Dic., vol.25, N° 76, p.5-27.
- Coraggio, José Luis (1997): "La política urbana metropolitana frente a la globalización"; EURE (Santiago); Sept., vol. 23, N° 69.
- Cravino, María Cristina, Fournier, Marisa, Neufeld, María y Soldano, Daniela (2002): "Sociabilidad y micropolítica en un barrio bajo planes en el Gran Buenos Aires" en Andrenacci, L. (coord.), Cuestión social y política social; Editorial Al Margen - UNGS
- D´Liberis, Marcela y Duarte, Juan Ignacio (2004): "Plan de comuna - CGP N° 5. Propuesta metodológica"; Trabajo realizado en el marco de la materia Gestión Urbana II, correspondiente al quinto semestre de la Licenciatura en Urbanismo de la Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Diccionario Kapelusz de la lengua española y enciclopédico ilustrado; Kapelusz editora S. A.; Buenos Aires; 1994.
- Dirección General de Sistemas de Información Geográfica (2005): "Distribución territorial del precio de oferta de terrenos en la Región Metropolitana de Buenos Aires"; Agosto; Buenos Aires.
- Furtado, Fernanda (2004): "Las políticas de gestión del suelo y recuperación de plusvalías en Latinoamérica" en curso Políticas de suelo. Teoría e Instrumentos para la Gestión de Políticas; UNGS – LILP; 2004.
- Garay, Alfredo (1995): "Estructura Urbana" en El Conurbano Bonaerense; Ministerio del Interior; Presidencia de la Nación; Buenos Aires.
- Gorelik, Adrián (1998): "La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936"; Universidad Nacional de Quilmes; Quilmes.
- Gottdiener, M. (1998): "The Social Production of Urban Space"; University of Texas Press; Austin.

- Gregory, D. y Urry, J. (compiladores), (1985): "Social Relations and Spatial Structures; MacMillan; Londres.
- Jaramillo, Samuel (1994): "Hacia una teoría de la renta del suelo urbano"; Ediciones Uniandes-IGAC; Bogotá.
- Lombardo, Juan, Di Virgilio, Mercedes y Fernández, Leonardo (2002): "La conformación del espacio urbano en un país de economía emergente"; Mimeo; Buenos Aires.
- Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (2001); "Plan Urbano Ambiental" – Documento Final; Buenos Aires.
- Randle, P. (1981): "Atlas del desarrollo territorial de la Argentina"; Oikos; Madrid.
- Reese, Eduardo (2005): "Políticas públicas, normativa urbana y mercados de suelo" en seminario internacional Manejo del suelo urbano: posibilidades y desafíos en el desarrollo de la ciudad de Corrientes; Instituto de Vivienda de Corrientes – Lincoln Institute of Land Policy; Corrientes; 2005.
- Reese, Eduardo (2001): "La Región Metropolitana de Buenos Aires; Buenos Aires.
- Soja, E. W. (1989): "Postmodern Geographies. The Reassertion of Space in Critical Social Theory"; Verso; Londres.
- Suárez, Francisco (1998): "Que las recojan y arrojen fuera de la ciudad. Historia de la gestión de los residuos sólidos (las basuras) en Buenos Aires"; Universidad Nacional de General Sarmiento; San Miguel.
- Ternavasio, A., Brennan, P. y Arcusín, S. (1994): "Centros de conectividad Región Metropolitana de Buenos Aires. Jerarquización según nivel de conectividad en transporte público". Estudio realizado para la CONAMBA; Buenos Aires; Mimeo.
- Torres, Horacio (1975): "Evolución de los procesos de estructuración espacial urbana. El caso de Buenos Aires", en Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales; Vol. 18, Nº 70; Julio – Septiembre.
- -----(1993): "El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)"; Serie Difusión 3; Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires; Buenos Aires.
- -----(1997): "Transformaciones socioterritoriales recientes en una metrópoli latinoamericana. El caso de la aglomeración Gran Buenos Aires"; Ponencia presentada en el 6º Encuentro de geógrafos de América Latina: "Territorios en redefinición. Lugar y mundo en América Latina"; Instituto de Geografía - Facultad de Filosofía y Letras - UBA; Mimeo.
- -----(1999): "Diagnóstico socio territorial de la ciudad de Buenos Aires: Buenos Aires y su contexto metropolitano"; Plan Urbano Ambiental de la ciudad de Buenos Aires; Buenos Aires.
- Torres, Horacio, Abba, Artemio y Brunstein, Fernando (1975): "Accesibilidad y estructura urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires", en Modelos matemáticos de la estructura espacial urbana: aplicaciones en América Latina; Ediciones SIAP; Buenos Aires.

Revista Reporte Inmobiliario:

- 18/10/04 "Polarización en la construcción".
- 03/05/04; "La oportunidad de las ubicaciones relegadas".
- 16/11/06: "¿Hay solución para la polarización habitacional".

Diario Clarín:

- 20/02/05: "La construcción acentúa las diferencias entre norte y sur".
- 11/06/05: "El programa de viviendas sociales enfrenta al gobierno y los vecinos".

- 21/09/05: "Alquileres: creció la oferta, pero los precios siguen muy altos".
- 30/11/05: "Levantán una torre en la ex planta de Bagley".
- 20/02/06: "Crecen las quejas en la ciudad por problemas de vivienda".
- 23/02/06; "La construcción de viviendas, concentrada en pocos barrios".

Diario La Nación:

- 24/11/05: "Transformarán las ex Bodegas Giol en un centro científico".
- Revista "La Nación Real Estate"; N° 5; junio de 2005.
- 08/10/06: "El boom local aún es pequeño".
- <http://www.buenosaires.gov.ar>
- <http://www.buenosaires.usig.gov.ar>