

Análisis de las características del funcionamiento del mercado de suelo en tres ciudades de la Argentina: Buenos Aires, Córdoba y Rosario*

Lucas Ronconi
(CIPPEC y Universidad Di Tella)

Juan Casazza
(Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de Buenos Aires)

Paavo Monkkonen
(University of Hong Kong)

Eduardo Reese
(Universidad Nacional de General Sarmiento)

Marzo 2012

* Este estudio se realizó con apoyo de la Red de Centros de Investigación de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo en el marco del proyecto de investigación "Land Markets in Latin America and Caribbean Cities". Se agradecen los comentarios de Cesar Bouillon, David Dowall y de los participantes de los seminarios organizados por el BID y la UTDT. Colaboraron en la realización de este estudio Luis Baer, Juan Duarte, Gastón Gandini, María Garzia, Catalina Molinatti, Paulina Ochoa, Mario Piumetto, Sofía Ríos y Juan Pedro Ronconi. Para mayores detalles dirigirse a Lucas Ronconi, e-mail: ronconilucas@gmail.com

Índice

- I. Objetivos y alcances del estudio
- II. Características del desarrollo socio espacial en Buenos Aires, Córdoba y Rosario
 - II.1. Aspectos generales
 - II.2. Características particulares del Gran Buenos Aires
 - II.3. Características particulares de la ciudad de Córdoba
 - II.4. Características particulares de la ciudad de Rosario
- III. La regulación del desarrollo urbano
 - III.1. Aspectos generales
 - III.2. La regulación en los municipios del Gran Buenos Aires
 - III.3. La regulación en la ciudad de Córdoba
 - III.4. La regulación en la ciudad de Rosario
- IV. Metodología de recolección y medición
 - IV. 1. Relevamiento de precios y características de los inmuebles
 - IV.2. Recolección de información de agentes inmobiliarios, funcionarios municipales y provinciales e informantes claves
- V. Resultados obtenidos
 - V.1. Análisis de los precios y su relación con el tamaño, la localización y los atributos del entorno
 - V.2. Análisis de los impactos de la dotación de infraestructura
 - V.3. Análisis de los impactos de las normas que regulan los derechos de propiedad
 - V.4. Análisis de los impactos de las variables que regulan el uso de los terrenos
 - V.5. Análisis de los impactos de la tramitación de los permisos de urbanización
 - V.6. Análisis estadístico y econométrico de la información
- VI. Conclusiones
- Bibliografía

I. Objetivos y alcances del estudio

El acceso formal al suelo urbanizado por parte de los sectores de menores ingresos es una de las problemáticas de mayor preocupación tanto en Argentina como en América Latina. Un amplio conjunto de cuestiones explican las dificultades que deben enfrentar los pobres para adquirir en el mercado, de manera legal, un lote con servicios básicos. En primer lugar, los salarios y oportunidades de empleo son bajos debido a un conjunto de causas vinculadas a la estructura socioeconómica del país. En segundo lugar, no son sujetos de crédito bancario. Por último, y en razón de un vasto grupo de motivos, los altos precios del suelo servido convierten a este en una mercancía de muy difícil disponibilidad.

En ese marco, el presente estudio analiza empíricamente algunos aspectos inherentes al mercado de suelos urbanos dirigidos a sectores de ingresos medios y bajos en las periferias de los tres aglomerados más importantes del país: Buenos Aires, Córdoba y Rosario.

Específicamente, y debido a las limitaciones propias de un estudio de estas características, se han analizado con mayor atención los factores asociados a tres variables que, desde la óptica de la oferta, la bibliografía y la experiencia empírica se muestran como particularmente problemáticos:

- a. factores asociados a la regulación urbanística;
- b. factores asociados a la regulación y gestión de las tramitaciones de subdivisión y transmisión de dominio del suelo (ó de derechos de propiedad);
- c. factores asociados a la cobertura y la disponibilidad de los servicios de infraestructura.

De tal forma, la hipótesis principal es que la articulación de diferentes elementos componentes de estas tres variables está contribuyendo a producir una reducción de la oferta de suelo formal lo cual agrava la situación de informalidad y precariedad socio urbana de los grupos de menores ingresos.

Las tres ciudades en las cuales se focalizó el estudio fueron seleccionadas porque concentran a casi el 42% de la población urbana del país, exhiben importantes procesos de crecimiento urbano extensivo y presentan diferencias entre ellas en las variables antedichas.

A pesar de que la subdivisión del suelo de las periferias ha sido uno de los principales mecanismos de producción de ciudad en Argentina, los estudios sobre estos procesos no son abundantes. El presente aborda la cuestión a través de métodos de análisis cualitativos y cuantitativos que permiten “echar luz” sobre la real incidencia que tienen algunos de los factores constituyentes de dichos procesos.

Por otro lado, las tres variables elegidas son, además, parte importante de diferentes políticas públicas desde las cuales es posible incidir sobre el funcionamiento de los mercados de suelos y con ello ampliar las posibilidades de acceso a un lugar digno donde vivir de amplios sectores de la población.

II. Características del desarrollo socio espacial en Buenos Aires, Córdoba y Rosario

II.1. Aspectos generales

La República Argentina es uno de los países de mayor grado de urbanización de América Latina y muestra además una temprana urbanización respecto de los demás países de la región: ya en la década de los años '30 del siglo pasado, junto con Cuba y Uruguay, podía ser considerado un país urbano y en la década del '50, el 62,2% de la población total vivía en centros urbanos. Actualmente el 90% de su población vive en núcleos mayores a los 2.000 habitantes mientras que en la década del '80 lo hacía casi el 83%.¹

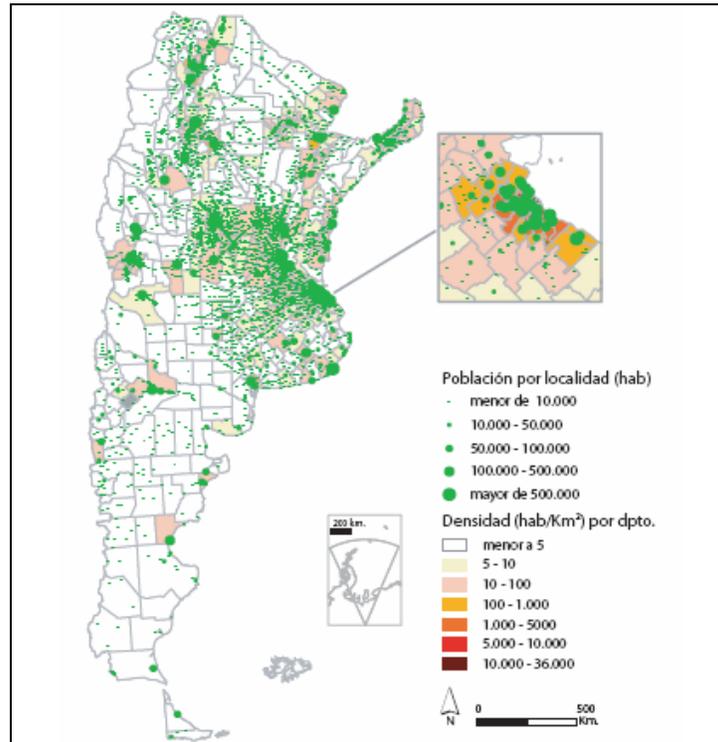
De tal forma la República Argentina es un país antiguo y altamente urbanizado en el cual las ciudades han cumplido un papel fundamental en el proceso de desarrollo. Entre ellas se destacan de manera fundamental los tres aglomerados analizados en este estudio: el Área Metropolitana de Buenos Aires ó Gran Buenos Aires (AMBA ó GBA), el Gran Córdoba y el Gran Rosario. Los tres se consolidaron históricamente como metrópolis industrializadas con un amplio y dinámico sector terciario beneficiándose de un modelo espacial de desarrollo que concentró en ellos (y en menor medida en Mendoza) la parte más sustancial de los recursos humanos, económicos y de innovación del proceso productivo en Argentina. En conjunto los tres centros participan en algo más del 62% del PBI nacional.²

Desde el punto de vista territorial, “la mayor concentración de asentamientos se verifica en la región pampeana, especialmente en el área Buenos Aires – Córdoba, los cuales suman cerca de 22 millones de habitantes, o sea, el 61% de la población del país, desplegados en aproximadamente el 25% de su superficie” (Plan Estratégico Territorial, 2008). En consonancia con esta situación el área pampeana del eje Buenos Aires – Rosario – Córdoba es la más densamente poblada del país y presenta los mayores niveles de conectividad y de cobertura de infraestructuras.

¹ Según proyecciones del INDEC, para el año 2015 se estima que la población llegará a 42,4 millones y la tasa de urbanización ascendería al 94%.

² Estimación propia al año 2007 según la información de las Direcciones de Estadísticas de la Ciudad de Buenos Aires y de las Provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

Figura 1 – Distribución de la población Argentina – 2001



Fuente: Plan Estratégico Territorial – Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

El aglomerado más grande del sistema urbano del país, el Gran Buenos Aires, concentra alrededor del 35% de la población total (lo que corresponde al 38% de la población urbana) mientras que los dos que le siguen en tamaño, el Gran Córdoba y el Gran Rosario, el 7% (que equivale al 8% de la población urbana).

La configuración urbana actual de cada una de las tres metrópolis es reflejo de los particulares y complejos procesos socio territoriales que condicionaron su conformación histórica. Sin embargo, y más allá de ello, es posible identificar una serie de rasgos comunes que resultan importantes resaltar a los efectos del presente estudio:

- ❑ Los tres aglomerados cuentan con un área central a partir de la cual se desarrollaron y que, en la actualidad, son sede de las más importantes actividades políticas, institucionales, culturales, administrativas, financieras y residenciales con diverso grado de concentración. Las áreas centrales cuentan con la cobertura completa de los servicios urbanos y a su vez articulan un amplio espectro de actividades terciarias que determinan intensos flujos diarios entre los lugares de residencia y empleo.
- ❑ El carácter radial del sistema de circulación y transporte, hacia y desde las áreas centrales, orientó tradicionalmente el proceso de urbanización metropolitano y promovió la concentración de importantes alineamientos comerciales y de servicios en sus principales corredores. Este sistema radial comenzó a complejizarse en los tres aglomerados a partir de la última década del siglo pasado a través de la construcción y/o extensión de diferentes vías concéntricas de circunvalación.

- ❑ La matriz de urbanización es un damero expandido que sirve de soporte del uso residencial y que contiene, a partir de la articulación con el sistema de transporte público, diferentes subcentros (áreas de centralidad de nivel local donde se concentran actividades comerciales, administrativas y de servicios). En los tres casos las condiciones de centralidad de estos son de relativa relevancia en términos de la organización general de la ciudad pero cumplen importantes funciones como áreas de servicio del tejido residencial barrial circundante.
- ❑ Los tres grandes núcleos urbanos condensan los más altos niveles de contrastes sociales coexistiendo numerosos y sobrepoblados "bolsones" de pobreza con áreas residenciales y de consumo de los sectores con mayor nivel de ingreso del país.
- ❑ La secuencia del proceso de urbanización en los tres aglomerados siguió la lógica tradicional de las ciudades en la Argentina en la cual se reconocen un conjunto de procesos simultáneos de desarrollo socio espacial. La trama urbanizada presenta una gran variabilidad interna de densidades, coexistiendo espacios de elevada concentración de actividades urbanas con otros de carácter semi rural donde se observan agudos problemas de dispersión urbana. La cobertura de servicios urbanos sigue un gradiente decreciente (también tradicional de nuestras ciudades) del centro hacia la periferia.

El crecimiento en damero de las tres ciudades metropolitanas respondió casi exclusivamente a los mecanismos del mercado y al predominio de intereses en gran medida especulativos. El modelo de crecimiento histórico estuvo basado en el loteo popular a bajo precio,³ con escasos niveles de cobertura de infraestructura y, en determinados períodos históricos, en bajas tarifas de transporte para los usuarios (basadas en políticas de subsidios a empresas públicas de servicios). El loteo popular se constituyó así en el mecanismo principal con el cual se expandieron en forma extensiva las tramas urbanas dando como resultado una baja ocupación del territorio, con densidades brutas en vastos sectores de la periferia que no superan en muchos casos los 10 / 30 hab/ha, incrementando de manera sustancial los costos de urbanización.

El crecimiento continuo de la ciudad, con la consecuente conversión de tierra rural en tierra urbana, se llevó a cabo en el marco de escasas y dispersas reglamentaciones de orden provincial y municipal que permitieron el libre juego del mercado inmobiliario especulativo.

A partir de finales de los años '70 del siglo pasado el modelo tradicional de crecimiento urbano a través del loteo popular comenzó a experimentar cambios significativos fundamentalmente por dos causas:

- a. La elevación de los precios debido a la implementación de nuevas normativas urbanísticas que contenían estándares de urbanización más rigurosos y restringieron la subdivisión de la tierra sin redes de infraestructura.⁴

³ Se entiende por loteo popular al fraccionamiento, urbanización mínima y venta en mensualidades, promovido por agentes privados, de parcelas de tierra destinadas a la vivienda de los sectores de bajos ingresos. El loteo ha sido un elemento central en la organización socio-espacial del territorio. Como ejemplo puede citarse el Municipio de Moreno, en la segunda corona del GBA: según cifras aportadas por el propio municipio, entre 1950 y 1980 los organismos públicos aprobaron planos de fraccionamiento que generaron cerca de 118 mil lotes urbanos.

⁴ Nos referimos a la aprobación en 1977 del Decreto Ley 8912 en la Provincia de Buenos Aires y de las nuevas ordenanzas de urbanización en Córdoba y Rosario a mediados de los años '80.

- b. El aumento en la pobreza y la precariedad laboral debido tanto a ineficiencias en las políticas sociales como a las políticas de ajuste estructural que impactaron sobre el mercado laboral y sobre las condiciones de vida de los sectores medios y populares.

Del pobre desempeño de las empresas estatales de provisión de servicios públicos, se pasó, durante la década de los años '90, a una gestión predominante privada con su potencial diferenciador sobre la estructuración del territorio metropolitano de los tres aglomerados. Este proceso de privatización no fue simplemente un cambio en el régimen de propiedad, sino de una transferencia de funciones de coordinación y de gobierno al sector privado o a concesionarios sin un sistema articulado de planificación y de control.

Simultáneamente, la mejora de la infraestructura vial por el régimen de concesiones de autovías y autopistas permitió la incorporación de nuevos territorios de borde absorbiendo las áreas rurales u hortícolas que no pudieron competir con la proliferación de nuevos emprendimientos dirigidos al consumo de los sectores de altos ingresos y que dieron lugar a la aparición de diferentes enclaves en intersticios vacantes o en los bordes de expansión del tejido metropolitano en las tres ciudades. Las nuevas y/o ampliadas vías rápidas resultaron ser el elemento clave de la expansión periférica, aún más importante que contar con todos los servicios urbanos porque la construcción de la infraestructura vial es una gestión nacional o provincial, mientras que los servicios urbanos pueden ser responsabilidad de los desarrolladores privados y, en última instancia, dependen del capital invertido y los tiempos de ejecución del proyecto.

Estas transformaciones, tal como plantean Torres et al. (1996), marcaron la difusión de nuevas pautas de organización territorial que produjeron, por una parte, una fuerte concentración de inversiones en ámbitos precisos considerados como "espacios estratégicos" a nivel urbano y, por otra, significaron un relativo abandono de amplias zonas que fueron consideradas como residuales y que no resultaban de interés para los inversores.

De tal manera, en las tres metrópolis se producen nuevos patrones de urbanización residencial (a través de distintas formas de enclaves suburbanos de alto estándar denominados genéricamente barrios cerrados) acompañados por la expansión también periférica del terciario de consumo y esparcimiento ('shoppings centers', hipermercados, parques recreativos, etc.) y del sector productivo (parques industriales, parques empresariales, etc.).

Estos procesos han promovido una fuerte valorización del suelo urbano y periurbano (ó rur-urbano), la aparición de un renovado sector inmobiliario y la generación de nuevas formas de fragmentación del territorio. En los últimos veinte años el mercado de tierras se amplió a una escala desconocida incorporando nuevas superficies aptas para estos emprendimientos y afectando diferencialmente el territorio de los tres aglomerados. En todos los casos los emprendimientos se ubican en tierras intersticiales de las periferias sobre las que en general se asentaba tradicionalmente la población de menores recursos. Esto generó la imposibilidad de los sectores populares para acceder a esas tierras revalorizadas y la emergencia de un nuevo tipo de segregación. De tal forma, los conflictos sociales, urbanos y ambientales de estos nuevos procesos se superponen con aquellos heredados y no resueltos del anterior modelo de crecimiento.

II.2. Características particulares del Gran Buenos Aires

El Gran Buenos Aires (GBA) es la región de mayor concentración de poder político y económico y presenta características y modos de desarrollo específicos que la distinguen del resto de las aglomeraciones urbanas que integran la Argentina. Debe entenderse como parte de una densa y compleja región mayor que se ha dado en llamar Eje Fluvial Industrial, que está constituido por un alineamiento semi-continuo de ciudades, puertos y fuertes asentamientos industriales extendidos desde La Plata (al Sur) hasta Rosario-San Lorenzo (al Norte), a 60 y 300 km de Buenos Aires respectivamente. La región es el aglomerado urbano más importante del país: concentra el 50% de la mano de obra industrial, el 55% del PBI y constituye el principal centro financiero y el mayor mercado de producción y consumo del país.⁵

La conurbación está conformada por la Ciudad de Buenos Aires y 24 municipios de la Provincia de Buenos Aires que ocupan una superficie aproximada de 2.700 km² de los cuales cerca de 2.100 km² se encuentran urbanizados (Figura 2). Los municipios bonaerenses que conforman el AMBA 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. Un conjunto de datos significativos respecto de la Ciudad de Buenos Aires, el AMBA y la relación de estos con el país se han sintetizado en el Cuadro 1. Al año 2001, el AMBA tenía más de 150.000 manzanas, cerca de 46.000 grandes fracciones periurbanas, una densidad urbana bruta promedio de cerca de 56 hab/ha y un crecimiento aproximado de cerca de 17.000 has en último período intercensal.

Figura 2 – Imagen satelital del Gran Buenos Aires – 2004



Fuente: Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE).

⁵ Estimación propia al año 2007 según la información de las Direcciones de Estadísticas de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro 1 – Población, área densidad y crecimiento de las municipalidades del GBA, 1980 - 2001

Municipalidad	Población (en miles)			TACC ¹		Área (km ²)	Densidad 2001 (Hab/km ²)
	1980	1991	2001	1980 - 1991	1991 - 2001		
Almirante Brown	332	451	516	3.1	1.5	122	4,225
Avellaneda	334	345	329	0.3	-0.5	55	5,981
Berazategui	202	245	288	1.9	1.8	188	1,531
Esteban Echeverría ²	189	276	244	3.9	-1.4	120	647
Ezeiza ³	NA	NA	119	NA	NA	223	532
Florencio Varela ⁴	173	255	349	4.0	3.5	190	1,836
General San Martín	386	407	403	0.5	-0.1	56	7,198
General Sarmiento ⁵	503	653	NA	2.6	NA	196	NA
Hurlingham ⁶	NA	NA	172	NA	NA	36	4,784
Ituzaingó ⁷	NA	NA	158	NA	NA	39	4,054
José C. Paz ⁸	NA	NA	230	NA	NA	50	4,604
La Matanza	950	1,121	1,255	1.7	1.3	323	3,886
Lanas	467	469	453	0.0	-0.4	45	10,068
Lomas de Zamora	510	574	591	1.2	0.3	89	6,644
Malvinas Argentinas ⁹	NA	NA	291	NA	NA	63	4,614
Merlo	293	391	470	2.9	2.1	170	2,764
Moreno	194	288	381	4.0	3.2	180	2,113
Morón ¹⁰	598	644	309	0.7	-7.8	56	5,524
Quilmas	447	511	519	1.3	0.2	125	4,150
San Fernando	134	145	151	0.8	0.5	23	6,570
San Isidro	289	299	292	0.3	-0.3	48	6,073
San Miguel ¹¹	NA	NA	253	NA	NA	80	3,163
Tigre	206	258	301	2.3	1.7	148	2,035
Tres de Febrero	345	349	336	0.1	-0.4	46	7,314
Vicente López	291	290	274	0.0	-0.6	39	7,027
Total municipios del Conurbano	6,843	7,969	8,684	1.5	1.0	2,514	3,454
Ciudad Buenos Aires	2,923	2,965	2,776	0.1	-0.7	200	13,880
Total Gran Buenos Aires	9,766	10,934	11,461	1.1	0.5	2,714	4,222

Fuente: INDEC.

Notas: Los municipios resaltados del Cuadro son los seleccionados para este estudio. NA indica que no es aplicable; ¹ TACC es la tasa anual de crecimiento compuesta; ²⁻¹¹ Municipios de reciente creación y/o que sufrieron cambios en su superficie.

En función de los objetivos del presente estudio, el área de trabajo que se abordó es un recorte de la totalidad de la región y se concentra en nueve municipios (resaltados en el Cuadro 1): Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, José C. Paz, La Matanza, Moreno y Tigre. Todos ellos se localizan en la “corona” externa de la metrópolis,⁶ han sido producto fundamentalmente del momento de mayor crecimiento

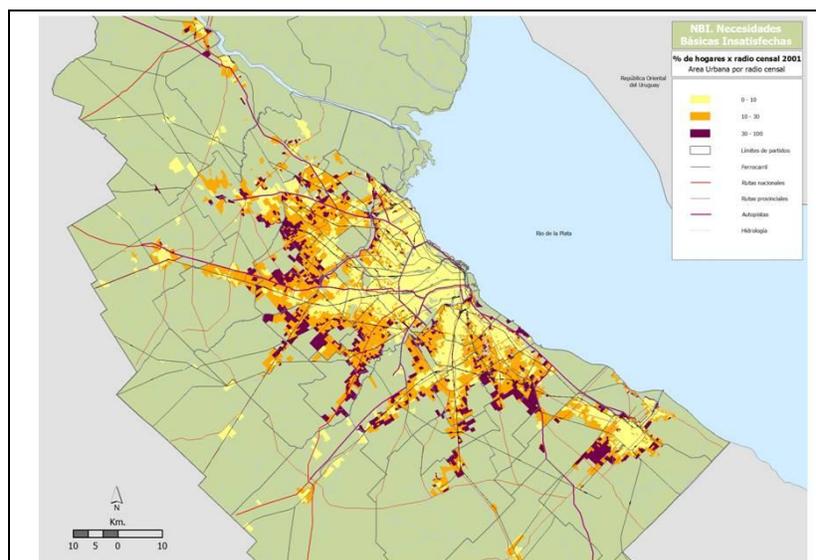
⁶ El AMBA puede analizarse, como lo hacen diversos estudios urbanos desde hace varios años, a partir de dos semi – anillos territoriales concéntricos o coronas. Los municipios de la primera corona son los que mayores niveles alcanzan en materia de coberturas de infraestructura, consolidación y antigüedad del tejido urbano, precios y ocupación del suelo, densidad poblacional y densidad de actividades, etc., frente a los municipios de la segunda que, a su vez, acumulan los mayores déficits.

metropolitano (entre los años '40 y '80 del siglo pasado), son de gran extensión territorial y presentan una serie de rasgos comunes:

- Cuentan con densidades poblacionales promedio de gran variabilidad (entre 600 y 4.000 hab/km²) y han tenido en los últimos períodos intercensales importantes crecimientos demográficos (entre 1,4 y 3,2 por ciento anual).
- El uso de suelo es predominantemente residencial, salvo en torno a los corredores de transporte, donde las actividades comerciales y de servicios tienen una fuerte concentración. Mixturados con ellos se verifican densas localizaciones de pequeñas y medianas industrias, talleres y depósitos.
- La intensidad de ocupación residencial es, en promedio, media - baja y se superponen localidades y barrios consolidados con loteos en proceso de completamiento y áreas no consolidadas que conforman los territorios de borde.
- En general, estas áreas de borde tienen un tejido urbano desarticulado en el que se verifican los más importantes procesos de crecimiento expansivo. La ocupación se caracteriza por usos de carácter periurbano, como “casas quintas” de fines de semana, countries clubs, canchas de golf, cementerios privados, grandes equipamientos de nivel metropolitano y sedes deportivas de clubes y gremios. Estos usos coexisten con grandes predios de suelos decapitados (cavas y tosqueras), amplias zonas de ocupación informal y barrios planificados de vivienda social de densidad media y media-alta.

Los nueve municipios seleccionados para el estudio son los que concentran los más altos niveles de pobreza y déficit de infraestructura básica del AMBA. Como se puede observar en la Figura 3, el AMBA presenta un claro patrón de segregación con un gradiente del centro de la metrópolis y de los corredores de transporte y subcentros locales hacia los bordes de la periferia. Los radios censales con mayor porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se localizan en las áreas de expansión y en la mayoría de los barrios en proceso de completamiento de los municipios seleccionados.

Figura 3 – Distribución de hogares con NBI en el Gran Buenos Aires – 2001



Fuente: Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires.

El Censo de 2001 encontró cerca de 179.000 hogares con NBI en los 9 municipios seleccionados para este estudio lo cual representaba casi el 35% de todos los hogares en esa situación contabilizados en la Provincia de Buenos Aires. Los indicadores más críticos se encontraban en los municipios de Florencio Varela y José C. Paz donde un cuarto de los hogares sufría serias privaciones. Por último es importante señalar que durante la década de los años 80 se produjo una importante reducción de los hogares con NBI y que en el curso los años noventa este descenso fue sensiblemente menor.

Cuadro 2 – Hogares con NBI en municipios seleccionados – 1980-2001

Municipalidad	1980		1991		2001	
	Cantidad de hogares	%	Cantidad de hogares	%	Cantidad de hogares	%
Almirante Brown	81,258	27.3	112,321	17.8	133,787	16.3
Berazategui	49,000	26.1	61,632	19.5	75,603	16.6
Esteban Echeverría	45,953	30.4	67,990	23.3	62,937	17.5
Ezeiza	NA	NA	NA	NA	29,574	22.5
Florencio Varela	39,947	38.4	59,748	28.0	84,958	26.7
José C. Paz	NA	NA	NA	NA	56,007	23.1
La Matanza	233,730	24.6	282,734	18.5	333,916	16.8
Moreno	46,600	35.7	69,726	23.7	95,538	22.0
Tigre	50,502	28.3	64,370	23.0	79,807	17.6
Total municipios de la Provincia	2,865,982	19.8	3,409,089	14.6	3,921,455	13.0

Fuente: INDEC Nota: NA no aplicable

II.3. Características particulares de la ciudad de Córdoba

Ubicada en el centro geográfico del país y ligeramente al NO del centro geográfico provincial, la ciudad de Córdoba es la segunda aglomeración a nivel nacional. A su vez cumple las funciones de capital de una de las provincias más dinámicas del país y, como tal, concentró en sus distintas fases de desarrollo la casi totalidad de la administración, la educación terciaria, la salud especializada y de alta complejidad, los servicios avanzados y las actividades industriales que se localizaron a partir del segundo tercio del siglo. Cuenta con un centro comercial amplio y consolidado y una producción de servicios que satisface las necesidades propias y las de una extensa área de influencia. Dada su localización estratégica, su jerarquía y su relación con el conjunto del territorio provincial y nacional, Córdoba se constituye en el nodo articulador de una amplia región que comprende al Centro y Noroeste del país.

Asimismo forma parte de una región metropolitana urbano – rural configurada por una red de múltiples y diversos centros y municipios de tamaño medio y pequeño. Todos ellos mantienen una fuerte interrelación funcional cotidiana con la ciudad de Córdoba como centro – municipio principal de alta primacía.

La ciudad de Córdoba tenía una población de algo más de 1,2 millones de habitantes, según lo indicaron los resultados del Censo Nacional de Población realizado en el mes de noviembre de 2001, lo que representaba el 41% del total de la población de la Provincia.

Los resultados de los relevamientos censales señalan una importante caída en la tasa de crecimiento de la población⁷ (la mitad que la década anterior) que en parte está asociada al interés que presentan algunos de los municipios metropolitanos próximos (por calidad ambiental y condiciones de vida) y que, de esta forma, han absorbido una parte importante del incremento poblacional de la región⁸.

El ejido municipal cordobés es un cuadrado de 24 km de lado con una superficie de 57.600 Has. De ellas actualmente se encuentran urbanizadas aproximadamente 22.640 Has (39% del total) por lo cual la densidad urbana bruta es de cerca de 58 hab/ha.⁹

El proceso de desarrollo y estructuración físico espacial se caracterizó por una marcada centralidad y a partir del trazado del casco fundacional la ciudad creció en relación de dependencia del mismo. El elemento determinante tanto de su localización como de su ordenamiento físico es el río Suquía que en su curso descendente en sentido Oeste-Este desde las sierras cercanas ha conformado su soporte natural caracterizado por barrancas que descienden hasta una planicie sobre la que se delineó el trazado original.

Figura 4 – Imagen satelital de la Ciudad de Córdoba – 2004



Fuente: Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE).

⁷ En valores absolutos el crecimiento intercensal 1991 - 2001 significó un saldo demográfico positivo de 110.000 habitantes.

⁸ Las ciudades próximas del Gran Córdoba tuvieron un desarrollo desigual pero casi todas crecieron a tasas consideradas muy altas y superiores al 30% en el decenio 1991 – 2001.

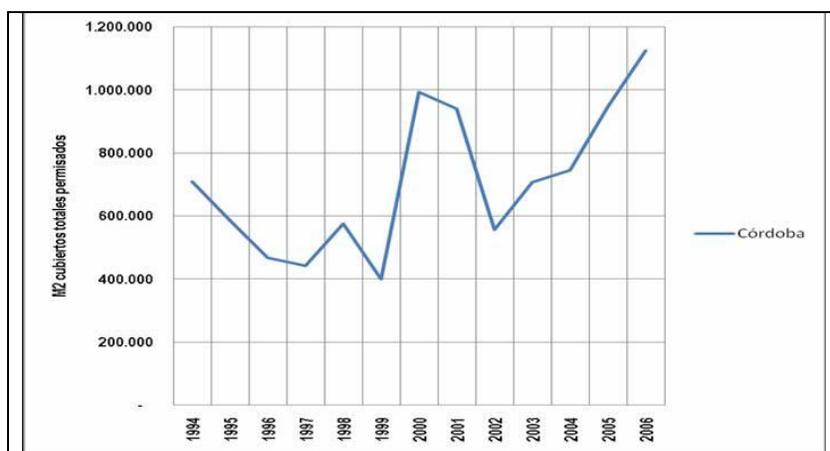
⁹ La ley provincial N° 1.295 del año 1893 junto con los decretos municipales N° 6.548 del 23 de enero y N° 7.102 de 14 de septiembre, ambos de 1938, establecen que el ejido municipal de Córdoba queda delimitado por un cuadrado de 24 km con centro en la Plaza San Martín de la ciudad, el cual corresponde con el Departamento Capital de la Provincia.

Actualmente, la ciudad de Córdoba tiene más de 13.200 manzanas, cerca de 2.000 grandes fracciones intersticiales y periurbanas y crece aproximadamente un 10% por cada período intercensal. Según la Dirección de Catastro municipal, entre los años 1984 y 2007 la ciudad incorporó al área urbanizada 5.516 hectáreas brutas nuevas (incluyendo calles y espacios verdes). Mientras que en 1984 el área urbanizada bruta representaba el 28%, en 2007 representó el 38% de la superficie total del ejido municipal. En idéntico período se registraron nuevas urbanizaciones residenciales con una superficie total de 4.493 hectáreas tanto dentro del área urbanizada como en nuevas extensiones urbanas. De ellas casi el 30% correspondieron a urbanizaciones cerradas de alto estándar.

El tipo de ocupación extensiva del suelo que promueven las nuevas urbanizaciones cerradas en las periferias de Córdoba, plantea muy serios interrogantes respecto de la sostenibilidad del modelo en términos de los costos ambientales que suponen por la impermeabilización de las áreas de recarga de acuíferos en una región con graves déficits hídricos.

La fuerte dinámica inmobiliaria que muestran los datos de la Dirección de Catastro municipal se complementan en forma coherente con la información de la evolución de la superficie cubierta construida en la ciudad desde al año 1994 brindada por la Dirección de Estadísticas y Censos provincial. Según ambas fuentes, entre los años 2003 y 2008 se construyen en promedio cerca de 800.000 metros cuadrados cubiertos por año.

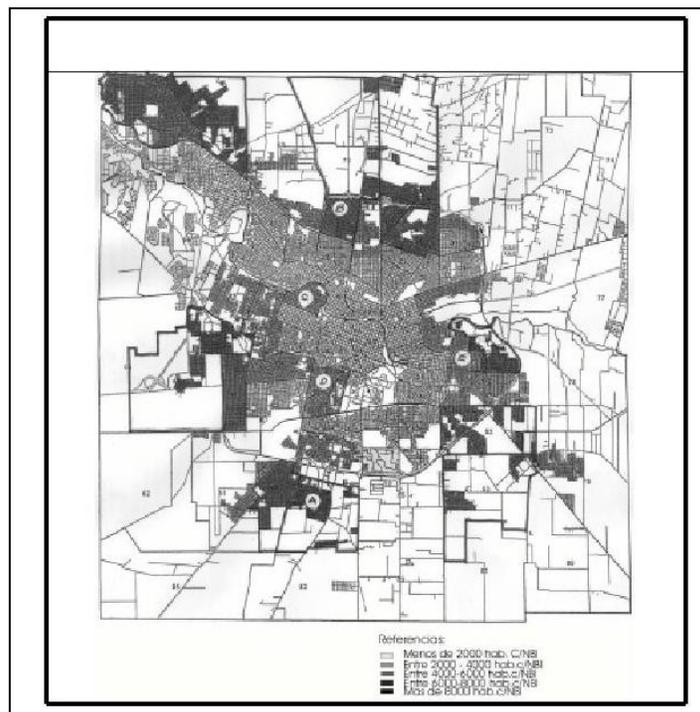
Figura 5 – Metros cuadrados totales permitidos en la Ciudad de Córdoba 1994-2006



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Estadísticas y Censos de Córdoba.

La pobreza estructural en Córdoba (medida a través del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas) presentaba en el año 2001 un registro bajo respecto del resto de las ciudades grandes de Argentina. Como se puede observar en la siguiente figura, los hogares con NBI se localizan en la casi totalidad de los barrios del arco de la periferia cordobesa.

Figura 6 – Distribución de hogares con NBI en la Ciudad de Córdoba – 2001



Fuente: Marengo, C. (2004)

II.4. Características particulares de la ciudad de Rosario

Ubicada sobre la margen occidental del río Paraná, a 300 Km al Norte de la ciudad de Buenos Aires, la ciudad de Rosario forma parte, con otras localidades, del tercer aglomerado del sistema urbano nacional (denominado Gran Rosario) ¹⁰. Aunque no cumple funciones de capitalidad, es la más importante de la Provincia de Santa Fe y una de las más importantes del país.

Su evolución está ligada principalmente a las actividades de su puerto sobre el río Paraná y la instalación de una diversificada red industrial. Ha sido históricamente un nodo de transportes ferroviario y fluvial que se conecta con áreas productivas del centro, noroeste y noreste del país, sobre todo por la exportación de productos agrícolas y derivados industrializados de esa producción.

¹⁰ El Gran Rosario está constituida por Rosario, Villa Gobernador Gálvez, San Lorenzo, Pérez, Capitán Bermúdez, Granadero Baigorria, Fray Luis Beltrán, Funes y Puerto General San Martín.

Figura 7 – Imagen satelital de la ciudad de Rosario – 2004



Fuente: Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE).

Rosario representa casi el 30% de la población provincial y en el período intercensal 1991-2001 mostró un descenso muy importante de la tasa de crecimiento demográfico. El estancamiento poblacional de la ciudad estaría asociado, entre otras cuestiones, a la pérdida de atractivo migratorio (explicada por la crisis económica social que sufrió la ciudad en la década de los años 90 del siglo pasado) y una menor fertilidad propia de los centros urbanos más importantes de la jerarquía urbana. Sin embargo, datos provisionales del censo 2010 sugieren una importante recuperación en la tasa de crecimiento población posiblemente producto de la expansión económica generada por el uso del puerto y el incremento en el precio de los bienes agrícolas.

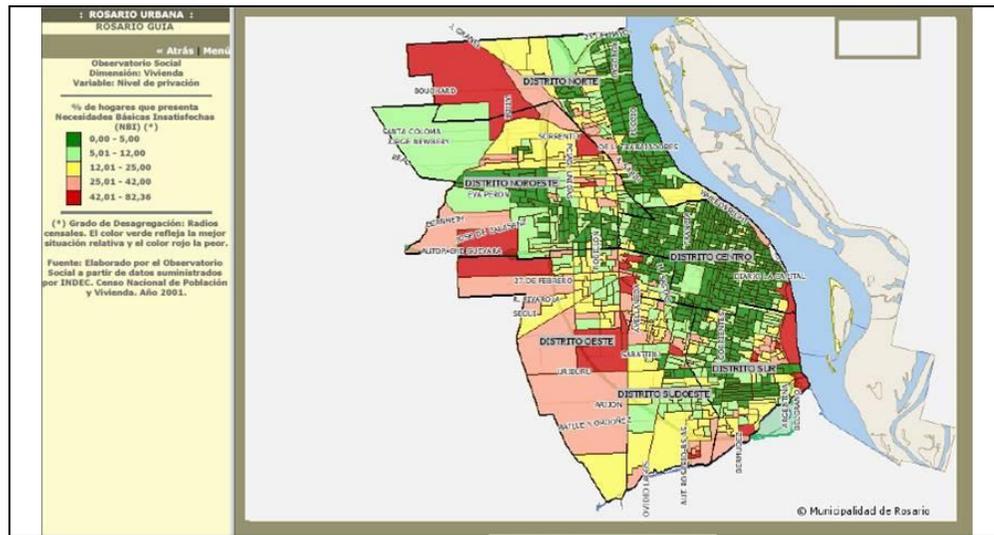
El ejido municipal rosarino tiene una superficie de 17.869 Has. De ellas actualmente se encuentran urbanizadas aproximadamente 11.918 Has (67% del total) por lo cual la densidad urbana bruta es de cerca de 76 hab/ha.

El espacio urbanizado ocupa una franja paralela a la costa de aproximadamente 10 km, quedando importantes espacios no urbanizados, especialmente al Sudoeste del municipio, y aún dentro del perímetro de la Av. de Circunvalación 25 de Mayo, tanto en el Sudoeste como en el Noroeste. La urbanización se extiende hacia el Oeste con un ancho variable de unos 4 km en promedio, en torno del eje de la RN N° 9 y del ex FCGBM (ambos hacia la ciudad de Córdoba).

Los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas en Rosario tuvieron una lenta disminución entre los registros del Censo de 1991 (13,8%) y los del año 2001 (10,7%) atribuible, según las consultas realizadas a funcionarios locales, a la política municipal de extensión de redes de servicios básicos.

Como se puede observar, según los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001, el área central y el corredor residencial Norte de Rosario eran los sectores que presentaban el menor porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas. Las mayores concentraciones de hogares con carencias se localizaban en el arco periférico Noroeste, Oeste, Sudoeste.

Figura 8 – Distribución de hogares con NBI en Rosario – 2001



Fuente: InfoMapa – Municipalidad de Rosario.

Más del 50% del total de población que presenta Necesidades Básicas Insatisfechas, (aproximadamente 100.000 personas) viven en casi 100 asentamientos irregulares, también conocidos como “villas miseria”. Según la información oficial del Programa Rosario Hábitat dependiente del Servicio Público de la Vivienda, esto representa, en términos relativos, la mayor incidencia de asentamientos irregulares en el país. Adicionalmente, Rosario posee el nivel más alto de viviendas inadecuadas del interior del país con cerca del 8% de su población ocupando viviendas construidas con materiales precarios o con piso de tierra. Los asentamientos se originaron a partir de la ola migratoria rural, que ha acompañado la industrialización de la ciudad.

III. La regulación del desarrollo urbano

III.1. Aspectos generales

La Argentina es una sociedad organizada bajo la forma federal con tres niveles de gobierno: uno global (nacional o federal) y dos territoriales (provincial y municipal). De tal forma, el estado federal se compone de veinticuatro unidades constitucionales federadas: veintitrés de ellas son provincias y la restante una Ciudad Autónoma (la Ciudad de Buenos Aires).

La Provincias y la Ciudad de Buenos Aires son autónomas y tienen capacidad de decisión. Por esta razón cada una de ellas elige sus autoridades, promulga su Constitución y sus leyes garantizando el sistema representativo y republicano de gobierno (sin contravenir la Constitución y las disposiciones de orden nacional) y, en ejercicio de los poderes no delegados a la Nación, tienen la potestad de establecer impuestos directos.

En el marco de esta organización política, la cuestión de la distribución de competencias entre la Nación, las Provincias y los Municipios en materia de políticas territoriales y de regulación urbanística ha sido fuente de controversias por largo tiempo.

Con el fondo de este antiguo debate competencial, la cuestión del ordenamiento territorial no ha formado parte, históricamente, de las preocupaciones y de la agenda de gobierno tanto a nivel nacional como a nivel provincial. Esto no quiere decir que tanto la Nación como las Provincias no dicten normas y ejecuten políticas y acciones que tengan muy fuertes impactos sobre el desarrollo territorial y sobre el proceso de valorización del suelo. Por el contrario, en especial durante los últimos años, la fuerte inversión realizada, en particular en obras públicas, y las políticas activas de reactivación económica han modificado los escenarios territoriales y tuvieron, en las ciudades y regiones, importantes efectos de reconfiguración socio - espacial.

De tal forma, la República Argentina se ha caracterizado históricamente por no contar ni con una política urbana explícita a nivel nacional ni con una ley federal de suelo y ordenamiento territorial como sucede en otros países latinoamericanos de régimen federal como Brasil, Venezuela y México. Así, los municipios han debido asumir tradicionalmente la responsabilidad de la regulación del suelo en el contexto de una fuerte orfandad política, instrumental y legal de parte tanto de los organismos provinciales como nacionales. Esto explica porque, en una apreciable cantidad de casos, el crecimiento de las ciudades argentinas se haya desarrollado en un marco de políticas y normas dispersas y fragmentarias.

Sin embargo es importante señalar que en los últimos cuatro años esta situación comenzó a presentar cambios significativos:

- a. En primer lugar resulta relevante consignar la elaboración del Plan Estratégico Territorial nacional (publicado en 2008) que había tenido como antecedente el documento “Argentina 2016 – Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”¹¹. Ambas propuestas se realizaron bajo la responsabilidad de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- b. En segundo término, se presentaron y cuentan con trámite parlamentario en el Congreso Nacional dos proyectos de ley de ordenamiento territorial. Ambos se encuentran en análisis y tratamiento conjunto por una comisión “ad-hoc” conformada por legisladores nacionales, organizaciones sociales, Universidades y diferentes organismos públicos.

¹¹ En él se definieron los objetivos rectores de la política del Estado Nacional en materia de desarrollo territorial y se estableció la puesta en marcha de un conjunto de instrumentos de planificación, concebidos como herramientas para gestionar el logro de dichos objetivos.

- c. Por último, la Subsecretaría antedicha presentó recientemente un proyecto de ley nacional en la misma materia que será remitido por el Poder Ejecutivo al Congreso durante el año 2011, una vez de sea debatido en diferentes foros públicos.

Las iniciativas señaladas, junto a elaboración de un proyecto de ley de “Promoción del Hábitat Popular” por parte del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires (también en proceso de discusión pública), han generado un amplio escenario de debates alrededor de las importantes dificultades que tienen los sectores medios y pobres para acceder al suelo urbano equipado y, en particular, de la regulación del crecimiento urbano.

Con referencia a la gestión de las aglomeraciones metropolitanas argentinas, estas han tenido como denominador común la inexistencia de un actor público “ad-hoc” que se hiciera cargo de la resolución integrada de sus necesidades específicas.

De este modo, el “gobierno” en las tres metrópolis abarcadas por este estudio se constituye como un entramado de organismos estatales de distinto nivel (Federal, Provincial, Municipal, Interjurisdiccionales) que ejercen sus competencias no siempre de manera coordinada. El modo particular en que cada nivel estatal define su estructura institucional (organigrama) y las competencias y funciones que le asigna a los organismos respectivos, son elementos que permiten, por lo tanto, descifrar el “mapa institucional” por el cual deberían circular, al menos desde el punto de vista formal, los flujos de decisión cuya resultante termina siendo la gestión metropolitana en cada caso.

En virtud de lo antedicho, y en relación a la regulación del suelo, la situación general en los tres aglomerados estudiados es la siguiente:

- a. El uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo en los municipios de Buenos Aires están regidos por el Decreto – Ley 8.912 aprobado por el Gobierno Provincial en 1977. El Decreto – Ley tiene un carácter fuertemente reglamentista que ha incidido de manera fundamental en las ordenanzas locales de regulación.
- b. En los casos de Córdoba y de Rosario, estas no cuentan con normativas de ordenamiento territorial del nivel provincial sino con diferentes reglamentaciones de procedimiento. De tal manera las regulaciones de uso, ocupación y subdivisión del suelo son de alcance eminentemente local.

III.2. La regulación en los municipios del Gran Buenos Aires

Como se dijo más arriba, las áreas metropolitanas argentinas no han contado históricamente con una política pública explícita que aborde integralmente su problemática. En el caso del AMBA se han sucedido en el último medio siglo un conjunto de estudios y propuestas de planes que buscaron orientar y controlar su crecimiento aunque en todos los casos tuvieron muy escasos impactos.

Desde el punto de vista de la regulación del suelo, la producción de loteos solo contó, durante la primera mitad del siglo XX, con escasas normativas que contenían mínimas restricciones referidas especialmente a las dimensiones de los lotes. Recién en la década de los años 60, y como consecuencia de las graves inundaciones que sufrió el AMBA en los

años anteriores, se aprobaron las leyes provinciales 6.253 y 6.354 que prohibieron los loteos por debajo de la cota de inundación fijada por el antiguo Instituto Geográfico Militar ¹². Complementariamente, hacia el final de la década, el Gobierno Provincial aprobó el Decreto 14.381/68 que exigió la provisión de infraestructura básica (agua y saneamiento) en los nuevos fraccionamientos.

Sin embargo la medida más importante en la materia fue la implementación, casi 10 años después, del Decreto - Ley 8.912 del 24 de octubre de 1977 que rige hasta la actualidad el ordenamiento del territorio provincial y regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo¹³. De tal forma, la Provincia de Buenos Aires era, hasta 2009,¹⁴ la única del país que contaba con una ley integral de desarrollo urbano.

El Decreto – Ley, como toda disposición legal de su tipo, no está dirigida esencial y directamente a regular la conducta de los individuos sino que establece condicionantes y estándares dirigidos a regular la actuación de los municipios en materia de desarrollo urbano. Contiene ciento cuatro artículos dispositivos ordenados en cuatro títulos y sus objetivos son:

- Asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente, mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio.
- La proscripción de acciones degradantes del ambiente y la corrección de los efectos de la ya producidas.
- La creación de condiciones físico-espaciales que posibiliten satisfacer al menor costo económico y social, los requerimientos y necesidades de la comunidad en materia de vivienda, industria, comercio, recreación, infraestructura, equipamiento, servicios esenciales y calidad del medio ambiente.
- La preservación de las áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico, a los fines del uso racional y educativo de los mismos
- La implantación de los mecanismos legales, administrativos y económicos-financieros que doten al gobierno municipal de los medios que posibiliten la eliminación de los excesos especulativos, a fin de asegurar que el proceso de ordenamiento y renovación urbana se lleva a cabo salvaguardando los intereses generales de la comunidad.
- Posibilitar la participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial, como medio de asegurar que tanto a nivel de la formulación propuesta, como de su realización, se procure satisfacer sus intereses, aspiraciones y necesidades.
- Propiciar y estimular la generación de una clara conciencia comunitaria sobre la necesidad vital de la preservación y recuperación de los valores ambientales.

A los efectos de la finalidad del presente estudio las principales prescripciones de la ley son las siguientes:

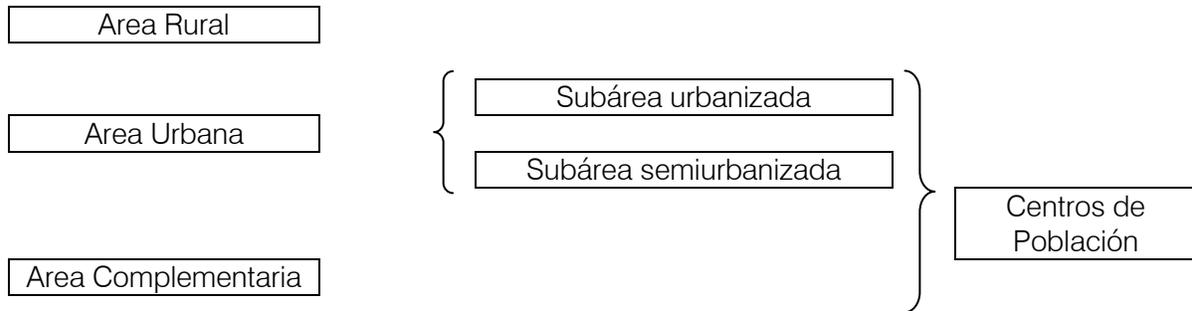
¹² Desde 2009 denominado Instituto Geográfico Nacional.

¹³ El cuerpo normativo original fue reformado sucesivamente por las leyes 9.116 y 10.128. Un texto ordenado fue aprobado por el decreto 3.389/87. Con posterioridad a este se aprobaron las leyes modificatorias 10.653 (promulgada el 11 de julio de 1988) y 10.764 (promulgada el 11 de mayo de 1989).

¹⁴ Después de más de cuatro años de intensos debates, en el mes de abril de ese año se aprobó la ley 8.051 de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Mendoza.

- a. Según el Capítulo II del Título II, los municipios delimitarán su territorio conforme el cuadro de posibilidades graficado en la Figura 9.

Figura 9 – Esquema de calificación primaria del suelo del DL 8912 / 77



- b. Las definiciones de la ley son las siguientes:
- Área Urbana: la destinada a asentamientos humanos intensivos, en la que se desarrollen usos vinculados con la residencia, las actividades terciarias y las de producción compatibles.
 - Subárea urbanizada: el o los sectores del área urbana, continuos o discontinuos, donde existen servicios públicos y equipamiento comunitario como para garantizar su modo de vida pleno. El o los perímetros de esta subárea comprenderán todos los sectores servidos como mínimo con energía eléctrica, pavimento, agua corriente y cloacas.
 - Subárea semiurbanizada: el o los sectores intermedios o periféricos del área urbana, que constituyen de hecho una parte del centro de población por su utilización como tal, con parte de la infraestructura de servicios y del equipamiento necesario, pero que una vez completados pasarán a constituirse en subáreas urbanizadas. A tal efecto deberá lograrse como prioridad el completamiento de la infraestructura de servicios y el equipamiento comunitario y la edificación de parcelas.
 - Áreas complementarias: los sectores circundantes o adyacentes al área urbana, en los que se delimiten zonas destinadas a reserva para ensanche de la misma o de sus partes constitutivas, y a otros usos específicos. Conforme el decreto 1.549/83 reglamentario, Artículo 6, el uso específico de las áreas complementarias es el agropecuario intensivo y la dimensión mínima de la parcela admisible para dicho uso no podrá ser inferior a la de la unidad económica que se fije.

Con respecto a la delimitación y dimensionado, el Capítulo III de la ley señala que las zonas podrán ser divididas en distritos y subdistritos y que las áreas, subáreas, zonas y espacios urbanos deberán delimitarse según usos.

Las principales determinaciones de interés para el presente estudio están contenidas en el Título III y son las siguientes:

- Establece condiciones mínimas obligatorias para aprobar áreas de extensión urbana.
- Clasifica jerárquicamente las vías de circulación pública y dicta anchos mínimos para cada clase.

- Reglamenta parámetros mínimos y máximos en lo que hace a la extensión de ocupación del suelo (F.O.S.), la intensidad de ocupación del suelo (F.O.T.) y, según el uso, la densidad poblacional.
- Las densidades poblacionales netas máximas para las distintas zonas urbanas y complementarias se fijan en función de la cobertura de las redes de infraestructura.
- Fija dimensiones mínimas de fraccionamiento de manzanas y de parcelas en función de las densidades que se proyecten. Las dimensiones mínimas en las zonas de baja densidad son de 12 m de ancho y 300 m² de superficie.
- Determina las cesiones obligatorias de suelo destinadas a espacios circulatorios, verdes, libres y públicos y a reservas para la localización de equipamiento comunitario de uso público en función de la cantidad de población a alojar.
- Reglamenta las restricciones de dominio que se aplican a parcelas con frente a cursos y espejos de agua y con frente al Océano Atlántico.
- Establece la obligatoriedad de dotar de redes de infraestructura en todo caso de creación, ampliación o reestructuración de núcleos urbanos y zonas de usos específicos diferenciando los estándares cuando se trata de áreas urbanas, zonas residenciales extraurbanas u otras zonas.

Respecto del último punto, se consideran infraestructura y servicios esenciales, en el área urbana, agua corriente, cloacas, pavimentos, energía eléctrica domiciliaria, alumbrado público y desagües pluviales; en las zonas residenciales extraurbanas, agua corriente, cloacas para sectores con densidades netas previstas mayores de 150 habitantes por hectárea, alumbrado público, y energía eléctrica domiciliaria, pavimento en vías principales de circulación y tratamiento de estabilización o mejorados por vías secundarias, desagües pluviales y en otras zonas, las que correspondan según el caso. Asimismo, siempre que las fuentes de agua se encuentren contaminadas o pudieran contaminarse fácilmente por las características del subsuelo, se exigirá el servicio de cloacas.

Adicionalmente, la consideración ambiental con respecto a la provisión de agua corriente y cloacas está presente en la regulación de la densidad poblacional neta máxima para las distintas zonas urbanas y complementarias (Artículo 37 y ss. de la ley), aclarando el decreto reglamentario 1.549/83 que “mientras no esté determinada la capacidad de la fuente de provisión de agua potable, la densidad máxima admisible para zonas que sólo tengan servicio cloacal será de 150 habitantes por hectárea”. Asimismo se considera la densidad poblacional a asignar en relación directa con la disponibilidad de áreas verdes y públicas.

Si bien en el Artículo 70 se establece que la responsabilidad primaria del ordenamiento territorial recae en el nivel municipal y será obligatorio para cada uno de ellos como instrumento sectorial, todas las reglamentaciones locales deben ser aprobadas previamente por el Poder Ejecutivo provincial luego de la intervención y dictamen de un conjunto de organismos provinciales competentes (Artículo 83). Esta circunstancia implica en los hechos la obligatoriedad de trámites y gestiones de los municipios ante distintos organismos provinciales en cada proyecto y/o modificación normativa que suelen demorar varios meses. De la misma forma, la aprobación de nuevos loteos (tanto sea en predios urbanos como en situaciones de ensanche o ampliación urbana) deben ser aprobados por diferentes oficinas que requieren largos y costosos procedimientos.

La ley y su decreto reglamentario contemplan asimismo las restricciones y límites al dominio que pueden imponerse. Conforme el Artículo 56 de la ley al crearse o ampliarse núcleos

urbanos, áreas y zonas, los propietarios de los predios involucrados deberán ceder gratuitamente al estado provincial las superficies destinadas a espacios circulatorios, verdes, libres y públicos y a reservas para la localización de equipamiento comunitario de uso público. Por el decreto 1.549/83 se establecen semejantes prescripciones para zonas residenciales extraurbanas, chacras, quintas y predios rurales.

Por último, es importante señalar el Artículo 59 de la ley: si los núcleos urbanos que se crean o amplían limitan con cursos o espejos de agua permanentes, deberá delimitarse una franja que se cederá gratuitamente al fisco provincial arbolada y parqueada, mediante trabajos a cargo del propietario cedente si la creación o ampliación es propiciada por él mismo. Si el espejo de agua está totalmente incluido en el predio del particular motivo de la subdivisión, se excluirá del título la parte ocupada por el espejo de agua.

III.3. La regulación en la ciudad de Córdoba

La docente e investigadora Celina Caporossi (2008) sintetiza muy claramente las ideas y principios que guiaron la planificación y regulación del crecimiento urbano en la ciudad de Córdoba en los últimos 40 años:

“Entre las décadas del ‘70 al ‘80 (del siglo pasado), la administración municipal, con el objetivo explícito de orientar los esfuerzos públicos (inversiones y políticas municipales) en un contexto de fuerte dependencia estatal, impulsará una abundante cantidad de estudios técnicos especialmente dirigidos a producir orden y regular la estructura física de la ciudad. El reconocimiento del crecimiento mono y radio céntrico de la estructura, la preocupación por la extensión de la mancha urbanizada caracterizada como ‘repentina, desordenada y con fuerte tendencia a la dispersión’ y la aceptación de que el crecimiento es resultado del ‘libre juego de las fuerzas económicas-sociales’, con una participación escasa y parcial por parte del Estado, se sintetiza con claridad en el documento elaborado por el Estado Municipal en 1973.¹⁵ El mismo no solo resume las principales inquietudes emergentes de varias décadas de industrialización, sino que también reconstruye una visión modélica de la ciudad que sentará las bases conceptuales y operativas de la planificación posterior. Hacia mediados de los ‘80, y en pleno período democrático, se elabora el cuerpo normativo que, sintetizando las experiencias de la planificación anterior (Diagnostico 1973, EDOU, EDOM de 1978/1979; en la escala regional: PLANDECOR, PLANDEMÉT de 1981), regulará el uso y fraccionamiento del suelo y una detallada normativa particular para el Área Central que, con modificatorias, se encuentra vigente actualmente (Ordenanzas: 8060/85, regula el Fraccionamiento del Suelo; 8133/85, regula localización de actividades económicas que impliquen uso del suelo industrial o asimilable; 8256/86, regula la Ocupación del Suelo; 8057/85; regula la Ocupación del Suelo y la Preservación de Ámbitos Históricos en el Área Central; 8248/85, regula la Preservación del Patrimonio Cultural y Arquitectónico Urbanístico). Los objetivos de la regulación del crecimiento quedaban resumidos de la siguiente manera: *‘Necesidad de compactar y consolidar el área urbanizada, con un mayor equilibrio de la densidad efectiva de población y restricciones al crecimiento desordenado, para lograr una racionalización y paulatino mejoramiento en la eficiencia de los servicios*

¹⁵ La autora se refiere al documento “Diagnóstico tentativo y alternativas de desarrollo físico para la ciudad de Córdoba” elaborado en 1973 por la Arq. María Elena Foglia.

urbanos; en la provisión de equipamiento periféricos básicos..., en la descentralización de funciones urbanas e integración de sectores inconexos y en la revalorización ambiental, paisajística y patrimonial' (Iros:87:11).¹⁶ Estos objetivos también quedarán explícitos en el texto de la Ordenanza 8060, sancionada en 1985, que regula el fraccionamiento de tierras en el Ejido Municipal”.

Tal como se expresa más arriba, en la ciudad de Córdoba operan un conjunto amplio de ordenanzas. Sin embargo el sistema normativo principal está constituido por cuatro normativas que regulan el ordenamiento territorial:

- Ordenanza N° 8060/85 que regula el fraccionamiento del suelo.
- Ordenanza N° 8057/86 que regula la ocupación del suelo en el Área Central.
- Ordenanza N° 8256/86 que regula la ocupación del suelo en Áreas intermedias y periféricas.
- Ordenanza N° 8133/85 que regula la localización de las actividades económicas que impliquen uso del suelo industrial o asimilable al mismo.

A partir de la emergencia de nuevas modalidades residenciales y comerciales, entre los años 90 y mediados de la presente década la Municipalidad aprobó algunas adaptaciones de las normativas urbanas. De tal forma, mediante la Ordenanza 8606/91 se regulan las Urbanizaciones Residenciales Especiales (también conocidas como barrios cerrados o clubes de campo) y en 2004 mediante la Ordenanza N° 10.761 se crea la zona normativa N1 destinada a urbanizaciones cerradas rurales de baja densidad.

Adicionalmente, mediante el Decreto Reglamentario N° 25/98 se ajustan las pautas para los loteos impulsados por cooperativas, mutuales y otras entidades intermedias sin fines de lucro que asocian a personas de escasos recursos para la ejecución de planes de viviendas económicas. En dicho Decreto se reglamentan los Artículos 127 a 131 de la Ordenanza 8060/85 en materia de lote mínimo y exigencias de infraestructura. Complementariamente se exime a estos emprendimientos de algunos derechos y timbrados y recientemente se los exime del pago de la contribución inmobiliaria durante 8 años.

Por último, en cuanto a la actividad comercial, se destaca la Ordenanza N° 9.843/98 que estipula las pautas de localización y los requisitos funcionales de las nuevas grandes superficies comerciales.

Como se dijo, la urbanización de tierras está regida por la Ordenanza N° 8.060 sancionada en el año 1985 aunque sufrió diferentes modificaciones en el transcurso del tiempo. Su articulado se estructura en 7 Títulos con muy detalladas reglamentaciones sobre diversos aspectos del proceso de subdivisión y urbanización. Sus determinaciones más importantes, a los efectos del presente estudio, son las siguientes:

- Divide el ejido de la ciudad en 11 zonas diferentes y para cada una de ellas establece diferentes dimensiones mínimas de parcela. Las dimensiones mínimas fijadas son de 10 m de ancho y 250 m² de superficie.
- Establece condiciones mínimas obligatorias para aprobar áreas de extensión urbana.

¹⁶ La autora se refiere a la publicación de la Municipalidad de Córdoba (1987) “Desarrollo Urbano: Reflexiones y acciones” cuyo autor es el Arq. Guillermo Iros.

- Clasifica jerárquicamente las vías de circulación pública y dicta anchos mínimos, retiros de edificación y normas de geometría vial para cada clase.
- Reglamenta una variada gama de restricciones de dominio en los casos de parcelas con frente a canales, cañadones y vías férreas.
- Determina las cesiones obligatorias de suelo destinadas a espacios circulatorios, verdes públicos y a reservas para equipamiento comunitario de uso público en función de la superficie total del predio a urbanizar.
- Establece la obligatoriedad de dotar de redes de infraestructura a toda nueva urbanización aunque la reglamentación se flexibiliza posteriormente en casos determinados y zonas específicas. Cada una de las redes cuenta con un detallado conjunto de especificaciones técnicas específicas respecto de su construcción.
- Los planes colectivos de vivienda y las urbanizaciones para radicación de población de Villas de Emergencia cuentan con un apartado de normas especiales.
- En el Título V se establecen los procedimientos de tramitación y aprobación y en el Título VI las infracciones y penalidades.

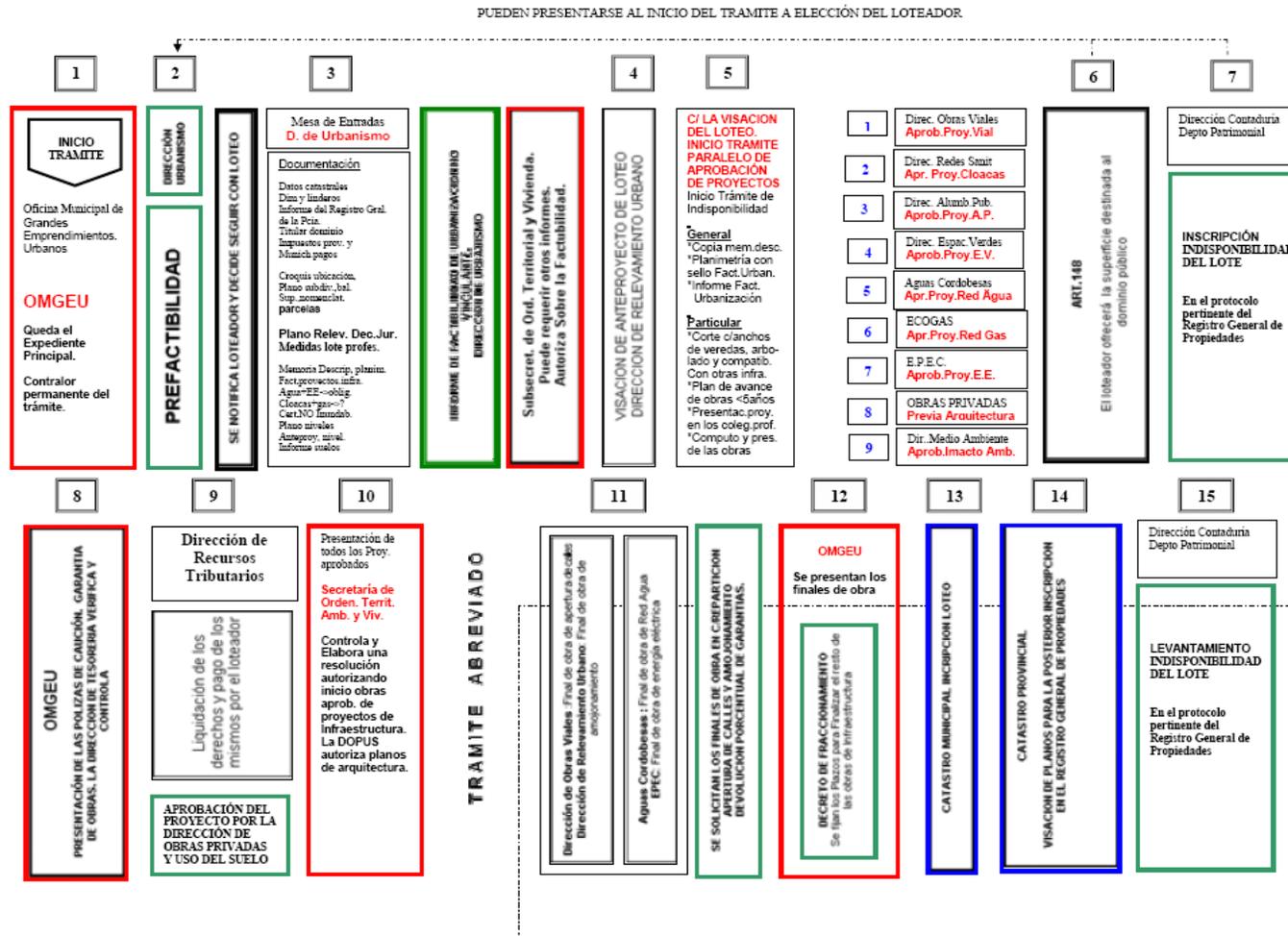
La tramitación de aprobación de una urbanización en la ciudad de Córdoba supone un lento tránsito del expediente respectivo por 15 fases de visación. El cursograma puede observarse en la Figura 10.

En síntesis, resulta importante resaltar, a los efectos de los objetivos del presente estudio, aquellas determinaciones de la Ordenanza que tienen efectos relevantes en términos del crecimiento de Córdoba y de funcionamiento del mercado del suelo:

- Se aumentan los estándares de urbanización vigentes hasta ese momento exigiendo a los desarrolladores la provisión de la infraestructura completa y aumentando las cesiones para espacios verdes y reservas de suelo para la construcción de equipamientos sociales.
- Se favorece la construcción de una periferia constituida predominantemente por lotes de 300 m² con ocupación en vivienda individual que da como resultado amplias áreas de muy baja densidad que plantea el problema de la absorción de los costos de las redes de infraestructura.
- Se delimitan áreas urbanizables con el objetivo de impedir el avance de la ciudad sobre el suelo rural protegido.
- Se intenta aumentar los niveles de consolidación urbana exigiendo a las nuevas urbanizaciones que su entorno adyacente cuente con por lo menos el 30% de los lotes edificados.

Figura 10 – Cursograma de aprobación de urbanizaciones en la Ciudad de Córdoba

ORDENANZA 8060 – CURSograma MODIFICADO DE APROBACIÓN DE URBANIZACIONES



Fuente: Ordenanza 8060 – Municipalidad de Córdoba

Diferentes actores de la ciudad, consultados para este estudio, expresaron la urgente necesidad de producir una amplia reforma de las normativas vigentes a fin de reducir los tiempos de tramitación de los loteos al mismo tiempo que instrumentar herramientas de castigo a la retención de suelo especulativo. Con mayor ambigüedad, las “Bases para el Plan Director de la Ciudad de Córdoba” (2008) expresan: “El conjunto de regulaciones respecto del fraccionamiento, uso y ocupación del suelo, y la edificación de la ciudad de Córdoba, constituye un ‘sistema normativo’ que no ha sido revisado (salvo modificatorias parciales) desde su elaboración a mediados de los años 80. Ante los desafíos planteados por el crecimiento de la ciudad y las nuevas maneras y formas de su construcción, presenta limitaciones para responder a requerimientos funcionales, ambientales, de manejo del suelo e inserción territorial de la ciudad, pero también a aquellos vinculados a su economía, por lo que es necesaria su revisión y adecuación a los nuevos requerimientos socio económicos y ambientales que enfrenta la ciudad”.

III.4. La regulación en la ciudad de Rosario

Rosario cuenta con una sólida tradición en materia de planificación y regulación urbanística desde el año 1935 en el que fue presentado el primer plan urbano de la ciudad. En 1968 se aprobó el plan regulador que estuvo vigente (con variadas actualizaciones y modificaciones) hasta la presentación en 2007 del nuevo Plan Director ¹⁷.

Desde 1991 fueron presentadas al Concejo Deliberante local diferentes versiones del Plan Director que actualizaban el Plan Regulador de 1968. Aunque estas no fueron aprobadas, en la práctica sirvieron de instrumento operativo para fijar los lineamientos para las obras públicas y actuaciones municipales que han tenido efectos muy importantes sobre el desarrollo urbano de Rosario. Uno de los principios fundamentales que guiaron las sucesivas presentaciones que tuvo el Plan en estas últimas dos décadas fue el de la necesidad de controlar y restringir firmemente el crecimiento expansivo de la periferia de la ciudad al mismo tiempo que promover operaciones intra-urbanas de reestructuración y de mejora de la calidad del tejido urbano consolidado.

Al igual que en el caso de Córdoba, un amplio menú de normas regulan actualmente la gestión urbana y la producción de loteos. Sintéticamente se pueden señalar las siguientes:

- El Código Urbano aprobado por Ordenanza N° 5727/93 que reglamenta el desarrollo físico espacial de la ciudad a través de normas de uso del suelo y de tejido en coordinación con las directivas establecidas del Plan Director.
- La Ordenanza N° 6492/97 de Urbanización (modificatoria de los capítulos 3 y 4 del Código Urbano) que tiene como finalidad regular el crecimiento urbano.
- Las ordenanzas complementarias relativas a tipologías específicas de actuaciones y las que precisan las condiciones generales a las que están sujetas las distintas modalidades de urbanización y/o subdivisión de la tierra dentro de la ciudad de Rosario:
 - o Ordenanza N° 4.766/89 Normas Urbanísticas Particulares del Trazado Oficial;

¹⁷ El Municipio de Rosario cuenta con facultades para adoptar decisiones normativas sobre el suelo urbano que se hallan expresamente detalladas en la Ley Provincial Orgánica de las Municipalidades N° 2.756/86.

- Ordenanza N° 4.769/92 Creación de una zona de consolidación del paseo Ribereño;
- Ordenanza N° 5.596/93 Conjuntos Habitacionales;
- Ordenanza N° 6.493/97 Fondo Municipal de Tierras; y,
- Decreto N° 1.520/00 Para barrios cerrados.
- Ordenanza N° 8.725/10 que suprime la figura de los barrios privado o cerrado y prohíbe la figura del club de campo en el ámbito del ejido urbano de Rosario.

A los efectos del presente estudio se analizará detenidamente la Ordenanza de Urbanización N° 6.492/97 que es el principal instrumento que regula los procesos de equipamiento y subdivisión del suelo definiendo al mismo tiempo diferentes modalidades de actuación.

De tal manera establece diversos mecanismos que permiten el desarrollo de fracciones de tierra a través de actuaciones urbanísticas integrales, capaces de absorber por si mismas los costos de la provisión e implementación de todos los elementos de infraestructura y equipamiento urbano exigidos.

La norma establece diferentes clasificaciones de suelo y define las condiciones para el desarrollo de los loteos, pero, adicionalmente, define programas de actuación, ligados a las distintas modalidades de producción del espacio urbano presentes en ella. En ese marco, determina los conceptos básicos relativos a la urbanización y subdivisión del suelo, los programas de actuación y su marco regulatorio, precisa objetivos, condiciones generales de las operatorias, ocupación máxima por zonas y distritos y establece las áreas a ceder al Municipio según niveles de exigencia y requisitos de infraestructura y equipamiento. Además estipula los procedimientos para la tramitación de los proyectos de urbanización, como así también las misiones y funciones de la Comisión Técnica de Urbanización que es el organismo creado para actuar en dichos procedimientos técnico administrativos.

El instrumento está estructurado en dos grandes bloques:

- a) División Urbana en distritos que incluye la clasificación urbanística del suelo y la división y delimitación de zonas y subzonas.
- b) Condiciones para la división y urbanización.

La norma clasifica el suelo, como en los casos anteriores, en dos grandes categorías: urbanizable y no urbanizable. Distingue tres áreas sujetas a urbanización: Area interior, Area de borde o de potencial expansión de la planta urbana y el Area de integración urbana rural. Para el suelo no urbanizable reconoce una sola: el Area de máxima protección rural. A su vez, las áreas se subdividen en subzonas con distintos niveles de exigencia en materia de superficies a ceder al Municipio, cobertura de redes de infraestructura y tamaño de los lotes.

Las obligaciones correspondientes al desarrollo urbanístico son obligatorias a cargo del propietario o desarrollador del inmueble e incluyen, entre otros componentes: a) la realización de obras de redes secundarias domiciliarias de servicios públicos (agua potable, desagües pluviales y cloacales, energía y teléfono) y b) las cesiones para parques y zonas verde, vías vehiculares y peatonales y para la dotación de los equipamientos comunitarios.

Las superficies correspondientes a las áreas verdes y equipamiento deben representar el 10% y el 5% respectivamente, del remanente de restar a la parcela original la superficie de las calles públicas y deberán cumplimentar con los distintos niveles de exigencia establecidos para cada zona y tipo de urbanización a realizar. Los programas de urbanización de Interés Social están también alcanzados por dichas exigencias. Las únicas excepciones son las operaciones de subdivisión simples de manzana existentes.

En todos los casos en que por razones de planeamiento las áreas ofrecidas al municipio con destino a espacio verde no respondan al interés municipal, ya sea por su ubicación relativa con respecto a otras áreas libres o por sus dimensiones que harían más aconsejable su relacionamiento con otras áreas de esparcimiento, la Municipalidad podrá exigir la cesión de tierras en otros sectores del municipio de igual valor al de la operación involucrada u optar por el pago en efectivo. En este caso, la donación deberá efectuarse con cargo expreso de ser destinada la adquisición por parte de la municipalidad, de tierras necesarias para la habilitación de espacios verdes o dotación de equipamiento y deberá formalizarse mediante un instrumento público quedando sujeta a la aprobación del Concejo Municipal.

IV. Metodología de recolección y medición

El trabajo se sustenta en el levantamiento, sistematización, tratamiento y articulación de información primaria cualitativa y cuantitativa de diversas fuentes, a partir de las cuales se generó un conjunto amplio de variables sobre el funcionamiento del mercado de suelo con particular atención en los precios y en el efecto que sobre estos tienen las regulaciones urbanísticas, las regulaciones y la gestión de las tramitaciones y las redes de infraestructura.

Diversas variables, por su propia naturaleza, son difíciles de observar con precisión (como por ejemplo el nivel de cumplimiento de las distintas regulaciones). En este estudio se realizó un esfuerzo particular para minimizar dichos errores de medición, pero ciertamente quedan espacios para profundizar en futuras investigaciones. Dada la escasez de análisis empíricos, estos análisis constituyen un primer avance para estudiar una problemática que hasta ahora ha sido relativamente ignorada.

IV.1. Relevamiento de precios y características de los inmuebles

A los efectos de analizar el comportamiento de los mercados de lotes, se realizó un amplio relevamiento de los precios y de las características de predios ofertados por los agentes inmobiliarios durante los meses de agosto y septiembre de 2010. La recolección de la información se llevó a cabo en nueve municipios de la segunda corona de expansión del Área Metropolitana de Buenos Aires (Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, José C. Paz, La Matanza, Moreno y Tigre) y en las periferias de las ciudades de Córdoba y Rosario.

Es importante señalar que las inmobiliarias brindaron información sobre el “precio ofertado” del terreno. Si bien el “precio ofertado” es en general superior al precio real por el cual se realiza la transacción, este es el único dato al que se puede tener acceso. Por otra parte, si

la diferencia entre precio ofertado y precio real es independiente de las variables analizadas, entonces los estimadores no resultan sesgados.

La metodología de recolección seguida fue la siguiente:

- Se elaboraron dos fichas de relevamiento: una destinada a la recolección de información de predios subdivididos (parcelas generadas) y otra destinada a fracciones a lotear.
- Las fichas recogieron, además del precio, cerca de cuarenta variables de cada predio relevado agrupados en las siguientes categorías: características dimensionales, características de la localización, normativa urbanística vigente, situación dominial, proyectos públicos y/o privados previstos en el entorno, disponibilidad de servicios, calidad urbano ambiental del entorno inmediato y atributos urbanísticos del terreno.
- El trabajo de campo se llevó a cabo en aquellos sectores de las periferias de las tres ciudades en las que se asientan predominantemente los sectores medios bajos y pobres. Para ello, a través de información censal,¹⁸ de cartografía urbana, de información normativa municipal y de fotografías satelitales se seleccionaron la totalidad de los radios censales que cumplían con el triple requisito de abarcar áreas de borde de la urbanización (con condiciones de ocupación del suelo urbanas, suburbanas y rururbanas), que contaran con zonificación urbanística predominantemente residencial y que tuvieran el 15% ó más de su población con Necesidades Básicas Insatisfechas¹⁹.
- En base a lo antedicho se recolectó la información completa de 431 terrenos según la siguiente segmentación: 236 en los nueve municipios seleccionados de Buenos Aires, 118 en Córdoba y 77 en Rosario. Es importante destacar, que inicialmente solo se levantaron datos de terrenos ubicados en una muestra aleatoria de los radios censales seleccionados en las tres ciudades. Sin embargo, en la medida que en ellos existía un número escaso de terrenos en venta, se recolectaron datos de predios ofertados en la totalidad de los radios censales que cumplían con la triple condición antedicha.
- Como se dijo, la información de los precios y de otras características básicas fue proporcionada por los agentes inmobiliarios que tenían en oferta los predios. El resto de los datos que se incluyeron en las fichas fueron recolectados de información municipal (con consultas a documentación y a funcionarios), de relevamientos visuales en campo y de análisis fotográfico y cartográfico.

El Cuadro 3 presenta la distribución de terrenos por municipalidad y tamaño de lote. Cerca del 75% de los terrenos relevados fueron de 10.000 metros cuadrados o menos.

¹⁸ La información correspondió al censo del año 2001 que era el último disponible a la fecha de los estudios.

¹⁹ El método NBI mide la pobreza estructural y califica a un hogar como "pobre" observando directamente los grados de satisfacción de ciertas necesidades consideradas esenciales. Se consideran hogares con NBI aquellos en los cuales está presente al menos uno de los siguientes indicadores de privación:

- Hogares que habitan viviendas con más de 3 personas por cuarto (hacinamiento crítico).
- Hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo).
- Hogares que habitan en viviendas que no tienen retrete o tienen retrete sin descarga de agua.
- Hogares que tienen algún niño en edad escolar que no asiste a la escuela.
- Hogares que tienen 4 ó más personas por miembro ocupado y en los cuales el jefe tiene bajo nivel de educación (sólo asistió dos años ó menos al nivel primario).

Cuadro 3 – Distribución de terrenos por localidad y tamaño

Localidad	Número de terrenos <= 10.000 m ²	Número de terrenos > 10.000 m ²	Total
Buenos Aires	194	42	236
Almirante Brown	21	12	33
Berazategui	22	0	22
Esteban Echeverría	25	4	29
Ezeiza	22	11	33
Florencio Varela	34	2	36
José C. Paz	11	1	12
La Matanza	20	3	23
Moreno	26	4	30
Tigre	13	5	18
Córdoba	79	39	118
Rosario	47	30	72
Total	320	111	431

IV.2. Recolección de información de agentes inmobiliarios, funcionarios municipales y provinciales e informantes claves

Simultáneamente al relevamiento de precios y características de los lotes ofertados, se realizaron entrevistas a agentes inmobiliarios, funcionarios municipales y provinciales e informantes claves con la finalidad de sistematizar información cualitativa referida a las siguientes variables: a) los factores causales que los agentes intervinientes adjudican a la escasa producción de parcelas servidas dirigidas a los sectores medios y pobres y b) la regulación y gestión de los trámites inherentes a la aprobación de loteos y a los procesos escriturarios.

Para ello se elaboraron cuestionarios escritos estructurados y semicerrados y, en base a ello, se consultó a 17 funcionarios municipales y provinciales y a 15 desarrolladores inmobiliarios y entidades intermedias productoras de vivienda social que actúan en los nueve municipios bonaerenses y en las ciudades de Córdoba y Rosario.

V. Resultados obtenidos

El presente capítulo resume los resultados de los análisis de la información relevada organizando su exposición en cinco subsecciones: las primeras cuatro presentan las principales variables de estudio y correlaciones simples con el precio, y la quinta sección presenta el análisis econométrico.

Cabe destacar, sobre todo para los lectores no familiarizados con un análisis estadístico, que las correlaciones simples que se presentan son a fines ilustrativos y no deben interpretarse como efectos causales. Por ejemplo, en una de las tablas que se aparece a continuación, se muestra que el precio promedio de los lotes con red cloacal es dos veces más alto que el precio promedio de los lotes sin red cloacal. Sería erróneo concluir a partir de este dato que la provisión de red cloacal *causa* un incremento en el precio del 100%, ya que los lotes con red cloacal difieren de los que no tienen red en un conjunto amplio de factores (como ser, son más propensos a tener otros servicios, a estar localizados más cerca del centro comercial, etc.) que también inciden sobre el precio. Es el análisis econométrico, el que, al controlar por los diferentes determinantes del precio, se acerca más a una interpretación causal.

V.1. Análisis de los precios y su relación con el tamaño, la localización y los atributos del entorno

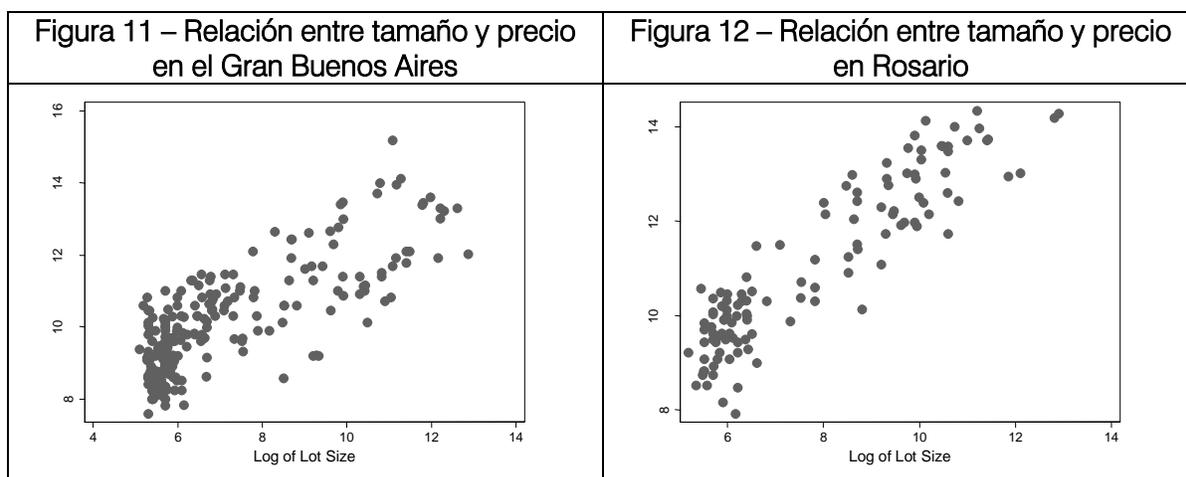
Los precios encontrados en las tres ciudades se muestran en el Cuadro 4.

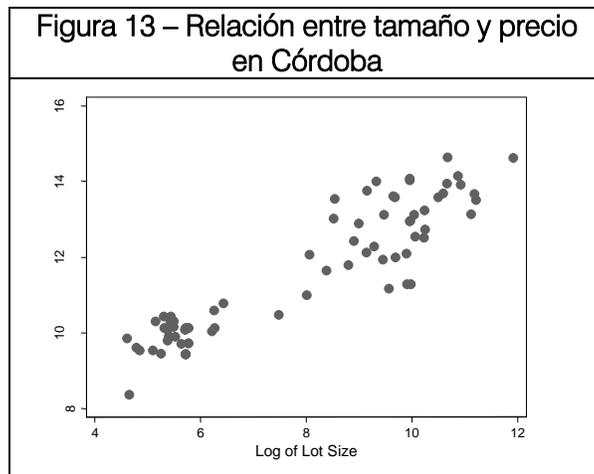
Cuadro 4 – Precio por m2 de parcelas y fracciones por ciudad

Localidad	Precio por m2 de parcelas menores a 10.000 m2 en U\$S	Precio por m2 de fracciones mayores a 10.000 m2 en U\$S
Buenos Aires*	43,0	8,6
Córdoba	43,9	18,5
Rosario	71,9	25,5

* Valor promedio de los nueve municipios analizados: Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, José C. Paz, La Matanza, Moreno y Tigre.

En las Figuras 11, 12 y 13 se presentan tres gráficos (uno para cada centro urbano estudiado) que tienen al tamaño del terreno en el eje horizontal y al precio del terreno (ambos en escala logarítmica) en el vertical. Como se observa, existe una relación positiva, tal como era de esperar, pero diferente de 1, lo cual sugiere que otros factores también influyen sobre el precio.



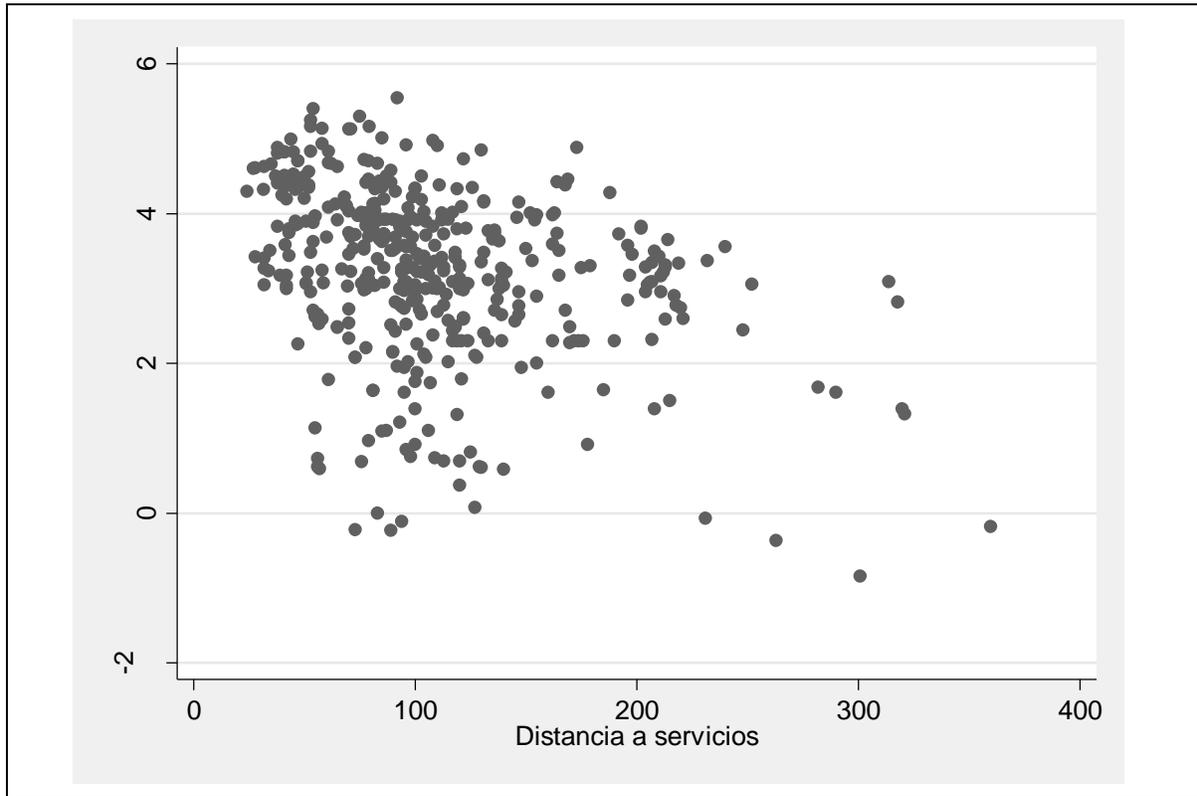


De los datos recolectados resulta que el precio promedio de un lote de 250 metros cuadrados con título legal y acceso a los servicios básicos era, a la fecha del relevamiento, de 111.000 pesos (utilizando un tipo de cambio de 4 pesos por U\$S). Este monto es 19 veces más elevado que el ingreso disponible anual de una familia pobre.²⁰ Es decir, si una familia pobre ahorrara cada centavo luego de haber cubierto la canasta básica de alimentos le tomaría 19 años adquirir formalmente una parcela con infraestructura básica. Si el lote incluyera una vivienda de características simples por valor de 80.000 pesos, el tiempo estimado necesario es de 33 años. Estos valores indican la dificultad que tienen las familias pobres para acceder a una vivienda propia dadas las grandes limitaciones que existen para acceder al crédito hipotecario.

La localización del terreno tiene un importante impacto sobre el precio. Como se sabe los precios de la propiedad raíz dependen en gran medida de las relaciones de proximidad y accesibilidad que un inmueble tiene respecto de diversos factores con atributos negativos y positivos de su entorno mediato e inmediato. La información recolectada permite determinar la distancia del terreno hacia un conjunto de servicios públicos (hospital, escuela, transporte público, policía, parque), al centro de la localidad y a los centros comerciales, a las vías de circulación principales, a los basurales o a focos contaminantes, etc. En la Figura 14 se observa que el precio por m² es mayor entre los lotes que se encuentran a una menor distancia de los servicios públicos (utilizando un índice de distancia definido como la sumatoria de la distancia del lote y el hospital, la escuela, el espacio verde, la comisaría y la parada de transporte público más cercana).

²⁰ La información de ingresos resulta de la Encuesta Permanente de Hogares del segundo trimestre del 2010.

Figura 14 – Precio por m2 y distancia a servicios públicos



V.2. Análisis de los impactos de la dotación de infraestructura

El impacto que tiene sobre los precios finales de los terrenos la dotación de los servicios de infraestructura resulta una variable particularmente importante ya que, como se puede observar en el Capítulo anterior, las regulaciones en Argentina requieren a los desarrolladores la provisión obligatoria de un conjunto amplio de dichos servicios en los nuevos loteos urbanos.

En el Cuadro 5 se presenta el precio medio por m2 de lotes con y sin servicios. Como cabría esperar, los terrenos con agua corriente, gas, cloaca, desagüe, electricidad, iluminación y calles pavimentadas tienen un precio mayor que los terrenos que no cuentan estos servicios.

Cuadro 5 – Precios medios por m2 según existencia ó inexistencia de redes de infraestructura

Red de infraestructura	Precio con servicio en U\$S/m2	Precio sin servicio en U\$S/m2
Agua potable por red	53,0	32,3
Red cloacal	80,8	35,1
Red de gas natural	57,8	25,1
Pavimento	52,2	32,1

Como se puede observar en el Cuadro 5, la diferencia entre el precio de un terreno con servicio de agua potable por red y uno sin dicho servicio es de 20,7 U\$S/m2. Al mismo tiempo, la diferencia de precios encontrada entre un terreno con y sin red cloacal resultó ser de 45,7 U\$S/m2. Estas diferencias de precio se explicarían por un conjunto amplio de razones (por ejemplo: los lotes con servicio de agua ó de cloacas son más propensos a tener otros servicios de infraestructura o a estar localizados más cerca de equipamientos ó centros comerciales, etc.) y no sólo por el acceso al servicio. Dicho esto, ambas diferencias resultan ser cuantiosas teniendo en cuenta que según los análisis de precios realizados por el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires ²¹, la incidencia del costo de construcción y provisión de la red pública de agua potable para una parcela tradicional de 300 m2 era de 3,7 U\$S/m2 y para la construcción y provisión de la red cloacal de 5,6 U\$S/m2. Esto sugiere la necesidad de analizar la fuerte incidencia que tiene sobre los precios la escasez de cobertura de los diferentes servicios de infraestructura.

V. 3. Análisis de los impactos de las normas que regulan los derechos de propiedad

Como se dijo más arriba, una de las variables relevantes indagadas es el efecto que tiene contar con el título de propiedad en condiciones óptimas en los mercados de suelo de las áreas urbanas en expansión.

Los datos recolectados indican que aproximadamente el 70% de los terrenos en Buenos Aires tienen el título en condiciones óptimas y que, para la muestra total incluyendo Córdoba y Rosario, la cifra es del 81% ²². Estos valores revelan que en el mercado inmobiliario de las áreas periféricas estudiadas existe un marcado nivel de informalidad máxime si se considera que la muestra excluyó la oferta de terrenos ocupados de manera ilegal ²³.

El análisis de los datos recolectados indica que el precio promedio por metro cuadrado de un lote con título legal es de 43 U\$D comparado con 30 U\$D para los lotes sin título. Esta diferencia de precios se explicaría por un conjunto de razones, entre las cuales se destaca el

²¹ Incidencia calculada en base al estudio de costos realizado para la implementación del Programa de Lotes con Servicios (Instituto de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires – Ministerio de Infraestructura) en el mes de agosto de 2010. Los precios fueron establecidos para obras ejecutadas por empresa incluyendo ganancia empresaria, costos generales, costos financieros e impuestos.

²² La información recolectada sobre la tenencia de título en condiciones óptimas fue brindada por la inmobiliaria, y debido a que este es un dato sensible desde el punto de vista legal, muy posiblemente contenga errores. Pero esta es la única información que se logró recolectar al respecto.

²³ Sólo se analizó una muestra representativa de terrenos vacantes deshabitados.

hecho de que contar con un título de propiedad en condiciones óptimas es costoso en Argentina debido a un conjunto de razones entre las cuales sobresalen dos:

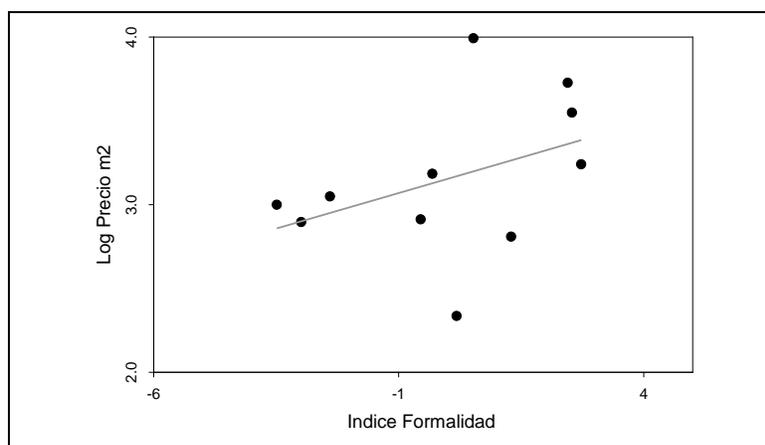
- a. Por un lado, el requisito imprescindible de contratar a un profesional escribano cuya oferta de servicios se encuentra regulada por un número de profesionales habilitados a ejercer la profesión por distrito. Esta circunstancia hace que la oferta sea acotada por jurisdicción.
- b. Por otra parte, debido a que las transferencias de inmuebles se encuentran grabadas por impuestos y tasas, lo que hace que el precio de una escritura traslativa de dominio oscile entre el 7% y el 10% del valor de transferencia.²⁴

A los efectos de analizar los impactos que tiene la legalidad dominial en los precios promedios del suelo de los diferentes municipios estudiados, se creó un Índice de Formalidad que combina tres variables:

- a. el porcentaje de viviendas construidas en terrenos de ocupación informal en el municipio ²⁵;
- b. el porcentaje de viviendas construidas en terrenos con título de propiedad en condiciones óptimas ²⁶;
- c. el porcentaje de terrenos baldíos con título de propiedad según surgió de los datos recolectados.

El Índice resulta de la suma de las dos últimas variables menos la primera, todas estandarizadas ²⁷. Como se observa en la Figura 15, los precios son más elevados en las localidades que presentan los mayores niveles de formalidad.

Figura 15 – Índice de Formalidad y precio promedio por m2



²⁴ Cabe señalar que debido a estas circunstancias, el gobierno de la provincia de Buenos Aires realiza escrituraciones gratuitas para los sectores más vulnerables por medio de la Escribanía General de Gobierno (Ley 10.830). Así también por medio de la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda se realizan transferencias o regularizaciones dominiales en el marco de la Ley 24.374 abonando el 1% del valor fiscal del inmueble.

²⁵ La fuente de la información es la censal con verificación de los funcionarios municipales.

²⁶ Idem nota anterior.

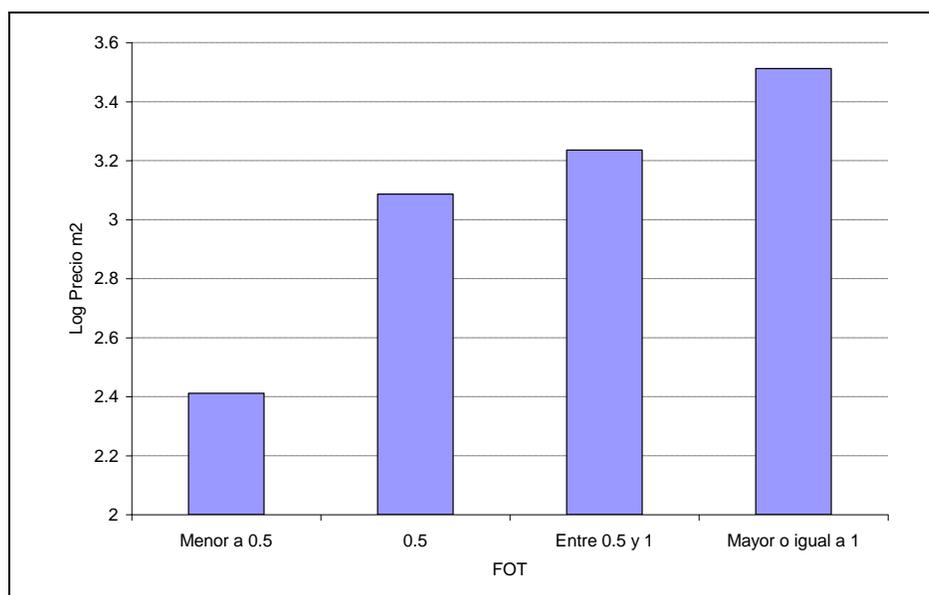
²⁷ Cada variable se estandariza restando la media y dividiendo por el desvío estándar.

V. 4. Análisis de los impactos de las variables que regulan el uso de los terrenos

A los efectos de analizar la incidencia en los precios de las normas que regulan el uso y ocupación de los lotes, se optó por estudiar los efectos del indicador más común entre las legislaciones urbanísticas de las tres ciudades que es el factor de ocupación total (FOT). El FOT establece el límite máximo de construcción (relación m² construidos / m² de superficie del lote) y por lo tanto es el parámetro más directo de los niveles de edificabilidad que cada legislación permite en las diferentes zonas urbanas y suburbanas. Esto significa que un valor bajo del FOT limita al propietario a tener menor cantidad de opciones de uso del terreno.

En los terrenos analizados en Buenos Aires, Córdoba y Rosario el valor FOT varía entre 0,07 y 2; y la Figura 16 muestra una correlación muy clara donde los lotes con mayor valor FOT tiene un precio más alto.

Figura 16 – Relación entre FOT y precio promedio por m²



V.5. Análisis de los impactos de la tramitación de los permisos de urbanización

Los procesos de producción de suelo urbanizado en las áreas de borde urbano alteran profundamente sus cualidades y atributos originales y, como consecuencia de ello, la estructura de los precios no sólo de su entorno cercano sino de toda la ciudad.

Por esta razón, y con el fin de analizar los impactos de la regulación del fraccionamiento de suelo en los precios de las ciudades estudiadas, se construyeron un conjunto indicadores de medición de lo que podría denominarse "exigencia regulatoria". Para dicho fin se encuestó a desarrolladores y a funcionarios públicos y se estudiaron y analizaron las normativas vigentes. Asimismo se utilizó un conjunto amplio de variables para capturar los diferentes aspectos del marco regulatorio y su implementación práctica. En base a dicha

información se crearon tres subíndices y un índice general, los cuales se describen a continuación.

Basado en las normas presentadas en la Sección 3 anterior, se resumieron los principales topes mínimos o máximos que regulan las variables del proceso de loteo en las tres ciudades. En general, se observa que las normas para urbanizar tienen parámetros relativamente exigentes (particularmente en lo que se refiere a provisión de infraestructura) y además resultan ser similares en las tres ciudades (aún cuando en Córdoba existe cierta flexibilidad para aquellos casos de loteos dirigidos a sectores de bajos recursos). La síntesis comparativa se presenta en el siguiente Cuadro.

Cuadro 6 – Comparación entre regulaciones exigidas para la urbanización en las tres ciudades estudiadas

Regulación proceso loteo	Buenos Aires	Córdoba	Rosario
Tamaño mínimo lote	300 m ²	250 m ²	300 m ²
Ancho mínimo calle	15 m	12 m	18 m
Porcentaje mínimo de la fracción asignada a espacios verdes	10%	10%	10%
Porcentaje mínimo de la fracción asignada a reserva para equipamiento comunitario	4%	5%	5%
FOS	0,60	-	Variable y solo aplica en algunas áreas
Provisión mínima de infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> - Agua corriente - Cloacas - Desagüe pluvial - Alumbrado - Electricidad - Pavimento 	<ul style="list-style-type: none"> - Agua corriente - Cloacas - Desagüe pluvial - Alumbrado - Electricidad - Pavimento - Red de Gas 	<ul style="list-style-type: none"> - Agua corriente - Cloacas - Desagüe pluvial - Alumbrado - Pavimento
¿Incluye la normativa alguna excepción a las reglas anteriores en los casos de loteo popular?	Si, aunque a través de trámites de difícil obtención.	Automático a través del Decreto Reglamentario N° 25/98. Permite lotes de 162 m ² y menor exigencia de infraestructura.	Si, aunque a través de trámites de difícil obtención.

A fin de complementar el análisis anterior, se recolectó información directa de desarrolladores y funcionarios públicos. En la encuesta realizada se presentó a los diferentes agentes implicados un listado de 12 factores que pueden reducir la oferta privada de lotes dirigidos a sectores de bajos ingresos y se pidió que los ordenen de acuerdo a su importancia. Los resultados sintetizados de dichas encuestas se presentan en el Cuadro 7 donde un valor más elevado significa que dicho factor es una importante barrera para la producción de suelo urbanizado.

Cuadro 7 – ¿Qué factores reducen la inversión privada en el desarrollo de loteos para sectores de ingresos medios y bajos?

Causas que reducen el desarrollo privado de loteos populares	Buenos Aires	Córdoba	Rosario
El proceso de tramitación y aprobación de un loteo tiene múltiples trabas burocráticas en los Municipios y resulta muy caro. Incertidumbre para obtener el permiso legal para lotear.	12	12	7
Las exigencias normativas en materia de construcción de redes de infraestructura no se pueden cumplir porque requieren una gran inversión.	11	7	9
El proceso de tramitación y aprobación de un loteo tiene múltiples trabas burocráticas en la Provincia y resulta muy caro. Incertidumbre para obtener el permiso legal para lotear.	10	4	6
La demanda no es confiable porque es poco solvente y/o tiene una gran fragilidad laboral. Esto hace muy riesgoso el negocio de la venta en cuotas de los lotes.	9	5	12
La demanda, especialmente la de los sectores medios-bajos, consigue lotes en el mercado informal más baratos y no les interesa demasiado tener los “papeles” al día. Esto es así porque saben que ninguna autoridad les cuestionará la tenencia y en el largo plazo terminarán regularizando la situación.	8	1	11
No existe mucha oferta de fracciones para lotear. A los propietarios les conviene más dejar la tierra vacante a la espera de valorización que hacer el proyecto y los tramites para lotearla, invertir y venderla.	7	11	6
Dificultad para obtener el capital para financiar el proyecto. No existe o es muy caro el financiamiento para la construcción de las obras y de las redes de infraestructura exigidas.	6	10	9
La rentabilidad final del negocio es baja y, en general, no compensa adecuadamente los tiempos que demandan los trámites, las inversiones en obras y el esfuerzo de trabajo en todo el proceso.	5	9	4
El costo financiero del crédito a mediano / largo plazo para el pago en cuotas de los lotes es muy alto y reduce las posibilidades de la demanda.	4	2	10
Los propietarios del suelo exigen tener una alta tasa de ganancia en el negocio que eleva los precios finales de los lotes.	4	6	3
Las exigencias de las normas urbanísticas en materia de cesiones para calles, espacios verdes y equipamiento comunitario son muy elevadas.	2	3	1
Las exigencias de las normas urbanísticas en materia de medidas mínimas de lotes son muy difíciles de cumplir. Adicionalmente, la demanda requiere lotes más chicos.	1	8	2

Nota: Escala de 1 (factor de menor importancia) a 12 (factor más importante)

Como se puede observar, en Buenos Aires y Córdoba el principal obstáculo señalado por los entrevistados es el marco regulatorio respecto de las tramitaciones, en parte porque las aprobaciones son complejas e inciertas y también por las rígidas exigencias urbanísticas en loteos para sectores de escasos recursos. En Rosario, en cambio, los agentes consultados señalan a la vulnerabilidad de la demanda (es decir, los bajos y volátiles ingresos de la población de bajos ingresos) como la principal barrera.

La importancia del marco regulatorio, tanto en el proceso de aprobaciones como en el requisito de proveer infraestructura se observa al considerar su participación en la estructura de costos de un proyecto de loteo. De acuerdo a la opinión de los desarrolladores, el costo de obtener los permisos para el loteo representa, en promedio, un 9% del costo total y el costo de proveer infraestructura representa aproximadamente el 27%.

Adicionalmente se consultó a los funcionarios públicos sobre el tiempo promedio que demanda obtener un permiso de loteo en sus jurisdicciones ²⁸. Los resultados se muestran en el Cuadro 8.

Cuadro 8 – ¿Cuánto tiempo insume obtener el permiso municipal para lotear?

Distrito	Duración (meses)
Almirante Brown	7,5
Berazategui	4,5
Esteban Echeverría	15,0
Ezeiza	10,5
Florencio Varela	21,0
José C. Paz	4,5
La Matanza	3,0
Moreno	15,0
Tigre	3,0
Córdoba	22,0
Rosario	12,0

Como se observa, los resultados presentan una gran variabilidad: mientras que en Córdoba los trámites tienen una duración promedio de 22 meses, en Rosario es de 12 meses y en Buenos Aires oscilan desde los 3 meses en Tigre a 21 meses en Florencio Varela.

Al mismo tiempo, la opinión relevada de los desarrolladores no es totalmente coincidente: según este grupo, tramitar y aprobar un proyecto de loteo tarda 44 meses en Córdoba, 27 en Rosario y 31 en Buenos Aires.

Como se expresó anteriormente, en base a la información recolectada se crearon tres subíndices y un índice general dirigidos a medir las características del marco regulatorio. El primer subíndice captura la complejidad que conlleva el proceso de aprobación de loteo en

²⁸ Los tiempos promedios corresponden a aquellos trámites que cuentan desde su inicio con la información y documentación exigida en regla y ordenada y no requieren para su aprobación de excepciones a las normativas urbanísticas.

las 11 jurisdicciones analizadas (Índice de Complejidad de Trámites). Resulta de combinar la información sobre los tiempos promedio de loteo (de acuerdo a la opinión de funcionarios públicos), los costos de obtener los permisos de loteo (de acuerdo a la opinión de los desarrolladores) y un ranking subjetivo de la dificultad e incertidumbre de obtención de aprobaciones de loteo. Cuánto más elevado resulta el valor del índice, más lento, costoso e incierto es el trámite de obtención del permiso de loteo.

Adicionalmente, se construyeron otros dos subíndices: El Índice de Provisión de Infraestructura, que está basado en el análisis de la normativa y en las opiniones de los desarrolladores y funcionarios respecto tanto de los requisitos existentes como del costo que conlleva cumplir con los mismos y el Índice de Normas Urbanas, que resulta de combinar el análisis de la normativa regulatoria de las características que debe cumplir la urbanización (como por ejemplo el tamaño mínimo de lote, las cesiones de espacios públicos, etc.) y la opinión de desarrolladores y funcionarios consultados a este respecto. Por último se triangularon los tres subíndices para construir un Índice General que se denominó Índice de Regulación de Loteo.

Figura 17 – Relación entre el Índice General de Regulación de Loteo y el Índice de Formalidad

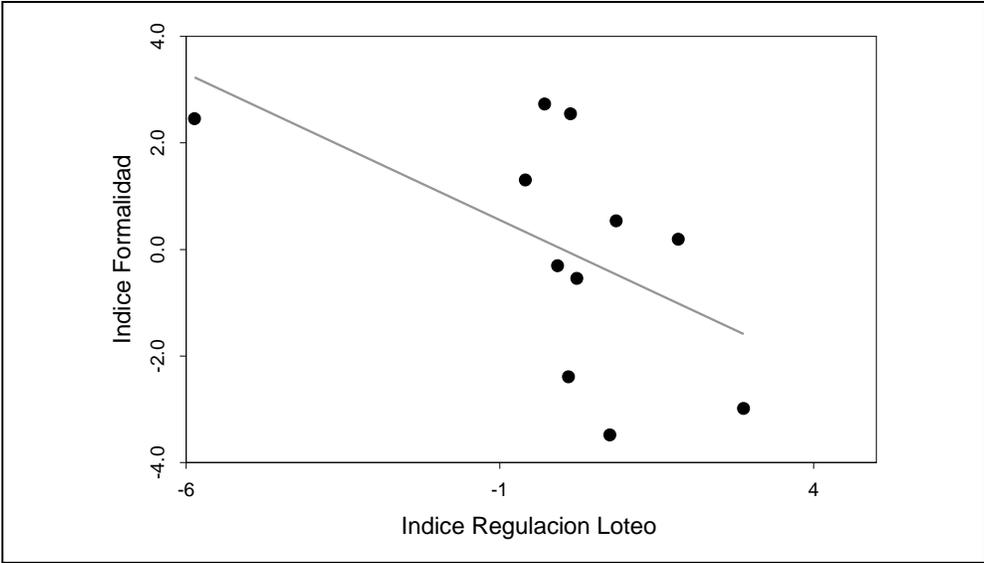
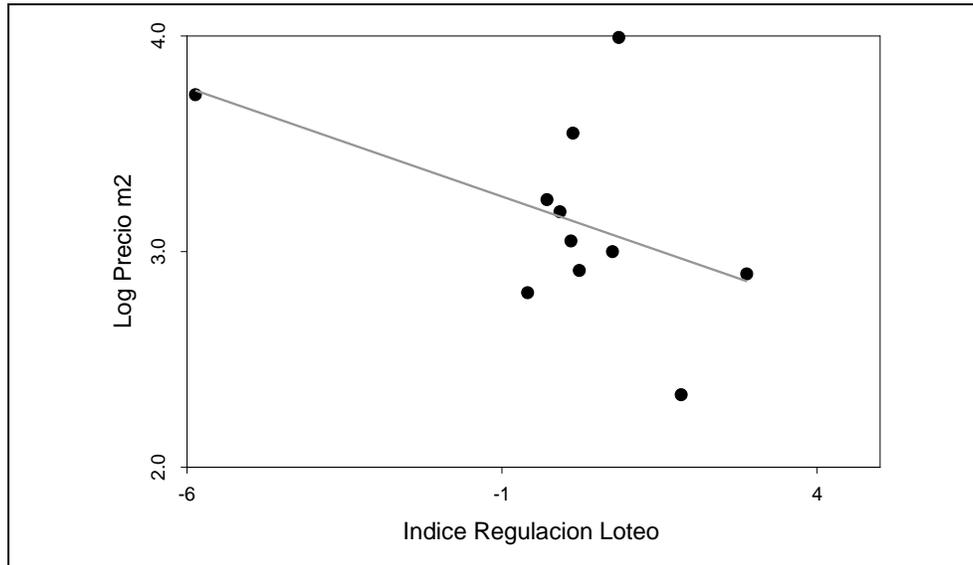


Figura 18 – Relación entre Índice de Regulación de Loteo y precios del suelo por m2



Como se observa en las Figuras 17 y 18, el Índice General de Regulación de Loteo está negativamente correlacionado tanto con el Índice de Formalidad como con el precio del suelo por metro cuadrado. Esto significa que en las jurisdicciones donde las normas para el desarrollo formal de loteos son más exigentes, costosas, complejas e inciertas, se observa mayor informalidad y menores precios del suelo.

V.6. Análisis estadístico y econométrico de la información

El modelo estadístico utilizado explota las variaciones entre lotes, municipalidades y ciudades. Se estiman diferentes versiones del siguiente modelo:

$$(1) \text{ Precio}/m^2_{ijc} = \beta \text{Regulación}_{ijc} + \alpha \text{DerechoPropiedad}_{ijc} + \gamma \text{Infraestructura}_{ijc} + \delta \mathbf{X}_{ijc} + \varepsilon_{ijc},$$

donde la variable dependiente Precio/m^2_{ijc} es el precio de la tierra por metro cuadrado en la ciudad i , municipalidad j y terreno c . \mathbf{X} es un vector de variables de control que incluye la localización del lote. El objetivo principal es estimar los coeficientes β , α , y γ . Todos los modelos se estiman con la técnica de Mínimos Cuadrados Ordinarios (OLS) con errores estándar robustos.

En el Cuadro 9 se presentan las definiciones y estadísticas básicas de las variables que fueron utilizadas en el análisis econométrico.

Cuadro 19 – Estadísticas básicas

Variable	Descripción	Media	Des. Est.
Precio	Log precio del terreno en U\$D	10,619	1,681
Tamaño	Log tamaño del terreno en m2	7,400	2,106
Distancia CBD	Suma de distancia al distrito central y centro comercial (kilómetros)	9,582	5,246
Distancia a servicios públicos	Suma de distancia al hospital, escuela, plaza, policía y parada de transporte público (kilómetros)	10,828	5,576
Distancia a villa miseria	(En kilómetros)	1,639	1,478
Basural	Presencia de basural en la cercanía (No=0, Alta=4)	0,429	0,762
NBI	Índice de necesidades básicas insatisfechas	15,572	5,758
Barrios cerrados	Numero de barrios cerrados en el municipio	21,341	20,296
Servicios de Infraestructura	Suma de agua, red de gas, cloaca, desagüe pluvial, electricidad, iluminación, calle pavimentada (0 a 7)	3,462	1,737
Título legal	El lote tiene el título en condiciones óptimas (si = 1)	0,814	0,389
FOT	Factor ocupación total	7,013	2,062
Mediana FOT vecindad	Mediana del FOT en el distrito	6,357	0,783
Zonificación vivienda	Si = 1	0,729	0,445
Zonificación Comercial	Si = 1	0,350	0,478
Zonificación Industrial	Si = 1	0,189	0,392

Los resultados de los análisis se presentan en el Cuadro 10.

La primera columna solo incluye el tamaño y características de la localización y cercanía a servicios del lote. Todas las variables tienen el signo esperado y son estadísticamente significativas: los lotes ubicados a mayor distancia del centro comercial y de servicios públicos tienen un valor menor, así como aquellos ubicados mas cerca de un basural. El entorno socioeconómico también tiene la incidencia esperada, con lotes más costosos en las zonas de menor NBI, mas alejados de asentamientos precarios y con mayor cercanía a los barrios cerrados. Este conjunto de variables tiene algo poder explicativo ($R^2=0,59$), capturando casi el 60% de la variación en los precios.

Las columnas 2, 3 y 4 incorporan las variables explicativas de mayor interés. El acceso a Servicios de Infraestructura (que es la suma de acceso a siete servicios: agua, gas en red, cloaca, desagüe pluvial, electricidad, alumbrado y pavimento) está positivamente correlacionada con el precio como era de esperar. Cada elemento adicional de infraestructura produce, en promedio, un incremento del precio del 10%.

El precio por metro cuadrado de un lote con título legal es aproximadamente un 15% superior al de un lote sin título y los lotes ubicados en localidades donde el nivel de formalidad es más elevado son también más caros.

Los lotes con un FOT mas elevado, es decir, con menores restricciones a la construcción, tienen un precio más elevado con un coeficiente de entre 0,1 y 0,15 lo cual indica que obtener un incremento del FOT del 10% produce un incremento en el precio por m2 de entre 1% y 1,5%. Adicionalmente, se observa que los lotes son más caros cuando el FOT de los lotes vecinos es más bajo. Finalmente, los lotes que tienen zonificación comercial o industrial (que son los usos que aparecen con menor frecuencia en la muestra) tienen un precio más elevado respecto a aquellos que sólo tienen como uso permitido la construcción de vivienda.

Cuadro 10 – Resultados OLS para variable dependiente Log Precio m2

	Variable	(1)	(2)	(3)	(4)
Tamaño, localización y servicios	Tamaño	-0,418 (0,026)	-0,487 (0,066)	-0,491 (0,066)	-0,502 (0,065)
	Distancia CBD	-0,005 (0,001)	-0,006 (0,001)	-0,005 (0,001)	-0,004 (0,001)
	Distancia servicios	-0,003 (0,001)	-0,001 (0,001)	-0,001 (0,001)	-0,002 (0,001)
	Distancia villa miseria	0,006 (0,003)	0,003 (0,003)	0,002 (0,003)	0,002 (0,003)
	Basural	-0,207 (0,050)	-0,172 (0,050)	-0,187 (0,052)	-0,154 (0,050)
	NBI	-0,083 (0,007)	-0,080 (0,012)	-0,050 (0,016)	-0,024 (0,017)
	Barrio cerrados	0,014 (0,003)	0,011 (0,004)	0,010 (0,003)	0,009 (0,004)
	Infraestructura, derechos de propiedad y regulaciones de uso	Servicios Infraestructura	-	0,111 (0,029)	0,108 (0,029)
Titulo Legal		-	0,162 (0,096)	-	0,192 (0,097)
Indice de Formalidad		-	-	0,114 (0,036)	0,170 (0,038)
FOT del lote		-	0,126 (0,072)	0,135 (0,072)	0,109 (0,074)
Mediana FOT vecindad		-	-0,158 (0,075)	-0,179 (0,073)	-0,177 (0,070)
Zonificación vivienda		-	-	-	-0,428 (0,122)
Zonificación comercial		-	-	-	0,197 (0,083)
Zonificación industrial		-	-	-	0,053 (0,148)
R2		0,583	0,606	0,614	0,639

Nota: El número de observaciones es 431. Errores estándar robustos entre paréntesis.

VI. Conclusiones generales y recomendaciones de políticas

Como se dijo en el primer acápite, el presente estudio analiza empíricamente algunos aspectos inherentes al mercado de suelos urbanos dirigidos a sectores de ingresos medios y bajos en las periferias de los tres aglomerados más importantes de la Argentina. La hipótesis principal que guió el trabajo es que en ellos se verifica una importante reducción de la oferta de suelo formal lo cual agrava la situación de informalidad y precariedad socio urbana de los grupos de menores ingresos debido a la articulación de diferentes variables entre las cuales se analizaron tres en forma particularizada:

- a. factores asociados a la regulación y gestión de las tramitaciones de subdivisión y transmisión de dominio del suelo (ó de derechos de propiedad);
- b. factores asociados a la cobertura y la disponibilidad de los servicios de infraestructura;
- c. factores asociados a la regulación urbanística.

En ese marco, el trabajo se basó en la medición del impacto que tiene cada elemento sobre el precio. Es decir, no sólo se testeó la relación cualitativa entre un atributo del terreno y el precio, sino que además se brinda un estimado del impacto cuantitativo que tiene cada atributo sobre el precio.

Durante el desarrollo de la etapa de levantamiento de precios, la primera cuestión que tomó especial relevancia fue la efectiva comprobación de la reducida oferta de suelo en los sectores de borde urbano en los que predominantemente viven familias de escasos recursos. En las áreas relevadas de nueve municipios del Gran Buenos Aires pudieron obtenerse datos de solo 236 lotes y fracciones en venta, en Córdoba de 118 y en Rosario de 72. Esto estaría mostrando un importante proceso de retención del suelo de periferia apto para urbanizar en manos de sus propietarios en espera de una mayor valorización a pesar de la existencia de un alto nivel de demanda y de la continuidad, en los años 2010 y 2011 en los que se hicieron los estudios, de los escenarios de crecimiento económico que se verifican en el país desde 2003.

Esta situación podría explicarse por una combinatoria amplia de causas de las cuales sobresaldrían las dos siguientes:

- Como muestra acabadamente el estudio en el Capítulo anterior (V. Resultados obtenidos), hay un conjunto de factores que tienden a desincentivar la inversión dirigida a la producción de suelo urbanizado (trámites largos e inciertos, altos costos de transacción, escasa cobertura de redes maestras de servicios, alto costo del financiamiento para la construcción de las redes domiciliarias, etc.).
- Aunque no fue objeto de análisis particular en este estudio, la bibliografía consultada es coincidente en señalar que el impuesto inmobiliario que rige en las tres ciudades es bajo, se aplica sobre valuaciones poco actualizadas y, por lo tanto, no tiene la capacidad para operar como herramienta de política para desestimular la retención de suelo vacante.

Es justamente el alto grado de inmuebles vacantes existente en las tres periferias un elemento importante para explicar, además, los mayores costos que se deben afrontar en la provisión de las infraestructuras que, por otro lado, son de cumplimiento instantáneo²⁹ y obligatorio en los loteos.

Todo lo anterior beneficia la adopción de mecanismos de especulación rentista con bienes inmuebles ociosos que, al final del proceso, contribuyen decisivamente a elevar aún más los precios finales del suelo ofertado con un claro perjuicio sobre las familias más pobres.

En el marco analizado y según los cálculos de este estudio, adquirir formalmente una parcela localizada en barrios adyacentes ó cercanos a la periferia de las tres ciudades estudiadas que cuente con acceso a los servicios básicos requiere aproximadamente 19 años de ahorros de una familia de bajos recursos. Esta relación es la evidencia más clara de las importantes dificultades que tiene este segmento de la población para lograr el acceso a un lugar digno para vivir teniendo además en consideración la casi imposibilidad de acceso al crédito hipotecario. Esto supone la imperiosa necesidad de revisar las tradicionales políticas que se han aplicado en la Argentina de forma que permita aumentar la oferta, reducir los costos y, al mismo tiempo, expandir el acceso al crédito³⁰.

Entre las causas más importantes que explican esta situación, la investigación permitió profundizar las siguientes:

- a. La cuestión de la formalidad en la tenencia de la tierra ha sido foco en América latina de un muy importante debate en los últimos 30 años. El trabajo ha permitido verificar que obtener un título de propiedad en condiciones óptimas en Argentina es costoso. Esto se debe, en buena medida, a los largos tiempos de tramitación (comenzando por la aprobación de los planos de subdivisión parcelaria), a los impuestos y tasas que se aplican a las transferencias inmobiliarias y al requisito legal de contratar a un escribano (cuya oferta esta restringida encareciendo los honorarios profesionales). El testeado de esta hipótesis, a través de la comparación de lotes similares con y sin título, indica que los que tienen título cuestan aproximadamente un 15 por ciento más. La problemática es de tal nivel de gravedad que las provincias (muy especialmente la de Buenos Aires debido a la escala de los conflictos que presenta su Area Metropolitana de 12 millones de habitantes) han debido llevar a cabo programas especiales de titulación de lotes a muy bajo costo para familias de bajos ingresos a través de las oficinas notariales de los gobiernos. Sin embargo estos programas responden a políticas que tienen un carácter únicamente remedial: operan a los efectos de regularizar parcelas en barrios que se encuentran en situaciones de tenencia precaria (y que en general tienen grandes demandas sociales acumuladas) pero no actúan como herramientas que permitan romper el círculo de reproducción continua de la informalidad atacando las causas del problema.

²⁹ En ninguna de las ciudades estudiadas la normativa permite hacer progresiva en el tiempo la construcción de las redes domiciliarias.

³⁰ Este estudio enfatiza las políticas públicas dirigidas a reducir el costo del loteo popular, sin desconocer la importancia de políticas desarrollar el mercado de crédito como mecanismo central para que las familias de bajo ingreso puedan acceder a una vivienda propia. En este último sentido, una inflación moderada es un elemento importante.

- b. Las redes de infraestructura de una ciudad tienen la función de poder brindar un conjunto de servicios indispensables tanto para la calidad de las condiciones de vida individuales de las familias como para el desarrollo de las actividades económicas de las unidades productivas y para la calidad ambiental general del territorio urbano. La investigación permitió presentar evidencia que indica que los lotes con acceso a servicios de infraestructura (agua, gas en red, cloaca, desagüe pluvial, electricidad, alumbrado y pavimento) tienen un mucho mayor valor que el derivado del costo neto de construcción de sus redes. Aún cuando este aspecto requiera ser estudiado con mayor profundidad y que cada servicio tiene características y costos muy diferentes, según se pudo verificar cada elemento adicional de infraestructura produce, en promedio y en las tres ciudades analizadas, un incremento del precio del 10% de la parcela. Estos altos “sobrepuestos” que se pagan en el mercado inmobiliario por el beneficio de contar con algún servicio básico están relacionados directamente con la reducida cobertura espacial que presenta cada uno de ellos sobre todo en los barrios de las periferias de las ciudades argentinas. En otros términos: en los sectores de los bordes urbanos estudiados donde se asientan las familias con menores ingresos, un lote servido con redes de infraestructura se convierte en un producto escaso y con una muy alta demanda que, por lo tanto, tiene un elevado precio en el mercado.
- c. El análisis comparativo inter-jurisdiccional entre las normas que regulan los loteos urbanos, los niveles de informalidad en las ciudades y el precio del suelo, ha permitido conocer y al mismo tiempo verificar un conjunto amplio de cuestiones. Los estudios mostraron las altas exigencias y fuerte rigidez de las reglamentaciones imperantes en Buenos Aires, Córdoba y Rosario para la producción de suelo urbanizado. Solo en Córdoba se contemplan algunas flexibilidades normativas para la aprobación de parcelamientos destinados a vivienda social. En este sentido, y luego de que en gran parte del siglo pasado se aprobaran fraccionamientos de tierra sin la más mínima previsión en materia de habitabilidad urbana, en el último tercio se dictaron en los tres aglomerados normas fuertemente restrictivas que tenían la intención de reparar los efectos negativos de las políticas de suelo anteriores. Sin embargo estas normas más exigentes tuvieron como resultado un muy parcial respeto. En los países donde el cumplimiento de la normativa es imperfecto (como es el caso argentino), las regulaciones exigentes y los procedimientos complejos afectan al mercado de suelos de manera diferente que en los países donde las normas se cumplen con rigurosidad. Esto es así fundamentalmente porque en sociedades con históricos y fuertes contrastes sociales las regulaciones están asociadas a las posibilidades de cumplimiento que tienen los sectores solventes de la sociedad desconociendo las capacidades diferentes de las familias de menores ingresos. En síntesis: las regulaciones se fundamentan en criterios que en general se encuentran desvinculados de los procesos socio territoriales reales de producción de ciudad por parte de los sectores más pobres. Adicionalmente, como se señaló más arriba, los mecanismos burocráticos de tramitación y aprobación son complicados, lentos y tienen altas cuotas de incertidumbre lo cual desalienta la producción formal de suelo servido y equipado aumentando los precios.
- d. Como consecuencia de lo anterior, el desarrollo urbano se produce de todos modos pero por fuera del proceso legal. Las altas exigencias regulatorias hacen inalcanzable el desarrollo urbano formal para los sectores de bajos ingresos, quienes acuden a soluciones informales. La investigación permitió verificar que en las tres ciudades estos desarrollos informales terminan afectando negativamente al precio de los terrenos

ubicados en las cercanías de los mismos. Adicionalmente, los sectores de ingresos medios y altos en general prefieren vivir lejos de los mismos reproduciendo de manera persistente el círculo negativo de la segregación socio espacial. En síntesis, los resultados encontrados (ver figuras 15, 17 y 18) son consistentes con la hipótesis que en las localidades donde las normas para el desarrollo formal de loteos son más exigentes, costosas, complejas e inciertas se observan menores niveles de formalidad en la tenencia de la tierra y, consecuentemente, menores precios del suelo.

- e. Por último, los estudios muestran algunas características del impacto que tienen las normas urbanísticas en los precios del suelo en sectores de periferia (en los que se desenvuelven procesos de completamiento y densificación) donde, en general, se suele sostener que las regulaciones formales del tejido urbano tienen muy bajo nivel de cumplimiento y por lo tanto escasa injerencia en la valorización. A estos efectos se estudió con mayor detenimiento el denominado Factor de Ocupación Total (FOT) cuyo valor establece la capacidad máxima de edificación en relación a la superficie del terreno. En la medida que el precio de un lote es una derivada de lo que “se pueda hacer en el” es de esperar que un lote con un valor elevado del FOT tenga un precio más alto, en particular si los terrenos ubicados en la misma zona tienen bajos FOT. La evidencia encontrada sustenta esta hipótesis: en los sectores de borde de las ciudades analizadas un incremento del FOT del 10% produce un incremento en el precio por m² de entre 1% y 1,5%. Como se puede observar, aun en zonas periféricas el FOT tiene una importante incidencia sobre el precio final del lote.

A los efectos de avanzar en algunas sugerencias de política que resultan de las conclusiones generales antedichas, parece relevante trabajar sobre los componentes de lo que en este trabajo se llamó “Índice General de Regulación de Loteo”, ya que este parece ser un responsable importante de la baja producción de loteo formal dirigido a sectores de ingresos medios y bajos. Para ello, será necesario avanzar en cuestiones como las siguientes:

- Adoptar criterios de simplificación administrativa y concebir mecanismos ágiles tanto en los procesos administrativos para el otorgamiento de factibilidades como en los de gestión de tramitaciones que permitan generar certidumbre y previsibilidad en las organizaciones sociales y en los empresarios de la actividad.
- Incorporar el criterio de gradualismo o progresividad en la obligación de la cobertura de las redes de infraestructura en loteos dirigidos a sectores de menos recursos.
- Elaborar normas de regulación adaptadas a los procesos y a las posibilidades de urbanización de las familias pobres.

Adicionalmente, y si bien no fueron analizados en este estudio, se sugiere lo siguiente:

- La evidencia empírica de la retención de tierra en las tres ciudades (registrada en la elaboración de los relevamientos “in situ”) muestra la urgente necesidad de tomar medidas (entre las que sobre salen las de carácter impositivo) que permitan desalentar la especulación inmobiliaria en las fracciones rústicas que se encuentran ubicadas en áreas urbanizadas de borde y de futura ampliación. Como se dijo, en la actualidad no existen, o son muy bajos, los impuestos y tasas que se aplican sobre los terrenos baldíos. Este fenómeno, alentado por las expectativas de alta

valorización, no permite un desarrollo urbano equitativo y sostenible que beneficie a las familias de bajos recursos.

- Al mismo tiempo, parece impostergable la puesta en marcha de una fuerte política de intervención pública de generación de loteos sociales que aumenten la oferta y desaliente las ocupaciones informales como recurso para el acceso a la ciudad.

Bibliografía

- Angel, Shlomo, Stephen K. Mayo and William L. Stephens Jr. 1993. "The Housing Indicators Program: A report on progress and plans for the future." *Journal of Housing and the Built Environment* 8(1): 1566-1580.
- Angel, Shlomo. 2000. *Housing Policy Matters*. New York: Oxford University Press.
- Arimah, Ben C. 2005. "What drives infrastructure spending in cities of developing countries?" *Urban Studies* 42(8): 1345-1368.
- Bragos, O. y de Queiroz Ribeiro L. C. (Editores), (2003). Territorios en transición - Políticas públicas y transformaciones metropolitanas. UNR, Rosario, Argentina.
- Caporossi, C. (2006). Planificación y crecimiento urbano. Ideas y reflexiones a partir del caso de la ciudad de Córdoba. En "*La periferia de Córdoba. Cuestiones sobre el hábitat*". Compiladora Cecilia Marengo. Departamento de publicaciones FAUD - UNC.
- Caporossi, C. (2008). Planificación y crecimiento urbano en la ciudad de Córdoba. Acuerdos, disonancias y contradicciones. Disponible en revista electrónica Café de las Ciudades: http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_normativas_73.htm.
- Castagna, A.; Raposo, I.; Woelflin, M.; (2010). Evolución de los asentamientos irregulares en Rosario. Análisis de una problemática compleja de revertir en el ámbito local. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2010, vol. XIV, n° 331 (81). Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-81.htm>.
- CECOPAL (2005). Los Dueños de la Ciudad. En Revista Desafíos Urbanos, Año 11, No 51, Diciembre 2005 / Enero 2006. Disponible en: <http://www.cecopal.org/NewFiles/desafios51.html>
- Clichevsky, N.; Prevot Schapira, M. F. y Schneier, G. (1990). Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires. El caso del Municipio de Moreno. Cuadernos del CEUR No 29. Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) y Centre de Recherche et de Documentation su l'Amérique Latine (CREDAL). Buenos Aires, Argentina.
- Clichevsky, Nora. 1996. Política social urbana. Normativa y configuración de la ciudad. Espacio Editora, Buenos Aires.
- Dirección de Catastro de la ciudad de Córdoba (2009). La ciudad de 1984 y la ciudad de 2008 – Revalúo inmobiliario y reformas a la contribución que incide sobre los Inmuebles. Documento Técnico / Proyecto Revalúo Inmobiliario 2008. Secretaría de Economía – Municipalidad de Córdoba.
- Di Tella, Raphael, Sebastian Galiani and Ernesto Schargrotsky. 2007. "The Formation of Beliefs: Evidence from the Allocation of Land Titles to Squatters," *Quarterly Journal of Economics*, 122(1) 209-241.
- Falú, A.y Marengo, C. (2004) Las políticas urbanas: desafíos y contradicciones. En *El rostro urbano de América Latina. O rostro urbano da América Latina*. Ana Clara Torres Ribeiro. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. 2004. Acceso al texto completo en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rural1/p4art2.pdf>
- Floriani H. y Martínez de San Vicente I. (2003). Un relevamiento de las principales transformaciones en la estructura y la morfología urbano territoriales de Rosario y su área metropolitana. En Coloquio del Grupo de Trabajo sobre Globalización y Expansión

- Metropolitana. Seminario Internacional de Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Santiago de Chile.
- Green, Richard K., Stephen Malpezzi, and Stephen K. Mayo. 2005. “Metropolitan Specific Estimates of the Price Elasticity of Supply of Housing, and Their Sources.” *American Economic Review: Papers and Proceedings* 95(2): 334–339.
 - Gyourko, Joseph, Albert Saiz, and Anita Summers. 2008. “A New Measure of the Local Regulatory Environment for Housing Markets: The Wharton Residential Land Use Regulatory Index.” *Urban Studies* 45(3): 693–729.
 - Herzer, H. (2005). Situación del hábitat de los municipios del área metropolitana de Rosario en materia de suelo y vivienda. Documento de proyecto LC/W39 de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL – Naciones Unidas). Santiago de Chile.
 - Ihlanfeldt, Keith R. 2007. “The Effect of Land Use Regulation on Housing and Land Prices.” *Journal of Urban Economics* 61(3): 420–435.
 - INDEC. Censos Nacionales de Población y Vivienda. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina.
 - Libertun de Duren, Nora. 2006. “Planning a la Carte. The location patterns of gated communities in a decentralized planning context.” *International Journal of Urban and Regional Research* 30(2): 308-27.
 - Lungo, Mario, and Sonia Baires. 2001. Socio-spatial segregation and urban land regulation in Latin American cities. Lincoln Institute of Land Policy Conference Paper.
 - Marengo, C. (2004). Una aproximación a la segregación residencial como punto de partida en la formulación de políticas. Boletín del Instituto de la Vivienda, Vol. 19, Número 50. Universidad de Chile, Santiago, Chile.
 - Mayer, Christopher J., and Tsurriel C. Somerville. 2000. “Land Use Regulation and New Construction”. *Regional Science and Urban Economics* 30(6): 639–662.
 - Municipalidad de la Ciudad de Córdoba y Universidad Nacional de Córdoba (2009). Bases para el Plan Director de la Ciudad de Córdoba - Lineamientos y estrategia general para el reordenamiento del territorio. Disponible en: <http://www.scribd.com/doc/19124826/Bases-Plan-Director-Cba-2020-Municipalidad-de-Cordoba>.
 - Municipalidad de Rosario (2004). Análisis y proposición de métodos de ponderación y de instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas generadas por la acción pública municipal – Informe final de consultoría. Informe interno elaborado por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR). Coordinadora Beatriz Cuenya. Buenos Aires, Argentina.
 - Plan Estratégico Rosario Metropolitana (2008), Rosario Metropolitana 2008: Diagnóstico. Disponible en: http://www.perm.org.ar/rm2008/metro_08.pdf.
 - Quigley, John M., and Larry A. Rosenthal. 2005. “The Effects of Land Use Regulation on the Price of Housing: What Do We Know? What Can We Learn?” *Cityscape* 8(1): 191–214.
 - Quigley, John M., and Aaron M. Swoboda. 2007. “The urban impacts of the endangered species act: A general equilibrium approach.” *Journal of Urban Economics* 61: 299–318.
 - Quigley, John M., Steven Raphael, and Larry A. Rosenthal. 2009. Measuring Land Use Regulations and their Effects in the Housing Market, in Edward L. Glaeser and John M. Quigley (eds.) *Housing Markets and the Economy: Risk, Regulation and Policy*, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

- Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. En: Medio Ambiente y Desarrollo, Revista del Instituto de Medio Ambiente y Desarrollo de América Latina (IIED – AL) No 65. Buenos Aires, Argentina.
- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (2008). Plan Estratégico Territorial. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Buenos Aires, Argentina.
- Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda (2007). Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires. Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires.
- Torres, H (2001) Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. Revista EURE 27(80). Santiago de Chile.
- World Bank. 2010a. Doing Business Survey: 2010. Washington: World Bank, 2010.
- World Bank. 2010b. Doing Business in Indonesia: 2010. Washington: World Bank, 2010.