

Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET

CONFIGURACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES- AMBA- Y SUELO URBANO. APUNTES A SU EXPLICACIÓN

Un poco de historia...

La configuración urbana del AMBA (ver CyTET, XLI, 159, 2009) es el resultado de procesos de más de 400 años a partir de la fundación de la ciudad de Buenos Aires y su expansión sobre el territorio de la Provincia de Buenos Aires (el Gran Buenos Aires —GBA—). Desde la organización nacional, en 1860, la propiedad se ha constituido en un elemento de diferenciación social, y al mismo tiempo de seguridad. Cuando las ciudades comienzan su crecimiento acelerado, desde fines de los años treinta del siglo pasado, aun eran escasos los propietarios urbanos; la mayoría de la población de sectores medios y bajos eran inquilinos. A partir de mediados de los años cuarenta, ha existido una política de posibilitar a la mayor parte de la población el acceso a la propiedad de la tierra.

Como la mayoría de las ciudades argentinas, el AMBA posee, desde inicios de su historia, una configuración espacial polarizada según sectores socio-económico; la población ha ocupado diferentes espacios según los precios de tierra y vivienda; accesibilidad a centros de empleo y con mejores condiciones naturales para las actividades urbanas —en el caso de los sectores sociales que podían elegir su localización—; a grandes rasgos, el norte fue ocupado por los sectores de altos y medios ingresos y el sur por sectores de bajos ingresos; aunque existían, desde los años de gran crecimiento del mismo, bolsones de pobreza y de riqueza, hacia el norte y al sur, respectivamente.

El proceso de urbanización —tanto en términos territoriales como poblacionales— ocurrió con mayor intensidad en la ciudad de Buenos Aires entre finales del siglo XIX y primeras décadas del XX, y en el GBA entre 1930 y 1970, como consecuencia de la oferta de empleo generada por el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones derivado de la crisis mundial de 1929 y la declinación de las economías rurales, y las escasas regulaciones estatales para incorporar tierra rural al área urbana.

La superficie urbanizada del Gran Buenos Aires, que en 1918 era la mitad del área de la ciudad de Buenos Aires, en 1964 era 8 veces mayor. Es que el desarrollo urbano del AMBA se ha caracterizado por su expansión horizontal, debido a las escasas limitaciones tanto naturales como estatales, para la realización de grandes parcelamientos. Entre 1945 y 1965 los loteos se cuadruplicaron, lo que implicó una gran expansión territorial, sin ninguna planificación ni estudios sobre los costos que ello implicaría. Entre 1958 y 1967 se fraccionó un promedio anual de 14.000 has, dado las características especulativas que tuvo el proceso de loteo; a partir de esa fecha, la retracción de la demanda produjo una disminución de la superficie subdividida de manera legal, que se intensifica en la década del setenta, por las políticas estatales implementadas en materia económica, por un lado, y específica hacia el suelo, por otro.

Los submercados según los sectores sociales a los cuales iba dirigida la tierra incorporada al área urbana poseen más de un siglo de existencia. Pues han existido loteos para población de ingresos altos, medios altos y medios, bajos y muy bajos (que se diferenciaban por su localización, tamaño e infraestructura) y loteos para fines de semana (para casas-quintas) desde inicios del siglo XX.

En los años treinta surge el primer club de campo en el AMBA, pero los mismos tienen un período inicial de apogeo alrededor del año setenta (cuando ya no eran rentables los loteos para población de bajos ingresos y los sectores medio y medio altos podían consumir tierra para hacerse una vivienda de fin de semana, pero sin los altos costos de una casa-quinta y con mayor seguridad). La segunda etapa de apogeo e incorporación de otro tipo de urbanizaciones exclusivas es en los años noventa, cuando se multiplican los barrios cerrados, clubes de campo y hasta ciudades privadas, tanto en el GBA como en las principales áreas urbanas del país y en los centros turísticos.

El AMBA se ha configurado, fundamentalmente, a través de la subdivisión de tierra privada en loteos, destinados para diferentes sectores sociales. No existían límites naturales (salvo el Río de la Plata y los otros cauces de agua, como el Río Matanza-Riachuelo y

Reconquista, entre los más grandes) ni regulaciones estatales importantes hasta la década del setenta del siglo pasado, para dichas subdivisiones. Por lo tanto se ha loteado tierra alejada del centro (y subcentros), inundable, sin infraestructura, con serios problemas ambientales.

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

En cuanto a la comercialización, es de señalar que no ha habido en Argentina, una política pública de crédito a la tierra, para ningún sector social.

Formas de producción actual de la ciudad

La situación actual del mercado legal de tierra y sus submercados en el AMBA está condicionada por su historia y por la dinámica actual de los mercados de vivienda y actividades productivas —dado que es subsidiario de los mismos— y articulado al sector financiero nacional e internacional. La mayor particularidad que asumen dichos submercados es su falta de continuidad entre los destinados a desarrollos para población de altos ingresos, medios y bajos ingresos; los mismos funcionan de manera discontinua y casi totalmente aislados unos de otros, como “nichos” o “islas” que rara vez se encuentren. Esta discontinuidad también se observa en los precios del suelo

En la década de los 1990, y hasta fines de 2001 —momento que estalla la gran crisis económica y política, aunque ya había indicios de ella en años anteriores—, los submercados más activos eran los destinados a los sectores medios (lotes para vivienda cuyo precio poseía baja incidencia para construir viviendas de dos y tres ambientes, con créditos a largo plazo); y a los sectores de altos ingresos, con dos tipos de productos diferentes:

- a) lotes exclusivos para construir torres con infraestructura en la ciudad de Buenos Aires, y
- b) tierra para grandes emprendimientos o urbanizaciones exclusivas (como los clubes de campo/náuticos, barrios privados y más recientemente chacras y ciudades privadas).

Una de las consecuencias de la crisis de 2001 fue la casi desaparición de crédito para sectores medios, y por lo tanto la demanda de lotes estuvo muy restringida. Cuando comienza la

recuperación en 2003, los terrenos que más se demandan son los grandes, para inversiones en vivienda destinadas a los sectores de altos y medio altos ingresos.

Dada la mayor concentración de ingresos en los años noventa del siglo pasado que en décadas anteriores, el sector inmobiliario adquiere gran dinamismo; se distinguen los siguientes submercados: residencial; comercial; oficinas; industrial; depósitos; entretenimientos; hoteles. A su vez el residencial se subdivide en viviendas unifamiliares, multifamiliares, clubes de campo/naúticos; barrios privados, ciudades privadas; chacras. Los dos submercados residenciales primeros, a su vez, se subdividen según segmentos de la demanda, por niveles socioeconómicos. Los cuatro últimos, son básicamente mercados de tierra y en mucho menor medida, de vivienda construida; en el año 2000 existían cerca de 400 emprendimientos de estos últimos tipos, algunos con superficies de más de 1000 ha, que ha significado cambios, aunque parciales en la configuración del AMBA.

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

En paralelo a la polarización social —agudizada en la década del noventa—, se produce el crecimiento del mercado informal en sus múltiples formas. La informalidad urbana se explica por las condiciones macroeconómicas, como la falta de empleo, la baja salarial y el consecuente empobrecimiento de la población y por el funcionamiento del mercado de tierra urbana y vivienda y las políticas del Estado hacia el mismo. La ilegalidad/irregularidad/informalidad implica dos formas de transgresiones: respecto a los aspectos dominiales y al proceso de urbanización. La informalidad se produce por dos formas fundamentales de ocupación del suelo: a través de la ocupación directa y a través del mercado informal.

No existen cifras actualizadas para los partidos del GBA, aunque estimaciones indican que,

aproximadamente, 930 mil habitantes viven en hábitat precario (básicamente en “villas”, asentamientos y loteos clandestinos); las “villas” ocupaban, en 1999, 566 manzanas de entre 10.000 y 14.400 m² (cerca de 7 ha), de las cuales alrededor del 25% se hallan sobre suelo inundable. Otras “villas” se hallan localizadas sobre cavas, basurales, etc.. La localización diferencial de la pobreza en el AMBA, donde la ciudad de Buenos Aires es el área más rica, no puede enmascarar que también en ella se localiza población en “villa” —aproximadamente 200.000 habitantes— inquilinatos, hoteles-pensiones y casas y equipamientos “tomados”.

En los últimos años ha crecido significativamente el mercado informal “secundario” dentro de las distintas formas de ocupaciones directas; los asentamientos informales se densifican, por un lado, y por otro aparece el mercado informal dentro de los mismos tanto de compra-venta como de alquiler.

Mercado, Estado y Acceso al Suelo de la población

Sobre el funcionamiento del mercado de tierras. El mismo es escasamente transparente, en todos los submercados; paralelamente, no existe información sistematizada sobre los mismos. Los pocos datos disponibles muestran la compartimentación de los submercados, tanto de los productos que ofertan como de precios y agentes especializados. Asimismo, que los submercados de tierra para población de altos y medio altos ingresos, ya sea en la ciudad de Buenos Aires como en el AMBA, se han recuperado de la gran crisis sufrida a fines de 2001, a niveles anteriores a la misma. Solo no ha ocurrido lo mismo para las urbanizaciones exclusivas (quizás por una sobreoferta desde fines de los años noventa). Aun no se pueden analizar los impactos producidos por la crisis global desde mediados de 2008, pues no ha habido un impacto directo en tan corto plazo.

Sobre las regulaciones al mercado del suelo urbano. No existe una política urbana que incorpore el tema del suelo. Escasas regulaciones estatales han traído como consecuencia la existencia de una cantidad de tierra urbana sin

infraestructura, con problemas ambientales; desarticulación de la política urbana, de vivienda y ambiental. Hay legislación con regulaciones más estrictas, que se implementa cuando la cantidad de tierra ya incorporada a las áreas urbanas es muy grande.

Sobre las posibilidades de acceso de la población más pobre al suelo urbano. Casi ha desaparecido el submercado destinado a este sector social; por lo tanto, multiplicidad de tipos de informalidad en la cual habita la población más pobre; inclusive dinamización de submercado dentro de la informalidad (en villas y asentamientos). Desde los años setenta del siglo pasado, las normas más rígidas para subdivisión del suelo rural a urbano, y el cambio de modelo económico, que ha significado baja salarial y aumento de la desocupación, posee su correlato en el hábitat de los sectores pobres urbanos. A partir de 1977 las ocupaciones de terrenos fiscales y privados se han multiplicado, debido, por un lado al empobrecimiento de la población y por otro, a los cambios en las normas sobre subdivisión del suelo. Actualmente, la posibilidad que los sectores de bajos ingresos accedan a algún tipo de mercado de tierra —sea este legal o ilegal— es prácticamente inexistente, debido a la escasa oferta de tierra vendida a mensualidades, y a la nula o muy escasa posibilidad económica de dichos sectores.

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

marzo de 2009