



UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
MAESTRÍA EN ECONOMÍA URBANA

TESIS DE MAESTRÍA

El mercado de suelo en Moreno, Buenos Aires:
La influencia de las intervenciones territoriales públicas
en la estructura de precios de la tierra

Alumna: Alejandra Gambino

Director: Dr. Pablo Trivelli

Julio de 2013

Agradecimientos

Este trabajo no habría sido posible sin los valiosos y desinteresados aportes de las siguientes personas a quienes deseo agradecer:

Hoy y siempre a mis padres, que dieron todo lo mejor de sí para que pudiera desarrollarme como persona y profesional.

Mi especial gratitud hacia Alejandro Micieli por haberme alentado a crecer, en lo personal con sus valores humanos y en mi carrera al incentivarme a cursar esta Maestría.

A Pablo Trivelli por toda su dedicación como director y su generosidad al compartir conmigo su conocimiento. A Eduardo Faierman por haberme guiado a lo largo de todo el camino en lo teórico y en lo metodológico.

A la Directora de la Maestría, Cynthia Goytia por su apoyo para poder cursar este posgrado. También a los docentes y colegas que conocí en este ciclo, de quienes rescaté interesantes aportes: Ricardo Pasquini, Gustavo Mosto, Alicia Rubini y Soledad Arqueros.

Al Intendente Municipal de Moreno, Mariano West y a los funcionarios que me brindaron la información necesaria para este trabajo: Secretario de Obras Públicas Martín Vega; Secretario de Planeamiento Fernando Güenaga, Coordinador de Ordenamiento Urbano Juan Patricio; Directora Gral. de Habilitaciones María Campion. A Fernando Campos de la Dirección de Epidemiología por su ayuda con las herramientas de GIS.

Al Administrador General del IDUAR, Aldo De Paula y a todo el equipo de compañeros que me dieron una mano y me alentaron para que esta tesis fuera posible. Mi reconocimiento en particular a Gabriela Cerullo, Inés Prado y Violeta Pompa por su ayuda en el acceso a la información y el análisis de datos.

A Ana Pastor y a Roberto Mateo, por haberme brindado gentilmente su mirada sobre la realidad urbana de Moreno, desde sus diversas posturas.

A la profesora Lidia Soria de la Universidad de Luján por su acompañamiento.

A Cristian por su amor y apoyo incondicional.

Índice

0. Introducción.....	5
1. Marco teórico.....	7
1.1. Ciudad y mercado de suelo.....	7
1.2. Renta y precio de la tierra	13
1.2.1. Relación entre precio y renta.....	13
1.2.2. Antecedentes teóricos sobre la renta de la tierra.....	14
1.3. Aplicación de la teoría de la renta al caso urbano	18
1.3.1. Rentas urbanas primarias.....	19
1.3.1.1. Renta primaria diferencial I.....	19
1.3.1.2. Renta primaria diferencial II.....	20
1.3.1.3. Renta absoluta urbana	20
1.3.2. Rentas urbanas secundarias	20
1.3.2.1. Renta diferencial de comercio	20
1.3.2.2. Renta diferencial de vivienda.....	21
1.3.2.3. Renta de monopolio de segregación	21
1.3.2.4. Renta diferencial de industria	23
1.4. Elementos que influyen en la determinación de los precios del suelo	23
1.4.1. Centralidad	24
1.4.2. Accesibilidad.....	25
1.4.3. Demandas locacionales sectoriales.....	25
1.4.4. Entorno socioeconómico	26
1.4.5. Historia y estructura urbana.....	29
1.4.6. Externalidades	30
1.4.7. Especulación de suelo.....	30
1.5. Ciudad e intervención pública	32
2. Metodología de la investigación	38
2.1. Objetivos.....	38
2.2. Hipótesis	47
2.3. Fuentes de información.....	49

3. Descripción del área de estudio	54
3.1. La Región Metropolitana de Buenos Aires como contexto.....	54
3.2. Evolución de la estructura urbana de la RMBA.....	59
3.3. Situación del precio del suelo en la RMBA	67
3.4. El Partido de Moreno	72
3.4.1. Aspectos socioeconómicos.....	76
3.4.2. Evolución de la estructura urbana del Partido	78
3.4.3. La gestión urbana municipal	83
4. Mercado de suelo en Moreno.....	88
4.1. Datos obtenidos y primeros resultados generales	88
4.2. Verificación de hipótesis: Políticas y acciones públicas, su influencia sobre el mercado de tierras de Moreno.....	105
4.2.1. Grandes Proyectos Urbanos en el área central	105
4.2.2. Emprendimientos urbanísticos de vivienda social.....	121
4.2.3. Extensión de las redes de infraestructura: Agua y cloaca.....	132
4.2.3.1. Red de agua	132
4.2.3.2. Red cloacal	136
4.2.4. Actualización del Código de Zonificación.....	140
4.2.4.1. Cambio de zonificación rural a urbana.....	143
4.2.4.2. Cambio de zonificación rural a industrial	147
4.2.4.3. Conversión de usos potenciales en usos efectivos.....	148
5. Reflexiones finales	155
6. Bibliografía	160
7. Anexos	166

0.

Introducción

El presente trabajo de tesis se debe al interés por estudiar la dinámica del mercado de suelo en el Partido de Moreno, el cual pertenece a la llamada segunda corona de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Se buscará conocer su estructura actual de precios de la tierra y analizar la incidencia que tienen sobre la misma diversas intervenciones territoriales promovidas o ejecutadas por el sector público, principalmente el Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR) del Municipio de Moreno.

La relevancia del tema de investigación se encuentra en la fuerte vinculación que existe entre el mercado de tierras de la ciudad, su configuración territorial y el rol de las políticas públicas. En este sentido, las áreas urbanas se hallan definidas en gran medida por el acceso de la población al suelo urbano; éste es el soporte indispensable, la base material para la producción de la ciudad y la producción en la ciudad. Y las distintas formas de acceso al suelo urbano se encuentran definidas por los precios de la tierra, por el régimen legal de propiedad y por las normas que el Estado implementa para regular el funcionamiento del mercado de tierras urbano y periurbano y que inciden, asimismo, en la definición de los precios (Clichevsky et al, 1990: 8).

Es así como la relación entre estructura urbana y precios del suelo es muy estrecha, de modo tal que la estructura de precios del suelo en una ciudad no es más que el reflejo de su estructura urbana, en cuyos cambios a lo largo del tiempo el gobierno local cumple un papel fundamental. Y por lo tanto es también crucial su participación en la definición de los precios del suelo (Duarte, 2006: 3). Asimismo, si bien es cierto que la mayor parte del territorio y las edificaciones de las ciudades pertenecen al ámbito privado, no es menos cierto que la naturaleza de estas últimas tiene un carácter esencialmente público que se expresa en

términos físicos, económicos, sociales, legales, culturales y políticos. De esta forma “la planificación de las ciudades, expresada a través de una diversidad de normas y regulaciones, es lo que le da valor a la propiedad privada del suelo urbano en la medida que establece un orden, unas reglas del juego y un resguardo al derecho de propiedad a través de las regulaciones que originan en las externalidades que surgen de la operación del mercado.” (Trivelli, 2006: 22)

En este marco y ante un escenario de especulación inmobiliaria experimentado en el Área Metropolitana de Buenos Aires durante el período 1940–1970, sumado a otros factores que en conjunto han dejado su impronta en la estructura urbana del Partido de Moreno y que se describirán en el presente trabajo, el Estado Municipal ha considerado la necesidad de intervenir activamente en el mercado local de tierras a través de una dependencia dedicada a la gestión del territorio. Se trata del Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR), el cual ha recibido la misión de impulsar un programa de movilización de suelo urbano, consistente en la recuperación de tierras en estado de abandono para su aplicación en distintos emprendimientos municipales. En virtud de ello, siendo Moreno un Municipio con un rol activo en cuanto al diseño e implementación de políticas de suelo, ha surgido la inquietud por comprender la influencia de varias intervenciones territoriales públicas sobre la estructura de precios de la tierra, constituyendo el tema central del presente estudio.

El trabajo se divide en cinco capítulos. En el primero se expone el marco teórico sobre el cual se apoya el análisis; en el segundo la metodología de la investigación y el tercero corresponde a la caracterización general del Partido de Moreno en el contexto de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). El cuarto capítulo está dedicado a la distribución de precios del suelo en el Distrito y al estudio de la influencia que sobre ella han tenido ciertas políticas y acciones territoriales llevadas a cabo por el Estado. Finalmente, el quinto capítulo presenta las principales reflexiones y conclusiones surgidas del análisis realizado.

1.

Marco teórico

“En la ciudad todo afecta a todo lo demás”

Lowdon Wingo

“Se ha demostrado, asimismo, que medidas que apunten al espacio como hecho físico (...) no brindan soluciones, dado que el espacio urbano es producido –a partir del territorio natural– y apropiado por la sociedad. Por lo tanto cualquier política sobre el mismo tiene que ser entendida como parte de la política económica-social.”

Nora Clichevsky, Graciela Schneier y
Marie Prévot-Schapira, 1990

Este primer capítulo comprende las cuestiones teóricas consideradas más relevantes sobre las cuales apoyar la investigación acerca del mercado de tierras en Moreno. En primer lugar se hace referencia a la importancia del mercado de suelo en la determinación de la estructura física y funcional de la ciudad y se señalan las particularidades de dicho mercado con respecto al de otros bienes. En segundo lugar se desarrolla el concepto de renta de la tierra y su aplicación al ámbito urbano, para luego hacer referencia a los factores que inciden en la determinación de los precios del suelo. Finalmente, se menciona la relevancia de la acción del Estado en el desarrollo urbano y en la dinámica de funcionamiento del mercado de tierras.

1.1. Ciudad y mercado de suelo

El proceso de urbanización constituye un fenómeno global e irreversible. De acuerdo con Trivelli (2004: 1), en 1925 había un 20,5% de la población mundial viviendo en ciudades, cifra que fue aumentando a 29,7% en 1950 y luego a 37,9% en 1975, para llegar al 47% en el año 2000. En América Latina, para el año 2004 se estimó un 76%

de la población como urbana, es decir que 3 de cada 4 personas vivían en ciudades. Según datos del Plan Estratégico Territorial (PET) Argentina 1816-2016, publicado en 2008, la población nacional se asienta básicamente en las áreas urbanas: en el año 2001 la población urbana total era del 89,3% y para el año 2015, conforme proyecciones del INDEC¹, se estima que la población llegará a 42,4 millones de personas y la tasa de urbanización ascendería al 94%.

El aumento proyectado de las cifras anteriores se debe a que las ciudades han llegado a desempeñar en la actualidad un rol fundamental en la creación de riqueza de las naciones, como consecuencia de la concentración de actividades económicas en los espacios urbanos, ofreciendo oportunidades para el desarrollo individual y colectivo de las personas.

Este proceso de urbanización implica necesariamente una demanda de tierras, la cual se refleja en la progresiva ocupación de suelo en la periferia de los asentamientos humanos, como también en la densificación de la mancha urbana (Urriza, 2003: 6). A su vez Hall (1965: 17) enumera tres causas del crecimiento metropolitano: "(...) La primera es el hecho de que la población aumenta, y amenaza seguir aumentando en casi todos los países del mundo. El segundo factor es la pertinaz huida de la humanidad desde el campo hacia la industria y los servicios en las ciudades. El tercer factor es que una gran parte del crecimiento urbano total se encuentra en las grandes ciudades metropolitanas".

En la organización interna de la ciudad y su funcionamiento, el Estado juega un importante rol. Esto se debe a que ambos factores son el resultado de una compleja interacción de la operatoria del **mercado**² y la intervención pública a lo largo de la historia, siendo la ciudad probablemente una de las instancias de mayor intervención pública que se haya dado en cualquier país. Y dado que en la ciudad se ofrecen y demandan bienes de distinta naturaleza en mercados

¹ Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina.

² "Un mercado es toda institución social en la que los bienes y servicios, así como los factores productivos, se intercambian libremente" (Mochón y Beker, 1993: 40).

específicos, el acceso a la tierra también se halla definido por un mercado particular que destina distintos segmentos de la ciudad a los diversos sectores sociales. Los actores que integran el mercado de suelo definen su especial funcionamiento en cada etapa del pasaje de la tierra de rural a urbana, que es parte importante del proceso de producción en la ciudad (Clichevsky et al, 1990: 8). Y como cualquier otro mercado, el del suelo urbano se halla definido por los oferentes y demandantes regulados por las normas estatales.

Los demandantes de suelo responden a distintas lógicas y finalidades, como ser: aquellos que necesitan la tierra para **usos urbanos**, es decir como soporte de sus actividades en la ciudad; aquellos que la demandan como **depósito de valor**, considerando a la tierra como un medio de atesoramiento para resguardarse de la inflación; aquellos que buscan comprar suelo como **inversión financiera**, previendo la futura valorización del bien, y finalmente están quienes demandan tierra con una **finalidad especulativa**, entendiendo que “un agente económico especula cuando toma decisiones creyendo saber mejor que el mercado cuáles serán las condiciones del mercado en el futuro” (Trivelli, s/d: 24). En este sentido, los actores económicos que especulan con suelo urbano toman decisiones acerca de cuándo comprar y vender tierra manejando una variable clave que es el tiempo, en el caso del mercado de suelo el tiempo futuro, y también el espacio específico, la localización de esa tierra, ya que este mercado tiene como una de sus características básicas la **territorialidad**. Al respecto siguiendo a Trivelli (s/d: 21), lo que se transa en este mercado es la ubicación del suelo, su localización dentro de la ciudad, su emplazamiento respecto de las ventajas que ofrece el espacio urbano.

Clichevsky et al (1990: 13) destacan asimismo que no existe un único “mercado de suelo” sino que en cada área urbana se estructuran distintos **submercados**. Los mismos se definen por el tipo de bien ofertado y las formas de comercialización que obedecen a diversos **tipos de demanda**. En general pueden agruparse en submercados destinados a sectores de altos ingresos, de ingresos medios y de

bajos ingresos. Sus diferencias más importantes desde el punto de vista del **objeto** son el tamaño de los lotes, su infraestructura, su ubicación y condiciones ambientales. Mientras que desde la óptica de la **comercialización**, se diferencian por los precios y el financiamiento.

En cuanto a la tierra, como soporte físico de la vida, no es producto del trabajo humano (a diferencia de otros bienes) sino que forma parte de la naturaleza, con lo cual es un bien **no producible** e **indestructible**. Lo que se producen son subdivisiones de la tierra y servicios que la definen como urbana. Cada fragmento de suelo tiene atributos como el entorno ambiental en que está inserto, su superficie, su topografía; la vinculación con otras actividades urbanas y con servicios de transporte entre otros aspectos. En el caso de las ciudades, donde el sector público regula la ocupación y uso del suelo, éste último posee características distintas en cuanto a las potencialidades para construir sobre él y sus determinados destinos. (Clichevsky et al, 1990: 10).

Señala Urriza (2003: 7) que “el suelo urbano no sólo es un bien **escaso**, limitado en cantidad, sino también **imprescindible** puesto que las actividades humanas – habitar, trabajar, producir, etc.– requieren necesariamente de un espacio donde desarrollarse.” En tanto bien imprescindible, el consumo de suelo no es opcional como en el caso de algún alimento que puede ser sustituido por otro. Y en cuanto a la escasez de suelo, se puede decir que por un lado, no todos los terrenos materialmente disponibles son factibles de ser aprovechados (más aún en el caso de los usos urbanos), con lo cual existe una escasez física de este recurso. Según Baer (2010: 11), la disponibilidad física de suelo depende en lo fundamental de factores físico-geográficos como el relieve y la hidrografía, pero por otro lado siguiendo al mismo autor, la escasez también puede aumentar cuando la norma urbana restringe por ejemplo la expansión del borde de suelo urbanizable, o impone limitaciones a algún tipo de actividad urbana, o estimula la disminución del aprovechamiento del suelo mediante bajos índices de edificabilidad: estos últimos ejemplos hacen a la oferta jurídica de la tierra urbana. Sobre esta doble mirada

que propone Baer, física y jurídica de la escasez de suelo urbano, algunos propietarios “ejercen el control de la **oferta económica** (o disponibilidad efectiva) de lotes en el mercado” (Baer, 2010: 12, negrita del texto) ya que pueden colocar sus terrenos cuando lo consideren conveniente o esperar a que los mismos aumenten de precio, contrayendo la oferta. De esta forma, ya que solamente una proporción del suelo potencialmente ofrecible fluye al mercado, corresponde afirmar que el mercado de suelo es de tipo *stock-flow*. “Se podría decir que la misma condición de bien escaso propicia los comportamientos especulativos, que a su vez potencian su escasez.” (Urriza, 2003: 7)

Otra característica del suelo es su **inmovilidad**, es decir que se trata de un bien cuya ubicación no se puede cambiar a voluntad, con lo cual no es trasladable a otros puntos más deseables para beneficiarse de esa localización ni tampoco se lo puede alejar de zonas que presenten algún riesgo como por ejemplo su inundabilidad. El atributo de inmovilidad de la tierra le impone **rigidez a la movilidad espacial** de los recursos, a pesar de que la estructura urbana pueda adaptarse a ciertos usos. Asimismo, como los atributos distintivos del suelo hacen que la demanda de tierras en un lugar no pueda ser fácilmente satisfecha con la oferta en otro sitio, se dice que algunas actividades tienen un **bajo nivel de sustituibilidad locacional**. Este concepto, sumado a la **heterogeneidad** del suelo y la imposibilidad de poder reproducir situaciones espaciales a voluntad, facilita la **discriminación** en el mercado de suelo.

Cabe mencionar también que, según Trivelli (2006: 31), la producción de suelo es un proceso social amplio en el que intervienen muchos agentes, y como la mancha urbana se encuentra generalmente ocupada en forma continua (al menos en las zonas internas), ello **condiciona la libre entrada** en el mercado de suelo, restringiéndola totalmente a la salida de otro propietario del suelo, es decir de otro agente.

Otro aspecto a tener en cuenta es que el mercado de suelo es **poco transparente**, dado que resulta costoso en tiempo y dinero obtener información sobre oferta, precios de terrenos y tendencias de funcionamiento de este mercado tan particular.

En otro orden de cosas, como se dijo, los mercados de tierras se dividen en submercados según el tipo de bien ofrecido, la forma de comercializarlo y las distintas clases de demanda que existen de él. Esta segmentación del mercado dificulta la **conurrencia** en el mismo, ya que por un lado y a diferencia de otros mercados, la oferta de suelo con determinadas características es limitada, y por otro lado, las demandas locacionales sectoriales son diferentes, cada una con sus requisitos y preferencias. En cambio, cuando hay un gran número de compradores y vendedores en un cierto mercado, cada uno demanda u ofrece una cantidad del bien lo suficientemente pequeña como para no afectar con su comportamiento individual los precios de las mercancías (Mochón y Beker, 1993: 170).

En el análisis de los mercados de suelo urbano también se debe tener en cuenta que los mismos no están exentos de **externalidades positivas o negativas**. Las primeras se pueden definir como ventajas no producidas por acción del propietario del suelo pero de las cuales él se beneficia dado su dominio jurídico sobre la tierra (Jaramillo, 2009: 284). De la misma manera, las externalidades negativas constituyen costos generados por un agente determinado pero no pagados por él.

Según Mochón y Beker (1993: 172), “un mercado es perfectamente competitivo cuando hay muchos vendedores pequeños en relación con el mercado, el producto es homogéneo, los compradores están bien informados, existe libre entrada y salida de empresas³, y decisiones independientes, tanto de los oferentes como de los demandantes (...)”. Por todo lo mencionado, se puede concluir que el mercado de suelo no cumple (y difícilmente pueda cumplir) los supuestos de la

³ En este caso “empresas” se puede ampliar en general a “agentes” que operan en el mercado de suelo.

competencia perfecta, asemejándose más bien su funcionamiento al de la competencia monopólica y en algunos casos a un monopolio (Trivelli, 2006: 33).

1.2. Renta y precio de la tierra

1.2.1. Relación entre precio y renta

La tierra como bien económico tiene un **valor de uso** y otro **valor de cambio**. Adam Smith, economista clásico, definió el primero como la utilidad que tiene un objeto en particular: en el caso de la tierra, sería su función como soporte de actividades urbanas. Mientras que el segundo puede definirse como “la facultad de adquirir otros bienes que la posesión de aquel objeto confiere” (Ricardo, 1959: 19).

Como ya se mencionó, el suelo urbano tiene la característica de bien indestructible, y como tal puede generar, por ejemplo a través de su utilización o alquiler, una corriente de ingresos. El flujo actualizado de renta neta esperada es lo que define el valor de la tierra urbana (Trivelli, 2006: 2). Matemáticamente, dicho flujo se formula como:

$$P = \frac{R}{(1+i)} + \frac{R}{(1+i)^2} + \dots + \frac{R}{(1+i)^n}$$

Donde: P = precio del suelo

R = renta neta esperada

i = tasa de actualización

“En realidad, lo que se transa en los negocios de terrenos, más que la tierra misma, es el derecho a percibir una renta”, observa Jaramillo (2009: 6). El flujo de renta mencionado a través de la fórmula anterior puede variar de acuerdo con las expectativas, las cuales dependen de la situación económica reinante, de las tendencias de desarrollo urbano y también del conocimiento que se tenga del mercado y submercados particulares. Al respecto, Baer (2010: 31) comenta que “Es sobre las rentas esperadas en el futuro que operan múltiples y variadas expectativas. Esto explica por qué los precios de la tierra urbana son tan sensibles

a los rumores, los anuncios y los planes que se generan en torno al desarrollo de la ciudad”. Por su parte, la tasa de actualización viene definida por el costo de oportunidad de los recursos y es diferente para los agentes inversores.

Resulta de interés señalar, por otra parte, que “Si bien existe una relación causal desde el punto de vista económico entre la expansión de la demanda y el incremento de los precios de los terrenos (ley de demanda), el aumento de la oferta de suelo urbano no garantiza una declinación de los valores” (Urriza, 2003: 18). Los mercados de suelo urbano presentan, por un lado, una oferta casi tan heterogénea como la cantidad misma de terrenos que se ponen en venta, y por otro lado, una demanda con distintas posibilidades de pago y requisitos de localización (Baer, 2010: 8). Algunas áreas de la ciudad aumentan de valor y otras decrecen en función de las diversas preferencias que van teniendo lugar a medida que el territorio va creciendo y evolucionando. Luego, considerando la diversidad y complejidad de los factores que intervienen en el mercado de suelo, la formación de los precios de la tierra no resulta atribuible en forma **excluyente** a su oferta o a su demanda, sino que desde ya ambas variables contribuyen a su determinación.

1.2.2. Antecedentes teóricos sobre la renta de la tierra

La renta del suelo fue analizada para el caso agrícola fundamentalmente por los economistas clásicos **Adam Smith**, **David Ricardo** y **Karl Marx**, para quienes el desarrollo de la teoría de la renta se relacionaba con los conflictos entre capitalistas y propietarios de la tierra y a la discusión sobre la legitimidad de la renta, considerando que esta última no era originada por ningún esfuerzo de los propietarios, vistos como un grupo ocioso frente a los capitalistas que arriesgan su capital y organizan la producción (Todaro, 1978: 1). “El propietario es visualizado como un actor que percibe un ingreso (una renta) sin realizar ningún tipo de esfuerzo económico, y más aún, es visualizado como alguien que está en

condiciones de sustraer el ingreso generado en una actividad productiva y se apropia de un valor que no contribuye a producir.” (Baer, 2010: 23).

Ricardo presentó su visión sobre la renta definiéndola como “aquella parte del producto que se paga al propietario de la tierra por el uso de las energías originarias e indestructibles del suelo” (Ricardo, 1959: 55). Como expuso este autor, no se paga por el uso del aire o agua, elementos naturales inagotables, pero sí por la utilización de la tierra, ya que la misma sí existe en cantidad limitada y a su vez el suelo disponible es de variada calidad.

Considerando la existencia de lotes con diverso grado de fertilidad, “Las tierras más fértiles y mejor situadas serán las primeras que se cultiven, y el valor de cambio de su producto se formará de la misma manera que el valor de cambio de las otras mercancías, o sea por la cantidad total de trabajo que en varias formas es necesario para producirlo desde el comienzo hasta que esté dispuesto para ser vendido” (Ricardo, 1959: 60). Este autor desarrolló su estudio de la renta bajo el supuesto del aumento en la demanda de tierras para producir alimentos. Con lo cual se vuelve necesario ir expandiendo la explotación agrícola desde los terrenos más fértiles hacia los de menor calidad. Empleando cantidades iguales de capital y trabajo en todos los casos, en el momento mismo que entran en producción los lotes de segunda calidad es cuando surge la renta en los de primera, y la cuantía de la misma dependerá de la diferencia en las facultades productivas de esos dos tipos de terrenos. De la misma manera, la renta aparece en las tierras de segunda calidad cuando se comienzan a cultivar los terrenos de tercera, y a su vez crece la renta en las de primera. Estas diferencias de fertilidad de los terrenos constituyen los fundamentos de la teoría de la **renta diferencial** de Ricardo. El autor expone que “el valor del trigo se regula por la cantidad de trabajo empleado en su producción en aquella tierra de tal calidad” (...) en referencia a la de menor fertilidad. El trigo no es caro porque deba pagarse renta, sino que debe pagarse renta porque el trigo es caro. “Si el alto precio del trigo fuera efecto y no causa de la renta, el precio estaría influido en la medida en que la renta fuese alta o baja, y

ésta sería un elemento componente del precio.” (Ricardo, 1959: 65). Pero el trigo producido por la mayor cantidad de trabajo es el regulador del precio, y en este trigo, cosechado en la tierra de inferior calidad, no entra la renta. “Desde la tradición clásica se sostiene entonces que la renta no se computa como costo de producción de una mercancía, sino como un remanente que deriva del precio de la mercancía misma.” (Baer, 2010: 23).

El primer autor que introdujo el componente espacial al estudio de la generación de la renta fue **Johann Von Thünen** en 1826. Para este autor, la cuestión central es la relación entre tres variables básicas: el nivel de renta, el costo de transporte y la organización de la producción en el territorio. Von Thünen postuló que los cultivos se organizan en torno a un mercado a través de la competencia entre los usuarios del suelo por las diversas localizaciones, bajo el supuesto básico de un territorio uniforme, homogéneo en el sentido de que toda la tierra era de igual calidad y existía la misma infraestructura de transporte hacia cualquier dirección. En el caso de dos terrenos de igual fertilidad ubicados en distintas zonas con respecto al mercado, el que genere mayor renta será el más cercano al centro de intercambio. A medida que la distancia al mercado aumenta, la renta máxima por unidad de tierra descende ya que según Von Thünen, “la renta que cada cultivo puede generar en cada localización será igual al costo de su producto, en comparación con el sitio más lejano; en esta localización no se genera renta del suelo” (Todaro, 1978: 3).

Del estudio de Von Thünen surgen relevantes conclusiones teóricas que resume Trivelli (2006: 1):

La renta del suelo agrícola se origina a partir de la competencia entre los agricultores (usuarios del suelo) por las distintas localizaciones. Dada dicha competencia, la renta es captada íntegramente por los dueños de la tierra.

Esta competencia asigna en forma óptima los cultivos en el territorio, reduciendo al mínimo la cantidad de recursos afectados a la función transporte.

El nivel de renta está relacionado directamente con el costo de transporte que ahorra el agricultor dada su proximidad al mercado.

Al igual que Ricardo y otros economistas clásicos, Von Thünen consideró que la renta asumía un carácter residual, ya que se generaba como “el remanente que puede pagarse al propietario por el derecho de uso del terreno luego de descontar el costo global de producción” (Baer, 2010: 20). Con lo cual, la renta no afecta el precio de los productos agrícolas ya que la misma constituye un ahorro de costos de transporte para los terrenos más cercanos al mercado.

Por su parte, **Karl Marx** profundiza el concepto de renta diferencial de Ricardo, introduciendo diversas modalidades de la misma. En principio, la **renta diferencial I** es aquella que surge en virtud de las diversas condiciones de fertilidad natural de los terrenos. Las dos causas de la existencia de esta renta diferencial son la **fertilidad** y la **localización**, ya que por un lado, las diferentes fertilidades generan rendimientos distintos en capitales iguales, y por otro lado, cada terreno tiene una localización diferente que implica costos de transporte disímiles, tanto de la materia prima al lugar de producción como de los productos al lugar de comercialización. En cuanto a los mencionados costos de transporte, forman parte del capital que deben invertir los capitalistas, y si éstos son de diversa magnitud, las ganancias individuales de cada uno serán distintas y los mejor ubicados recibirán ganancias extraordinarias. Marx encuentra también que la magnitud de las rentas en los distintos terrenos parece estar asociada a la cantidad de capital aplicado a la tierra. De ahí surge su noción de **renta diferencial II**, a partir de la variada intensidad de capital que se invierte sobre los terrenos, entendiendo por capital tanto al fijo (maquinaria, materiales) como al variable (salarios). Otra modalidad de renta propuesta por Marx es la de **renta absoluta**. En el planteo sobre la renta diferencial se mantuvo el supuesto de que las tierras de peor calidad no devengaban renta, con lo cual utilizar la tierra más desfavorecida significaría no pagar nada. Ello resultaría difícil de aceptar en términos intuitivos, dado que existiría una incompatibilidad con la institución de la propiedad privada (Jaramillo, 2009: 19). En este encuadre, dado el poder de retención que el dominio

jurídico le otorga al dueño sobre su tierra, si no se le paga a éste algo, simplemente la sustraerá a la producción y esa tierra no podrá ser explotada. La renta absoluta depende entonces del derecho de propiedad: el hecho de ser dueño lo coloca en una situación distinta del no propietario. Marx aclara sin embargo que la propiedad jurídica de la tierra por sí sola no es condición suficiente para generar una renta, sino que además debe darse una circunstancia económica: que el hecho de sustraer esos terrenos a la producción provoque un desequilibrio entre la oferta y demanda de los productos agropecuarios que aumente el precio de éstos. Y en esta tensión entre oferta y demanda, la magnitud de la renta absoluta dependerá del monto que los consumidores estén dispuestos a pagar por los productos mencionados.

Para finalizar con las principales consideraciones sobre la teoría marxista de la renta se destaca la **renta de monopolio**, cuyo soporte es la existencia de tierras con ciertos atributos irreproducibles, como por ejemplo su relieve, hidrografía, régimen climático u otras características agronómicas. Si bien (como ya se dijo) el suelo urbano es un bien escaso, las características puestas de ejemplo convierten a determinadas tierras en muy particulares, limitando aún más su cantidad. Esta escasez específica de tierras, que limita la ampliación de la producción, “genera sobrepuestos de los bienes producidos en la tierra, los cuales finalmente se convierten en renta” (Jaramillo, 2009: 29).

1.3. Aplicación de la teoría de la renta al caso urbano

Luego de abordar los planteamientos teóricos sobre renta de la tierra considerados relevantes a los fines de este trabajo, en esta sección se mencionarán algunos conceptos acerca de las diversas rentas que surgen en el marco urbano.

Así como las reflexiones anteriores sobre la renta de la tierra correspondían al suelo rural, allí la tierra estaba relacionada con un proceso productivo único: la agricultura, y en referencia a ésta surgían las rentas. A esta vinculación entre la tierra y la actividad agrícola se la llama, según Jaramillo (2009: 95) **articulación simple de la tierra rural**.

Pero para el mismo autor, en cambio, la tierra urbana (que es la que sirve de soporte a la ciudad) tiene una **articulación compleja**, conformada por una articulación primaria y otra secundaria. La **articulación primaria** es el vínculo entre el suelo urbano y el proceso productivo de la construcción, mientras que la **articulación secundaria** ocurre en un momento posterior a la primaria, ya que la define como la relación entre el suelo y el espacio ya edificado en el momento de su consumo.

De esta forma, siguiendo a Jaramillo (2009: 129), en la tierra rural aparece un solo conjunto de rentas, pero en el suelo urbano aparecen dos tipos: las rentas primarias, ligadas a la construcción, y las secundarias, relacionadas a los usos urbanos. Conforme esta distinción, se mencionarán aquí las distintas clases de rentas urbanas consideradas de mayor interés para el presente trabajo.

1.3.1. Rentas urbanas primarias

1.3.1.1. Renta primaria diferencial I

La renta diferencial que surgía en las tierras rurales dadas las diversas fertilidades, puede asimilarse en el caso urbano a una “productividad” derivada del potencial constructivo, es decir la “constructibilidad” sobre cada lote, dado que no todos los terrenos poseen las mismas cualidades o ventajas para producir espacio construido. Asimismo, otro factor de importancia es la localización del terreno, principalmente por dos razones: una vinculada a los usos urbanos (que se analizará en las rentas secundarias) y otra relativa a los costos diferenciales en

que se debe incurrir para dotar al terreno de infraestructura, en virtud de su distancia a las principales redes de servicios básicos. Ello genera una renta primaria diferencial I, ya que para homogeneizar valores de uso, se debe incurrir en costos diferentes.

1.3.1.2. Renta primaria diferencial II

Así como en el caso rural la renta diferencial II se asociaba a la diversa intensidad de capital invertido sobre la tierra, en la ciudad ello encuentra un paralelo con los terrenos que cuentan con ciertas obras, servicios, construcciones o capital agregado invertido sobre ellos, o que resultan susceptibles de un mayor aprovechamiento e intensidad de uso que otros predios, dando origen a la posibilidad de obtener una sobreganancia denominada renta primaria diferencial II.

1.3.1.3. Renta absoluta urbana

El concepto de renta absoluta explica por qué en determinadas circunstancias las tierras que parecen no tener ninguna ventaja relativa con respecto a otras efectivamente tienen renta positiva. Dado que la economía clásica ha vinculado la renta absoluta de la tierra con la propiedad privada de la misma, de acuerdo con esta corriente teórica la renta que percibirá el dueño de la tierra estará basada en su derecho de propiedad sobre ella. Ello explicaría la existencia de un precio mínimo por el cual el dueño estaría dispuesto a ceder sus derechos de uso o posesión, aún en los terrenos de menor calidad urbana (Urriza, 2003: 17).

1.3.2. Rentas urbanas secundarias

1.3.2.1. Renta diferencial de comercio

Siguiendo a Jaramillo (2009: 158), las distintas secciones del espacio urbano no son intercambiables, sino que la sociedad distribuye las actividades a lo largo de la

ciudad a través de un proceso colectivo. En particular, en cuanto a la actividad comercial, según la clase de mercadería y la forma en que se comercializa habrá ciertas localizaciones que colectivamente serán consideradas “mejores” y por lo tanto privilegiadas para los compradores. Con lo cual, los dueños de terrenos ubicados en esos lugares saben que controlan una característica generadora de una alta rotación del capital comercial y por ende pueden obtener ganancias extraordinarias. La competencia entre los distintos comerciantes por los terrenos más “favorecidos” hace que el propietario se apropie de la renta surgida de ellos. Se trata de la renta diferencial de comercio, y su denominación de diferencial se debe a su modulación gradual en el espacio: a medida que crece la distancia al centro de actividad comercial, la velocidad de rotación del capital decrece y lo mismo pasa con la renta.

1.3.2.2. Renta diferencial de vivienda

La vivienda “es un bien que para poder ser consumido cabalmente debe estar enlazado espacialmente con otros valores de uso complementarios: los sitios de aprovisionamiento, los lugares de reproducción colectiva de la fuerza de trabajo y, por supuesto, los lugares de empleo” (Jaramillo, 2009: 167). Del mismo modo que para el comercio, la heterogeneidad del medio urbano hace que no todas las tierras con las mismas características o ventajas estén en las mejores ubicaciones, compitiendo entonces los consumidores de vivienda por los lugares más favorecidos. De esta manera, aprovechando esa competencia, los propietarios de dichos sitios podrán apropiarse de una renta diferencial de vivienda, que también tiene una modulación gradual en el espacio: existirá una disposición a pagar por parte de los consumidores, de sumas adicionales por las viviendas mejor ubicadas hasta compensar el costo que pagarían si estuvieran más alejados.

1.3.2.3. Renta de monopolio de segregación

Este tipo de renta se vincula con el fenómeno de la segregación socioespacial, definida por Jaramillo (2003: 26) como la tendencia de los distintos grupos sociales a ocupar lugares separados y diferenciados en el espacio. Los individuos manifiestan su pertenencia a una cierta clase social a través de diversos mecanismos, como por ejemplo la restricción de acceso a los estratos de menores recursos a determinados sectores de la ciudad, apropiándose los más pudientes de esos lugares.

Dichos sitios, donde se asientan las clases de más alto lugar en la pirámide social, constituyen áreas de autosegregación en el espacio urbano, lo cual según Trivelli (2004: 26) responde a una estrategia de mejoramiento de la calidad de vida mediante la concentración territorial de la demanda, presionando al Estado para obtener de él inversiones y servicios necesarios, entre ellos infraestructuras y equipamientos, como así también para excluir o alejar usos del suelo que generen externalidades negativas. Estas localizaciones residenciales valoran, entre otras cuestiones, la seguridad entendida como sinónimo de acceso restringido, el entorno ambiental y el contacto con la naturaleza (Duarte, 2006: 26), o la “privacidad” que viene dada por una superficie de terreno mayor que en otros sitios.

Estas prácticas de segregación socioeconómica espacial por parte de los sectores de mayores recursos, van desplazando a los más pobres: si bien algunos encuentran lugar en áreas céntricas degradadas, lo más frecuente es que se desplacen a ubicaciones cada vez más distantes del centro de la ciudad. En la periferia donde el suelo es más barato y se toleran los fraccionamientos ilegales, la población se va asentando en las peores condiciones urbanas en cuanto a cobertura de servicios, equipamiento comunitario y deterioro ambiental debido a la misma falta de urbanización y servicios (Trivelli, 2004: 11).

De esta manera, los consumidores de vivienda que compitan por los sitios más “favorecidos” y quieran gozar de la distinción social de habitarlos y de las mayores

ventajas del espacio urbano, deberán estar dispuestos a pagar sumas de dinero que luego se convertirán en renta de monopolio de segregación, porque el propietario de esas localizaciones “distinguidas” se puede apropiar de ellas como consecuencia de la mencionada competencia.

Señala Trivelli que “el mercado de suelo está en la raíz de la segregación socioeconómica espacial en nuestras ciudades (...) desplazando las soluciones de vivienda social hacia localizaciones cada vez más distantes y segregadas” (Trivelli, s/d: 24).

1.3.2.4. Renta diferencial de industria

Al respecto de esta modalidad de renta, siguiendo a Jaramillo (2003: 27) se puede decir que el desarrollo actual de los medios de transporte y comunicación ha homogeneizado (en lo que respecta al uso industrial y los costos de producción) el espacio urbano, por lo que la industria no es uno de los principales usos que compiten por localizaciones ventajosas, ubicándose en sitios más bien periféricos. Asimismo, dado que esta actividad suele generar molestias a otros usos, como ruidos u olores, la industria se localiza en sitios restringidos (regulados generalmente por el Estado), con lo cual si la oferta de zonas que admiten uso industrial es escasa con respecto a la demanda, aparecerá una renta diferencial de industria.

1.4. Elementos que influyen en la determinación de los precios del suelo

Como se expuso al principio de la sección 1.1, el mercado de suelo es un mercado de localizaciones, ya que lo que se transa antes que nada es la ubicación de la tierra, principalmente respecto de las oportunidades que ofrece el ámbito urbano. Por ello “el valor de un terreno cualquiera queda condicionado por lo que sucede en el entorno inmediato, en el barrio en que se ubica, así como su inserción en el

contexto urbano más amplio” (Trivelli, s/d: 21). Dicho de otra forma, lo que determina el potencial de desarrollo de un terreno y por ende la disposición a pagar por él son las condiciones del entorno urbano.

1.4.1. Centralidad

La existencia de una graduación en el valor del suelo desde las áreas céntricas urbanas hacia la periferia es un hecho confirmado e indiscutido. Lo que no lo es tanto, es que dicho fenómeno ocurra en forma regular y automática.

La localización del centro principal de la ciudad tiene un origen por lo general histórico. Allí es donde se concentra la mayor cantidad y diversidad de actividades urbanas, si bien con el tiempo el crecimiento de la ciudad va haciendo surgir otras centralidades en el territorio. El suelo es más caro en las áreas centrales no por el ahorro en tiempo y costos de desplazamiento, sino sobre todo porque allí se aglutinan funciones de alta jerarquía, lo cual genera flujos intensos de población y transporte en dichos espacios.

No existiendo siempre una diversidad de opciones de localización para determinados usos, especialmente en el área central, la competencia entre los demandantes de suelo por incorporarse a esos espacios y aprovechar las externalidades de la centralidad genera rentas de monopolio en esos terrenos, contribuyendo a explicar las grandes diferencias de valor entre el centro y los distintos sectores de la ciudad.

De acuerdo con Urriza (2003: 22), el concepto de centralidad no se limita al núcleo principal de la ciudad (donde generalmente se encuentran los mayores valores por m² de suelo urbano), sino que se extiende a una serie de centralidades barriales o subcentros donde también se concentran actividades y se da una cierta intensidad en el uso del suelo y el transporte.

1.4.2. Accesibilidad

El atributo de accesibilidad se relaciona con la capacidad de la población de desplazarse en el espacio urbano y llegar a las áreas centrales. En este sentido, la red vial estructurante y el acceso a la misma tienen su correlato en los valores del suelo, ya que atraen una variedad de usos en virtud del importante flujo de población que movilizan.

Sin embargo, siguiendo a Urriza (2003: 23), en algunos casos la variable accesibilidad tiene una menor fuerza explicativa de los precios del suelo, dadas distintas pautas de organización territorial y procesos residenciales. Por ejemplo la llamada urbanización de las elites (Duarte, 2006: 25) que genera una proliferación de nuevos emprendimientos en zonas periféricas, conjuntamente con equipamientos del sector terciario (shoppings, hipermercados), favoreciendo el uso del automóvil particular en detrimento del transporte público. Con lo cual, “a pesar de la distancia que separa estas zonas periféricas del centro, registran precios del suelo relativamente elevados debido a la capacidad de pago de la población que los ocupa” (Urriza, 2003: 23).

1.4.3. Demandas locacionales sectoriales

Según Morales Schechinger (2004: 6), el precio del suelo reúne las condiciones de localización relativa de la tierra de cada ciudad y pone de manifiesto la competencia entre los distintos necesitados de suelo por esas ubicaciones. Dado que la oferta de terrenos, con sus características únicas de localización, se encuentra en una proporción menor a la demanda, el oferente podrá exigir el precio máximo que esté dispuesto a pagar el demandante.

Cabe destacar que la competencia entre los diversos usos del suelo no solamente tiene lugar entre aquellos que en un determinado momento compiten por esa ubicación, sino que también intervienen otras actividades que podrían presentarse

a futuro y algunas de hecho podrían ofrecer mayor renta que la arrojada por aquellos usos demandantes de suelo en el presente (Morales Schechinger, 2004: 7). Así, dado que difícilmente un terreno pierda sus ventajas de localización sino que es factible que con el tiempo adquiera otras nuevas, la oferta puede esperar un uso que genere una renta mayor que los que compiten por esa tierra actualmente. O bien requerirá en el presente un precio equivalente al que esa demanda estará dispuesta a pagar a futuro, aunque el terreno sea efectivamente demandado mucho después.

Por su parte, Jaramillo (2009: 120) afirma que cada uso del suelo tiene una renta vinculada y que en cada porción de tierra, la actividad que se imponga será la que mayor renta genere. Luego, los precios actuarán como moduladores del uso definitivo del suelo, como por ejemplo la actividad comercial en las áreas céntricas de la ciudad, donde las rentas comerciales son las más altas. Con lo cual, gracias a cambios en la estructura urbana como la expansión de zonas comerciales sobre áreas de vivienda o las tierras rurales ubicadas en la periferia que pasan a integrar la aglomeración urbana, los terrenos cambian de uso y su precio aumenta dado que comienzan a soportar rentas distintas y de mayor magnitud (Jaramillo, 2003: 8).

En resumen, como afirma Trivelli (2006: 5), “hay en la ciudad una gran cantidad de diferentes actividades que tienen variadas tendencias locacionales, las que ejercen presión de demanda sobre diferentes puntos del espacio urbano contribuyendo a definir una estructura físico-funcional y simultáneamente de los precios del suelo”.

1.4.4. Entorno socioeconómico

Siguiendo a Jaramillo (2003: 27), el rango social de los barrios o el “estrato” es uno de los factores más estrechamente relacionados a la diferenciación de los precios del suelo urbano.

“El valor de la tierra implica, entonces, una diferenciación socioeconómica espacial dada por la posibilidad de acceder al suelo y/o vivienda de acuerdo con el nivel de ingresos de la población” (Urriza, 2003: 23), lo cual significa que dicho valor va determinando los patrones de localización de los distintos estratos según su capacidad de pago.

Este fenómeno se acentúa como consecuencia del surgimiento de diversos desarrollos inmobiliarios destinados a sectores de altos ingresos, los cuales eligen residir en dichos emprendimientos por sus características de “privacidad” y “seguridad”, con lo cual, de acuerdo con lo ya expresado acerca de la incidencia de la variable accesibilidad sobre los precios del suelo, la misma en estos casos queda relativizada. Así es como los estratos altos se segregan en la ciudad y los elevados valores del suelo que habitan constituyen un gran límite al acceso de otros sectores, condicionando las zonas de la ciudad a la que éstos pueden ingresar, llegando al extremo de los estratos muy bajos en áreas de escaso o nulo equipamiento y calidad urbana.

Ello, sumado a las dificultades de acceso al crédito y a la necesidad inmediata de tener una vivienda, conlleva a que los sectores de menores recursos obtengan un lugar donde vivir mayormente a través de mercados “informales” o “irregulares” de la tierra, llamados de esa forma porque por lo general constituyen ocupaciones clandestinas de terrenos de propiedad pública o privada, con parcelamientos de superficie no permitida por las normas y sin infraestructura ni equipamiento (Trivelli, 2004: 11). Otras veces se dan tomas de tierras en áreas inundables o con cierta pendiente que los coloca en riesgo de derrumbes, o bien próximos a basurales y otros problemas ambientales. Se trata de terrenos baratos por no reunir condiciones de habitabilidad, no resultando por ello menos onerosos para quienes acceden a ellos. Las tomas suelen producirse en forma aislada o masiva, implicando esta última modalidad que son los propios ocupantes quienes se autoorganizan para acceder en forma colectiva a la tierra y a la vivienda. Cabe

aclarar que estas ocupaciones informales no sólo surgen de tomas o invasiones de terrenos, sino también de loteadores inescrupulosos que venden predios sabiendo que no cumplen con las normas: no poseen título de propiedad ni plano de subdivisión; no han realizado cesiones de equipamiento comunitario, áreas verdes y espacios circulatorios ni han gestionado los servicios de infraestructura. Todo lo mencionado genera para la gestión pública de la ciudad grandes presiones en términos de, por un lado, regularización urbana y dominial de la tierra, haciendo de ésta un proceso muchas veces complejo, largo y costoso, y por otro, de producción de suelo habitable con infraestructura básica y servicios municipales para estos hogares con ingresos muy bajos que por lo general no están en condiciones de pagar las inversiones que requiere su presencia en la ciudad.

En relación a lo anterior, debe señalarse que las políticas de vivienda social ejecutadas por el Estado para dar respuesta al déficit habitacional, con destino a la población de menores recursos, también tienen incidencia en el mercado de tierras y pueden ser un factor generador o que potencia la segregación socioespacial. Los conjuntos habitacionales suelen ocupar localizaciones periféricas donde el valor del suelo sin infraestructura es menor que en otras zonas y donde las normas de zonificación lo permiten. Esto origina la conformación de barrios de vivienda social en ciertos sectores que se convierten en áreas relativamente homogéneas a nivel socioeconómico y territorial, lo cual incide en la valorización del suelo. Así, “el precio de la tierra evidencia el nivel socioeconómico de la población que la ocupa” (Urriza, 2003: 67).

Por otro lado, existen también mecanismos de “autosegregación” en el espacio urbano que responden a estrategias tendientes al mejoramiento de la calidad de vida en base a la concentración territorial de la demanda, ejerciendo presión sobre los gobiernos locales para obtener las inversiones y servicios necesarios y excluyendo aquellas actividades y funciones urbanas que generan externalidades negativas (Trivelli, 2004: 26). La mayor movilidad favorecida por las autopistas induciendo el uso del automóvil particular en detrimento del transporte público, sumado al aumento

en los niveles de ingreso de los hogares, son factores que promueven transformaciones en la estructura urbana. Ejemplo de ello son los desarrollos residenciales en baja densidad en las periferias urbanas, bajo la forma de barrios cerrados y countries con destino a estratos de mayores recursos. Dichos sectores eligen la residencia en estas áreas en función de atributos como la “privacidad”, la “tranquilidad” y el “retorno a la vida natural” en terrenos grandes (quintas o chacras de entre 1.500 y 5.000 m² o incluso mayores) lejos del ruido, de la congestión de tráfico de las zonas céntricas y de los problemas de inseguridad que supuestamente son inexistentes en estas urbanizaciones.

En este sentido, “la solvencia económica del grupo social demandante amplía las posibilidades de elección y movilidad residencial de la familia. Sin duda éstas se ven notablemente reducidas o son inexistentes para los segmentos de bajos recursos que deben considerar otros factores.” (Urriza, 2003: 84). En el apartado sobre intervención pública se hará mayor hincapié en el efecto de los planes de vivienda social sobre los valores del suelo.

1.4.5. Historia y estructura urbana

Conforme Duarte (2006: 13), la realidad urbana puede transformarse como resultado de procesos sociales. Por ejemplo, la aglomeración de la población como consecuencia de la migración de la fuerza de trabajo. O también debido a cambios en la tecnología y en las relaciones sociales que inducen modificaciones en los procesos productivos, afectando la vida cotidiana y el espacio urbano. Siguiendo al mismo autor, la estructura urbana es la expresión de las transformaciones que experimenta la sociedad a través del tiempo. Pero “la larga vida útil de las estructuras físicas así como la perdurabilidad de las imágenes que se generan sobre los espacios urbanos contribuyen a la valorización diferencial del espacio y la formación de los precios de la tierra”. (Trivelli, 2006: 5).

A su vez, como se ha venido señalando a lo largo del presente trabajo, el espacio urbano se caracteriza por su heterogeneidad. Afirma Jaramillo que “las diferentes secciones del espacio construido se dedican a diversas actividades y su diversidad y entrelazamiento hacen de la ciudad el valor de uso complejo que es y que potencia la interacción social” (Jaramillo, 2009: 306). Esta diversidad obedece principalmente a un conjunto de convenciones colectivas que son compartidas por los habitantes de la ciudad, provocando que los terrenos ubicados en cierto lugar sean destinados a determinados usos y los situados en otra localización se apliquen a otras actividades.

1.4.6. Externalidades

Como ya se expuso al principio de la sección 1.4, el precio de un lote cualquiera depende fundamentalmente de las externalidades que lo caracterizan en el contexto urbano, y marginalmente de elementos que le son propios, excepto que su topografía dificulte el uso urbano o que su tamaño sea lo suficientemente grande como para afectar la estructura urbana y la de los precios (Trivelli, s/d: 22).

Esos elementos externos son mayormente los estudiados en este apartado, sumados al hecho de que la propiedad se va valorizando tanto por acciones públicas (como por ejemplo los cambios en la normativa urbana que otorguen a los lotes un mayor potencial constructivo, o las inversiones en infraestructura) como por la dinámica del sector privado y las tendencias de localización de los distintos usos (producción, vivienda, comercio, otros). Todos ellos son elementos que escapan al control individual del propietario, aunque igualmente contribuyen a determinar el valor de la tierra y la evolución del mismo, o en otras palabras, el valor de una localización.

1.4.7. Especulación de suelo

La especulación con suelo urbano está presente en prácticamente todas las áreas metropolitanas de los países bajo economías de mercado.

En una situación dinámica de rápida urbanización y crecimiento económico, se registran alzas permanentes de los valores del suelo, especialmente en las áreas periféricas de expansión, como consecuencia de la demanda de espacios habitables (Trivelli, s/d: 22). Teniendo esto en cuenta junto con lo mencionado en este marco teórico, de que el valor de un terreno depende generalmente de lo que ocurre fuera de él, se entiende que la valorización de la tierra o “plusvalía” constituye una capitalización de externalidades positivas para el dueño del terreno, sin que haya mediado de su parte ningún esfuerzo productivo para generarla. Con lo cual la misma es captada y privatizada por el propietario del suelo, abriendo un atractivo campo de ganancias.

Siguiendo a Trivelli (s/d: 23), la especulación en el mercado de tierras es distinta de la que se puede dar en los mercados de otros bienes, tanto por las características particulares del suelo en sí como por la incorporación de la variable territorial al análisis.

En esta línea, sostiene el autor, la teoría sobre especulación advierte que por lo general el bien con que se especula se adquiere por períodos relativamente cortos de tiempo, lo cual no ocurre en el mercado de suelo ya que el mismo no se ajusta a las leyes de producción que rigen a los demás bienes. En lugar de “producción de suelo urbano”, existe “producción de espacio urbano”, lo cual es un proceso social amplio en el que confluyen iniciativas públicas y privadas. Asimismo, la urbanización de tierras alternativas para aumentar la oferta de suelo es una operación muy costosa y compleja, haciendo que dicha oferta sea relativamente rígida y se alargue la duración del ciclo especulativo.

La actividad especulativa se manifiesta en una retención de suelo fuera del mercado hasta tanto su precio lo vuelva atractivo para la venta (con lo cual la

decisión de vender también puede tener un carácter especulativo), generando así una escasez artificial de terrenos que incide en la dinámica del desarrollo urbano y altera su curso a favor de intereses particulares por sobre los de la comunidad.

Según Trivelli (s/d: 23), otro supuesto de la teoría sobre especulación afirma que el agente especulador adquiere el bien y no lo transforma, reteniéndolo sólo por cierto tiempo para luego venderlo a mayor precio. Ello tampoco sucede en el mercado de suelo, ya que en períodos más largos de tiempo la tierra sufre transformaciones aunque su propietario no las haya provocado, sino más bien como consecuencia de los procesos de desarrollo urbano.

“El elemento especulativo es un proceso doblemente perverso, no solamente porque en términos sociales produce aumentos del precio del suelo expulsivos de los sectores populares, cada vez más en las afueras y en los peores lugares; sino que es el elemento que explica la quiebra financiera de las municipalidades de nuestras ciudades” (Reese, 2010: 1).

La última parte del marco teórico aborda otro elemento que condiciona la operatoria del mercado de suelo en la ciudad: la acción del Estado en sus distintas modalidades. Esta cuestión se tratará a continuación en una sección específica dado que representa un tema central en el presente trabajo de tesis.

1.5. Ciudad e intervención pública

Siguiendo a Trivelli (2004: 36), en una economía de mercado los distintos agentes económicos toman decisiones de producir, distribuir y consumir bienes y servicios basándose en las señales de los precios. En el ámbito urbano, la economía de mercado presenta una serie de **fallas o imperfecciones** ya comentadas (entre ellas la discriminación en el mercado de tierras, la rigidez en la movilidad espacial de los recursos, barreras a la libre entrada al mercado, falta de transparencia en el

acceso a la información, falta de concurrencia, externalidades) que cuestionan la eficiencia que el mecanismo de mercado, operando libremente, pudiera tener. Diversos estudios (Bonilla y Galeano, 2000; Sabatini, 2000; Urriza, 2003; Trivelli, 2004, 2006) han señalado graves consecuencias negativas que ha tenido en las ciudades latinoamericanas la libre operatoria de los mercados de suelo en las últimas décadas, en ausencia de planificación o gestión urbana por parte del Estado. Algunas de ellas son: dificultades en el acceso al suelo urbano y la vivienda, carencia de servicios básicos, deterioro de la calidad ambiental, crecimiento del tejido urbano en forma desordenada y discontinua, proliferación de tierras ociosas por abandono o especulación, segregación socioeconómica espacial, sobredensificación, congestión de tránsito, entre otras. Con lo cual es necesaria la intervención del sector estatal en el ámbito urbano a través de diversas políticas y acciones públicas, teniendo como objetivos garantizar el buen funcionamiento de la ciudad y asegurar el bienestar de la comunidad por sobre el interés individual. Como afirma Dromi (1987: 11), “reconociendo la necesidad de redimensionar y revitalizar el ‘municipio’ como unidad política y la ‘ciudad’ como unidad social, se hace imprescindible el cometido del Estado en el ordenamiento territorial, uso y destino del suelo...”, constituyendo una cuestión de gran importancia para el desarrollo urbano y la vida social.

A los fines de la presente investigación, entre las expresiones más relevantes de la intervención pública sobre el territorio pueden mencionarse la tributación, la normativa sobre usos del suelo y edificación, las inversiones en infraestructura básica y equipamiento y la política de suelo y vivienda.

La tributación, en principio, puede desagregarse en un conjunto de herramientas con diversos objetivos, aunque sin entrar por ello en categorías excluyentes ya que pueden ser utilizadas por el Estado con varios propósitos a la vez. Por ejemplo obtener mayores recursos para financiar obras públicas; combatir la especulación de suelo urbano; desincentivar la apropiación (por parte de los propietarios privados) de la totalidad de los incrementos en el precio de su tierra

(plusvalías) que deriven de obras realizadas por el esfuerzo de la comunidad, generando situaciones de inequidad y contribuyendo a la asignación ineficiente de recursos en el espacio urbano.

En cuanto a la normativa urbana, este tipo de acciones corresponde sobre todo a la reglamentación sobre subdivisión, usos del suelo y densidades de edificación. Las normas pueden definir para una ciudad, a través de lo que se llama **límite urbano**, la cantidad de suelo urbano o legalmente urbanizable. No obstante, la calificación jurídica de la tierra como urbana es una condición necesaria pero no suficiente para que exista una oferta efectiva de terrenos en la ciudad, ya que ello obedece a la voluntad de sus propietarios de ofrecerlos o retenerlos fuera del mercado. Asimismo, no toda la tierra definida legalmente como urbana reviste la condición de habitable, ya que no está dotada de los servicios básicos que la definen como tal. “Puede verificarse entonces, un déficit de terrenos urbanizados o una retención de suelo que provocan un alza de los valores, a pesar de la existencia de grandes superficies vacantes al interior del límite urbano” (Urriza, 2003: 25). Es así como la expansión del límite urbano con el propósito de ampliar la oferta de tierras no necesariamente representa que una mayor cantidad de suelo esté disponible en el mercado ni que los valores del suelo descendan, lo cual dependerá de otras cuestiones.⁴

Por otra parte, la reglamentación también define condiciones para la subdivisión, uso y ocupación del espacio urbano a través de Códigos de Zonificación, Códigos de Planeamiento, Planes Reguladores, entre otras denominaciones. En este sentido cabe destacar el efecto de las modificaciones normativas del uso, en especial de rural a urbano, en el precio de la tierra. Al respecto, Baer (2010: 34) afirma que “la asignación de tipos e intensidades de usos del suelo sobre un área específica de la ciudad también afecta las expectativas que motivan a los propietarios intentar capitalizar en el presente el flujo de rentas esperado en el

⁴ En este sentido, la liberalización de los mercados de suelo en Chile a partir de la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979 no sólo no generó un descenso de los precios del suelo que era el efecto buscado, sino lo contrario (Sabatini, 2000; Trivelli, 2006).

futuro” y Urriza (2003: 26) puntualiza que “los mayores incrementos en los precios (plusvalías) se producen mediante las decisiones públicas que cambian el uso de la tierra”.

Un aspecto considerado esencial es que en la base del sistema normativo se encuentre reconocida y definida la **función social de la propiedad**, es decir el conjunto de límites y deberes que tiene la propiedad individual para con el resto de la sociedad. Por ejemplo la responsabilidad de construir o urbanizar (o de no hacerlo) en los tiempos fijados por la ley; la cesión obligatoria de tierras para uso comunitario; la transferencia al Estado de una porción del incremento de precio de los terrenos derivados del cambio en el uso del suelo, entre otros elementos. Existe una amplia variedad de sistemas legislativos, desde países donde el urbanismo tiene una base social, hasta otros donde el concepto de propiedad privada es definido como casi inviolable (Llop i Torné, 2005: 22).

En otro orden de cosas, el Estado como promotor de la urbanización realiza inversiones en la expansión de redes de servicios básicos (agua, cloacas, gas, energía eléctrica, pavimento); en equipamiento de tipo educativo, sanitario, recreativo entre otros; en infraestructura de transporte por ejemplo a través de la construcción de caminos, puentes, rutas, autopistas, por citar algunos casos. Todas estas obras no sólo establecen la oferta de suelo habitable y la calidad urbana, sino que también guían el crecimiento temporal y espacial de la ciudad. Sin embargo estas inversiones, si no son acompañadas por otras medidas complementarias que contribuyan a estimular la oferta de terrenos urbanizados, podrían favorecer la especulación privada de suelo, ya que sus propietarios pueden retirar sus tierras del mercado a la espera de su valorización (Urriza, 2003: 27). “Este proceso de producción de suelo urbano no amplía necesariamente la oferta efectiva de suelo porque los propietarios pueden verse motivados a mantener sus lotes vacantes ante la expectativa de un incremento (aún mayor) de precios.” (Baer, 2010: 34).

El sector público también opera como agente inmobiliario, produciendo inmuebles de distinto tipo: algunos destinados a su propio uso como oficinas administrativas y otros de uso colectivo (escuelas, salas de atención primaria, bibliotecas, plazas). Sobre los de uso privado, como las viviendas sociales, se hará referencia más adelante. Retomando, la producción de inmuebles de uso del Estado o de uso colectivo, es decir por parte de la comunidad, al igual que las operaciones de renovación urbana como la recuperación de áreas centrales, van transformando la estructura urbana y resulta esperable que hagan crecer diversas rentas y con ellas los precios de los terrenos, no sólo de aquellos donde el Estado haya intervenido sino también de los que se vinculan espacialmente con él, es decir su área de influencia (Jaramillo, 2009: 330).

En cuanto al caso puntual de la política de vivienda social, la misma tiene una influencia particular en el mercado de tierras, como se expuso en la sección 1.4.4 sobre entorno socioeconómico. Afirma Baer (2010: 33) que “Algunas intervenciones urbanísticas, como (...) la vivienda de interés social para sectores de bajos ingresos, impactan en el entorno urbano produciendo una baja en los precios de los terrenos”. En la medida que se trata de maximizar la cantidad de soluciones habitacionales en un contexto de limitaciones presupuestarias, se buscan terrenos baratos pero que se encuentran desfavorecidos en términos de accesibilidad, articulación con el resto de la ciudad, servicios básicos y equipamiento. “La construcción de vastos conjuntos habitacionales de características seriadas y homogéneas tiende a perpetuar la segregación socioeconómica espacial.” (Urriza, 2003: 27). En el caso de estudio del municipio de Bahía Blanca (Buenos Aires, Argentina), expone la mencionada autora que la zona del entorno inmediato a la Avenida de Circunvalación Interna se caracteriza por el predominio de los estratos medio y bajo, viviendas de menor calidad, conjuntos habitacionales y la cercanía (en algunos casos) de asentamientos informales. Allí los valores resultan comparativamente menores que en el sector noreste donde se localizan estratos socioeconómicos con mayor capacidad de pago, con lo cual el precio del suelo es señal del nivel socioeconómico de la

población que la ocupa. También puede mencionarse el caso de la ciudad de Santiago (Chile), para el cual Sabatini (2000: 15) sostiene que a través de sus programas de vivienda social, el Estado chileno ha contribuido históricamente a la segregación de gran escala. A efectos de disminuir costos unitarios en sus programas, la vivienda social se localizó en terrenos baratos, de esta forma las nuevas soluciones habitacionales para hogares pobres tradicionalmente se ubican donde ya vivían otros pobres. Convirtiéndose el Estado en un responsable primario de la aglomeración de la pobreza urbana en Chile.

Para finalizar, el Estado a través de su política de suelo interviene en el mercado de tierras de la ciudad. Como afirma Morales Schechinger (2004: 17) “existen políticas que tienden a propiciar mejores condiciones de acceso al suelo y otras que lo desfavorecen aun y cuando su intención original haya sido otra”. Los dueños privados de la tierra preferirán aquellas políticas que más beneficiosas les resulten, es decir las que fortalecen a la demanda como por ejemplo los subsidios. En cambio la comunidad preferirá las que resulten en beneficio de la mayoría: los usuarios del suelo que buscan una mayor calidad a menor precio. El sector público como propietario de tierras (sea por compra, cesión, expropiación, regularización de la tenencia ilegal u otros, conforme Dromi, 1987: 15) puede ofrecerlas en el mercado en forma masiva a través de un instrumento conocido como **Banco de Tierras**: el mismo implica no sólo que el Estado “lleve al mercado terrenos que posea incidentalmente, sino que mediante un organismo especializado en esas labores adquiera terrenos y los ponga a disposición de los compradores cuando escasean los lotes” (Jaramillo, 2009: 331).

En el presente marco teórico se trataron las cuestiones consideradas más importantes para un mejor entendimiento del mercado de suelo y sus particularidades. En los próximos capítulos se planteará la metodología de la investigación y se realizará la caracterización de Moreno en un contexto metropolitano, a fin de contar con elementos que permitan entender la influencia del Estado sobre los precios de la tierra en el Distrito.

2.

Metodología de la investigación

2.1. Objetivos

En virtud del marco teórico expuesto, la propuesta es conocer la estructura de precios del suelo en Moreno y su nivel de vinculación con ciertas políticas y acciones públicas. En relación a esto último, que constituye el tema central de este trabajo de tesis, señala Casanova (2005: 2) que “En oportunidad de presentar y/o aprobar políticas, planes, proyectos o actuaciones específicas en el ámbito urbano casi no se consideran las posibles incidencias que tendrán sobre el valor de la tierra”. Dado lo anterior, el **objetivo general** que guía la investigación es explorar cuál es el impacto de algunas políticas y acciones territoriales, ejecutadas por el Estado durante los últimos diez años, sobre el mercado de tierras en Moreno.

Es conveniente destacar que algunas de esas intervenciones tienen una localización puntual en el área central de la ciudad, ya que forman parte de una política pública de reestructuración y reorganización del principal centro urbano del Distrito. A estas obras el Gobierno local las ha denominado **Grandes Proyectos Urbanos (GPU)**:

- a) El Centro de Transbordo ubicado en la estación ferroviaria de Moreno, obra comenzada en 2003 e inaugurada en 2006.
- b) El Ex Instituto Riglos en Paso del Rey, edificio construido en 1935. A partir de su transferencia de la Nación al Municipio en 2003, comenzó a ser restaurado como Centro Universitario de Moreno, a la vez que se habilitaron 15 hectáreas de espacios verdes: la Plaza Dr. Buján, el Paseo Parque de la Familia, el Paseo de los Artesanos y el Anfiteatro Municipal. Hoy en día tienen allí su sede la Universidad Nacional de Moreno (UNM), un Profesorado de Educación Inicial y un Jardín Maternal.

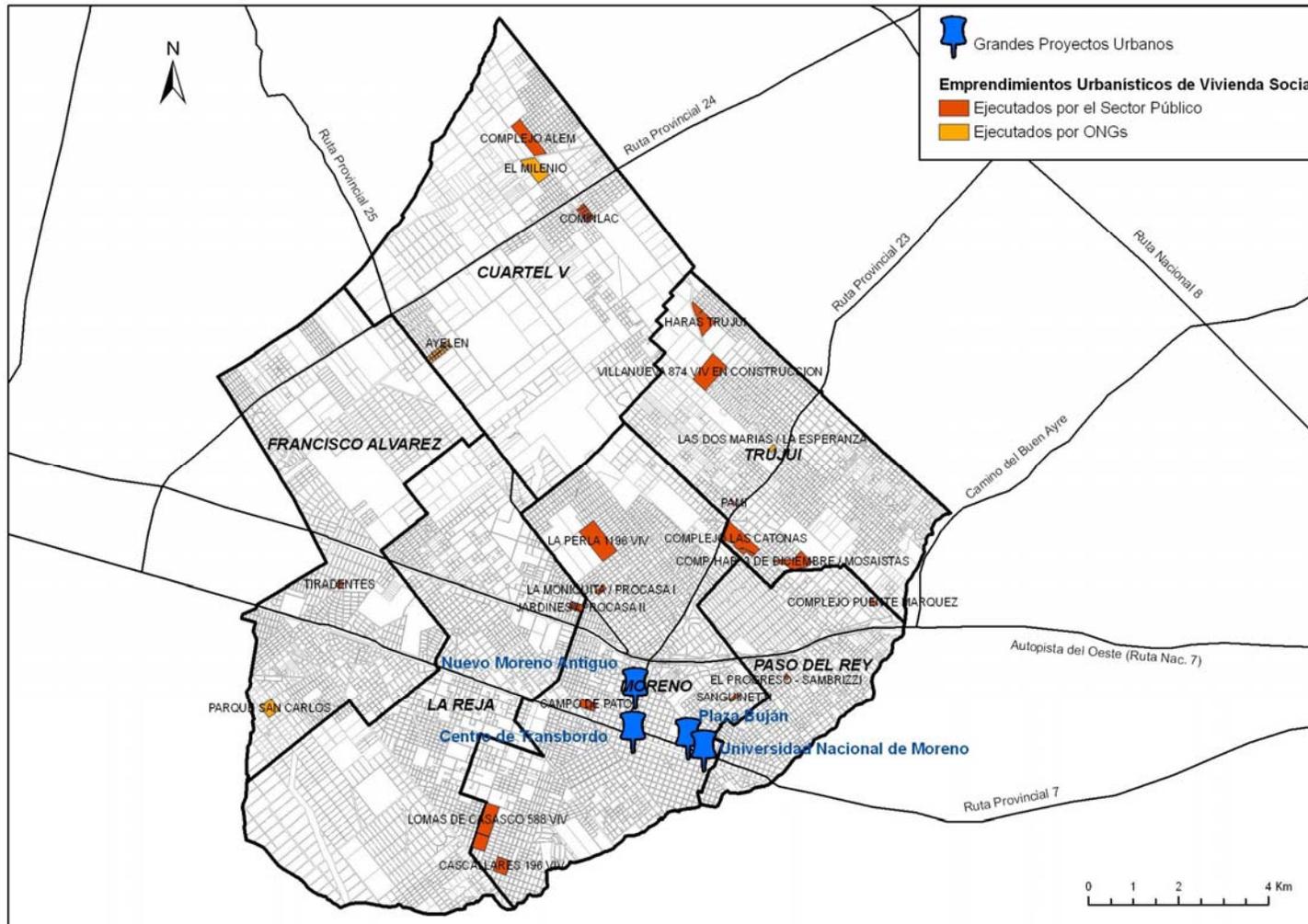
c) El Hospital de Moreno, que data de 1909 y en cuyo predio, luego de su puesta en valor como “Solar del Nuevo Moreno Antiguo” a partir del año 2000 hasta la actualidad, se localizan las oficinas del IDUAR (Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional del Municipio de Moreno), dependencias de salud, un futuro Conservatorio de Música y un Bar Temático en funcionamiento.

Las anteriores son intervenciones puntuales en el territorio (ver **Mapa 2.1.**), con lo cual se debe evaluar su impacto en los precios de los terrenos de manera específica en la zona donde se encuentran, como así también su área de influencia.

Otro tipo de intervenciones con una localización específica en la ciudad son los **Emprendimientos Urbanísticos de Vivienda Social**, cuyo impacto sobre los valores del suelo también se propone estudiar. En el Distrito se han implementado diversas operatorias habitacionales, ejecutadas directamente por el sector público con fondos municipales, provinciales o nacionales, o bien por Organizaciones No Gubernamentales. En el presente trabajo se estudiarán los cuatro barrios realizados en el marco del Plan Federal de Construcción de Viviendas: Lomas de Casasco, Cascallares, La Perla y Villanueva, más el caso del barrio El Milenio ejecutado por la Asociación Civil Madre Tierra, una ONG que trabaja en el acceso al suelo y la vivienda para la población de menores recursos en Moreno desde 1985. En el **Mapa 2.1.**, además de los Grandes Proyectos Urbanos, se muestran todos los planes de vivienda social en Moreno entre los cuales se ubican los mencionados.

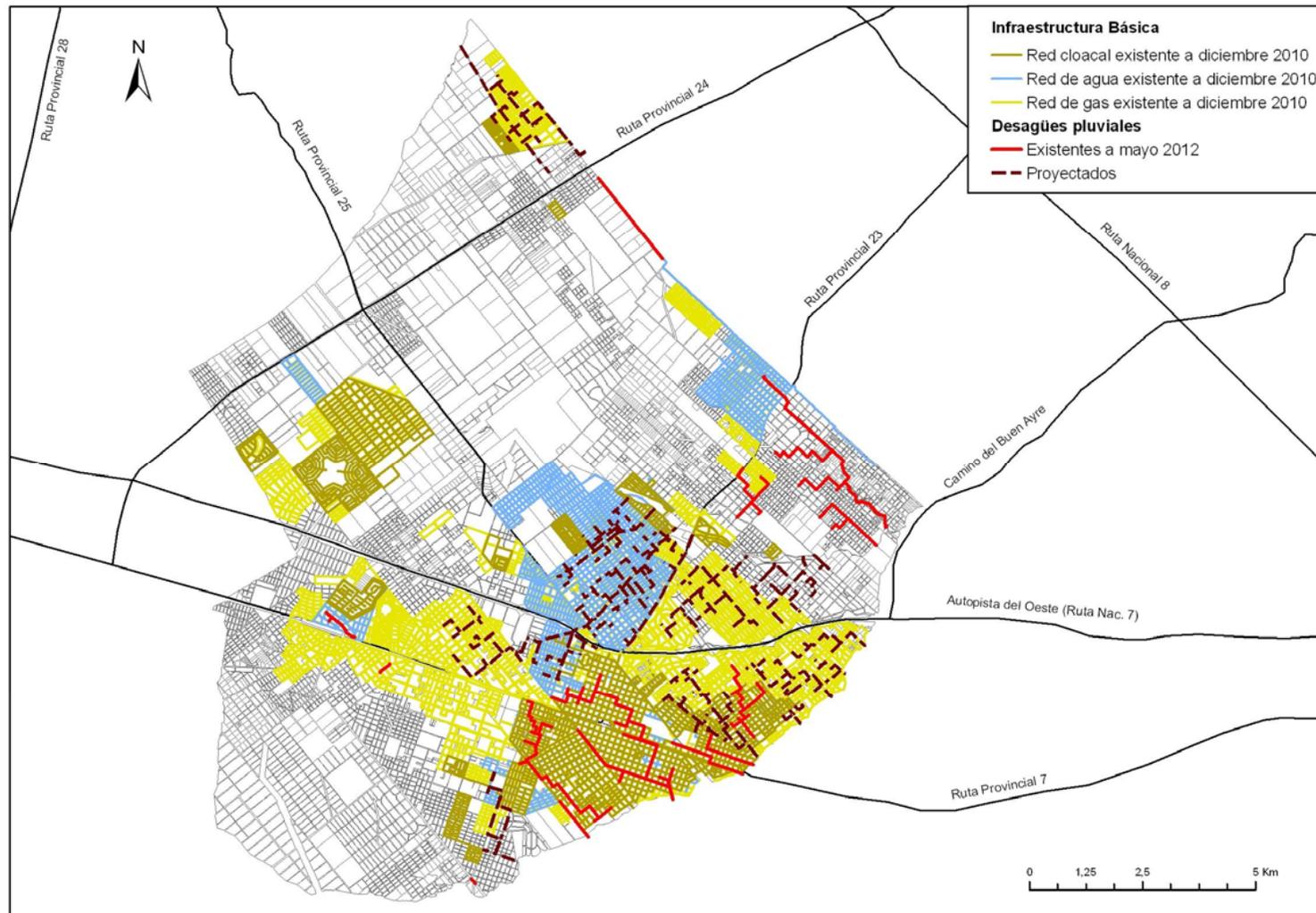
Por otra parte, determinadas obras cubren un sector más grande del territorio, siendo esperable que su impacto sobre los precios del suelo sea más generalizado o expandido que las anteriores. Es el caso de la **expansión de los servicios de agua corriente y desagües cloacales** durante los últimos diez años, en particular la construcción de la Planta de Tratamiento de Efluentes Cloacales en el barrio Las Catonas, finalizada en 2010 (**Mapas 2.2 a 2.5.**).

Mapa 2.1. GPU y barrios de vivienda social.



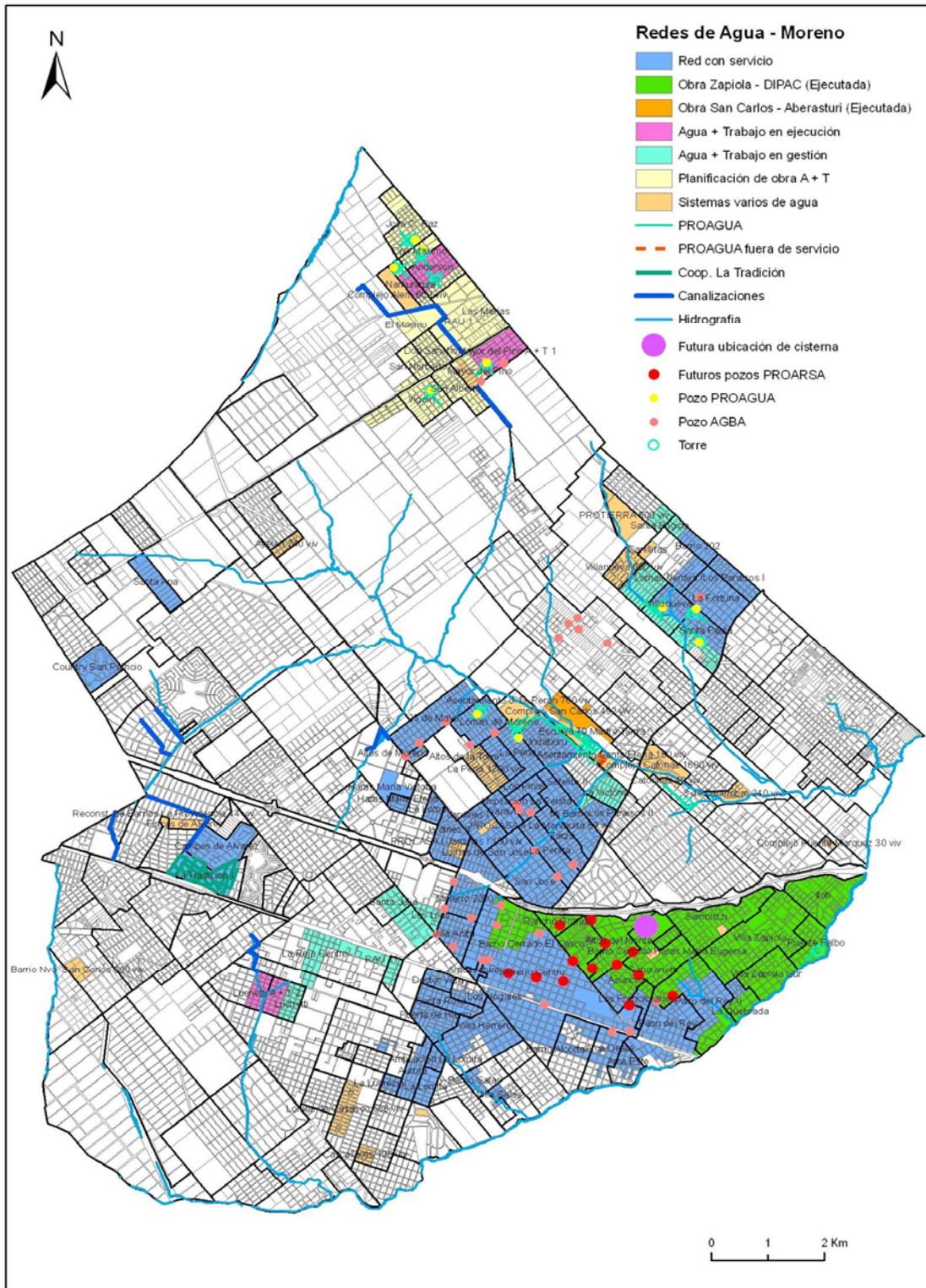
Fuente: IDUAR, Municipio de Moreno, 2012.

Mapa 2.2. Redes de agua, cloaca, gas y desagües pluviales existentes.



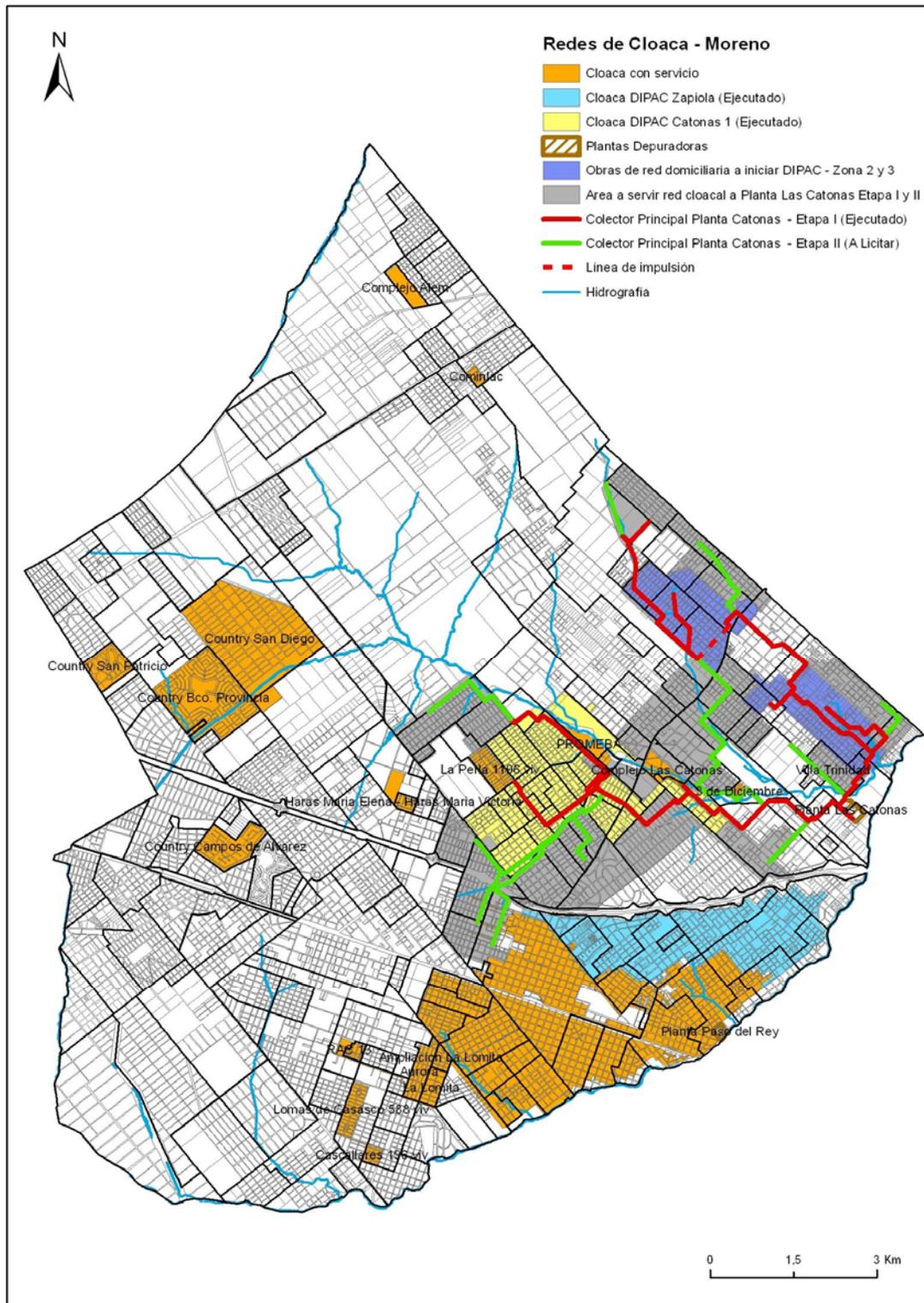
Elaboración propia en base a Secretaría de Obras Públicas, Municipio de Moreno, 2010 y 2012.

Mapa 2.3. Redes de agua. Plano histórico y de ampliaciones.



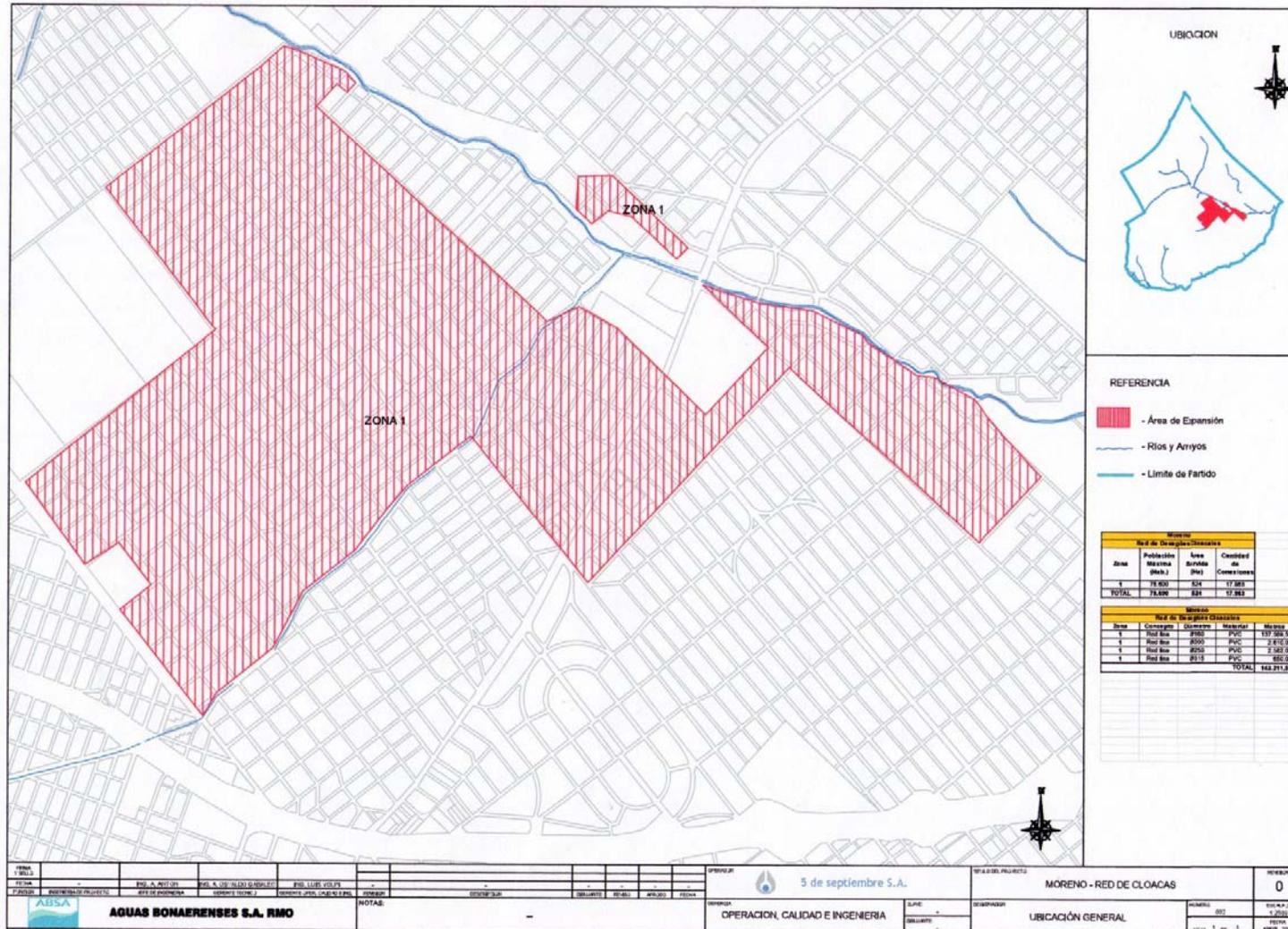
Elaboración propia en base a Secretaría de Obras Públicas, Municipio de Moreno, 2012.

Mapa 2.4. Redes de cloaca. Plano histórico y de ampliaciones.



Elaboración propia en base a Secretaría de Obras Públicas, Municipio de Moreno, 2012.

Mapa 2.5. Área prevista de expansión de la red cloacal domiciliar (Planta Las Catonas).



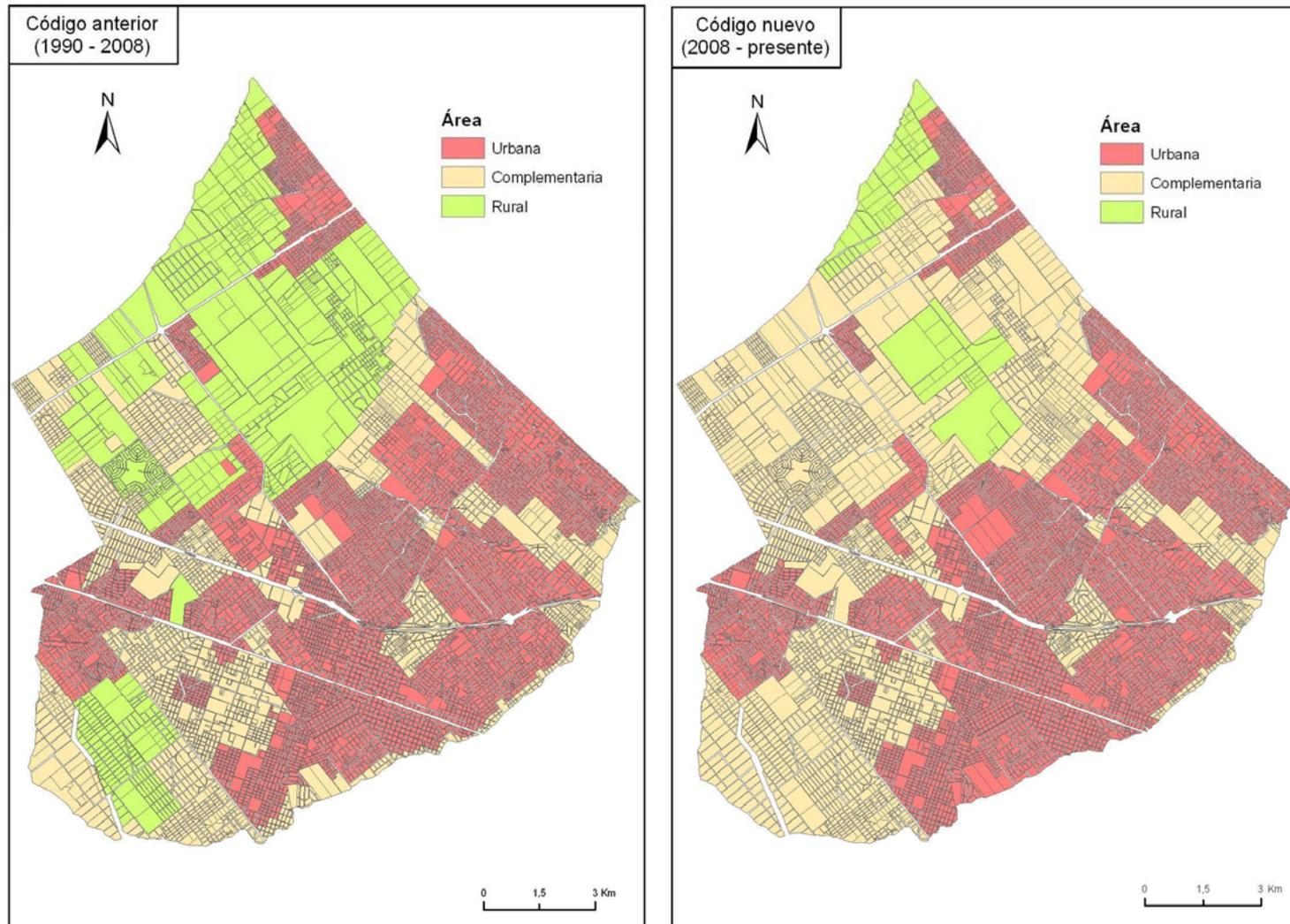
Fuente: Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Bs. As., 2009.

Finalmente, otra intervención territorial relevante a nivel de todo el Distrito es la **actualización del Código de Zonificación** en el año 2008, convalidado por la Provincia de Buenos Aires en 2009 y cuya aplicación comenzó en 2010. Dentro de los cambios planteados en la norma, se pueden nombrar como más notables los siguientes:

- a) Se amplió el área complementaria o de reserva para ensanche urbano en algunos sectores del territorio avanzando sobre el área rural, con la lógica de absorber el futuro crecimiento de la ciudad.
- b) Se extendieron las zonas industriales y las áreas residenciales mixtas, como así también se designaron zonas de producción agropecuaria en el área complementaria posibilitando la subdivisión en parcelas menores a la Unidad Mínima Económica Agropecuaria prevista por la Ley 8.912 de 1977.
- c) Se crearon Instrumentos de Intervención como el Producto Urbanístico, que permite la inclusión de emprendimientos no previstos o que por sus características especiales no estén contemplados en el nomenclador de usos; la Transferencia de Capacidad Constructiva FOS-FOT para regularizar obras clandestinas o ejecutar nuevas aun superando los indicadores urbanísticos de la zona, y la posibilidad de localizar pequeños emprendimientos agrupados de producción y de vivienda en una escala menor a los Barrios Cerrados o Parques Industriales, a la vez que se permiten nuevos emprendimientos rurales (Agrupamiento Productivo, Consorcio Privado de Viviendas, Agrupamiento de Unidades Productivas Rurales).

La actualización de áreas en el Código (urbana, complementaria y rural) se muestra en el **Mapa 2.6**.

Mapa 2.6. Actualización del Código de Zonificación, plano de áreas.



Fuente: IDUAR, Municipio de Moreno, 2012.

Los **objetivos específicos** concordantes con el objetivo general son:

- a) Comprender la operatoria del mercado de tierras en Moreno, en términos de cómo se distribuyen espacialmente los precios de los terrenos y la cantidad de ofertas;
- b) Conocer la estructura de valores de la tierra previos a la realización de algunas políticas y acciones territoriales por parte del Estado en los últimos diez años, y
- c) Explorar si los cambios más significativos entre ambas distribuciones de precios se relacionan en alguna medida con las intervenciones del sector público en el territorio.

2.2. Hipótesis

Luego de la revisión bibliográfica realizada para el marco teórico, se formularon una hipótesis general y varias específicas. La **hipótesis general** es que las políticas y acciones del Estado sobre el territorio, en la medida que mejoran la calidad de vida de las personas, la habitabilidad y el funcionamiento de la ciudad, tienden a valorizar más el suelo donde se localizan y su entorno que en aquellos lugares donde dichas intervenciones no se producen. Por su parte, las **hipótesis específicas** dan cuenta de lo planteado en la hipótesis general:

- a) Los **Grandes Proyectos Urbanos** ejecutados en el área central del Partido han provocado una valorización del suelo en la zona donde tuvieron lugar y su área de influencia. En este sentido, el Centro de Transbordo ha generado una significativa transformación territorial del área de la estación ferroviaria, reconfigurando el sistema de transporte en un espacio central de articulación urbana. Este proyecto ha inducido un crecimiento en la demanda de suelo para uso residencial en el área central⁵. Asimismo, los flujos de personas concentrados en esta centralidad de intercambio modal

⁵ La cual se encontraba en un alto nivel de degradación urbana y ambiental por la incomodidad e inseguridad para los pasajeros y peatones en el intercambio de modos de transporte, existencia de comercios informales (sin habilitación legal ni pago de tributos) y que no valorizan el entorno inmediato; problemas en la seguridad ciudadana sobre todo en horas nocturnas y las dificultades de accesibilidad para personas discapacitadas.

de transporte generan atracción comercial, incentivando el crecimiento de la demanda de suelo para nuevas actividades económicas del sector terciario. Estos incrementos en la demanda de terrenos para usos residenciales y comerciales provocan aumentos en los valores del suelo en la zona, como también en forma lineal en las calles más próximas al centro dada la importante circulación de gente por las mismas. Por su parte, la restauración del Ex Instituto Riglos tuvo lugar en un predio ubicado en un continuo urbano formado por el centro de Moreno y Paso del Rey, tratándose de una edificación de gran valor arquitectónico-patrimonial con un espacio exterior de alta calidad paisajística. Además de fortalecer la memoria histórica local, ha incorporado nuevos usos educativos y recreativos acordes con las demandas de la población: primero como Centro Universitario de Moreno y luego Universidad Nacional de Moreno desde el año 2011, promoviendo un aumento en los precios del suelo en las zonas aledañas. Finalmente, la puesta en valor del Solar del Nuevo Moreno Antiguo reforzó el carácter de la principal centralidad del Partido al recuperar un importante conjunto edilicio para el patrimonio histórico y cultural de la ciudad, resguardando la identidad y la memoria colectiva de sus habitantes. Aprovechando el Gobierno local los espacios rehabilitados para atención de la salud, además de emplazar las oficinas del IDUAR, generando asimismo una mayor disponibilidad de espacio verde. Por todo lo mencionado, estas tres obras propician incrementos en los valores de suelo en las áreas próximas a las mismas.

- b) Los **planes de vivienda social**, donde residen familias de escasos recursos, por lo general se localizan en zonas periféricas, donde el suelo es más barato que en otros lugares y donde ya se han asentado hogares de estratos socioeconómicos bajos o muy bajos (Trivelli, 1982: 19). Ello promueve la conformación de áreas relativamente homogéneas a nivel socioeconómico y territorial, asociadas a ciertas “externalidades negativas” que derivan de la discriminación hacia los pobres: delincuencia, inseguridad urbana, deterioro del aspecto estético del barrio, todo lo cual contribuye al descenso en los valores de suelo en las áreas próximas. Otro es el caso cuando el barrio de vivienda social se localiza en zonas de incipiente urbanización, trayendo aparejada la expansión de las redes de servicios

básicos, el equipamiento (escuelas, salas de atención primaria, plazas), la pavimentación de calles o la ampliación de recorridos del transporte público, con lo cual es factible que el emprendimiento urbanístico de vivienda social promueva una valorización de las áreas próximas.

- c) La **expansión de los servicios de agua y cloaca** constituye una mejora en la calidad de vida de los habitantes, a la vez que induce la consolidación de núcleos urbanos donde se asentaba la población sin dicha infraestructura. Todo lo mencionado redundaría en un aumento de los valores de suelo en los lugares donde se ampliaron estos servicios.
- d) La **actualización del Código de Zonificación** a partir de 2008 genera incrementos en los precios de los terrenos como consecuencia de los cambios de usos a otros que generan mayores rentas (ej. de área rural a complementaria o urbana) y los nuevos parámetros urbanísticos que permiten un mayor aprovechamiento del potencial constructivo del suelo, ello en la medida que la nueva norma da cauce a una demanda insatisfecha de tierras con determinado uso o indicadores. Por ejemplo los demandantes de terrenos rurales que tengan una superficie menor a la permitida por el Código: en la medida que la actualización permite una subdivisión menor de las parcelas, la demanda que antes no se podía canalizar en esas zonas encuentra una vía para manifestarse, con lo cual aumenta y luego lo hacen los precios de esos terrenos.

2.3. Fuentes de información

Para verificar estas hipótesis se compararán los precios actuales de la tierra libre de mejoras con su valor previo a las intervenciones enunciadas, buscando identificar si los cambios en la estructura de precios se relacionan con las políticas y acciones públicas. La comparación entre valores de ambos momentos se realizará tanto en términos de variaciones absolutas (en US\$ / m²) como relativas (porcentuales), en virtud de que los distintos sectores de la ciudad experimentan a lo largo del tiempo dinámicas territoriales disímiles, las cuales sería dificultoso captar en caso de utilizar un solo tipo de variaciones para el análisis. Por ejemplo las áreas céntricas, que ya registran desde el

inicio valores del suelo más elevados que el resto de la ciudad, capitalizan más rápidamente las mejoras en las oportunidades urbanas, con lo cual podrían experimentar significativas variaciones absolutas pero no relativas entre los valores previos y posteriores a las intervenciones públicas. En cambio, las áreas menos consolidadas, complementarias y rurales (que desde el inicio registran valores del suelo mucho más bajos que las demás) reaccionan a otro tipo de acciones públicas como los cambios de zonificación que elevan cuantiosamente los precios en términos relativos, no así en valores absolutos.

Este trabajo requiere entonces registrar:

- a) la oferta actual de terrenos,
- b) los valores de esos lotes antes de las acciones públicas, y
- c) la localización de estas últimas.

a) Para conocer la oferta de terrenos al presente se armó una base de datos a partir de un relevamiento de parcelas en venta durante el período marzo 2010 - marzo 2012 publicadas en internet, inmobiliarias y contacto directo con oferentes. El período de relevamiento ampliado permitió contar con una cantidad adecuada de observaciones representativas de la distribución espacial de la oferta inmobiliaria en Moreno, condición necesaria para describir la estructura territorial del mercado de suelo y su evolución respecto de la década de 1990 y para estudiar la probable incidencia de las intervenciones públicas en las transformaciones ocurridas en este período. A estos fines, los eventuales desvíos originados en la extensión del tiempo de relevamiento o en la heterogeneidad tipológica del conjunto de datos serán controlados mediante su utilización en grandes agrupamientos para el análisis comparativo de la estructura del mercado y mediante el estudio de grupos de casos para verificar el impacto de las intervenciones públicas. Del conjunto de lotes recolectados, algunos tienen construcciones a demoler, proponiendo utilizar el terreno para una nueva edificación pagando sólo el valor de la tierra. Del conjunto de ofertas se descartaron 52 que no tenían datos completos de superficie, precio o localización, quedando para este trabajo 359 observaciones con su ubicación (calle y altura o entrecalles), barrio, localidad, tamaño del lote en m², precio en dólares o en pesos cuando no se especificaba el valor en US\$; dotación de agua corriente, cloaca, gas y pavimento o cercanía a éste último; distancia al

Centro de Transbordo, a la Universidad de Moreno, a las estaciones de tren y a la red vial primaria, a los conjuntos de vivienda social y a urbanizaciones privadas existentes y en trámite de factibilidad. Se destaca que el precio registrado corresponde al de oferta y no al precio de transacción, dado que este último posee un sesgo sistemático diferente al del precio de oferta. Luego se calculó el valor en dólares por metro cuadrado (US\$ / m²). De estos 359 terrenos, 45 se encuentran en barrios cerrados y clubes de campo.

b) En cuanto a la estructura de valores previos a la acción pública, se tomaron las **valuaciones fiscales** de la tierra libre de mejoras para el año 1997, dentro de la base de datos de la Secretaría de Economía del Municipio de Moreno. Esta estructura de valores, que constituye una cobertura sistemática de la ciudad, es representativa de los precios de terrenos a la fecha mencionada dado que refleja razonablemente los valores de la tierra en ese año, en virtud de que el procedimiento de avalúo fue realizado por una Comisión Asesora compuesta por profesionales vinculados a la práctica inmobiliaria (agentes de bienes raíces, corredores), al quehacer territorial (agrimensores, ingenieros) y representantes del Municipio de Moreno, siguiendo la metodología de tasación de la Ley Provincial 10.707 de Catastro, la cual prevé en su Art. 63 que “el valor básico se obtendrá sobre la base del promedio de los valores de mercado en la zona, durante el último año”. Los valores fiscales expresados en pesos equivalen a dólares (US\$ 1,00 = \$ 1,00) según lo previsto por la Ley de Convertibilidad en vigencia hasta diciembre de 2001. La transparencia del procedimiento, producto de la multiplicidad de actores intervinientes, y la simultaneidad y exhaustividad del operativo de avalúo, permiten asumir que la estructura de valores surgidos del mismo es razonablemente consistente.

A esto se puede agregar que el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Argentina, al igual que otros países de la región, toma a 1997 como año base para construir las diferentes series de precios por la particular estabilidad macroeconómica que lo caracterizó.

Por otra parte se aclara que de los 359 terrenos en venta, no se consideraron los valores fiscales de los 45 lotes en urbanizaciones privadas porque éstas estuvieron sujetas a un reavalúo en el año 2004, fuera del régimen de

Convertibilidad US\$ 1,00 = \$ 1,00 y por lo tanto no son comparables con el resto de la base de datos.

No se ha podido construir una serie histórica y estudiar la evolución de los precios del suelo dada la falta de información de años anteriores. Los valores fiscales inmediatamente anteriores a los de 1997 datan de 1956, mientras que con respecto a los precios de mercado son escasas las publicaciones de lotes en venta que resultan de utilidad para el estudio.

c) A la ubicación de las parcelas se le sumó información disponible en el IDUAR en relación a las intervenciones: Centro de Transbordo, Universidad de Moreno, Plaza Buján y Solar del Nuevo Moreno Antiguo; localización de planes de vivienda social; datos sobre cobertura de servicios de agua y cloaca y sus ampliaciones; regulación de usos del suelo según el Código de Zonificación anterior y su actualización; indicadores urbanísticos previos y posteriores a la nueva norma (FOS, FOT, densidad neta máxima permitida, dimensión mínima de parcela).

La metodología descrita implica trabajar con un Sistema de Información Geográfica - SIG, el cual es una herramienta de suma utilidad para crear y analizar datos territoriales, vinculándolos con otros. En este sentido, mediante el programa ArcGIS 10 se georreferenciaron los terrenos en venta y las distintas intervenciones públicas para facilitar el cruce de información. Asimismo, se armó una interpolación de valores creando áreas con graduación de color, para observar mejor cómo se distribuyen los precios en el territorio.

Por otra parte se solicitaron datos complementarios para evaluar el impacto de las acciones públicas en el Distrito. La Dirección General de Habilitaciones del Municipio de Moreno facilitó una serie histórica de habilitación de locales comerciales en el área central del Partido. Por otra parte se solicitó a la Secretaría de Planeamiento una base de datos de Obras Particulares para georreferenciar las solicitudes de permisos de construcción y los otorgados. Dicha Secretaría informó que esta base se encuentra en proceso de unificación y completamiento, por lo cual no se consideró utilizarla para este trabajo.

También se tomaron como fuentes de información la observación propia en territorio y los relevamientos fotográficos facilitados por el IDUAR acerca del comportamiento (aumento, disminución o efecto nulo) de la oferta de lotes luego de las intervenciones nombradas. Asimismo se utilizó el método de entrevistas para enriquecer el trabajo con la opinión de diversos actores de la realidad urbana de Moreno sobre el impacto de las políticas y acciones públicas. Se concretaron encuentros entre agosto y octubre de 2012 con un agente inmobiliario de la localidad de Paso del Rey, con un funcionario municipal de Ordenamiento Urbano y con la presidenta de la Asociación Civil Madre Tierra.

Finalmente, del conjunto de terrenos en venta, aquellos que se encuentren en zonas con poca o nula intervención pública (en términos de las aquí analizadas) constituirán un **grupo de control**, a fin de aislar los efectos de las obras en lugares donde sí las hubo. Con los datos disponibles se estudiarán las diferencias entre los valores de 1997 y actuales en relación a la acción del Estado, para identificar si la misma contribuye a explicar las mayores o menores variaciones entre ambos momentos. Ello teniendo en cuenta al grupo de control, es decir los lotes en venta en zonas sin intervención.

3.

Descripción del área de estudio

Este capítulo contiene dos secciones. La primera es una caracterización territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires como aglomeración de la que Moreno forma parte, mientras que la segunda aborda los principales aspectos demográficos y socioeconómicos de este Partido, su estructura urbana actual y evolución de la misma en el tiempo.

Esta descripción permitirá contar con un marco de referencia para comprender la situación presente del territorio de Moreno, brindando elementos de utilidad para el análisis de su mercado de suelo.

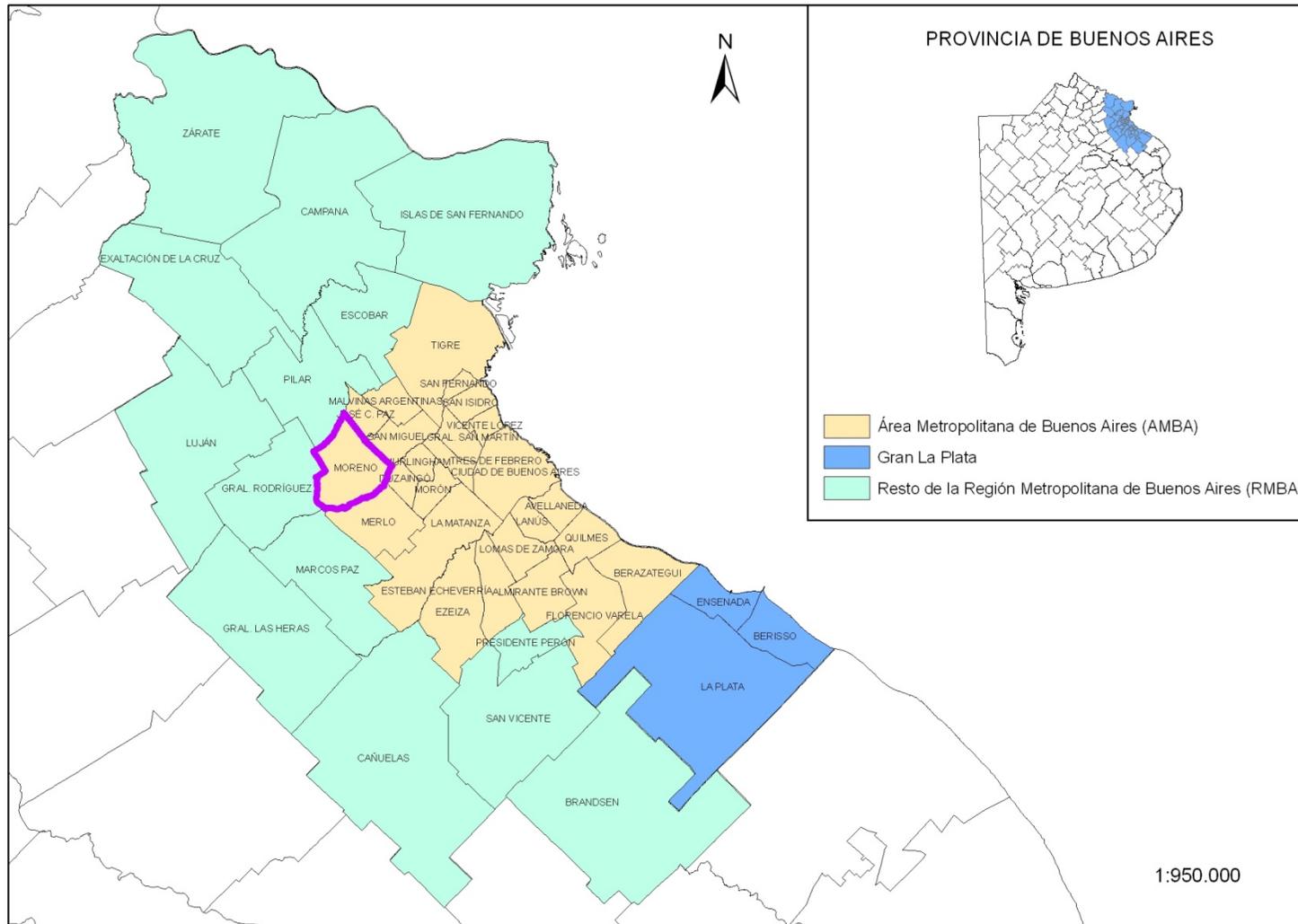
3.1. La Región Metropolitana de Buenos Aires como contexto

La llamada **Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)** es una “regionalización operativa y funcional” (Fernández, 2010: 2) que comprende la Ciudad de Buenos Aires más 40 Partidos⁶ de la Provincia de Buenos Aires. Abarca, en términos geográficos, una unidad metropolitana delimitada aproximadamente por el área que abraza el Río de la Plata, el Delta y en su límite pampeano la Ruta Provincial 6.

La RMBA incluye en su totalidad al **Gran Buenos Aires (GBA)**, área compuesta por la Ciudad de Buenos Aires y 24 Partidos, delimitada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) a partir de 2003 y que en la literatura también se conoce como **Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)**. Asimismo, la RMBA también contiene entre el resto de los Partidos al aglomerado Gran La Plata, integrado por La Plata, Berisso y Ensenada. Ver **Mapa 3.1**.

⁶ También Municipios o Distritos.

Mapa 3.1. Localización de Moreno en la RMBA.



Fuente: IDUAR, Municipio de Moreno, 2011.

La RMBA (Ciudad de Buenos Aires + 40 Partidos), con 14.839.026 habitantes en 2010, concentra el 37% de la población del país en una superficie menor al 1% del territorio nacional. Según datos definitivos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, considerando a la RMBA en su conjunto, sus más de 1.500.000 nuevos habitantes con respecto al Censo de 2001 están indicando un importante crecimiento poblacional (12,64%), superior a la media nacional del 10,64%. Asimismo, los 40 Partidos de la RMBA (sin la Ciudad de Bs. As.) reúnen el 76,50% del total de población de la Provincia de Bs. As. en poco menos del 4% de la superficie provincial.

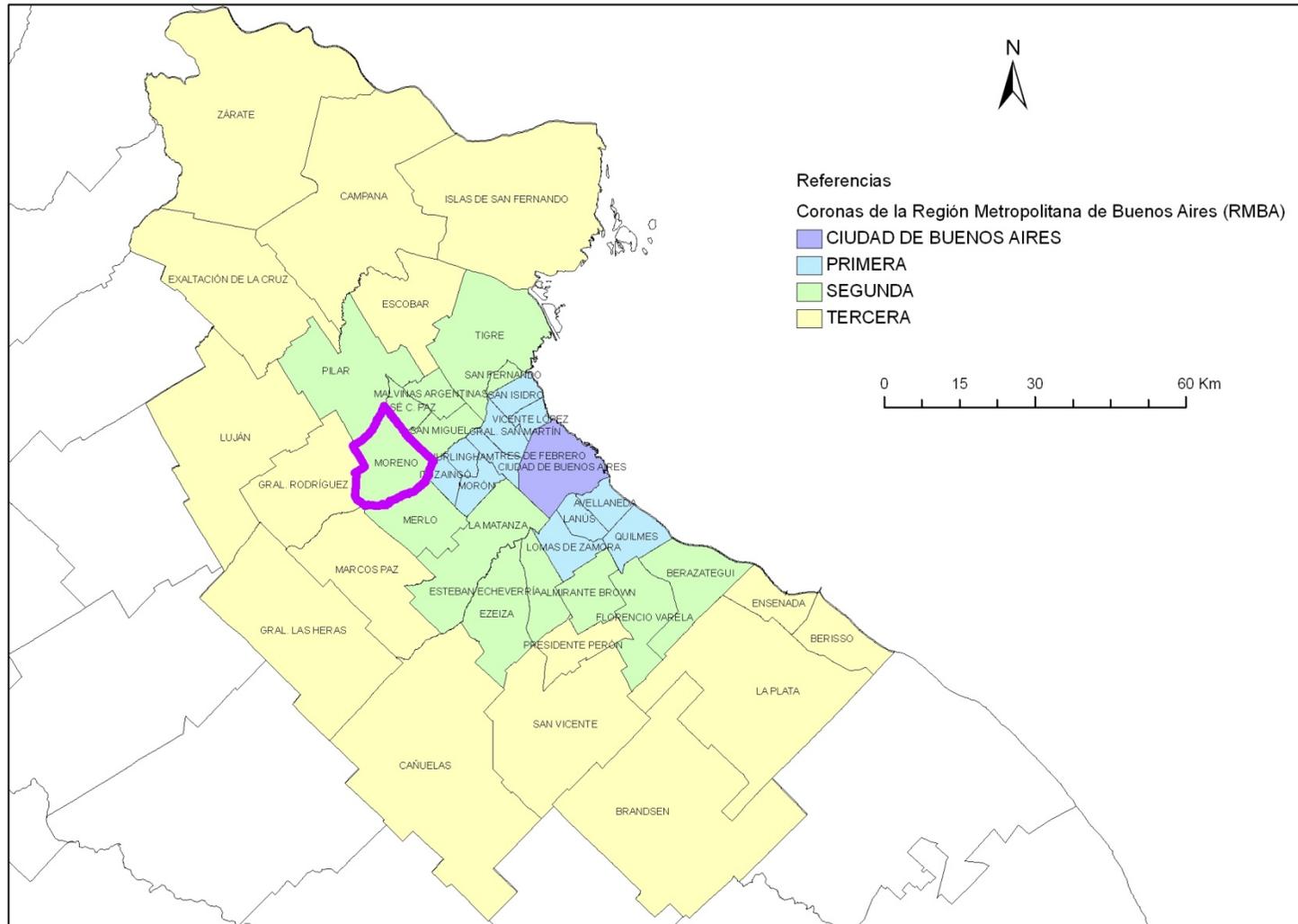
De acuerdo con Torres (2001: 13), la aglomeración “constituye una ‘entidad urbana’ tanto desde el punto de vista funcional (es el ámbito de los desplazamientos cotidianos de la población, en particular los movimientos pendulares residencia-trabajo) como desde el punto de vista físico (constituye una ‘mancha urbana’ sin soluciones importantes de continuidad)”. La evolución de la RMBA ha tenido históricamente y seguirá teniendo, gracias a su importancia demográfica, económica y política, fuerte incidencia sobre el país. Concentra más del 50% del PBI nacional, conforme datos del Plan Estratégico Territorial Argentina 1816-2016 publicado en 2008, y constituye el principal centro financiero y el mayor mercado de producción y consumo del país (Duarte, 2006: 15). Menciona este último autor que la RMBA forma parte junto con México, San Pablo y Río de Janeiro del grupo de 15 áreas urbanas llamadas megaciudades por contar con más de 10 millones de habitantes.

Desde el punto de vista jurídico, esta “entidad urbana” se encuentra fragmentada en varias jurisdicciones de distinto nivel. Una es la **Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, casco central de la aglomeración con 2.890.151 habitantes según el Censo 2010. Es la Capital Federal de la República Argentina y por ende sede del **Gobierno Nacional**. Por fuera del polígono de la Ciudad de Bs. As. (la costa del Río de la Plata, el trazado de la Avda. General Paz y el Riachuelo), se encuentra el territorio de la **Provincia de Buenos Aires**, dividido en **Municipios**.

Los Municipios que pertenecen a la RMBA se agrupan a los fines analíticos en “coronas” (ver **Mapa 3.2.**), siguiendo criterios como la localización de cada uno con respecto a la Ciudad de Buenos Aires y un conjunto de atributos que les brindan cierta homogeneidad entre sí al interior de cada corona. Se aclara que esta clasificación en coronas no tiene significado desde el punto de vista jurídico. La “primera corona” corresponde a un cordón semicircular de Partidos alrededor de la Ciudad de Bs. As. que se extiende hasta aproximadamente 25 km del centro, manifestando un mayor grado de consolidación física y antigüedad de su trama urbana (Clichevsky, 2007: 7). La “segunda corona” a la cual pertenece el Partido de Moreno, es el cordón semicircular subsiguiente, extendiéndose hasta aproximadamente 40 ó 50 km del centro. Dentro del sistema metropolitano, constituye el sector de mayor crecimiento poblacional de las últimas décadas, ya que en 2010 y por primera vez en la historia demográfica, la segunda corona (con 5.130.319 habitantes) es asiento de más población que la primera y manifiesta la mayor tasa de crecimiento medio anual⁷ (27,9%) y variación intercensal anual 2001-2010 (28,1%). De urbanización más reciente, la segunda corona posee el mayor déficit de infraestructura y en ella se localiza la población de menores recursos (Clichevsky, 2007: 7). Por último, la “tercera corona” de Partidos se extiende con fluctuaciones desde aproximadamente los 40 km del centro y en ella existen grandes superficies de tierra vacía (ociosa) o bien dedicadas a la actividad agropecuaria.

⁷ Expresa el ritmo de crecimiento de una población, es decir cuánto aumenta o disminuye en promedio anualmente por cada mil habitantes, durante un determinado período. Es la suma de la tasa de crecimiento natural y la tasa de crecimiento migratorio de dicho período. Fuente INDEC.

Mapa 3.2. Municipios de la RMBA, por corona.



Fuente: IDUAR, Municipio de Moreno, 2011.

3.2. Evolución de la estructura urbana de la RMBA

Señala Clichevsky (2007: 6) que el proceso de urbanización en la Región tuvo lugar más intensamente en la Ciudad de Buenos Aires entre finales del siglo XIX y primeras décadas del XX, mientras que en el resto de los Partidos ocurrió entre 1930 y 1970 como consecuencia de la oferta de empleo originada por la industrialización sustitutiva de importaciones, luego de la Gran Depresión y crisis mundial de 1929.

En cuanto al modelo territorial, con la estabilización de la población de la Ciudad de Buenos Aires en 3 millones de habitantes desde 1947, a partir de entonces el crecimiento neto se produjo en el AMBA. Los fuertes procesos migratorios internos del período (campo–ciudad e interior–capital) derivaron en la expansión en la periferia hasta la consolidación de la primera corona y una creciente densificación de las áreas centrales (Lineamientos Estratégicos para la RMBA, 2005: 49). La producción de tierra en la Región se incrementó notablemente en la década de 1940, sobre todo en loteos destinados a la población de bajos recursos con financiación a largo plazo (hasta en 150 meses, ver **Gráfico 1**) que ofrecían los vendedores de terrenos, sumada a los accesibles créditos para vivienda que otorgaba el Banco Hipotecario Nacional y los subsidios al transporte masivo (Clichevsky, 2007: 14).

Gráfico 1. Libreta de pagos por la compra de un lote en Moreno, año 1981

FRACCION <u>Barrio Moreno 2.000</u>		RICARDO GARBER INMOBILIARIA S.A. LAVALLE 1290 - PISO 12 TEL. 25 - 7990 - 9033	
PLANO DE UBICACION		BUENOS AIRES	
		Sr. <u>Homero Garber</u>	
		LIBRETA N° <u> </u>	
Lote N° <u>1</u> Manzana <u>202</u>		Ubicación <u>Barrio Moreno 2.000</u>	
Superficie m² <u>203</u>		<u>Partido de Moreno</u>	
Localidad <u>Moreno</u>		Comprador <u>Juan Simon Viron y</u>	
Cuota \$ <u>460.000 ajustables.</u>		<u>Susana Mancuello</u>	
		Domicilio <u>Florida 1652</u>	
		<u>Loma Humosa) Pdo 3 de Tebaso</u>	
		importe total \$ <u> </u>	
		Forma de pago <u>140 CUOTAS</u>	
		Los pagos comienzan a abonarse desde el 1° de <u>Julio</u> de 19 <u>81</u>	

Según Torres (2001: 11), el transporte urbano extremadamente barato habría constituido en los hechos un subsidio “implícito” a la tierra residencial suburbana (sin servicios de infraestructura ni controles urbanísticos, ya que por esa época no se exigían). En la Provincia de Buenos Aires las restricciones impuestas a los actores privados del mercado de tierras eran mínimas, referidas sólo al tamaño de los lotes, con lo cual los límites a la expansión física de la Región Metropolitana venían dados por los beneficios marginales de los comercializadores de tierras (Clichevsky et al, 1990: 32). De esta forma se fue incorporando al área urbana provincial tierra no apta para el hábitat humano dada su inundabilidad, su falta de servicios básicos, su lejanía con respecto a los centros de empleo, pero con precios accesibles y en cuotas para la población de menores recursos. El resguardo legal que se daba a las familias consistía en el registro de los boletos de compraventa ante el organismo provincial a tal fin, lo cual sin embargo se realizaba muy pocas veces. Y a

pesar de que se podía acceder al título de propiedad (escritura) con el 25% del precio del terreno pago, pocas familias contaban con el dinero para la escrituración, con lo cual aún hoy muchos Partidos de la Región, incluido Moreno, poseen una cantidad importante de tierra sin escriturar.

Los principales ejes de expansión se constituyeron a lo largo de las líneas del ferrocarril, a los que se agregaron las carreteras construidas entre 1930 y 1970, en algunos casos reforzando los viejos ejes y en otros abriendo nuevos frentes de crecimiento. En los ejes tradicionales el crecimiento se volvió continuo, dando lugar a verdaderos conglomerados urbanos sobre los corredores radiales.

En la década de 1960 se produjo un progresivo debilitamiento de las políticas del Estado que sostenían el modelo de expansión periférica (transporte, vivienda) y un consiguiente deterioro de las condiciones habitacionales en importantes áreas del AMBA. Como contracara, se duplicó entre 1960 y 1970 el número de habitantes en “villas miseria”, pasando del 5% al 11% (Lineamientos Estratégicos para la RMBA, 2005: 49). A partir de los años setenta se produjeron cambios estructurales en el plano económico, social y político argentino, articulados al nuevo modelo internacional que se retira luego de la crisis de 2001 (Clichevsky, 2007: 7). De la etapa que comienza en 1976 con el gobierno de facto, pueden destacarse una serie de medidas que han dejado su impronta en el espacio urbano metropolitano: En la Ciudad de Bs. As. se empezó a implementar en 1977 el Código de Planeamiento, cuya “normativa elitista” (Clichevsky et al, 1990: 35) se entrelazó con la política de “erradicación de villas”⁸ y la Ley de Locaciones Urbanas de 1976, produciendo una expulsión masiva de población al AMBA. En la Provincia de Buenos Aires se sancionó en 1977 el Decreto-Ley 8.912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, con

⁸ Cf. Merklen (1997: 7), el gobierno de la Ciudad de Bs. As. de la dictadura militar 1976-1983 llevó a cabo el mayor “plan de erradicación” de las villas de la Capital, con la idea de eliminar la pobreza de las zonas visibles ante la inminencia del Mundial de Fútbol 1978. En junio de 1977 la Comisión Municipal de la Vivienda inició los desalojos con una violencia inusitada: “Primero el ejército subió a la gente en camiones para dejarla en algún descampado del conurbano y luego las topadoras arrasaron con las casillas.” (Merklen, 1997: 7). El Intendente Brigadier O. Cacciatore informó en julio de 1980 que habían sido desalojadas 145.000 personas, mientras que en una conferencia de prensa de 1981 el responsable del operativo de “erradicación” declaró que se habían desalojado 30.062 familias de las 33.562 censadas en 1978.

exigencias de infraestructura básica, dimensiones mínimas de parcela y equipamientos para los nuevos fraccionamientos, intentando “poner un freno al proceso especulativo de loteos indiscriminados sobre áreas rurales” (Ciccolella, 2002: 23). “Puede afirmarse que la sanción de la Ley 8.912 cubre un vacío normativo, tanto en la definición de los estándares requeridos para la urbanización como de los criterios de actuación frente al crecimiento de las ciudades de la provincia de Buenos Aires” (Garay, 1998: 17). Pero si bien esta legislación parecería correcta desde una mirada técnica, “en la realidad produjo un empeoramiento de las condiciones de vida de los sectores populares, pues se redujo la oferta de tierra loteada previamente –con el consecuente encarecimiento de la misma– y la nueva tierra tenía precios de producción mucho más altos que los loteos anteriores” (Clichevsky et al, 1990: 36).

Esta norma que impuso limitaciones a la producción de tierra, se sumó a factores como el modelo económico de ese entonces, que acarreó reducciones salariales y altas tasas de inflación que provocaron la necesidad de actualizar cuotas⁹, cuyos nuevos montos muchos compradores no pudieron pagar. Para tener una referencia de los precios de lotes de aquella época, en un contexto de escasa información y economía inflacionaria, “un lote de 300 m², sin infraestructura, oscilaba en julio de 1987, entre 800 y 1.300 dólares, mientras que el salario mínimo era de 80 dólares” (Clichevsky et al, 1990: 66). Este conjunto de factores mencionados provocaron una retracción de la demanda en este submercado de lotes en mensualidades para sectores populares, haciéndolo entrar en crisis y dando origen al mercado ilegal de tierra urbana. Ilegalidad no sólo en cuanto a la producción de tierra (se siguieron generando loteos sin infraestructura, en áreas no permitidas o con superficies de parcela inferiores a las exigidas por ley), sino también en lo relativo a la comercialización, ya que se vendió tierra embargada, hipotecada, o bien se vendió varias veces simultáneamente un mismo terreno.

⁹ Lo cual se conoce como “indexación”, que significa aplicar el índice inflacionario a los precios. El Banco Central de la República Argentina lo autorizó mediante la Circular 1.050 durante el gobierno de facto (1976-1983), siendo derogada dicha norma en 1984.

En este tiempo hubo intentos del Gobierno Provincial de abordar la problemática del acceso al suelo urbano y la vivienda para los sectores populares. La experiencia tuvo lugar durante la gestión del Gobernador Antonio Cafiero (1987-1989) con los Programas PRO-TIERRA y PRO-CASA, los cuales si bien no alcanzaron la requerida masividad, constituyeron antecedentes de políticas habitacionales a nivel subnacional. El PRO-TIERRA (formalmente “Programa Social y Familiar de Tierras de la Provincia de Buenos Aires”) se creó en febrero de 1988 con el propósito de generar de 10.000 lotes con servicios al año en toda el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) para alcanzar los 50.000 en un lapso de 5 años. Cada terreno, de 200 m², incluía servicios de agua corriente y cloaca por pozo absorbente, además de realizarse en el marco del Programa la subdivisión, apertura de calles, abovedado y alcantarillado, equipamiento comunitario y espacios verdes. A lo largo de la implementación del PRO-TIERRA (1988–1991) fueron adjudicados 4.147 lotes en todo el AMBA¹⁰.

Resulta de interés comentar que en el marco legal que instituyó la operatoria, concretamente el Decreto Provincial 815 de 1988, se afirma que “el camino a la vivienda digna comienza a concretarse mediante el acceso a la tierra urbana y que **en la utilización de ese recurso natural debe incorporarse el principio de solidaridad y función social de la propiedad**” (primer Considerando del Decreto, negrita propia). Y también que la operatoria “se inscribe en la política de movilización del suelo urbano, uno de cuyos objetivos es el completamiento del tejido para lograr la consolidación de zonas urbanas y una densidad poblacional que facilite la ejecución y/o completamiento de infraestructura de servicios...” (cuarto Considerando del Decr. 815/88).

Asimismo en esta época comenzaron a trabajar en la mitigación de la problemática habitacional del AMBA diversas organizaciones de la sociedad civil, como la Asociación Civil Madre Tierra que ha generado cerca de 1.000 soluciones a lo largo del Área Metropolitana, o la Asociación APAC y la Fundación Vivienda y Comunidad que realizaron aproximadamente 5.000 lotes con servicios. Todas ellas trabajaron en Moreno, como se verá más adelante

¹⁰ Información suministrada por el IDUAR del Municipio de Moreno.

en la sección correspondiente. Algunas organizaciones también participaron en forma conjunta con el Estado a través del Programa Social de Urbanización (PSU), en el marco del cual se generaron 3 barrios de lotes con servicios en el territorio metropolitano, con un total de 1.200 soluciones.

El proceso de crecimiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires comenzó a sufrir cambios importantes desde mediados de la década de 1980 y más velozmente durante los noventa, produciéndose una significativa reestructuración territorial (Duarte, 2006: 21). En los años 90 se potencia una nueva forma de suburbanización, no de la clase trabajadora sino de los sectores de más altos ingresos, y tampoco en torno a los ejes de influencia de la red de ferrocarriles sino en torno a las autopistas, de acuerdo con Torres (2001: 11). En la periferia de la Región surgen los “countries” y barrios cerrados como nuevas formas de producir ciudad, acompañadas por las grandes superficies del sector terciario (shoppings, hipermercados, “megacentros” de entretenimiento). Conforme Clichevsky (2007: 9), la tierra vacante sin lotear, en grandes macizos, remanente en los intersticios de los loteos para sectores de medios y bajos ingresos al igual que las tierras periféricas que habían dejado de tener uso agropecuario, son factores relevantes para que todos estos emprendimientos se localicen en la RMBA. Estas nuevas formas de uso residencial han generado “nuevos beneficiarios vinculados con la propiedad del suelo y la tierra vacante, e innovadoras formas de segregación socioespacial. **Esto ha resultado en una periferia ocupada tanto por los sectores pobres, como por los ricos**” (Clichevsky, 2007: 9, negrita propia). Así es como hacia el norte con las autopistas crecen las clases medias y altas, y hacia el sur con los ferrocarriles y en asentamientos informales crecen los sectores populares. “Con el nuevo dinamismo de los barrios cerrados en el periurbano surgen nuevos procesos de microsegregación: los viejos fraccionamientos populares pasan a convivir con los los *countries*, barrios cerrados y barrios de chacras y los nuevos centros comerciales y parques industriales, en una lógica de archipiélago” (Lineamientos Estratégicos para la RMBA, 2005: 50). Según un artículo publicado en el Diario Página/12 en diciembre de 2009, para esa fecha existían en la RMBA un total de 541 urbanizaciones privadas entre barrios cerrados, clubes de chacras y megaemprendimientos, abarcando un área

estimada en casi 40.000 hectáreas, es decir el doble de la superficie de la Ciudad de Bs. As.

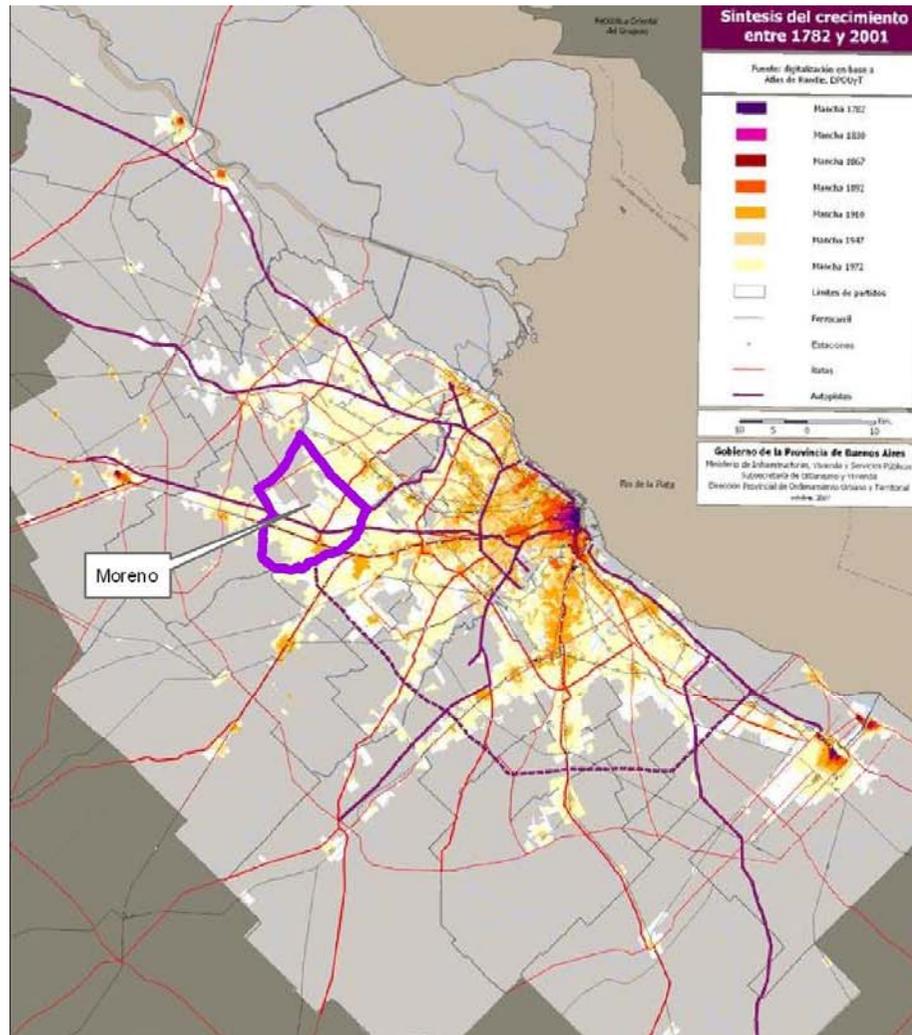
En el **Mapa 3.3.** puede verse una síntesis del crecimiento de la mancha urbana en la RMBA, durante el período 1782-2001, mientras que el **Mapa 3.4.** tiene graficada la estructura actual de centros para toda la aglomeración. Finalizando la caracterización de la RMBA, su configuración urbana actual muestra tres aspectos básicos, conforme Duarte (2006: 20):

El primero, una ciudad central (Buenos Aires), sede de la actividad político-administrativa, financiera, residencial y cultural más importante con diversos grados de concentración, generando intensos flujos de residencia-empleo.

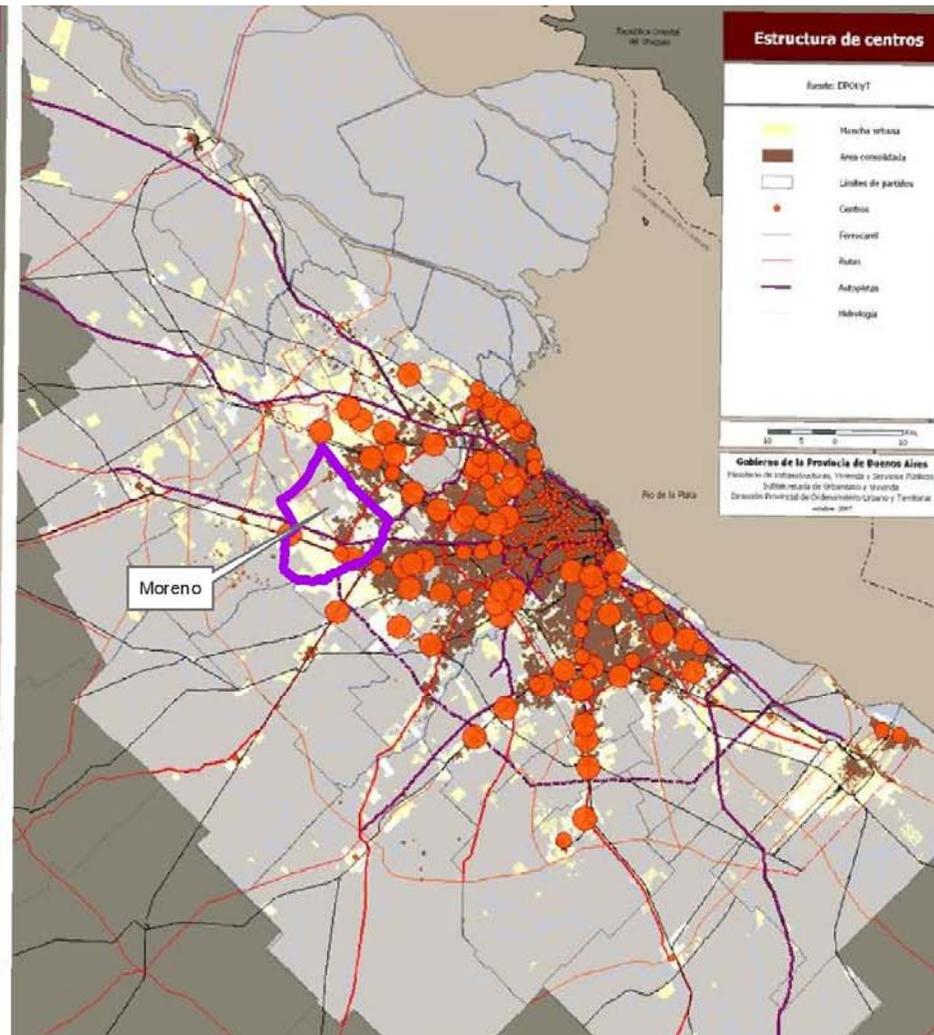
El segundo, un sistema de transporte radial, con un esquema radiocéntrico hacia el área central de la Ciudad de Bs. As. Dicho sistema orientó el proceso de urbanización a partir del trazado del ferrocarril desde 1857, asentándose la población en cercanía de sus estaciones. Desde la década de 1930 la red de colectivos tuvo un papel de relevancia en la ocupación del tejido intersticial entre los ejes de expansión, mientras que a partir de 1990 las autopistas pasan a ser los nuevos ejes orientadores de la ocupación del tejido.

El tercero, el damero expandido como soporte del uso residencial. La Región experimentó la densificación de su casco central, la paulatina consolidación del tejido intersticial y corredores de transporte y la expansión en baja densidad en sus zonas periféricas. Conformando una trama urbana de gran variabilidad a nivel interno en cuanto a densidades, servicios y calidad ambiental, donde conviven espacios de elevada concentración de actividades urbanas con zonas semirurales, con grandes superficies vacías en los intersticios y paradójicamente, pocos espacios públicos incorporados a la traza original (Torres, 1993).

Mapa 3.3. Síntesis del crecimiento de la RMBA entre 1782 y 2001.



Mapa 3.4. Estructura actual de centros de la Región. This map illustrates the current structure of centers in the region. It features a network of centers represented by orange circles of varying sizes, indicating their relative importance or population. The map shows the spatial distribution of these centers across the region, with a high concentration in the central urban area. A purple outline highlights the city of Moreno. The legend is titled 'Estructura de centros' and lists the source as 'Fuente: EPCCyT'. The map is produced by the 'Gobierno de la Provincia de Buenos Aires'.



Fuente: Lineamientos Estratégicos para la RMBA, 2005.

3.3. Situación del precio del suelo en la RMBA

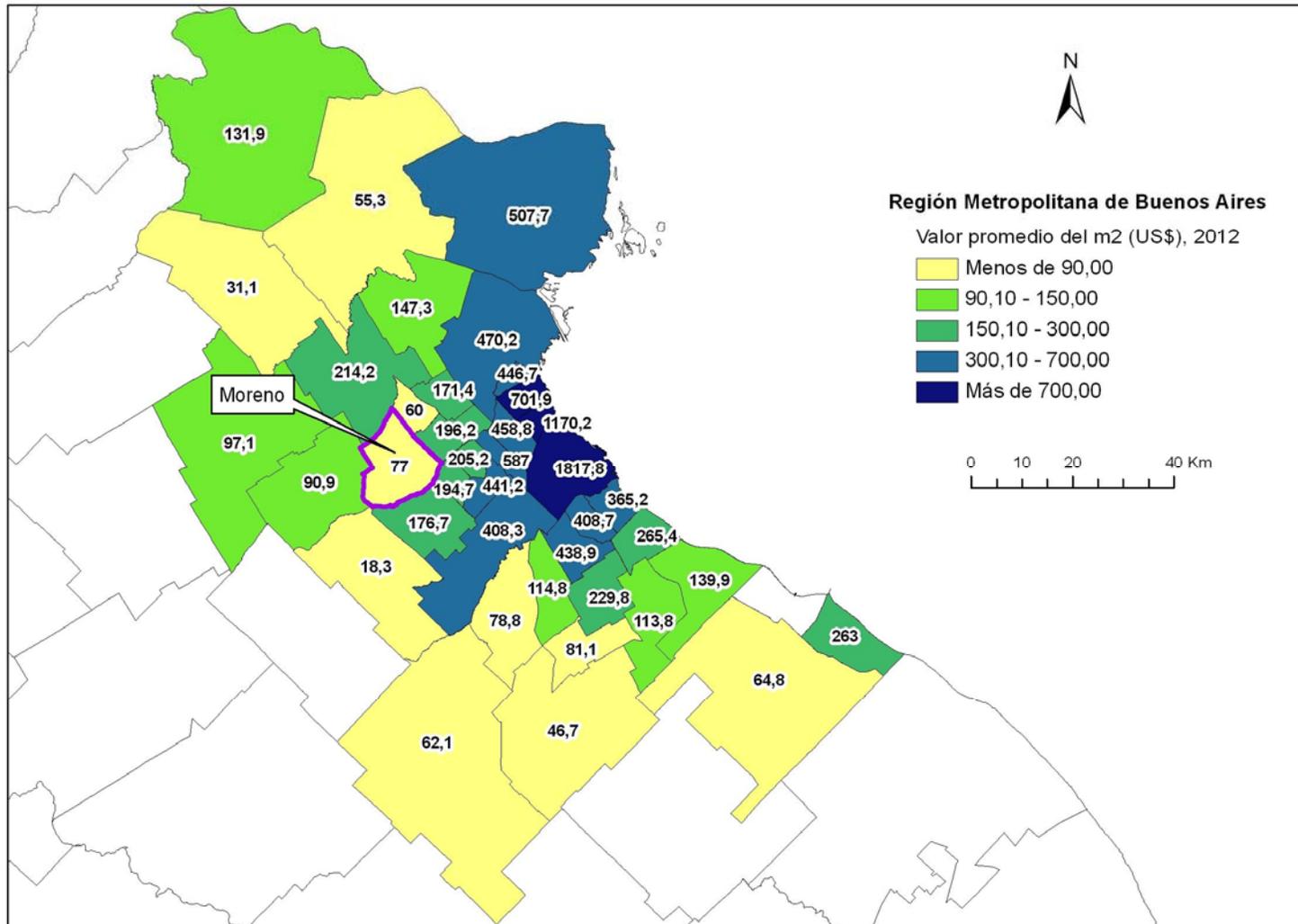
Con el objeto de describir brevemente los precios de la tierra en la Región Metropolitana en tanto marco contextual del Partido de Moreno, se presenta a continuación un resumen del estudio realizado en septiembre de 2012 por la Secretaría de Planeamiento del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Según el trabajo citado, el precio promedio del metro cuadrado (m^2) para toda la RMBA sin considerar las urbanizaciones privadas, alcanza los US\$ 355,60 pero de la observación del monto para cada zona se desprenden altas disparidades. Así, mientras el precio promedio para la Ciudad de Buenos Aires es de US\$ 1.817,80 / m^2 , en la primera corona alcanza los US\$ 476,10 / m^2 , en la segunda corona US\$ 207,00 / m^2 y en la tercera corona se ubica en US\$ 122,09 / m^2 . “Estas diferencias permiten una primera aproximación al fenómeno que muestra el descenso de los precios desde la Ciudad hacia los partidos más alejados de la Ciudad.” (SPLAN, 2012: 12).

En el estudio de la SPLAN se construyeron tres ejes de localidades por proximidad geográfica, partiendo desde el centro de la Ciudad de Buenos Aires hasta el límite de la RMBA (unos 60 km). El eje Norte comprende desde el Partido de Vicente López hasta el Partido de Exaltación de la Cruz, mientras que el eje Oeste abarca desde los Partidos de Morón y La Matanza hasta Gral. Rodríguez y Marcos Paz. Por su parte, el eje Sur comprende a los Partidos que se ubican en la línea Avellaneda – Lanús hasta Cañuelas y San Vicente, incluyendo La Plata. “Los **corredores metropolitanos** pueden visualizarse así como otro componente de la estructura urbana que inciden en la distribución territorial de precios del suelo a escala metropolitana” (Baer, 2010: 59).

En el **Mapa 3.5.** se grafican los precios promedio por m^2 de suelo, por Partido, para toda la RMBA, obtenidos luego del relevamiento de la SPLAN.

Mapa 3.5. Precio promedio del suelo (m²). RMBA, septiembre 2012.



Elaboración propia en base a Secretaría de Planeamiento, Gobierno de la Ciudad de Bs. As., 2012.

Señala Duarte (2006: 34) que “la relación entre estructura urbana y precios del suelo se puede entender a partir de la identificación de algunos elementos de dicha estructura que influyen en la formación del precio del suelo”. De este modo podría afirmarse que la cercanía y accesibilidad de cada zona a la Ciudad de Buenos Aires se muestran como factores relevantes en la valorización del suelo de la Región, si bien no son los únicos: El sector geográfico al que pertenecen los terrenos adquiere una significación similar o incluso mayor que el factor anterior.

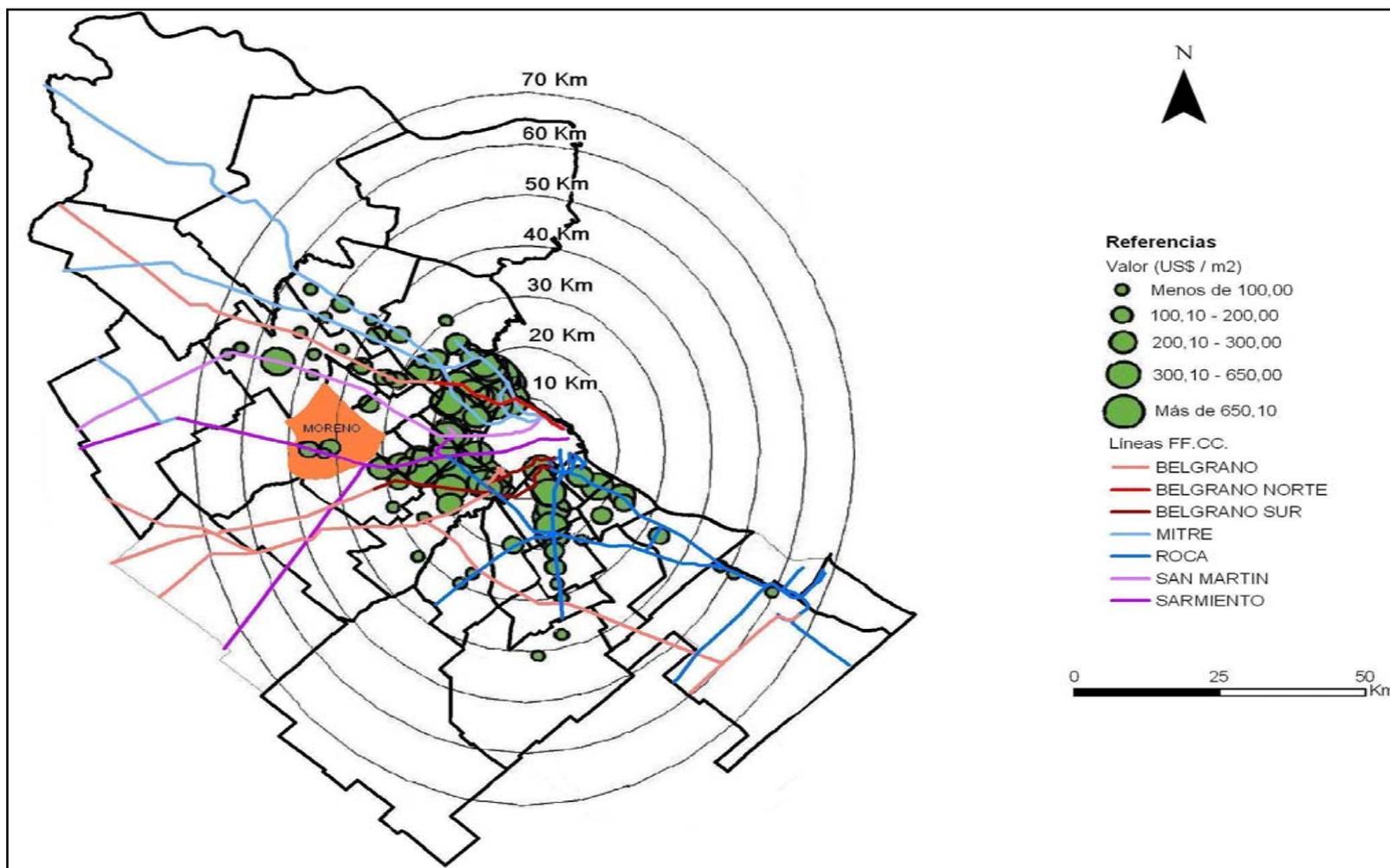
Así, por ejemplo, en lo relativo al precio de terrenos en venta según su distribución territorial, se observa que los mayores valores están en el corredor Norte, donde el más elevado pertenece al Partido de Vicente López (US\$ 1.170,20 / m², siendo el único que supera los US\$ 1.000 por m²). Asimismo, en San Isidro el precio promedio es US\$ 701,90 el m² y en San Fernando US\$ 446,70 el m². Esta franja sobre la cual se ubican los terrenos en venta se convierte en un importante factor de valorización diferencial de la tierra, sobre todo debido a las condiciones socioeconómicas de los estratos que lo habitan. Al respecto, “El corredor norte se destaca por reunir a la población de mayor poder adquisitivo, y también por disponer de equipamientos urbanos, infraestructura vial y servicios de transporte público (principalmente, el ferroviario) de mejor calidad que el resto de la RMBA” (Baer, 2010: 60).

Por otro lado, en el eje Sur el valor promedio más alto corresponde al Partido de Lomas de Zamora, a U\$S 438,90 el m², y en segundo lugar Lanús con U\$S 408,70 / m². En cuanto a la zona Oeste, Morón es el Partido con el precio promedio más alto, U\$S 441,20 el m². Los valores más bajos en general corresponden a aquellos Partidos más distantes a la Ciudad de Buenos Aires, como por ejemplo Marcos Paz, donde el m² se ofrece a U\$S 18 promedio, o Exaltación de la Cruz con U\$S 31,10 / m². Le siguen, con el doble de valor que los anteriores y en la zona Sur, Cañuelas con el m² a U\$S 62,10 y La Plata con U\$S 64,80 / m².

En el **Mapa 3.6.** se pueden visualizar los precios promedio del m² en las distintas localidades de la RMBA. Los valores más altos se concentran en el eje

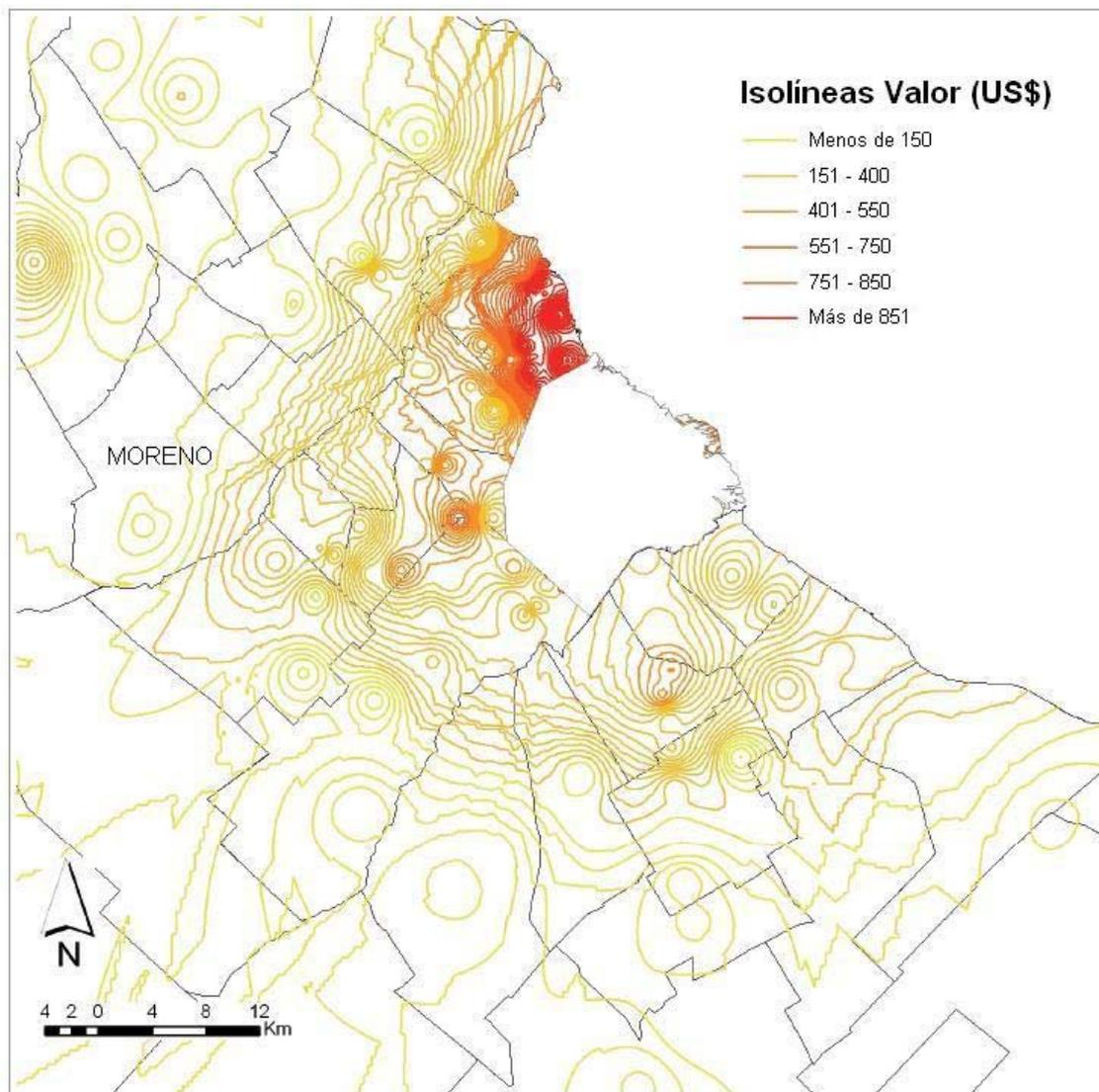
Norte, sobre todo en Vicente López, limítrofe con la Ciudad de Buenos Aires, y San Isidro que linda con Vicente López. Las localidades en los rangos de mayores distancias a la Ciudad de Buenos Aires, de 30 a 70 km, contienen casi exclusivamente ofertas de precios bajos. En dicho mapa se puede observar que los terrenos en venta se localizan en torno a las principales vías de transporte y comunicación: en el corredor Norte, las líneas San Martín y Mitre; en el eje Oeste en torno a la línea del ferrocarril Sarmiento / Autopista del Oeste y en el corredor Sur, la oferta se registró mayormente cerca de las vías del FF.CC. Roca. El **Mapa 3.7.** refleja la información anterior pero en forma de curvas de isovalor, ampliando la zona de los partidos limítrofes a la Ciudad de Buenos Aires. Se observa un conjunto de líneas de valor alto en el corredor Norte, concretamente en los Partidos de Vicente López, San Isidro y Tres de Febrero. En cuanto al corredor Sur, en los Partidos de Almirante Brown y Quilmes hay valores de igual magnitud. Las manchas de valores menores a U\$S 150 / m² se ubican en el resto de la RMBA, a máxima distancia de la Ciudad.

En el informe de la SPLAN se incluye también un análisis de los cambios en los precios promedio a lo largo del período 2004-2012, siendo 2004 el primer año en que se hizo este relevamiento de precios en la RMBA. De la observación se desprende que los Partidos que registraron mayor crecimiento en este período fueron Merlo (774,80%) de la zona Oeste y Tres de Febrero (678,90%) del corredor Norte. Le siguen en tercer lugar General Rodríguez (hacia el Oeste) con un 670,30% y luego Lomas de Zamora (al Sur) con 553,70%. Las variaciones interanuales fueron positivas para todas las zonas, siendo el corredor Sur el que más creció (175,50%), seguido por la zona Oeste con un 109,60% y finalmente el corredor Norte con 106,40%.

Mapa 3.6. Distribución del valor del suelo por m², promedio por localidad y ejes viales, septiembre 2012.

Elaboración propia en base a Secretaría de Planeamiento, Gobierno de la Ciudad de Bs. As., 2012.

Mapa 3.7. Curvas de isovalor del suelo por m², promedio por localidad, septiembre 2012.



Fuente: Secretaría de Planeamiento, Gobierno de la Ciudad de Bs. As., 2012.

3.4. El Partido de Moreno

Moreno está ubicado a 37 km de la Ciudad de Buenos Aires, pertenece a la “segunda corona” metropolitana y tiene una superficie de 180 km², siendo sus Partidos limítrofes: hacia el noreste San Miguel y José C. Paz, al noroeste Pilar, al este Ituzaingó, hacia el sur Merlo y Marcos Paz y al oeste Gral. Rodríguez (**Mapa 3.8.**). Posee 6 localidades: Moreno, Trujui, Paso del Rey, La Reja, Francisco Álvarez y Cuartel V, cada una con diferente grado de consolidación y densificación como se describirá luego.

En cuanto a población, según datos definitivos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 del INDEC, el Partido cuenta con 452.505 habitantes, registrando un crecimiento del 18,91% con respecto al Censo anterior realizado en 2001. Moreno presenta una densidad poblacional de 2.513,90 habitantes por km², conforme datos del Censo 2010, mientras que las proporciones de densidad por barrio al año 2008 se pueden visualizar en el **Mapa 3.9.**, del cual se desprende que las mayores concentraciones de población se encuentran en las localidades de Moreno, Trujui y Cuartel V, en esta última zona fundamentalmente en los barrios que limitan con el Partido de José C. Paz.

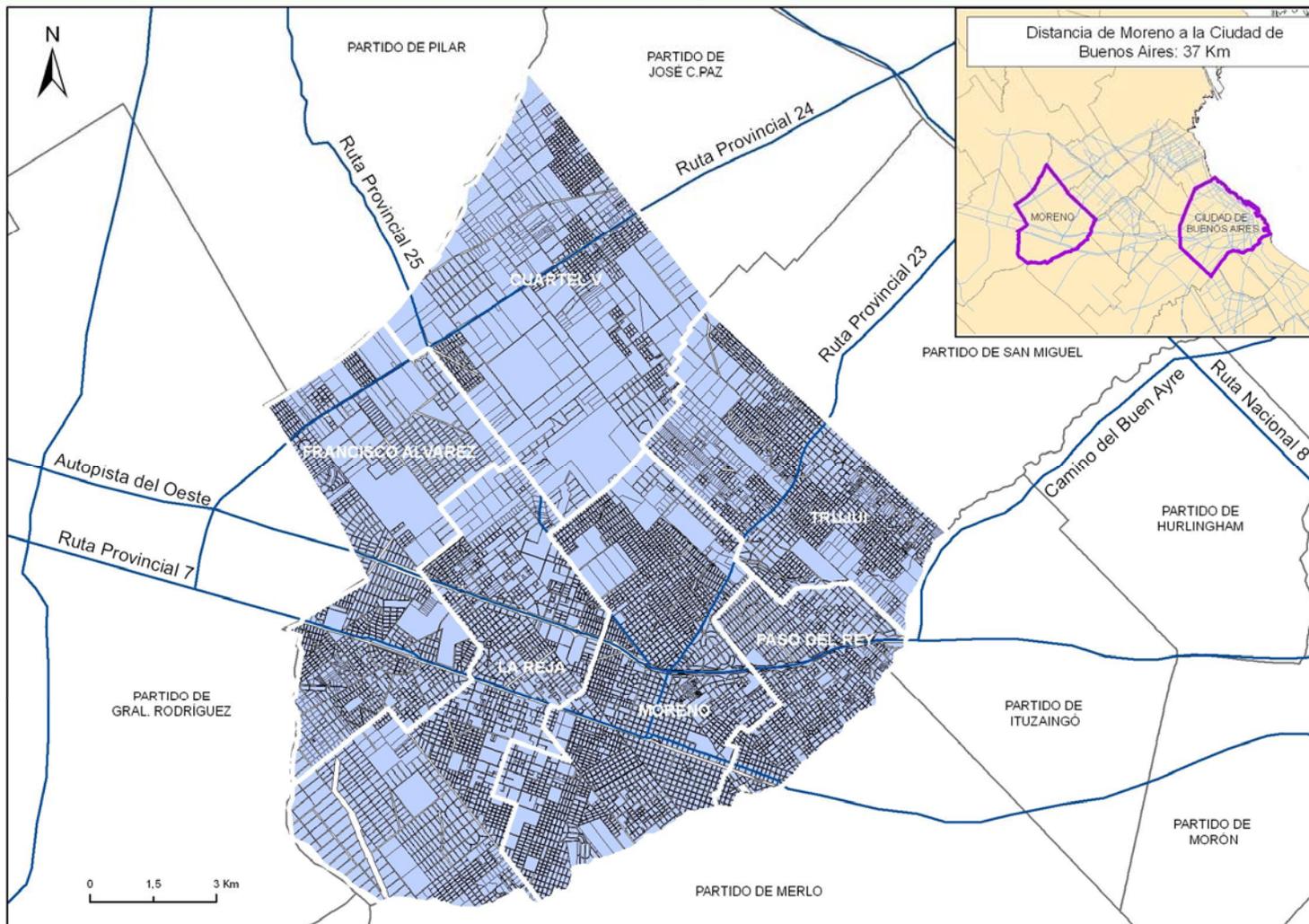
Moreno cuenta con una sola vía férrea, correspondiente al ferrocarril Sarmiento con estaciones en Paso del Rey, Moreno, La Reja y Francisco Álvarez. A su vez es de suma importancia la conectividad desarrollada en los últimos años a partir de la construcción de la Autopista del Oeste (Ruta Nacional 7) y las demás que vinculan a Moreno con el resto de la Región:

La Ruta Provincial 23 que atraviesa Moreno, San Miguel, llega hasta San Fernando, cruzando las Rutas 8 y 9 y el Acceso Norte (ramal Tigre).

La Ruta Provincial 24 atraviesa las localidades de Francisco Álvarez y Cuartel V, luego los Partidos de José C. Paz y Malvinas Argentinas para después conectar con la Panamericana hasta la Av. Gral. Paz, que sirve de límite a la Ciudad de Buenos Aires con la Provincia.

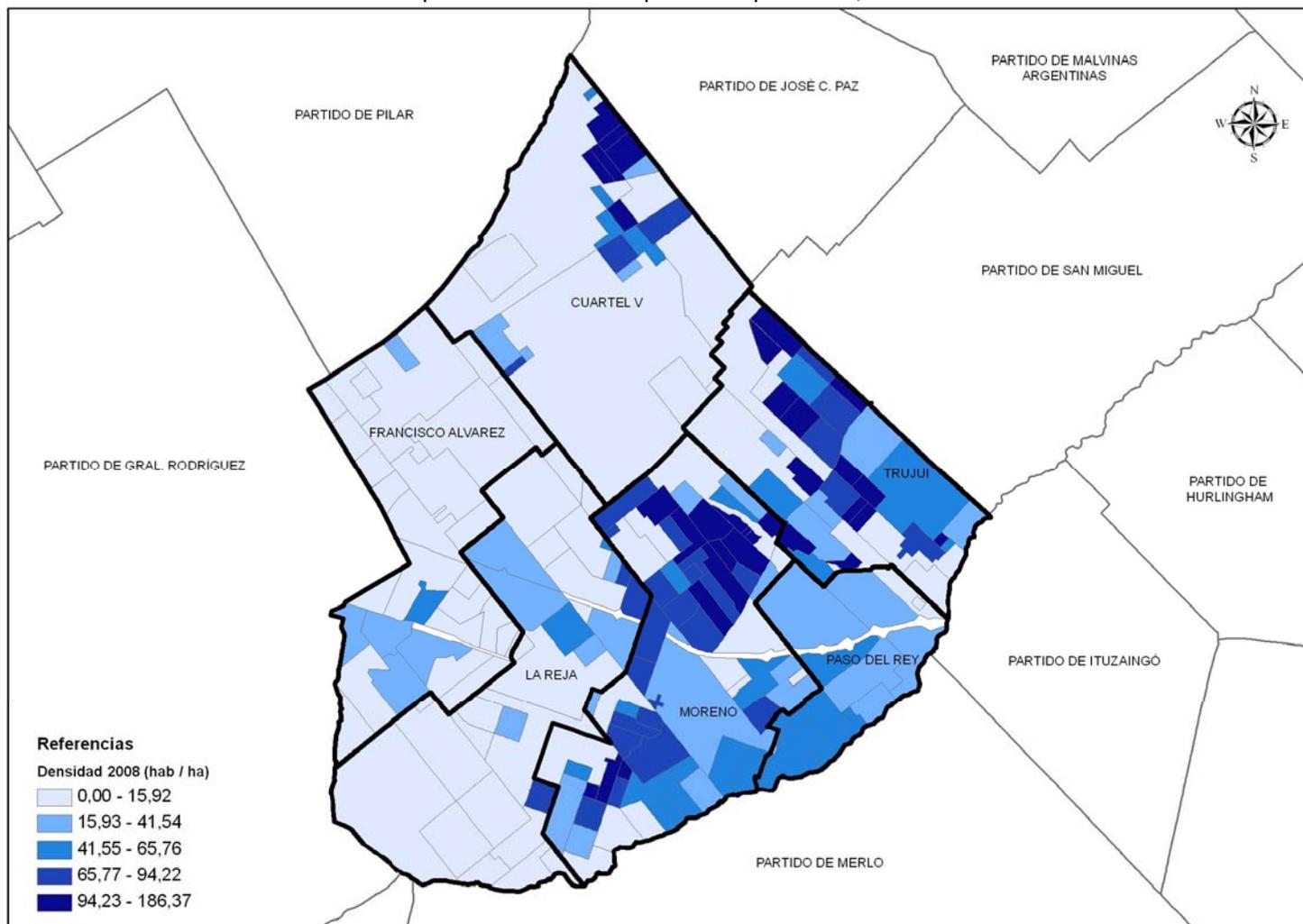
Finalmente, la Ruta Provincial 25 vincula a Moreno con Pilar y la Ruta Provincial 7 conecta con Gral. Rodríguez y Luján.

Mapa 3.8. Amanzanamiento actual de Moreno, red vial y localización con respecto a la Ciudad de Bs. As.



Fuente: IDUAR, Municipio de Moreno, 2012.

Mapa 3.9. Densidad de población por barrio, 2008.



Fuente: Secretaría General, Municipio de Moreno, 2008, en base al Censo 2001 INDEC.

3.4.1. Aspectos socioeconómicos

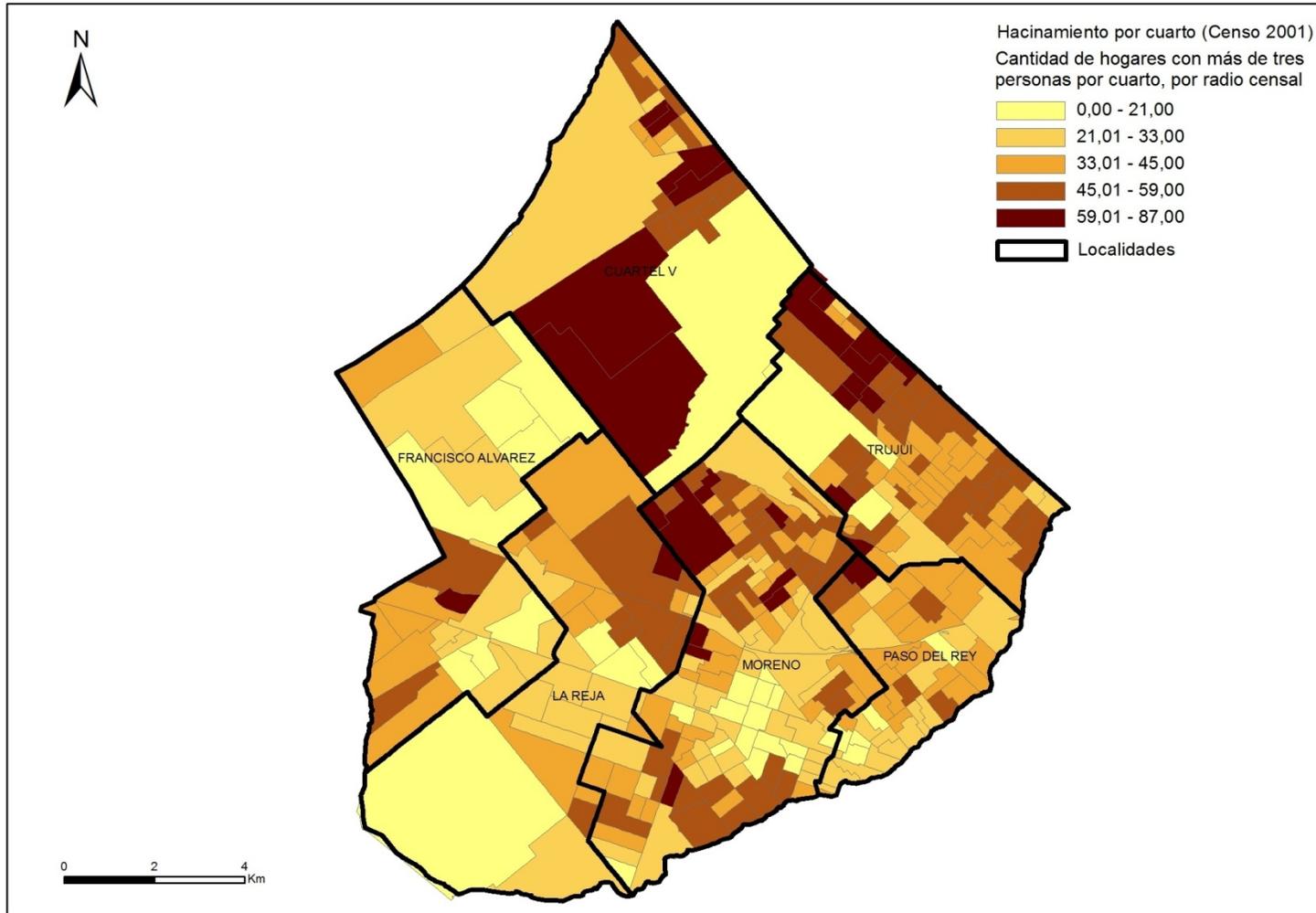
Según datos definitivos del Censo 2010, la cantidad de **hogares** en Moreno pasó de 95.711 a 124.016 (29,57% más) entre 2001 y 2010, mientras que la cantidad de población en hogares se incrementó un 18,95% (de 379.300 a 451.170).

El Partido cuenta con **129.612 viviendas**, representando un crecimiento del 19% con respecto a las 109.110 del Censo 2001. El 88,05% (114.125 viviendas) están ocupadas, el 11,91% (15.435) desocupadas y el resto (52) son colectivas. En cuanto al **tipo de viviendas habitadas**, se encuentran disponibles los datos del Censo 2010 agregados para los 24 partidos del Área Metropolitana de Buenos Aires, observándose que en dicha aglomeración, de los 2.934.373 hogares, 2.018.286 (69%) viven en casa tipo A¹¹, mientras que las tipologías de vivienda precaria (casa tipo B, rancho y casilla) totalizan 538.507 hogares (18,35%).

Con respecto al **nivel socioeconómico de la población**, dada la escasa disponibilidad de datos y a modo de aproximación se consideró pertinente tomar la variable “hacinamiento por cuarto” según el Censo 2001, último dato disponible, medido en cantidad de hogares por radio censal. Se aclara que según las definiciones metodológicas del Censo Nacional, un hogar con hacinamiento es aquel que tiene más de tres personas por cuarto. Este indicador se presenta en el **Mapa 3.10**.

¹¹ A los fines del Censo, se define **casa** como una vivienda con salida directa al exterior (sus habitantes no pasan por pasillos o corredores de uso común) construida originalmente para que habiten personas. **Casa tipo B** es la que presenta **al menos una** de las siguientes condiciones: piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (es decir que no tiene piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera, alfombra, cemento o ladrillo fijo); o no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no dispone de inodoro con descarga de agua. El resto de las casas es considerado **tipo A**. Fuente: INDEC.

Mapa 3.10. Nivel de hacinamiento por cuarto de los hogares, 2001.



Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, INDEC.

Puede observarse en el mapa anterior que las localidades con mayor cantidad de hogares con hacinamiento son Cuartel V, Moreno Norte, Moreno Sur y Trujui, mientras que Francisco Álvarez, La Reja, Moreno Centro y Paso del Rey son las zonas con menor cantidad de hogares que cumplen dicha condición.

Por otra parte, en cuanto a las actividades económicas en el Distrito, según datos del Censo Nacional Económico 2005 (últimos disponibles a la fecha), prácticamente la totalidad de los puestos de trabajo ocupados (91,70%) corresponden al sector terciario. Moreno presenta un bajo nivel de industrialización con respecto a otros Partidos como Gral. San Martín o Vicente López, ya que sólo el 5,13% del total de locales en Moreno son industriales, en términos absolutos 526 locales sobre 10.250 (datos CNE 2005). No obstante, existen en el Distrito diversos agrupamientos industriales en funcionamiento y proyectados. Hacia fines del año 2008 se inauguró el Parque Industrial del Oeste, de iniciativa privada, en un predio de 14 hectáreas situado en el cruce de las Rutas Provinciales 24 y 25 (localidad de Cuartel V). Este emprendimiento se ve beneficiado por la conectividad vial y los servicios de transporte público que lo vinculan con Pilar, José C. Paz, San Miguel y el centro de Moreno. Asimismo se está impulsando la radicación de un agrupamiento industrial en Cuartel V de iniciativa municipal, el Parque Industrial Ecoeficiente de Moreno (PIEM), con una superficie aproximada de 82 hectáreas. En la actualización del Código de Zonificación en el año 2008, el Municipio contempló la redefinición de zonas industriales para estimular la radicación de estos emprendimientos, no sólo en forma de industrias aisladas o Parques Industriales sino también actividades de escala intermedia, como ser áreas de servicios industriales y logísticas o incubadoras de empresas. En el capítulo siguiente se tratará el impacto de éste y otros cambios de la norma que regula los usos del suelo, en el mercado de tierras de Moreno.

3.4.2. Evolución de la estructura urbana del Partido

Durante los primeros años del siglo XX, el territorio de Moreno estuvo conformado principalmente por huertas, chacras y tambos, abasteciendo de productos agropecuarios a la Ciudad de Buenos Aires. Las características del

suelo posibilitaron el desarrollo de un importante espacio rural, lo cual explicaba el perfil agrícola–ganadero que tuvo el pueblo en sus comienzos. A partir de 1860 y hasta la década de 1930, el ferrocarril fue un eje de estructuración urbana, elemento determinante en la conformación y ocupación del área. A medida que se expandió el servicio de transporte ferroviario de pasajeros se fueron creando y crecieron las localidades de Francisco Álvarez (1921), Paso del Rey (1928) y La Reja (1941).

Este perfil inicial fue variando dado el rápido proceso de urbanización que tuvo lugar no sólo en Moreno sino en la RMBA a partir de 1940. Como ya se comentó, dicha urbanización se basó en extensos fraccionamientos de suelo considerado barato ya que no se exigía en aquel momento la provisión de infraestructura (Andrade et al, 1995: 2). En función de las proyecciones de crecimiento de aquel momento en las distintas áreas urbanas del Partido, se fueron generando loteos discontinuos, registrándose la mayor incorporación de tierra para usos urbanos en la década de 1950. Este proceso de especulación de suelo llevó al loteo de grandes superficies que aún a la fecha se encuentran vacantes, ya que la ocupación se produjo en mayor escala en los partidos más cercanos a la Capital, quedando Moreno fuera del área donde la tierra era más requerida. Con lo cual se trató de una especulación que se hizo esperando que hubiera demanda de suelo y subieran los precios, pero ello no fue así.

Señala Clichevsky (2007: 8) que en 1973 era muy grande la cantidad de vacíos urbanos en la mayoría de los Distritos de la Región Metropolitana. Citando un trabajo realizado por la Dirección de Planeamiento Territorial de la Provincia de Buenos Aires en 1975, la autora expone que “según la dinámica poblacional en décadas anteriores, en algunos partidos, para una densidad media de 100 hab/ha se necesitaban ‘x’ años para poder ocupar la tierra ya loteada. Por ejemplo, el Partido de Moreno se ocuparía, con una densidad de 100 hab/ha, en 83 años” (Clichevsky, 2007: 8).

La subdivisión de tierras destinadas a la población de menores recursos fue disminuyendo a fines de la década de 1960, cuando ya era muy grande el área

loteada respecto de la demanda¹², lo cual se hizo más evidente luego de la sanción de la Ley 8.912 en 1977 por las limitaciones que implicó y que fueron mencionadas en la caracterización de la RMBA. Es así como en virtud del déficit habitacional “surgen y se multiplican otras formas de producción de tierra urbana, fuera del mercado formal, a través de la producción de loteos ilegales, clandestinos, invasiones organizadas de tierra, invasiones individuales de tierra, privada o pública” (Clichevsky et al, 1990: 61). La población de bajos ingresos ocupó muchos terrenos fiscales y privados (si bien las tomas no tuvieron la gran magnitud de otras en Quilmes o La Matanza), como consecuencia de la implementación en la Ciudad de Bs. As. del Código de Planeamiento, la ley de alquileres, la erradicación de villas miseria y la construcción de autopistas y del Camino del Buen Ayre. Moreno se constituyó en un Distrito donde la población expulsada terminó por dirigirse, apremiada por la necesidad de vivienda, ocupando terrenos en forma irregular y que tampoco resultaron aptos para el hábitat humano, por hallarse en zonas inundables, sin infraestructura y alejados de las “oportunidades urbanas”.

Muchas áreas ocupadas en las proximidades del Río Reconquista, Arroyo Pinazo y Arroyo Las Catonas tienen dificultades para la provisión de servicios básicos por su sistema de drenaje natural deficiente. En la actualidad el 40% de la población de Moreno está conectada a suministros de agua corriente, mientras que la cobertura del servicio de red cloacal es menor, abarcando sólo a un 11% del total de la población, si bien con la Planta de Tratamiento de Efluentes Cloacales “Las Catonas” finalizada en 2010 se prevé extender la cobertura a un 62% de los habitantes. Por otra parte, el servicio de gas abastece a un 30% de la población.

En forma paralela al fin de los loteos populares, empezó a desarrollarse otro tipo de fraccionamiento relacionado con las urbanizaciones privadas, de baja densidad pero con alta rentabilidad para los inversores. Acompañando la construcción de la Autopista del Oeste, inaugurada en 1997, comenzaron a

¹² Demanda que se veía afectada por la baja en los niveles salariales y la elevada inflación que justificaba la indexación de cuotas, todo ello como consecuencia del cambio en el modelo político y económico nacional desde comienzos de los años setenta.

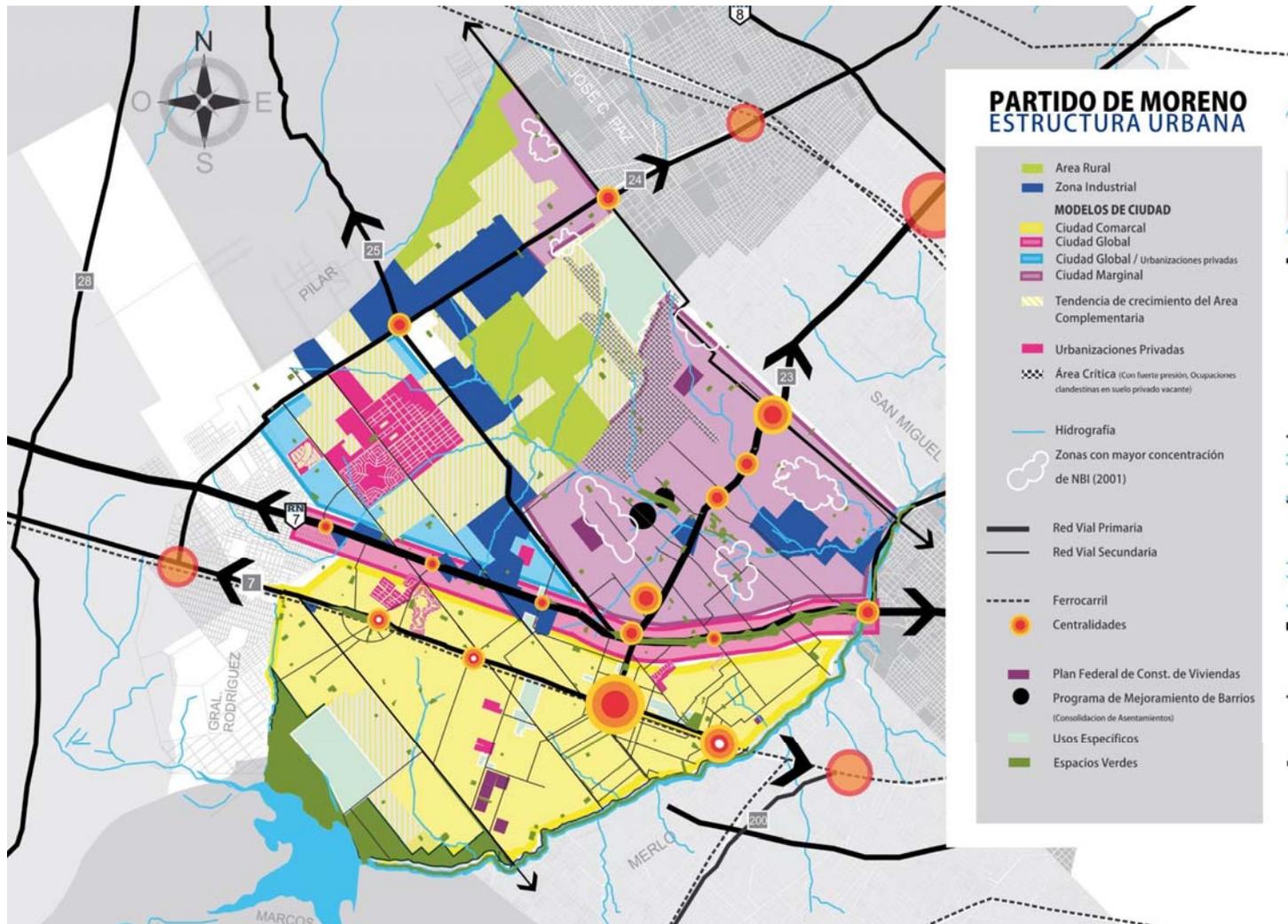
radicarse dichas urbanizaciones en zonas periféricas del Partido conjuntamente con grandes superficies del sector terciario como shoppings e hipermercados. “El Distrito se volvió atractivo para la implantación de algunos servicios especializados y el desarrollo de nuevas tipologías residenciales (barrios cerrados y countries) destinadas a las clases medias altas. Lo cual acarrió que la gestión municipal, al igual que otros distritos de la tercera corona, recibieran en la década del 90, una fuerte presión inmobiliaria. Así como una incipiente fragmentación del espacio y de la sociedad” (Micieli, 2003: 1).

Así se fue dando una nueva dinámica inmobiliaria en Moreno, generando como resultado nuevas configuraciones territoriales donde cada vez y de forma más rígida se diferencian los espacios ocupados por ricos y pobres. Según Clichevsky et al (1990: 103), en Moreno “la profunda segregación social se observa en la organización espacial: al oeste de la vía del ferrocarril que divide el territorio comunal en dos partes, se sitúan las zonas más residenciales (quintas y barrios de clase media) próximas al centro comercial y administrativo. Al este se extienden los terrenos de loteos populares, presentando un mayor o menor grado de consolidación”. A modo de síntesis y de acuerdo con Micieli (2003: 2), en la estructura urbana actual de Moreno conviven tres modelos de ciudad con sus conflictos y complejidades propias (**Mapa 3.11.**): La “ciudad comarcal”, vinculada a las estaciones del ferrocarril (Paso del Rey, Moreno, La Reja, Francisco Álvarez), a las familias fundadoras y a las características iniciales de un pueblo dedicado a las actividades primarias, los chacareros, tamberos, entre otros.

La “ciudad marginal”, ubicada generalmente en áreas intersticiales y favorecida por los inescrupulosos loteos, por la relocalización de villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires a fines de la década del 70, por la multiplicación de barrios populares y en directa vinculación con la falta de infraestructura y la pobreza.

La “ciudad global”, asociada a la Autopista, las urbanizaciones privadas y los grandes espacios del sector terciario (comercios, actividades lúdicas y gastronómicas).

Mapa 3.11. Plano de Estructura Urbana de Moreno.



Fuente: IDUAR, Municipio de Moreno, 2011.

3.4.3. La gestión urbana municipal

En una situación de déficit habitacional como la comentada y que contrasta con la existencia de tierra ociosa por abandono o especulación, la cual ha generado un tejido urbano discontinuo y desestructurado, el Municipio de Moreno comenzó a delinear en 1986 una política de suelo con la sanción de la Ordenanza 1.580, que regulariza tierras fiscales ilegalmente ocupadas. En la parte previa al articulado de la norma (Vistos y Considerandos) se menciona que ya en aquel entonces existían más de 500 familias que ocuparon terrenos en esas condiciones y que estaban nucleadas en una organización llamada Movimiento de Barrios de Emergencia de Moreno. Mediante esta Ordenanza, el Municipio dispuso la venta de terrenos de su dominio privado a los ocupantes, en parcelas de 400 m² como máximo y al contado o en cuotas que no superasen el 10% del salario mínimo, vital y móvil.

Para esa época se encontraban trabajando en Moreno distintas Organizaciones No Gubernamentales. Entre 1983 y 1985 la Asociación Civil Madre Tierra construyó 39 viviendas en el barrio Santa Paula, de la localidad de Trujui; luego (años 1989 / 1990) fueron 214 lotes con servicio en el barrio Ayelén, localidad de Cuartel V, cerca del cruce de las Rutas 24 y 25. En Francisco Álvarez realizó el barrio Parque San Carlos para 175 familias y posteriormente el barrio El Milenio (Cuartel V) en dos etapas, la primera en 1998 para 300 familias y la segunda en el año 2004 para 100 familias más.

En 1990 el Gobierno local dictó su Código de Zonificación (Ordenanza N° 1.798), según lo dispuesto por la Ley 8.912. Dicho Código previó la división del territorio en tres Áreas (Urbana, Complementaria¹³ y Rural), las cuales a su vez se componen por Zonas donde se establecen los usos aptos, condicionados y no aptos del suelo, junto con sus correspondientes parámetros urbanísticos como el FOS, FOT¹⁴, densidad neta máxima admitida, etc.

¹³ El Área Complementaria “corresponde a los sectores adyacentes del área urbana, que por sus características, ubicación o dimensiones, adquieren particular interés en mediano plazo, como zonas de ampliación del perímetro urbano.” (Texto del Código de Zonificación de Moreno, Ordenanza 1798, Art. 7).

¹⁴ FOS: Factor de Ocupación del Suelo; FOT: Factor de Ocupación Total.

En el año 1994 se creó por Ordenanza 3.837 el Fondo Municipal para la Tierra y la Vivienda de Interés Social, compuesto por una serie de recursos financieros provenientes de diversas fuentes y con destino a:

- “a) La construcción, refacción y ampliación de viviendas de interés social.
- b) Provisión de infraestructura en barrios concretados mediante planes de interés social.
- c) La compra y financiación de terrenos con destino a la construcción de planes de viviendas.
- d) La compra de terrenos destinados a reemplazar a aquellas tierras municipales que hubieran sido enajenadas (...)
- e) Concurrir con los mismos a la solución de emergencias sociales debidamente comprobadas” (Ord. N° 3.837/94, Art. 2).

Este instrumento legal permitió así encuadrar la obtención de recursos para la compra de lotes con un fin social, constituyendo un **banco de tierras municipal**.

La Secretaría de Planeamiento Municipal tenía a su cargo 3 Direcciones Generales: de Política y Control Ambiental, de Planeamiento y de Tierras y Viviendas. De esta última dependían el Departamento de Gestión Social, que trabajaba en la regularización de títulos de propiedad (Leyes 24.374, 10.830 y 23.073), con los antiguos planes PRO-TIERRA y PRO-CASA, la reconstrucción de barrios y todos aquellos conjuntos habitacionales incluidos en operatorias del Instituto Provincial de la Vivienda; el Departamento Técnico-Dominial que trabajaba en la captación de donaciones de inmuebles en el marco de la Ley 11.622 y el Departamento de Adjudicaciones, a cargo de los planes de construcción de viviendas municipales. La adjudicación de las casas se realizaba en el marco de la Ordenanza 220/98 conjuntamente con la Subsecretaría de Acción Social.

Hacia fines de la década de 1990, el Departamento Ejecutivo local venía identificando una multiplicidad de procesos económicos, sociales, políticos y urbanos como los ya comentados. Considerando que la complejidad de dichos procesos y sus efectos desbordaba la capacidad de respuesta del sistema

administrativo clásico municipal, requiriendo una instancia especializada en la cuestión urbano–habitacional, en abril del año 2000 se creó por decisión del Intendente Municipal Lic. Mariano West, una dependencia específica para la gestión del territorio: el Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR). Este Organismo Descentralizado recibió la misión del Ejecutivo municipal de impulsar un programa de movilización de suelo urbano consistente en la recuperación de tierras abandonadas para su aplicación en distintos emprendimientos municipales. Esta política se resume en el llamado **Ciclo de la Tierra**, respondiendo tal denominación a la idea de un proceso dinámico y continuo que comienza con la incorporación de suelo al patrimonio comunal a través de instrumentos legales como la donación por Ley 11.622, la vacancia por abandono calificado, los convenios de compensación de tierra por deuda de tasas con multipropietarios y la compensación en subasta pública, entre otras. La Secretaría de Planeamiento fue disuelta y las funciones de la Dirección General de Tierras y Viviendas fueron delegadas al IDUAR.

El instrumento de la vacancia tuvo como marco legal a nivel local la Ordenanza 939 sancionada en 2001, la cual declara de interés público la promoción de acciones judiciales de vacancia por abandono calificado de inmuebles. En el primer considerando de esa Ordenanza se define como vacantes a los “inmuebles ociosos, en estado de abandono, parcelamientos producto de la especulación inmobiliaria y la falta de normativa, y hoy improductivos, sobre los que recaen cuantiosas deudas fiscales tanto Municipales como Provinciales”.

A lo largo de la última década, el Estado local a través del IDUAR ha venido realizando intervenciones sobre el territorio, cada una con la complejidad que le es propia, con actores diversos y de distinta magnitud y alcance, como por ejemplo:

El ingreso de tierras al patrimonio municipal, tratándose mayormente de terrenos en estado de abandono cuyos titulares de dominio fueron contactados por el IDUAR para concretar la donación de la tierra al gobierno local, o la firma de convenios de compensación de lotes por deuda de tasas.

La construcción de viviendas sociales a través del Plan Federal de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo” (PFEH), con mano de obra de Cooperativas de

Trabajo sobre lotes municipales incorporados por el área de Ingreso de Tierras, o el Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) en los barrios Lomas de Casasco, Cascallares, La Perla y Villanueva.

El Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) que contempla el aumento del nivel de calidad de vida de familias que habitan barrios carenciados o incluso asentamientos irregulares, mediante la provisión de infraestructura básica (red de agua, red cloacal, desagües pluviales, alumbrado público y pavimento), equipamiento urbano, espacios verdes públicos y puentes peatonales y vehiculares.

La regularización de títulos de propiedad a favor de familias de escasos recursos para que accedan en forma gratuita a la escritura de su vivienda, en el marco de la Ley 10.830 en diversos barrios del Partido.

La entrega de predios en custodia (tenencia precaria) a entidades de bien público para el desarrollo de sus actividades sociales y prevención de ocupaciones irregulares.

La revitalización del área central del Distrito a partir del diseño y ejecución del Centro de Transbordo en la estación de Moreno, área por la cual se estima circulan 60.000 personas por día; la restauración del Antiguo Hospital como “Solar del Nuevo Moreno Antiguo” y del Ex Instituto Riglos, primero como Centro Universitario de Moreno y luego como Universidad Nacional de Moreno.

En 2008 el Municipio encaró la actualización del Código de Zonificación, proponiendo entre las modificaciones más relevantes:

El avance del área complementaria sobre la rural, con la lógica de absorber la expansión de la ciudad.

La ampliación de zonas industriales y residenciales mixtos, como así también la designación de zonas agropecuarias en área complementaria posibilitando la subdivisión en parcelas menores a la Unidad Mínima Económica Agropecuaria prevista por la Ley 8.912.

Como así también la creación de Instrumentos de Intervención:

Producto Urbanístico, que permite la inclusión de emprendimientos no previstos o que por sus características especiales no estén contemplados en el nomenclador de usos.

Transferencia de Capacidad Constructiva FOS-FOT para regularizar obras clandestinas o ejecutar nuevas aun superando los indicadores urbanísticos de la zona.

Posibilidad de localizar pequeños emprendimientos agrupados de producción y de vivienda como escala menor a los Barrios Cerrados o Parques Industriales, y opción para emprendimientos rurales (Agrupamiento Productivo, Consorcio Privado de Viviendas, Agrupamiento de Unidades Productivas Rurales).

El Distrito de Moreno, con grandes superficies de suelo vacante por abandono o especulación, con población de bajos recursos que ha comprado su terreno en cuotas sin haber podido obtener su título de propiedad o que ocupa tierras en forma irregular, dando origen a una diversidad de situaciones de alta conflictividad social, urbana, ambiental; se ha constituido en un gran desafío para la gestión municipal. En el próximo capítulo se describirá la organización espacial de valores de suelo en el Partido, estrechamente relacionada con la estructura urbana, y el impacto de algunas intervenciones públicas en el mercado de tierras.

4.

Mercado de suelo en Moreno

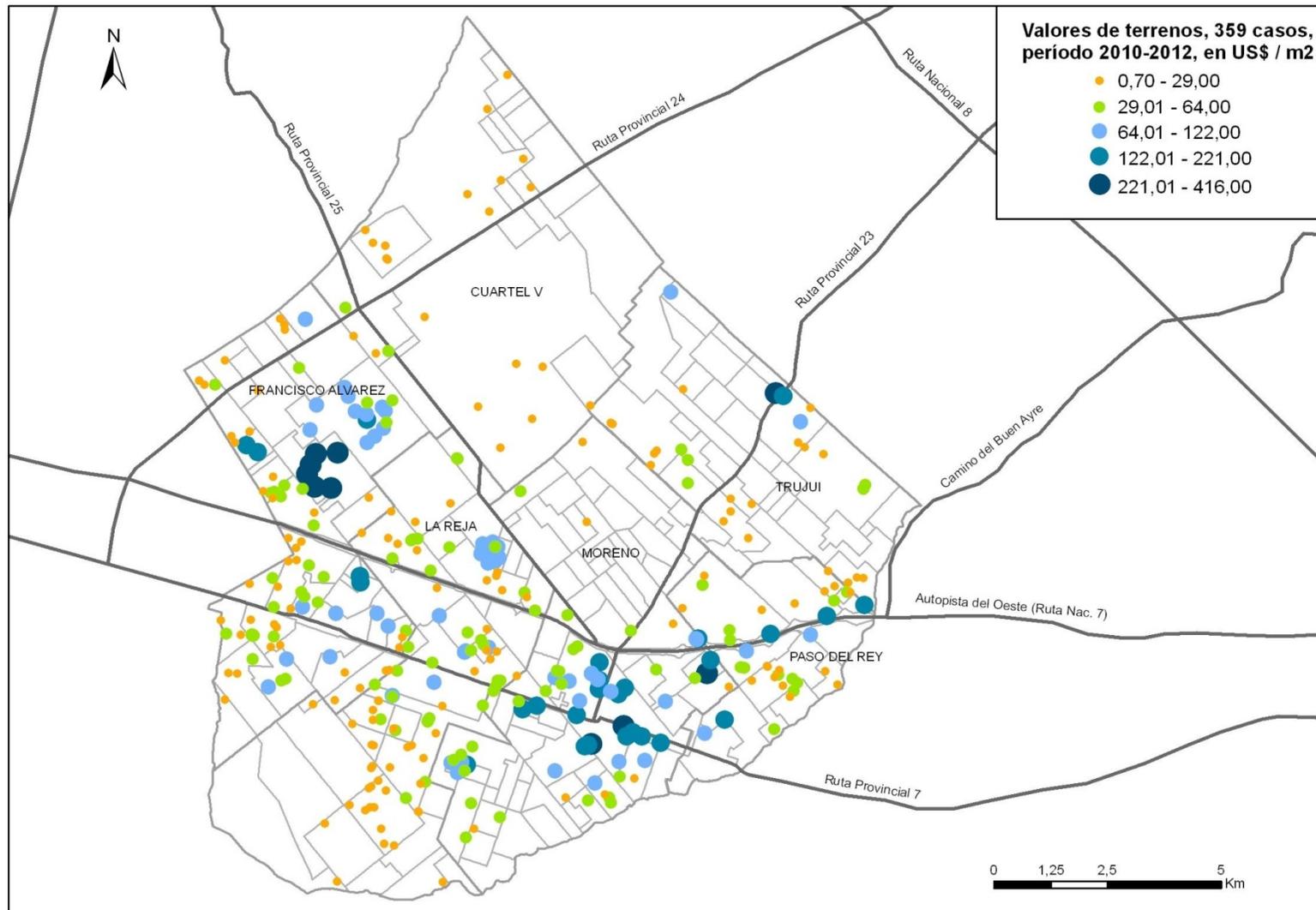
En el presente capítulo se exponen los datos obtenidos luego del relevamiento de terrenos en venta en Moreno y su análisis de acuerdo con la metodología propuesta, para conocer la distribución territorial de los precios de oferta del suelo en el Partido, tanto actual como de 1997, y explorar si las variaciones más relevantes entre ellas se relacionan en alguna medida con las políticas y acciones del Estado en la ciudad.

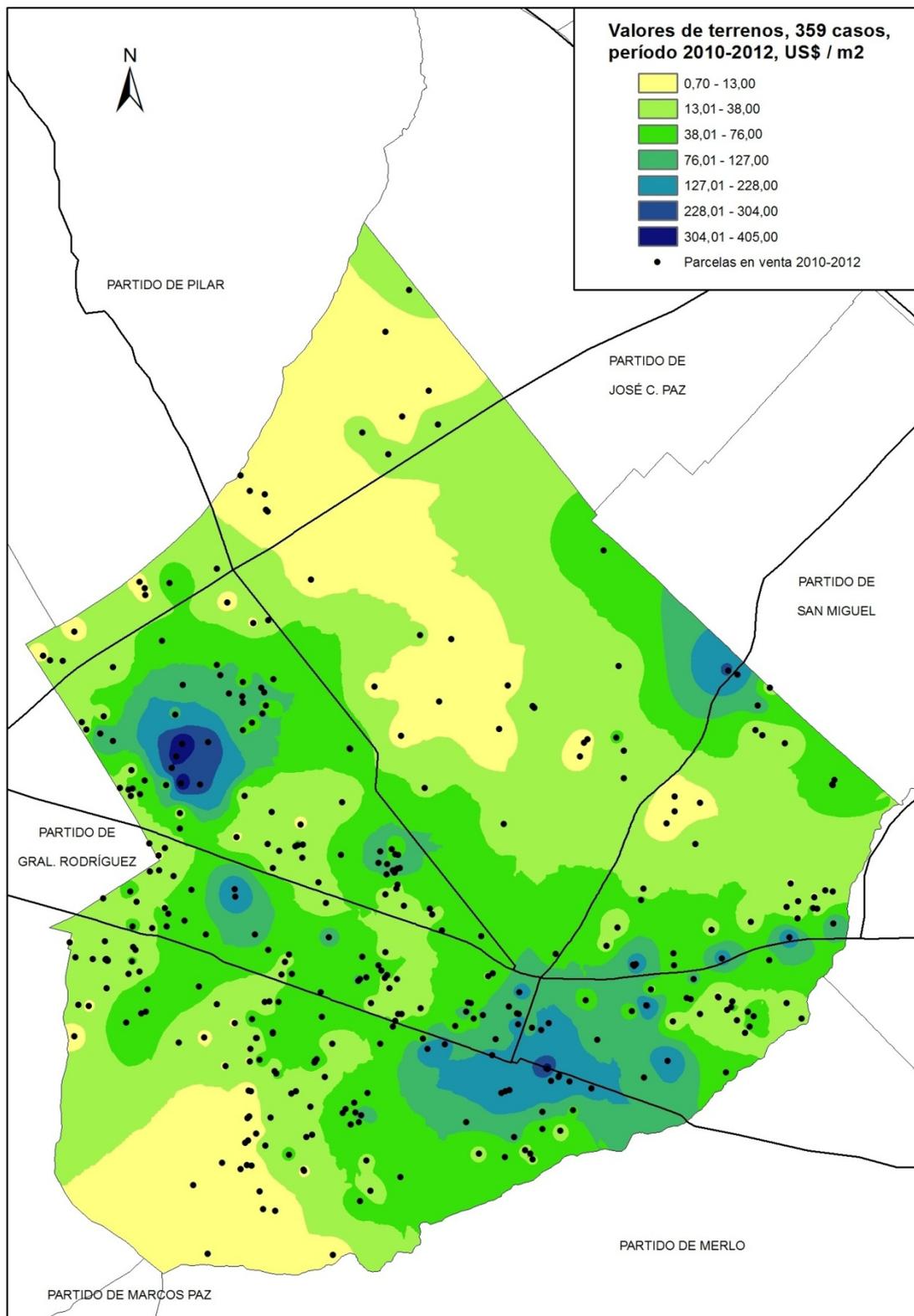
4.1. Datos obtenidos y primeros resultados generales

Luego del relevamiento de terrenos en venta en el Distrito durante el período marzo 2010 – marzo 2012, cuya duración así como las características de los datos a recolectar fueron explicadas en el capítulo 2 (Metodología), se obtuvieron 359 lotes ya sea en forma individual o en block, con un total de 5.948.517 m² ofertados (594,85 hectáreas). La suma de los valores de venta de estos terrenos para el período mencionado es US\$ 53.379.188.- y el promedio general para todo el Partido (ponderado por superficie) es US\$ 8,97 por m². Las parcelas registradas en venta correspondieron mayormente a las siguientes localizaciones: áreas urbanizadas céntricas; áreas urbanizadas periféricas o sin todos los servicios de infraestructura; proximidad a las rutas que atraviesan el Partido; urbanizaciones privadas; áreas rurales y finalmente complementarias, entendiéndose por éstas últimas las destinadas a reserva para expansión urbana. Durante el relevamiento se fueron descartando 52 terrenos por no haber podido obtener los datos necesarios en cuanto a localización, superficie o precio de mercado, quedando entonces los mencionados 359 en la base de datos.

En el **Mapa 4.1.** se muestra la ubicación de las 359 parcelas, agrupadas según sus precios de mercado en US\$ por m², mientras que el **Mapa 4.2.** refleja estos mismos valores pero a través de áreas con gradientes de color.

Mapa 4.1. Precios de mercado en US\$ por m². Moreno, 359 casos, marzo 2010 – marzo 2012.



Mapa 4.2. Áreas de valor en US\$ por m². Moreno, marzo 2010 - marzo 2012.

Según se visualiza en los mapas anteriores, los mayores valores en la estructura de precios actuales de la tierra en Moreno se encuentran en el área central, en torno al principal núcleo urbano de la ciudad; en la zona de las urbanizaciones privadas San Diego y Banco Provincia (Francisco Álvarez) y en la localidad de Trujui casi en el límite con el Partido de San Miguel, con diferente graduación a medida que se alejan las áreas de valor hacia la periferia.

La presencia de los precios más elevados en el área central obedece a un conjunto de factores identificados en el marco teórico, como por ejemplo la centralidad, ya que en ese lugar se concentran la mayor cantidad de actividades y usos urbanos del Partido, funciones que generan flujos intensos de población y transportes en ese espacio. Aquí participa otro elemento que contribuye a determinar los precios del suelo, las diversas demandas locacionales sectoriales, que compiten por ese lugar y generan una serie de rentas que contribuyen a explicar las diferencias de precios entre el área central y el resto de la ciudad. La accesibilidad, por su parte, es otro factor de determinación de los mayores precios del suelo en este sector, ya que como principal centro urbano, el mismo está atravesado por una serie de ejes viales que conectan al Partido con la Región y la Ciudad de Buenos Aires: el Ferrocarril Sarmiento, la Ruta Provincial 23, la Ruta Provincial 7.

En el mapa puede observarse también una línea donde los precios del suelo son de los más altos en las proximidades de la Autopista del Oeste, en el tramo que atraviesa la localidad de Paso del Rey, y del mismo modo en una zona de Trujui conocida como “Cruce Castelar”, una centralidad que en los últimos años viene consolidándose en el Distrito como un importante núcleo comercial y de servicios. Contribuye a esto último la accesibilidad que le dan a ese Cruce la Av. Julio A. Roca, que vincula con el Partido de Ituzaingó y el Camino del Buen Ayre, y la Ruta Provincial 23, repavimentada en el año 2009, que conecta con los Distritos de San Miguel, Malvinas Argentinas y Tigre.

Por su parte, los menores valores del suelo se distinguen en la localidad de Cuartel V, que según la descripción del Partido hecha en el capítulo 3, es la

que presenta mayor proporción de tierra apta para uso rural e industrial en todo el Distrito. Un agente inmobiliario entrevistado en agosto de 2012 informó que la demanda de suelo industrial *“es mucha, hay mucha demanda y poca tierra subdividida en unidades que tengan una razonabilidad para industrias”*. Según dicho informante *“el nuevo Código (de Zonificación) generó también zonas industriales, hay superficies de tierra que se van a convertir en industrias, son superficies grandes”*. En Cuartel V la trama es más discontinua que en el resto de las localidades, producto de la urbanización *“en islas”* producida hasta fines de la década del setenta y que generó grandes superficies de tierra aún en la actualidad ociosa. La gestión pública local ha identificado estas extensiones de suelo como pasibles de canalizar la tendencia de crecimiento de la ciudad, en la medida que las áreas centrales se densifican y se saturan, lo cual se muestra en el Plano de Estructura Urbana del capítulo 3 (rayado amarillo). Una de las formas en que se manifiesta ese crecimiento es la presión de demanda de suelo por parte de los más pobres, que apremiados por la necesidad de acceder a un lugar donde vivir, ocupan la tierra irregularmente ya sea a través de tomas masivas o loteos clandestinos propiciados por emprendedores ilegales. En este sentido, el Estado es uno de los principales demandantes de suelo en la zona con el fin de generar soluciones habitacionales que atiendan las dificultades en el acceso a la tierra y a la vivienda de los más necesitados. Y su disposición a pagar por ese suelo es mayor cuanto más grande sea la presión de demanda que reciba y que actualmente se está reflejando en dichos asentamientos informales, cuya regularización es un complejo y costoso proceso. Un trabajo de Duarte y Del Río (2009: 148) señala al respecto que *“frente a un escenario de supuesta escasez de suelo urbano (...), el Estado genera un efecto de demanda agregada de suelo que inflacionó la expectativa de los propietarios para colocar suelo rural o cuasi-urbano (grandes intersticios urbanos sin subdividir, sin uso residencial o sin infraestructura) en un plan de obra pública que lo transformaría en suelo urbano”*. La vacancia de terrenos en Cuartel V podría indicar entonces, además del simple abandono, una retención con carácter especulativo por parte de los propietarios que podrían estar manteniéndolas fuera del mercado a la espera de su valorización por la obra pública (actualización de la norma urbanística, ejecución del plan de viviendas, expansión de la infraestructura) y el posterior cambio de uso efectivo.

También en esta localidad, casi en el límite con el Partido de José C. Paz, se encuentra una importante superficie ocupada por un Uso Específico: la VII Base Aérea de Moreno, una localización militar que funciona como un elemento limitante del desarrollo de áreas urbanas, impidiendo la continuidad de la trama hacia el norte. Asimismo al norte de este lugar se encuentra identificada una zona donde el estrato socioeconómico es bajo, caracterizada en el Plano de Estructura Urbana como la “ciudad marginal”, barrios populares donde predominó la autoconstrucción, la falta de infraestructura y la pobreza. Siendo estas zonas de menores oportunidades urbanas, los lugares donde los terrenos son más baratos y los únicos a los que los más carenciados pueden acceder para vivir en la ciudad.

Con los datos de los 359 terrenos en venta también fue posible desagregar su localización por área geográfica y en base a ella calcular distintos valores promedio del precio por m^2 para 2010-2012 (todos ponderados por superficie). Para categorizar los distintos lugares del territorio se tuvieron en cuenta variables adicionales como la accesibilidad, la dotación de infraestructura básica o la norma de uso del suelo prevista por el Código de Zonificación. Los resultados obtenidos fueron que:

En áreas rurales, que como se dijo están presentes en la localidad de Cuartel V, se registraron 19 terrenos en venta con una media ponderada por superficie de US\$ 4,73 el metro cuadrado, siendo el valor mínimo US\$ 0,70 / m^2 (que también fue el valor más bajo de todo el listado) y el máximo US\$ 70,96 / m^2 .

En zonas aptas para uso del suelo predominantemente industrial se registraron 12 casos, con un promedio ponderado por superficie de US\$ 9,12 / m^2 , un mínimo de US\$ 3,46 el m^2 y un máximo de US\$ 42,50 el m^2 .

En áreas complementarias o en expansión, hacia el noroeste de Francisco Álvarez, La Reja sur o Trujui sin todos los servicios de infraestructura, se computaron 83 casos con un precio promedio del m^2 de suelo de US\$ 13,77. El valor mínimo para esta área geográfica ascendió a US\$ 3,38 el metro cuadrado, mientras que el máximo fue US\$ 83,18 / m^2 .

Para zonas urbanizadas periféricas, con dotación de algún servicio de infraestructura como agua, cloaca o gas y pavimentos (zona Paso del Rey;

oeste de Francisco Álvarez en el límite con Gral. Rodríguez; Moreno sur), los casos ascendieron a 121, siendo su media por m² US\$ 23,38, su valor mínimo US\$ 4,90 y el máximo US\$ 193,60.

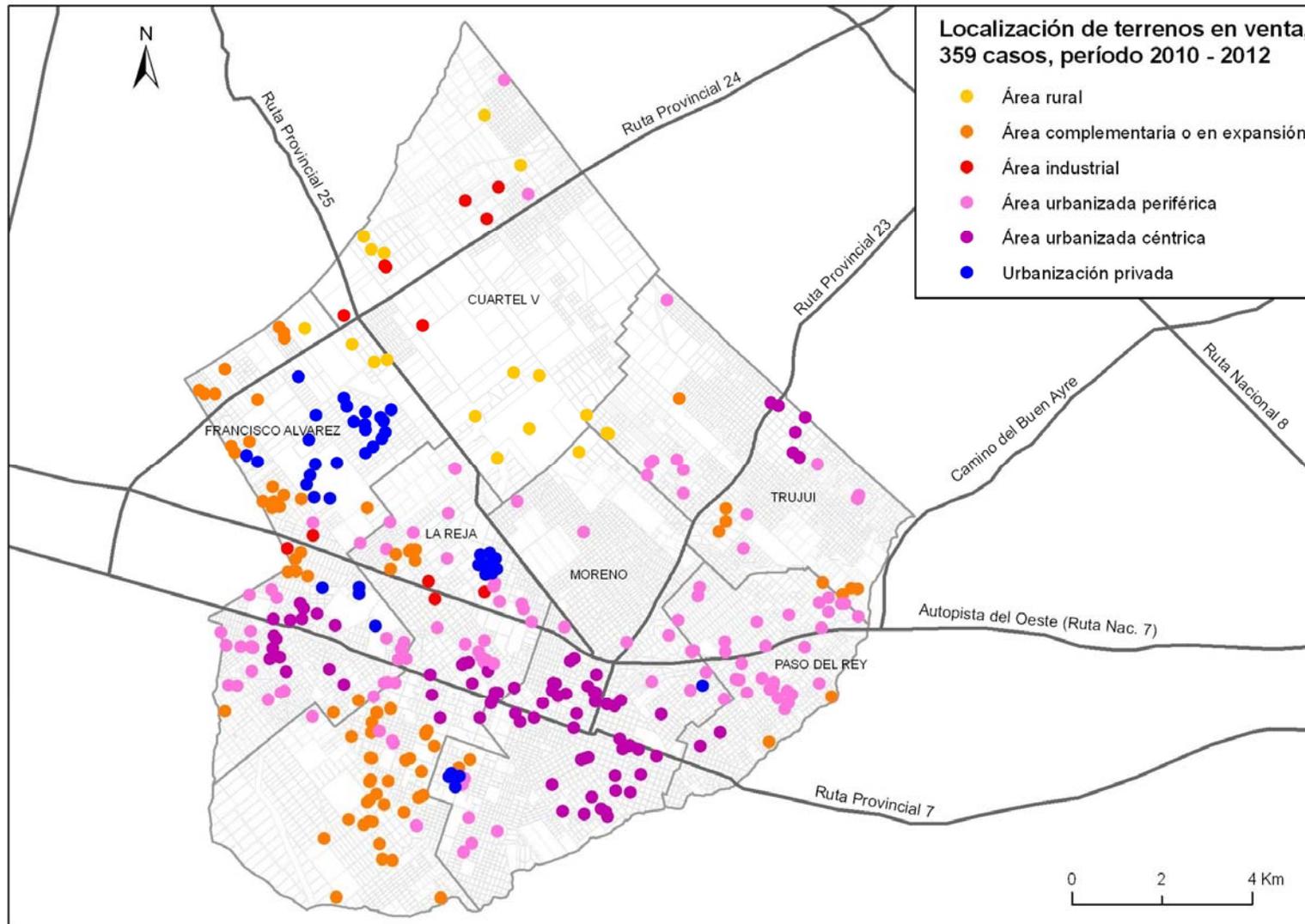
En áreas urbanizadas céntricas, que tienen el mayor grado de desarrollo comercial y de servicios del Partido, sobre todo en el entorno de las estaciones de tren de Moreno, La Reja, Francisco Álvarez y la zona del Cruce Castelar en Trujui, los casos fueron 79. Su promedio fue US\$ 66,69 / m², el mínimo US\$ 10,00 / m² y el máximo US\$ 360,00 / m².

En urbanizaciones privadas (barrios cerrados y clubes de campo) se registraron 45 terrenos en las localidades de Francisco Álvarez, La Reja y Moreno. El precio promedio de estas parcelas es US\$ 100,24 por metro cuadrado, con un mínimo de US\$ 47,50 / m² y un máximo de US\$ 416,67 / m² que es el valor más alto de toda la base de datos.

El cuadro siguiente resume lo expuesto, mientras que la ubicación de los terrenos se puede ver en el **Mapa 4.3**.

Localizaciones	Cantidad de ofertas	Precio total (US\$)	Superficie total (m ²)	Media ponderada por superficie (US\$ / m ²)	Precio mínimo (US\$ / m ²)	Precio máximo (US\$ / m ²)
Rurales	19	\$ 20.605.650,26	4.353.495,00	4,73	0,70	70,96
Industriales	12	\$ 2.744.582,28	300.715,00	9,13	3,46	42,50
Complementarias	83	\$ 8.887.029,49	645.374,00	13,77	3,38	83,18
Áreas urbanizadas periféricas	121	\$ 12.841.702,76	549.238,00	23,38	4,90	193,60
Áreas urbanizadas céntricas	79	\$ 3.366.222,78	50.473,00	66,69	10,00	360,00
Urbanizaciones privadas	45	\$ 4.934.000,00	49.224,00	100,24	47,50	416,67
TOTAL	359	\$ 53.379.187,57	5.948.519,00			

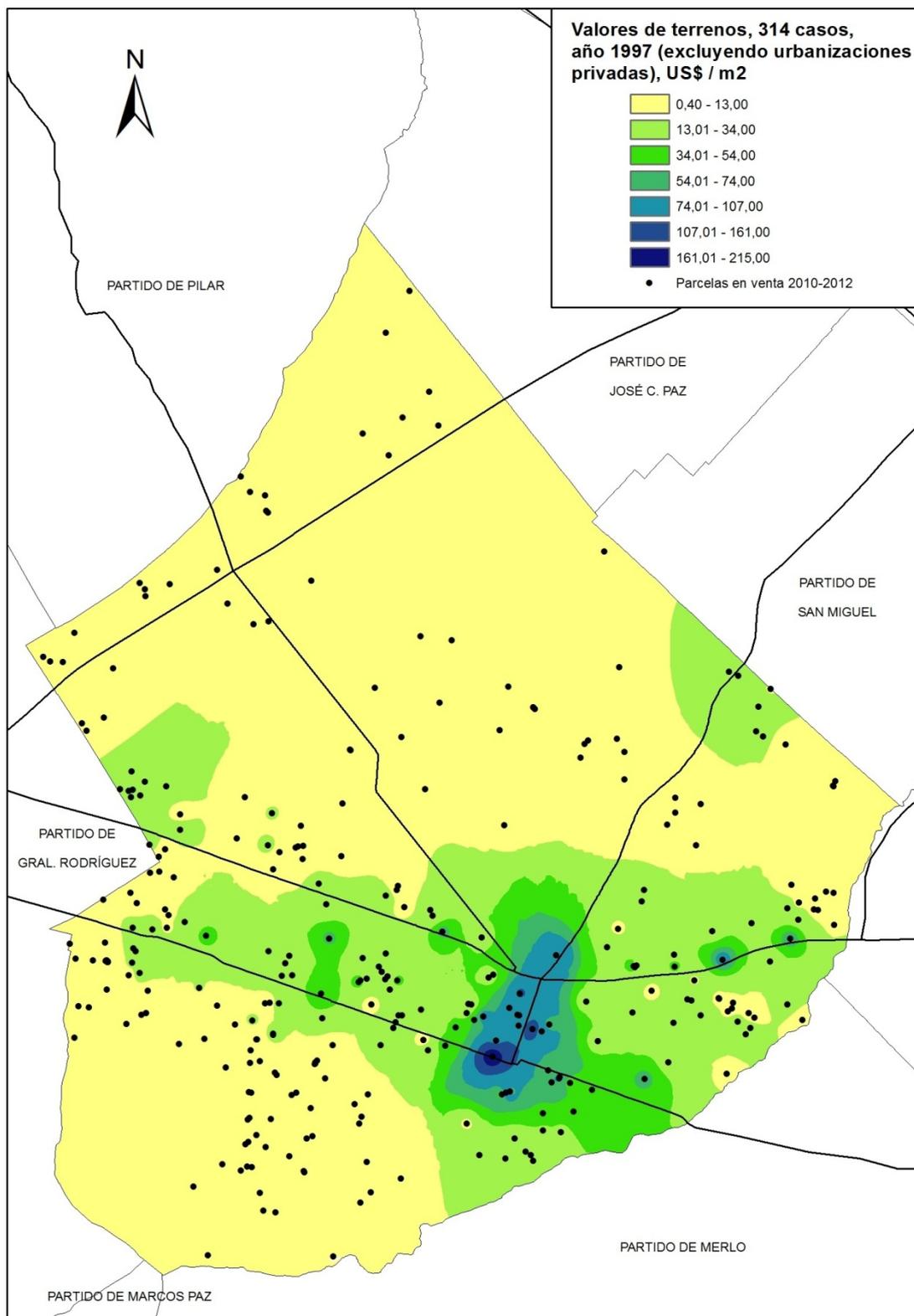
Mapa 4.3. Terrenos en venta según localización. Moreno, 359 casos, marzo 2010 – marzo 2012.



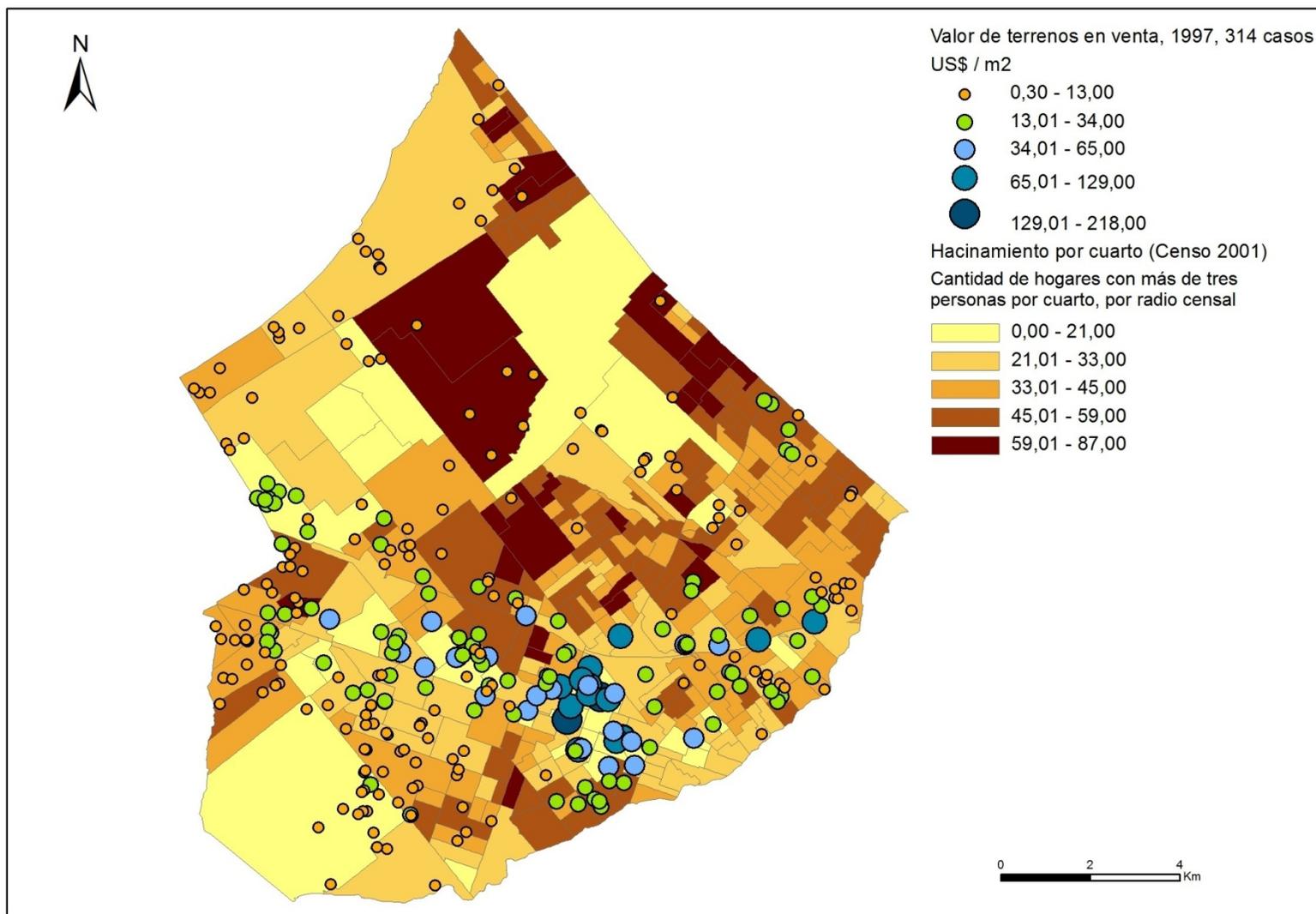
Siguiendo la metodología propuesta, se recopiló la **valuación fiscal** correspondiente al año 1997 para cada uno de los terrenos en venta, suministrada por la Secretaría de Economía del Municipio de Moreno. Como se aclaró en el capítulo metodológico, las urbanizaciones privadas tuvieron un revalúo inmobiliario en el año 2004, con lo cual sus valuaciones no son comparables a las del resto de la base. Ello motivó entonces que los 45 terrenos registrados a la venta en barrios cerrados y clubes de campo sean descartados a los fines de este análisis, quedando 314 parcelas. Luego, la suma de los valores 1997 de éstas es US\$ 11.453.696.- y su promedio general por m² (ponderado por superficie) para todo el Partido es US\$ 1,94. En estas valuaciones también se registró una franja amplia entre el mínimo y máximo, ya que el primero corresponde a US\$ 0,38 / m² y el segundo es US\$ 218,84 / m².

En el **Mapa 4.4.** se encuentran representados los valores de 1997 de los 314 terrenos. Su distribución espacial presenta cierta similitud con la de los precios actuales, aunque por ejemplo la centralidad del Cruce Castelar se encontraba reflejada con menor intensidad en los precios de la tierra de ese momento. Contando con estos precios a dicha fecha, se consideró de interés cruzarlos con la variable que en el Capítulo 3 se utilizó para reflejar el nivel socioeconómico de la población, el hacinamiento por cuarto, en virtud de que “el precio de la tierra evidencia el nivel socioeconómico de la población que la ocupa” (Urriza, 2003: 67), obteniéndose el **Mapa 4.5.**

Mapa 4.4. Áreas de valor en US\$ por m² (sin urbanizaciones privadas).
Moreno, 314 casos, 1997.



Mapa 4.5. Precios de terrenos en 1997 (US\$ / m²) y nivel de hacinamiento de los hogares, 2001.

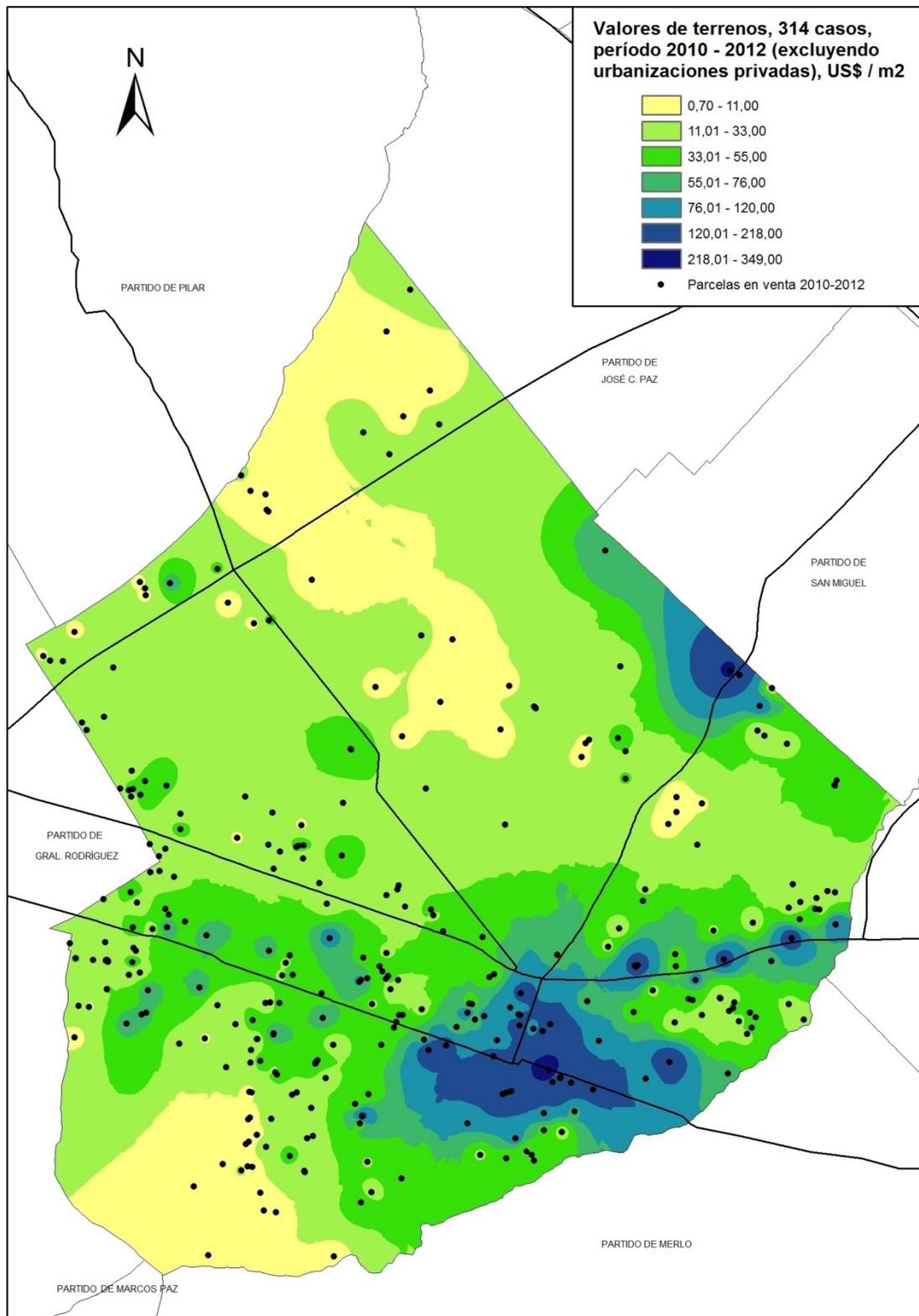


De acuerdo con el mapa anterior, se observa que la distribución de precios de la tierra en 1997 resulta consistente con los datos acerca del nivel de hacinamiento de los hogares por radio censal para el año 2001, evidenciándose valores unitarios del suelo más altos cuanto menor es la cantidad de hogares con hacinamiento por dormitorio para cada radio censal.

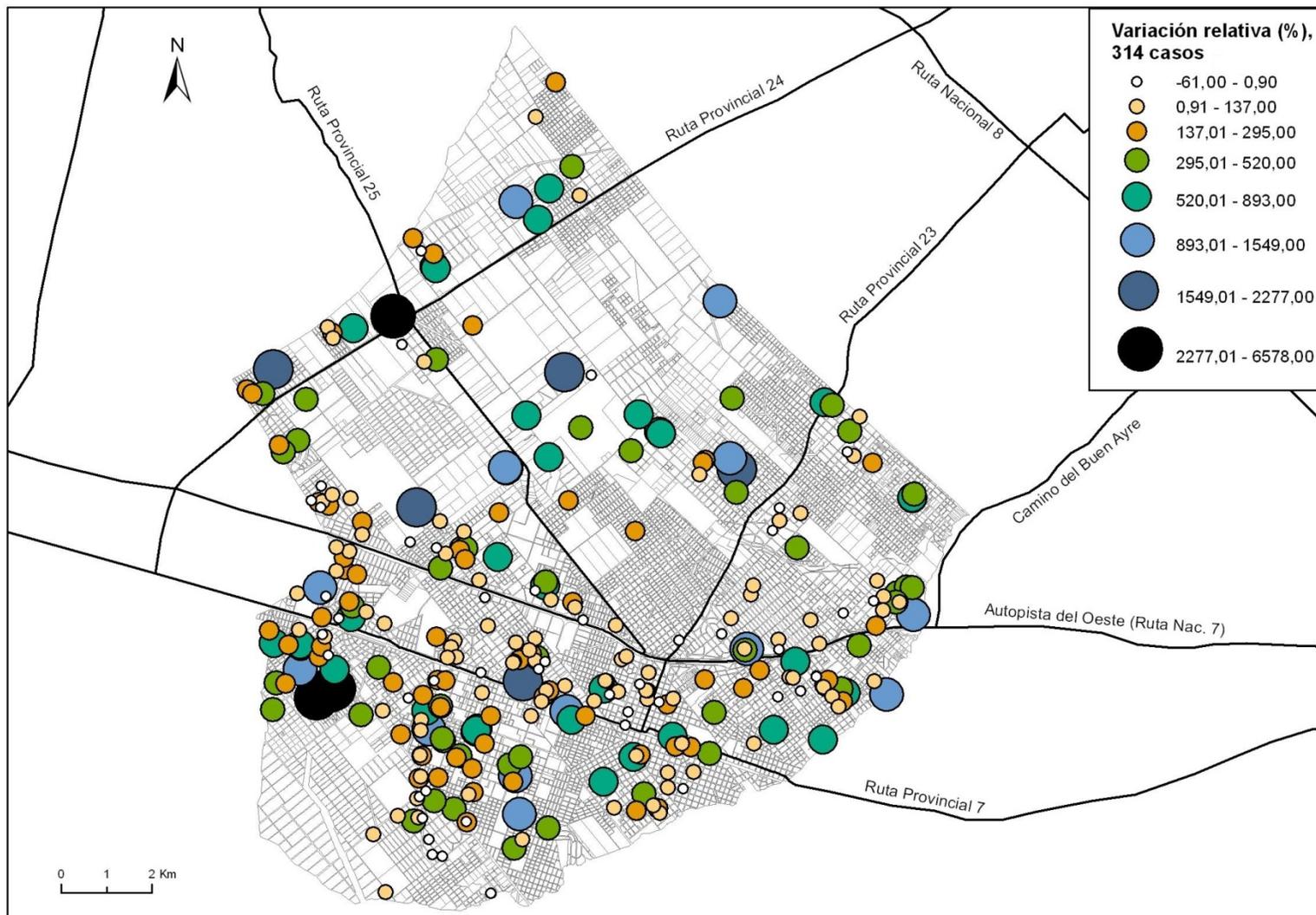
Por otra parte, dado que los terrenos en urbanizaciones privadas fueron descartados de la base de datos, correspondió rehacer el mapa de precios 2010-2012 sin considerar los mismos, a efectos de homogeneizar el estudio. Con ello se obtuvo el **Mapa 4.6**.

Luego, se calculó para cada terreno la diferencia porcentual (es decir la variación relativa) entre el avalúo de 1997 por m² y el precio de mercado por m², dando lugar al **Mapa 4.7**.

Mapa 4.6. Áreas de valor en US\$ por m² (sin urbanizaciones privadas).
Moreno, 314 casos, marzo 2010 - marzo 2012.



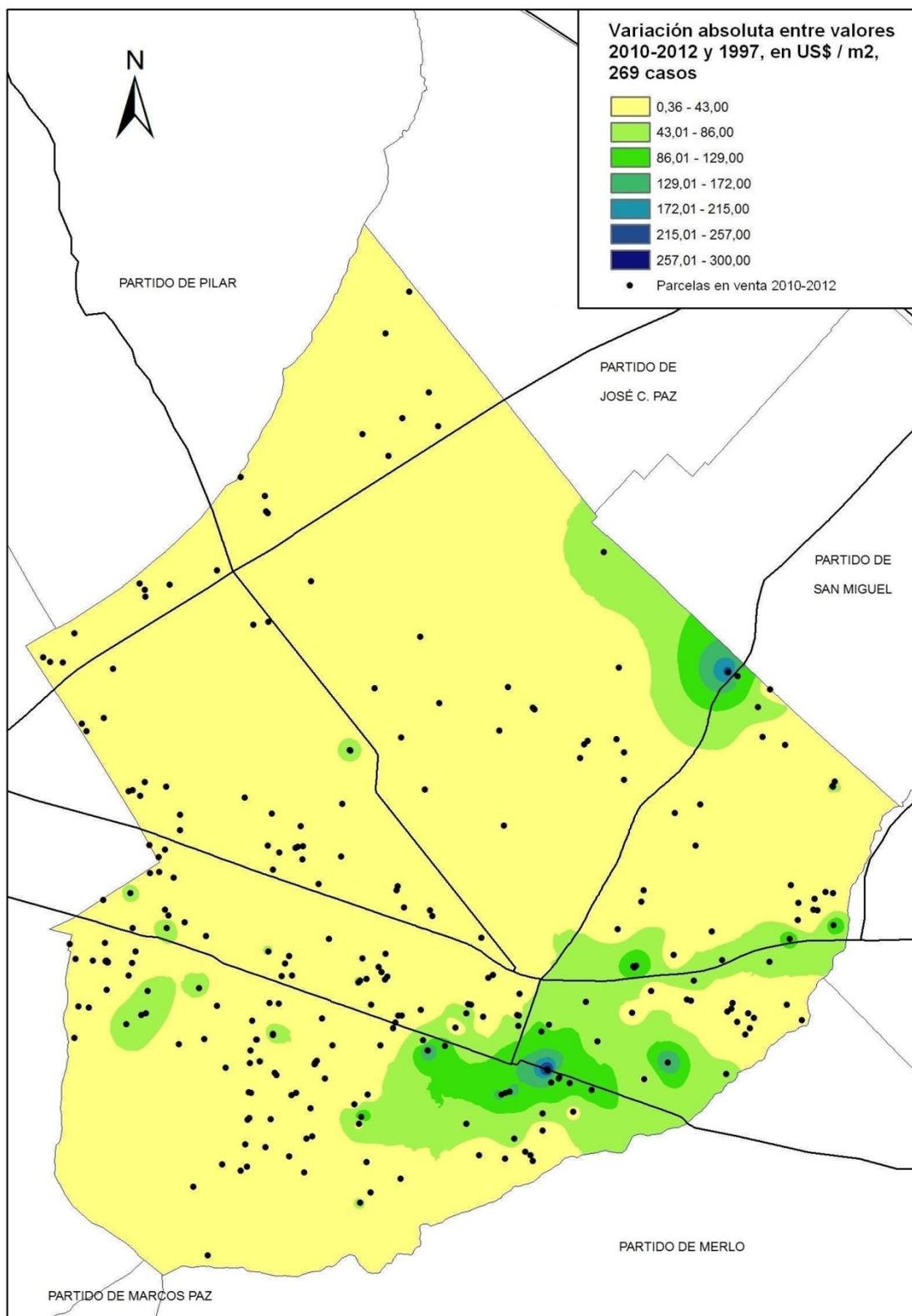
Mapa 4.7. Diferencia porcentual entre valores 1997 por m² y 2010-2012 por m². Moreno, 314 casos.



Del **Mapa 4.7.** anterior, el primer rango de variación relativa (desde -61,10% hasta 0,92%) refleja los casos donde los valores de 1997 son mayores que los actuales, con lo cual una primera lectura sería que los precios de ese conjunto de terrenos disminuyeron de dicho año a la fecha. Se trata de 45 lotes, un 14% del total relevado. Sin embargo, dado que no hay razón que explique un descenso de los precios, las variaciones porcentuales negativas obedecen entonces a un error en los valores de esos terrenos, ya sea en los precios actuales o en los que se tomaron como previos a las obras públicas (es decir los de 1997), motivo por el cual estas parcelas deben descartarse de la base.

Sin considerar entonces este conjunto de lotes, quedan en la base de datos 269 ofertas con las cuales se consideró útil armar el mapa de las variaciones absolutas, en US\$ por metro cuadrado y por áreas de color, surgiendo el siguiente **Mapa 4.8.**

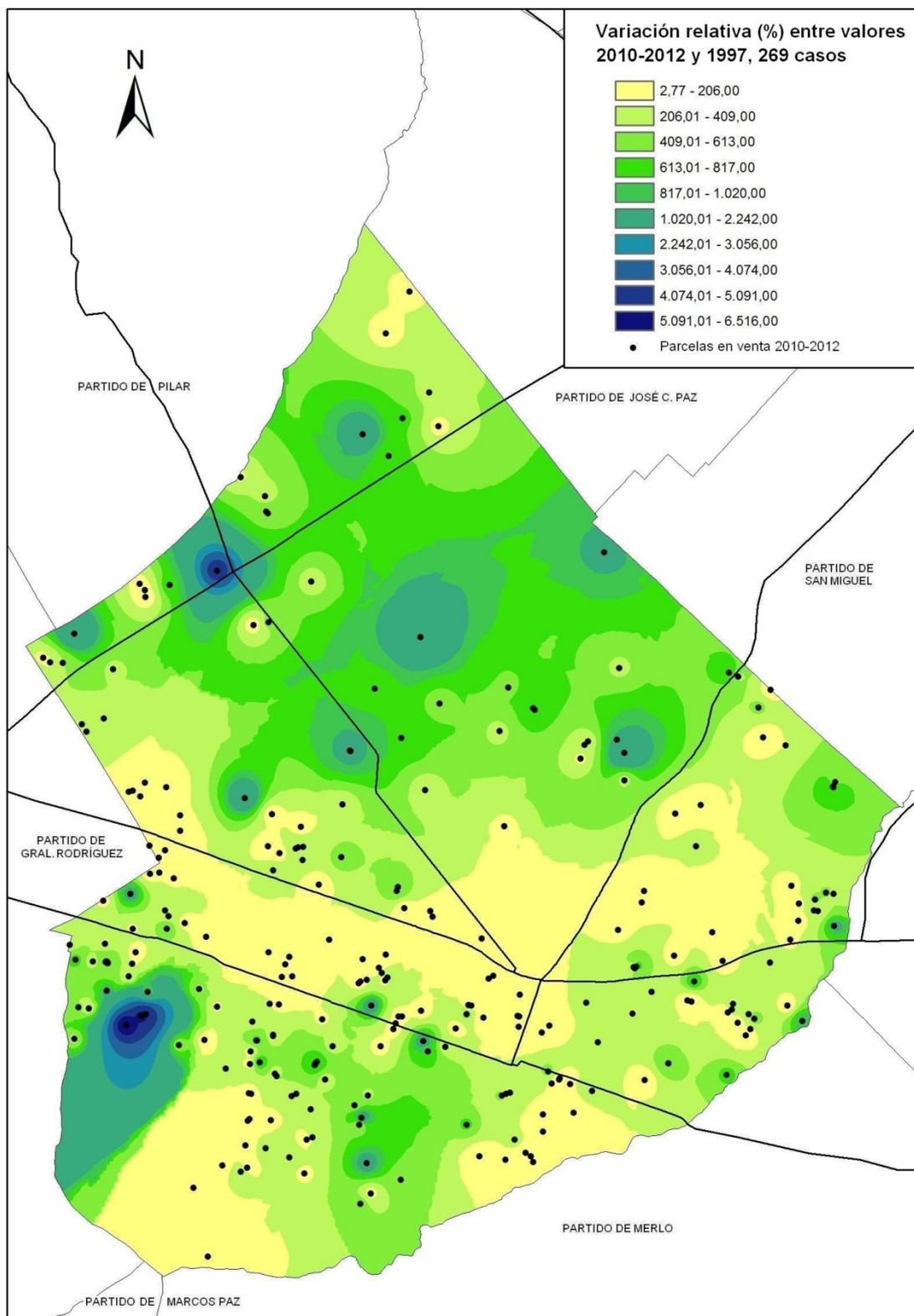
Mapa 4.8. Variación absoluta entre valores 1997 y 2010-2012 por m². Moreno, 269 casos.



En el mapa anterior se visualiza que las variaciones absolutas más altas están en el área central del Partido; en el entorno de la Autopista del Oeste en el

tramo que atraviesa la localidad de Paso del Rey y en el Cruce Castelar. Asimismo, también se pudieron mapear las variaciones relativas, obteniéndose el **Mapa 4.9**.

Mapa 4.9. Variación relativa entre avalúo 1997 y precio 2010-2012. Moreno, 269 casos.



En este mapa se puede visualizar que las variaciones relativas entre valores de 1997 y 2010-2012 más significativas están asociadas mayormente a situaciones puntuales en el territorio antes que generales, ubicándose en las zonas menos consolidadas del Distrito en términos de factores como la cobertura de servicios básicos o la accesibilidad, como el caso de la localidad de Cuartel V. Este mapa y el anterior serán utilizados en particular como elementos para analizar en detalle la influencia de las políticas y acciones públicas sobre los precios del suelo en Moreno.

4.2. Verificación de hipótesis: Políticas y acciones públicas, su influencia sobre el mercado de tierras de Moreno

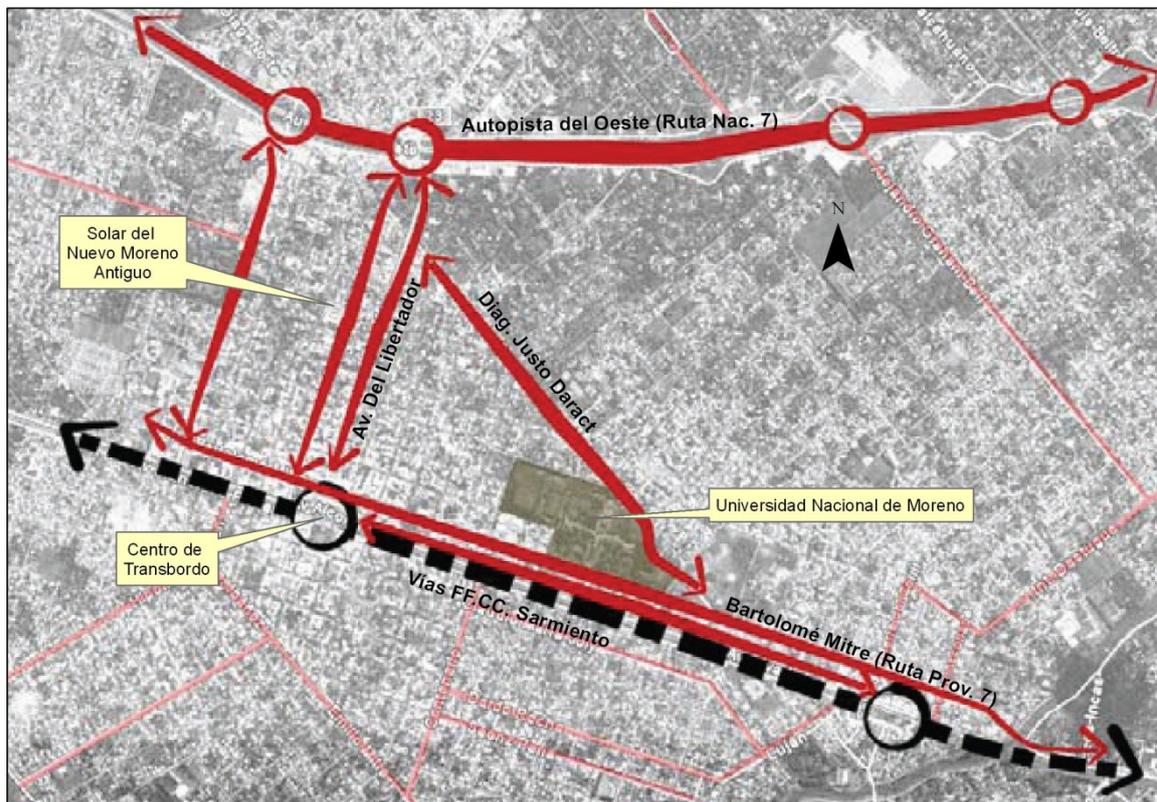
En línea con el objetivo general, los objetivos específicos y la metodología de la investigación, en las secciones siguientes se realizarán las pruebas de hipótesis para verificar lo planteado acerca de la incidencia de diferentes intervenciones del Estado sobre los precios del suelo en el Distrito.

4.2.1. Grandes Proyectos Urbanos en el área central

Las siguientes tres obras, Centro de Transbordo, Universidad Nacional de Moreno y Solar del Nuevo Moreno Antiguo, son algunos de los Grandes Proyectos Urbanos de Moreno y como tales forman parte de una política pública de reestructuración y reorganización del centro de la ciudad, activando importantes operaciones de renovación urbana en el sector. Ello ha motivado su tratamiento conjunto en esta sección a los fines de la prueba de hipótesis. En el siguiente **Mapa 4.10.** se puede apreciar la localización estratégica de los tres proyectos. La estación de Moreno cuenta con el **Centro de Transbordo Multimodal** construido hace pocos años en el núcleo urbano más cercano a la Autopista del Oeste, en línea recta por Av. Del Libertador sobre la cual se ubican el **Solar del Nuevo Moreno Antiguo** y el nuevo Hospital. Por su parte la Ruta Provincial 7 (Bartolomé Mitre) vincula las estaciones Moreno y Paso del Rey y sus centros comerciales asociados, extendiéndose en ambas

direcciones. Finalmente, la Diagonal Justo Daract vincula los nodos Paso del Rey – Autopista, terminando de conformar un particular triángulo en el que la **Universidad de Moreno** tiene un peso relevante en términos de superficie (Plan Maestro de la Univ. Nac. de Moreno, 2011: 21).

Mapa 4.10. Grandes Proyectos Urbanos en el área central



Elaboración propia en base al Plan Maestro de la Universidad de Moreno, 2011.

Seguidamente se hará una breve descripción de cada obra para una mejor comprensión de su importancia en la estructura urbana, luego de lo cual se expondrá el estudio de los datos relevados para determinar los efectos de estas obras sobre los precios del suelo y verificar las hipótesis propuestas.

En primer lugar, la Estación de Transferencia Ferroautomotor de Moreno es uno de los centros de transbordo más importantes del país por la cantidad de pasajeros que intercambian allí modos de transporte. Según un documento del IDUAR elaborado en septiembre de 2011, se calcula que acceden a dicho Centro aproximadamente 60.000 personas por día, provenientes de los distintos barrios del Distrito (IDUAR, Municipio de Moreno, 2011: 10). Sin

embargo, al igual que en casi todas las ciudades del Área Metropolitana de Buenos Aires, el espacio donde articulan ferrocarril y colectivos se formó y creció de manera espontánea y sin control, generando deficiencias que perjudican a los usuarios del transporte y conflictúan el tránsito vehicular, impactando negativamente en los sectores urbanos donde se localizan. El principal objetivo a lograr con esta obra fue recuperar la centralidad funcional del casco histórico, aprovechando la potencialidad de la infraestructura instalada: la estación del ferrocarril, alimentada por un servicio de colectivos que la vincula con el resto de la ciudad recuperando el rol del principal centro urbano. Según el informante municipal, *“el CTM es un primer mojón de refuerzo de la centralidad”*.

En el capítulo metodológico se planteó como hipótesis que el CTM indujo un crecimiento en la demanda de suelo para uso residencial en el área central de Moreno. Asimismo, que los flujos de personas concentrados en esta centralidad generan una atracción comercial, incentivando el crecimiento de la demanda de suelo para nuevas actividades económicas del sector terciario, y que este incremento en la demanda de terrenos para usos residenciales y comerciales provocan aumentos en los valores del suelo en la zona, como también en forma lineal en las calles más próximas al centro dada la importante circulación de gente por las mismas. De acuerdo con dicha hipótesis, que se pondrá a prueba a continuación, esta importante operación de renovación urbana habría generado una serie de externalidades positivas que redundan en un mayor aprovechamiento del potencial inmobiliario de los terrenos en su área de influencia, y por ende en una valorización de los mismos.

Una de esas externalidades es el aumento de la demanda de suelo para usos comerciales. Al respecto se ha solicitado a la Dirección General de Habilitaciones y Permisos del Municipio de Moreno una base de datos con una serie histórica de comercios habilitados en el área central. La misma fue suministrada en enero de 2012, comprendiendo el período enero 1990 - diciembre 2011, dando lugar al siguiente gráfico luego de su procesamiento:

Gráfico 2. Serie histórica de locales comerciales en el área central, 1990-2011.



Elaboración propia en base a Dir. Gral. de Habilitaciones, Municipio de Moreno, 2012

Teniendo en cuenta que la obra del Centro de Transbordo comenzó en enero de 2003, se observa que desde ese momento hasta el final de la serie histórica el número de habilitaciones ha experimentado un crecimiento del 380,00% para esos ocho años (de 60 locales en 2003 a 288 en 2011), con un promedio de 165,22 nuevos locales por año para dicho período, cuando la cantidad media de habilitaciones para el período 1990-2002 era de 41,58. Siendo además que el CTM fue inaugurado en octubre de 2006, la serie refleja un salto del año 2007 al 2008 en una proporción del 35% de aumento, para luego descender un 11% del 2008 al 2009, lo cual no revierte la tendencia de ascenso que de hecho retoma a partir de 2010. Este incremento en la habilitación de locales implica un aumento del comercio formal (registrado), ya que durante los años anteriores a la ejecución de la obra las actividades económicas en el lugar eran mayormente de carácter informal, desde locales hasta vendedores ambulantes y guarderías de bicicletas, sin acogerse a normas de seguridad e higiene para los consumidores ni al pago de tasas al Estado local. Por otra parte el CTM atrajo la inversión de cadenas comerciales, algunas de ellas multinacionales, que instalaron locales a muy pocas cuadras de la obra: Mc Donald's (comidas rápidas), Garbarino, Frávega y La Casa del Audio (electrodomésticos), lo cual

según el funcionario entrevistado *“no habría pasado nunca si el Centro de Transbordo no hubiera existido”*.

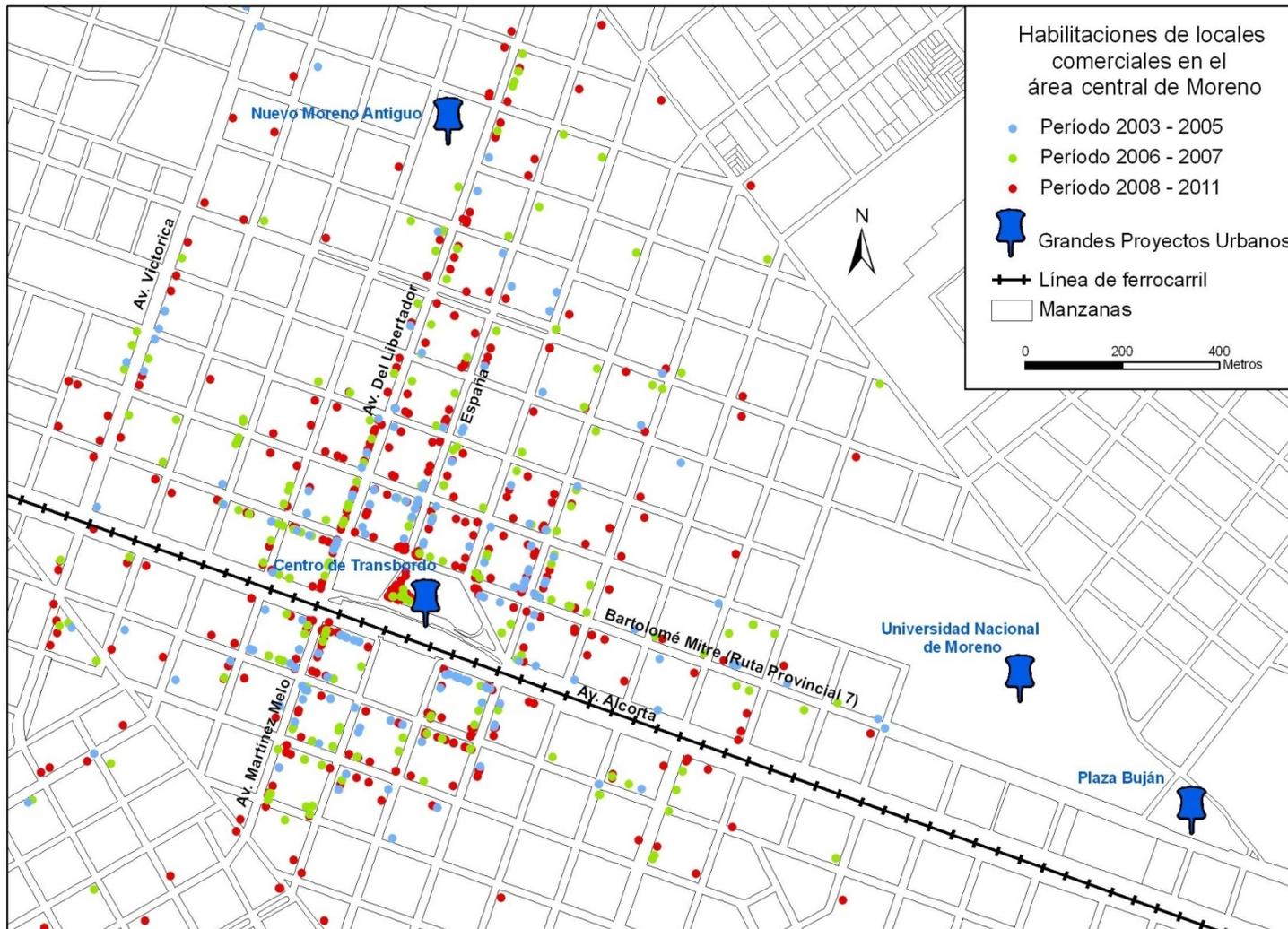
En el **Mapa 4.11**, se muestran mapeadas las habilitaciones desde el año 2003 hasta el año 2011, con graduación de colores para graficar su evolución a lo largo de los años. Puede observarse en la propia parcela del Centro de Transbordo una concentración de puntos de color rojo correspondientes al período que comienza en 2008, lo cual es consistente con el anterior **Gráfico 2**: es parte del 35% de aumento registrado en las habilitaciones de comercios del 2007 al 2008, muchos de ellos en una galería comercial al interior del edificio del CTM. Asimismo, conforme la hipótesis planteada, se desprende de este mapa una nueva distribución de comercios desde el año 2006, a lo largo de las avenidas y calles con mayores flujos de tránsito peatonal y vehicular del centro urbano: Del Libertador, Victorica, Martínez Melo, Alcorta, Bartolomé Mitre (Ruta Provincial 7) y España.

Gráfico 3. Vista aérea del Centro de Transbordo y la Plaza Mariano Moreno



Fuente: IDUAR, Municipio de Moreno, 2011.

Mapa 4.11. Habilitación de locales comerciales en el área central de Moreno, período 2003 - 2011.



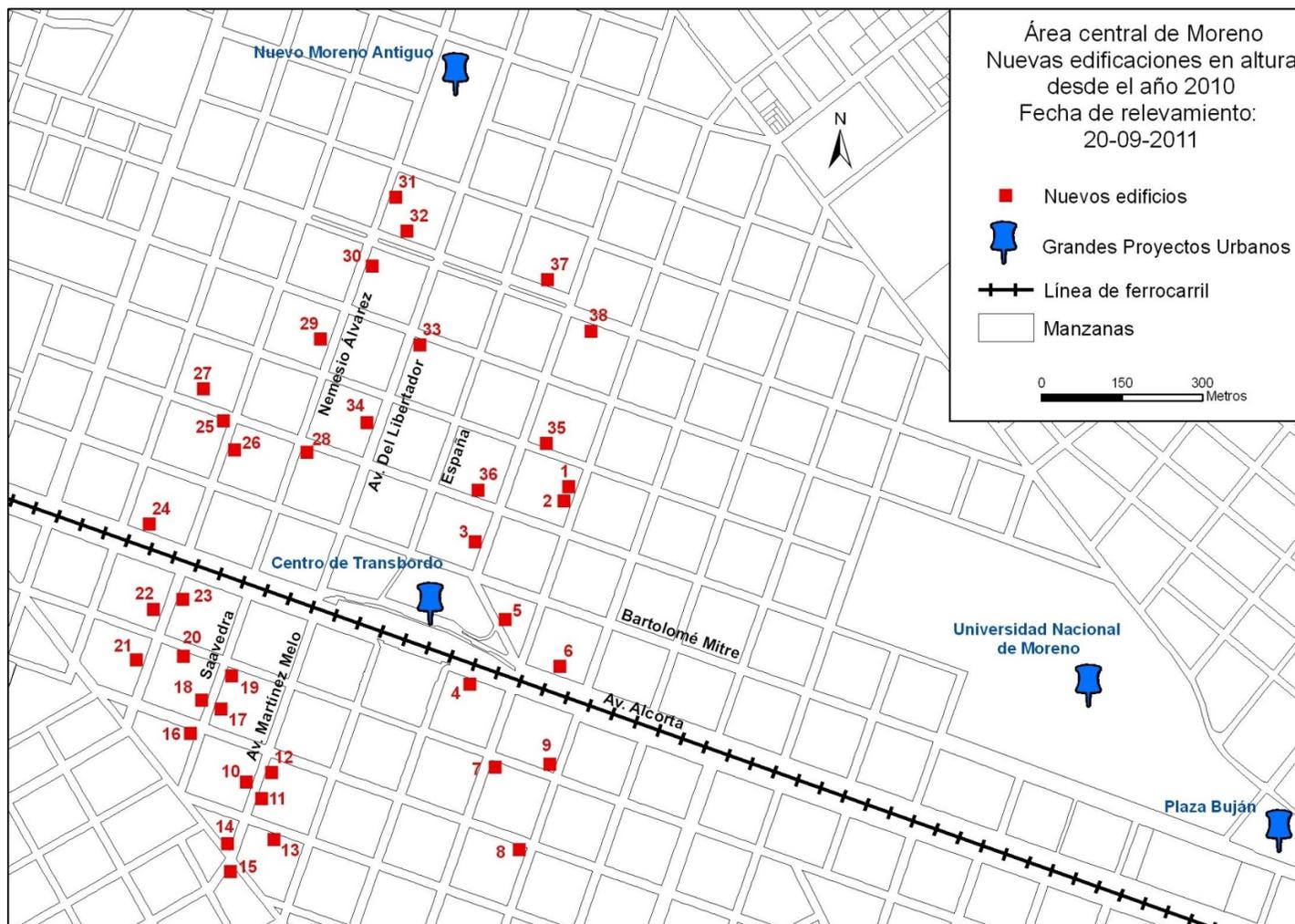
Elaboración propia en base a Dir. Gral. de Habilitaciones, Municipio de Moreno, 2012.

Otra de las externalidades positivas mencionadas en la hipótesis es el aumento de la demanda de terrenos para uso residencial en esta área. En este sentido, según el documento del IDUAR, el Centro de Transbordo como importante operación de renovación urbana requirió una reformulación de los usos del suelo en el área de influencia, relacionados con la propia importancia de la obra que impulsa los cambios (IDUAR, Municipio de Moreno, 2011: 9). Es así como la actualización del Código de Zonificación contempló entre sus lineamientos la densificación del área central, a través de mecanismos como el incremento del potencial edificable o la figura de la compensación urbanística¹⁵. De esta manera, tanto el funcionario como el agente inmobiliario comentaron que la obra del CTM y la nueva norma de usos del suelo manifestaron un efecto combinado de aumento de la construcción en altura en este sector. La influencia del cambio de Código sobre la construcción en altura también ha sido destacada en la prensa, concretamente en un artículo del Diario Clarín de octubre de 2010 que se incorpora como **Anexo I**. Asimismo, un relevamiento fotográfico llevado a cabo por el IDUAR en septiembre de 2011 da cuenta de este fenómeno: se trata de 38 nuevos edificios en construcción desde el año 2010¹⁶ a la fecha. La distribución de los mismos en el área central se muestra en el **Mapa 4.12.**, numerados para asociarlos a las fotografías que se incluyen como **Anexo II**.

¹⁵ Denominada “Transferencia de Capacidad Constructiva FOS – FOT” (Art. 220 del Código de Zonificación y sigtes.), esta herramienta permite regularizar las construcciones ejecutadas sin los debidos permisos de obra y que hayan excedido los indicadores urbanísticos como el FOS y el FOT. Ello ocurre principalmente en áreas centrales y/o comerciales, donde el valor de los terrenos es elevado, lo cual incita al mayor aprovechamiento de su capacidad constructiva aún excediendo los parámetros permitidos.

¹⁶ El año de inicio de cada construcción se obtiene del número con que finaliza cada expediente de permiso municipal, el cual figura en el cartel de obra.

Mapa 4.12. Nuevos edificios en el área central de Moreno, 2011.



Elaboración propia en base a IDUAR, Municipio de Moreno, 2012.

En virtud de los datos aportados, puede afirmarse que el CTM reforzado por el cambio de Código de Zonificación ha generado un incremento del potencial inmobiliario de los terrenos, lo cual de acuerdo con la hipótesis estaría derivando en una valorización de los terrenos mayor que la de otras zonas. El efecto de esta obra sobre los precios de los terrenos será analizado al final de esta sección junto con los otros dos Proyectos Urbanos del centro de la ciudad, tomando un grupo de parcelas en el área de influencia de los tres GPU y otro grupo de control (sin intervención).

La segunda de las tres obras a estudiar aquí es la **Universidad Nacional de Moreno**. El edificio donde se emplaza desde el año 2011 lleva en el Distrito más de 7 décadas de existencia, siendo un referente ineludible en el imaginario de la comunidad local, vinculado a su memoria e identidad.

Según un informe del IDUAR del año 2010, la construcción principal tiene una superficie aproximada de 1,5 hectáreas (15.000 m²) sobre un terreno de 22 ha. Por dificultades en el control del predio y falta de mantenimiento edilicio, con el paso del tiempo se ha ido materializando su degradación. “Transformaciones sociales lo dejaron fuera de uso, encontrándose en grave peligro, desprotegido, subutilizado y a cargo de quienes desconocían su valor patrimonial.” (IDUAR, Municipio de Moreno, 2010: 10). A partir de un convenio entre el Consejo Nacional del Menor y la Familia y el Municipio en 2003, el Gobierno local recibió el predio para su recuperación y puesta en valor, incorporándolo al IDUAR como otro de los Grandes Proyectos Urbanos o GPU. Desde ese año se ejecutaron obras de restauración que habilitaron nuevos usos educativos, como el Centro Universitario de Moreno (CenUM), el Centro de Capacitación Laboral y la Escuela de Gastronomía. De esta forma el Municipio comienza a consolidar un espacio destinado a la educación superior.

Asimismo en el predio de referencia se rehabilitaron 15 hectáreas de espacios verdes y sectores para actividades culturales: el Paseo Parque de la Familia, el Paseo de los Artesanos y un Anfiteatro Municipal.

Gráfico 4. Nuevos usos luego de la recuperación.



Fuente: IDUAR, Municipio de Moreno, 2010.

Posteriormente, la Ley 26.575 de 2009 crea la Universidad Nacional de Moreno. “La existencia de una universidad es un elemento que incrementa lo que se da en llamar **“la competitividad territorial”** de una localidad. Modificar la distribución de los saberes en la sociedad y elevar el nivel educativo del conjunto de la población hace posible que un proceso de crecimiento económico sea endógeno y sostenido, es decir, hecho posible a partir de capacidades locales; hace más probable que redunde en una elevación del nivel de vida del conjunto y no en un proceso de concentración del ingreso.” (Estudio de Factibilidad de la Universidad de Moreno, 2009: 5, *negrita propia*). La Universidad firmó en 2011 un convenio con la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y el Municipio de Moreno, obteniendo el uso de este mismo predio por diez años o hasta su transferencia definitiva (Plan Maestro de la UNM, 2011: 13). Esta Casa de Estudios pasa a tener entonces su sede en un sector estratégicamente ubicado en la ciudad, dada su proximidad al principal centro urbano del Partido donde se concentran importantes flujos de

población en virtud de las actividades allí desarrolladas: administrativas, financieras, comerciales y de servicios, culturales y de intercambio de modos de transporte. Asimismo se encuentra muy próxima al centro comercial de Paso del Rey, lo cual sumado a lo anterior “le confiere una ventaja diferencial al poder atractor propio de la oferta de un equipamiento educativo de escala regional” (Plan Maestro de la UNM, 2011: 19).

El último de los Grandes Proyectos Urbanos en el centro de la ciudad es el **Nuevo Moreno Antiguo**, el cual, del mismo modo que la Universidad y el Centro de Transbordo, forma parte del proceso de recuperación de áreas degradadas que el Municipio lleva adelante a través del IDUAR. En este caso se trató de la puesta en valor de un conjunto edilicio a la vez que el fortalecimiento de una centralidad urbana. El antiguo Hospital, construido entre los años 1909 y 1912, se implantó en un predio de particulares características en la trama, por ser una macromanzana ocupada por el Hospital y la Plaza Insusarry.

Con el paso de los años, el Hospital fue entrando en un proceso de deterioro. Siguiendo un informe elaborado por el IDUAR en 2009, “como resultado de las diversas intervenciones, se llegó a un edificio prácticamente irreconocible en sus formas, obsoleto y con todas sus instalaciones colapsadas.” (IDUAR, Municipio de Moreno, 2009: 4). Luego de la decisión del Gobierno local de ubicar el nuevo Hospital donde antes existía la Plaza Insusarry, en el año 2000 el Intendente Municipal Lic. Mariano West encargó al IDUAR la formulación de una estrategia de restauración del patrimonio arquitectónico, siendo incorporada esta obra a los Grandes Proyectos Urbanos. Las tareas implicaron la recuperación de una hectárea y media de superficie total, desagregada en 3.500 m² cubiertos y el resto área verde pública. Se destaca que esta obra recibió en el año 2003 el Segundo Premio Nacional a la mejor intervención que involucre patrimonio edificado, en la categoría “Recuperación y puesta en valor a escala urbana”, otorgado por el CICO¹⁷ y la Sociedad Central de Arquitectos, habiendo comenzado el Municipio las gestiones para su declaración de Monumento Histórico Nacional.

¹⁷ Centro Internacional para la Conservación del Patrimonio.

Actualmente los edificios que componen el conjunto cumplen diversas funciones: algunos son sede del IDUAR, otros albergan dependencias municipales de salud (Epidemiología, Vacunatorio, Salud Mental y Atención Primaria); en el edificio central funciona un Bar Temático para el cual se llamó oportunamente a licitación y finalmente otro edificio se encuentra en restauración interna para su habilitación como Conservatorio de Música.

Gráfico 5. Vista aérea del Nuevo Moreno Antiguo y el actual Hospital.



Fuente: IDUAR, Municipio de Moreno, 2009.

Con lo cual esta obra, de la misma forma que la Universidad de Moreno, cumplió un doble objetivo: intervenir en un área degradada y obsoleta, recuperando su valor patrimonial, y ubicar allí nuevos usos acordes con las demandas de la población, en este caso en las temáticas de salud y desarrollo urbano. Ello contribuye a fortalecer este lugar como centralidad, la cual de por sí contaba con un importante atributo de accesibilidad dada su ubicación estratégica sobre una avenida que es parte de la red vial primaria como la Av. Del Libertador (Ruta Provincial 23), hoy eje estructurante entre el Centro de Transbordo y la Autopista del Oeste.

La prueba de hipótesis formuladas sobre los Grandes Proyectos Urbanos se completará con un análisis de los datos relevados sobre los precios de los terrenos, complementando la información expuesta. Se estimó conveniente

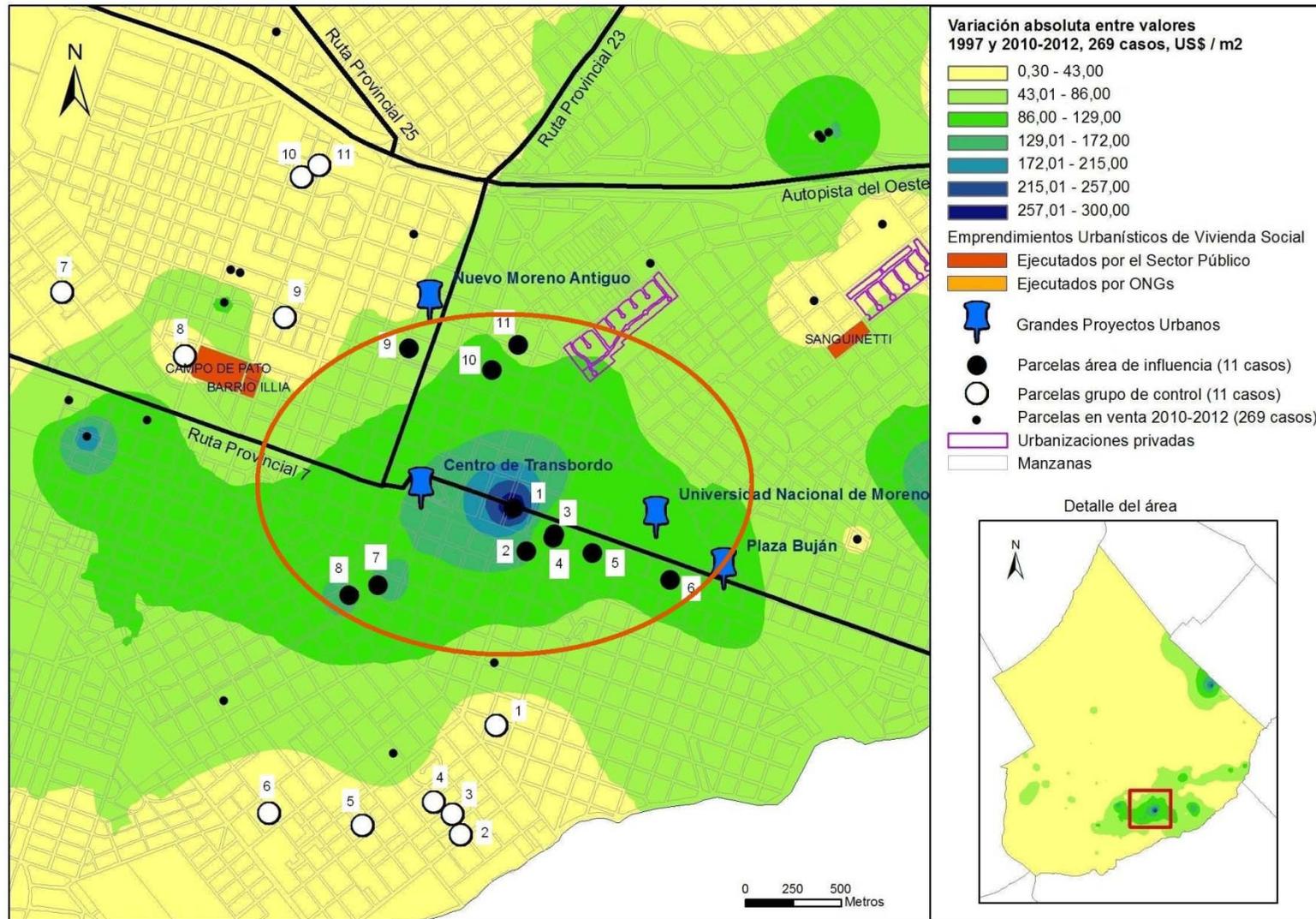
realizar la comparación entre valores previos y posteriores a las intervenciones en términos de variaciones absolutas (US\$ / m²) en lugar de relativas. Motivo de ello es que estas obras han sido ejecutadas en el área central del Distrito, zona que por contar con atributos ya comentados en el marco teórico en cuanto a su carácter de centralidad, ya registra precios del suelo más altos que el resto de la ciudad, con lo cual estará capitalizando más rápidamente las mejoras en las oportunidades urbanas y experimentará considerables variaciones absolutas antes que relativas entre los valores de ambos momentos.

En este sentido, utilizando un Sistema de Información Geográfica - GIS se construyó un área de influencia de 750 metros en torno a las intervenciones¹⁸, conteniendo 11 terrenos. Conviene aclarar que la exactitud de dicha área, demarcada en línea naranja en el siguiente **Mapa 4.13.**, es relativa en virtud de haber sido determinada tomando como base tanto una hipótesis como su verificación de carácter metodológico. Luego se efectuó una comparación entre estos terrenos y un grupo de control compuesto por otros 11 lotes fuera del área de influencia. Para armar dicho grupo se consideraron terrenos lo más comparables posible a los del área de influencia en cuanto al resto de sus atributos, excepto la cercanía a los Grandes Proyectos Urbanos, teniendo presente que dada la heterogeneidad de los bienes que se transan en el mercado de suelo, no existirán dos terrenos iguales entre sí.

En el **Mapa 4.13.** se distinguen entonces con puntos negros los terrenos dentro del área de influencia delimitada en naranja y con puntos blancos el grupo de control. La imagen permite apreciar que el Nuevo Moreno Antiguo conforma, junto con el Centro de Transbordo y la Universidad de Moreno, un **corredor** en forma de “L” donde la valorización de los terrenos es, en términos absolutos, mayor que en las otras zonas del Partido. Por su parte, las tablas siguientes contienen la información de ambos grupos de parcelas para su comparación.

¹⁸ Esta distancia no es arbitraria sino que obedece a diversas pruebas realizadas. En primer lugar se definió un área de influencia de 500 metros, en la cual quedaron incluidos pocos terrenos para el análisis. La segunda, de 1.000 metros, incluyó terrenos cuya superficie no resultaba comparable con la del grupo de control. Ello llevó a fijar una distancia intermedia de 750 metros.

Mapa 4.13. Área de influencia (en naranja) en torno a los Grandes Proyectos Urbanos y grupo de control.



Área de influencia (11 terrenos)

NRO. DE ORDEN	SUPERFICIE (M2)	UBICACIÓN EN ESQUINA	VALOR 1997 (US\$)	VALOR 2010-2012 (US\$)	VALOR 1997 (US\$ POR M2)	VALOR 2010-2012 (US\$ POR M2)	VARIACIÓN ABSOLUTA (US\$ POR M2)	RED DE AGUA	RED CLOACAL	RED DE GAS	CALLE PAVIMENTADA
1	1.000	ANTEESQUINA	52.687,00	360.000,00	52,69	360,00	307,31	SI	SI	SI	SI
2	322	NO	24.235,00	68.000,00	75,26	211,18	135,92	SI	SI	SI	SI
3	250	NO	19.583,00	40.000,00	78,33	160,00	81,67	SI	SI	SI	SI
4	250	NO	19.583,00	40.000,00	78,33	160,00	81,67	SI	SI	SI	SI
5	306	ANTEESQUINA	12.157,00	38.000,00	39,73	124,18	84,45	SI	SI	SI	SI
6	217	NO	7.356,00	30.000,00	33,90	138,25	104,35	SI	SI	SI	A MEDIA CUADRA
7	624	NO	40.000,00	150.000,00	64,10	240,38	176,28	SI	SI	SI	SI
8	530	NO	15.406,00	110.000,00	29,07	207,55	178,48	SI	SI	SI	SI
9	460	NO	38.892,00	80.000,00	84,55	173,91	89,36	SI	SI	SI	SI
10	410	NO	32.841,00	85.000,00	80,10	207,32	127,22	SI	SI	SI	SI
11	270	SI	17.002,00	35.000,00	62,97	129,63	66,66	SI	SI	SI	SI

Grupo de control (11 terrenos)

NRO. DE ORDEN	SUPERFICIE (M2)	UBICACIÓN EN ESQUINA	VALOR 1997 (US\$)	VALOR 2010-2012 (US\$)	VALOR 1997 (US\$ POR M2)	VALOR 2010-2012 (US\$ POR M2)	VARIACION ABSOLUTA (US\$ POR M2)	RED DE AGUA	RED CLOACAL	RED DE GAS	CALLE PAVIMENTADA
1	469	NO	14.706,00	20.253,16	31,36	43,18	11,82	PASA LA RED A 2 CUADRAS	SI	SI	SI
2	900	SI	21.476,00	32.000,00	23,86	35,56	11,70	NO	SI	SI	SI
3	350	NO	6.000,00	15.189,87	17,14	43,40	26,26	NO	SI	SI	A UNA CUADRA
4	825	NO	14.431,00	19.012,29	17,49	23,05	5,56	NO	SI	SI	A MEDIA CUADRA
5	323	NO	4.748,00	12.658,23	14,70	39,19	24,49	PASA LA RED A UNA CUADRA	SI	SI	SI
6	300	NO	7.242,00	8.065,00	24,14	26,88	2,74	SI	SI	SI	SI
7	840	SI	12.217,00	16.000,00	14,54	19,05	4,51	PASA LA RED A UNA CUADRA	NO	SI	A 2 CUADRAS
8	224	NO	8.043,00	12.000,00	35,91	53,57	17,66	SI	PASA LA RED A UNA CUADRA	SI	SI
9	200	SI	19.488,00	20.000,00	97,44	100,00	2,56	SI	PASA LA RED A UNA CUADRA	SI	SI
10	1.340	NO	30.062,00	43.037,97	22,43	32,12	9,69	SI	SI	SI	A MEDIA CUADRA
11	405	SI	13.406,00	18.227,85	33,10	45,01	11,91	SI	PASA LA RED	SI	A MEDIA CUADRA

De los cuadros anteriores se desprende, para los terrenos dentro del área de influencia, una vinculación entre la superficie de las parcelas y el incremento de su valor unitario en términos absolutos. En este sentido, para la generalidad de los casos considerados, cuanto mayor es el tamaño de los terrenos más elevada es su variación absoluta entre el valor de 1997 y de 2010-2012. Por ejemplo observando la primera tabla, los tres terrenos más grandes (números de orden 1, 7 y 8) se ubican a pocas cuadras del Centro de Transbordo y son los de mayor diferencia absoluta. Ello estaría evidenciando los efectos de la actualización del Código de Zonificación, en cuanto a que los terrenos deben cumplir ciertos requisitos de superficie mínima para poder gozar del beneficio de una mayor constructibilidad. Con lo cual, a mayor superficie, mayor sería el valor unitario del terreno, ya que se está incrementando su potencial constructivo como consecuencia del cambio normativo.

La descripción de las obras y los datos aportados permite concluir que el atributo diferencial de valorización de los terrenos en el área central es la proximidad a los Grandes Proyectos Urbanos, en comparación con otras parcelas alejadas de estas intervenciones. En el marco de una política pública de reestructuración y reorganización del centro de la ciudad, el Municipio de Moreno ha realizado estas importantes obras de renovación urbana y creación de nuevas centralidades al restaurar áreas degradadas, poniéndolas en valor y habilitando nuevos usos que satisfagan demandas de la comunidad (residenciales, comerciales, recreativas, educativas, de salud y de transporte). Es por ello que, tanto el Centro de Transbordo y el cambio de Código como la Universidad de Moreno y el Solar del Nuevo Moreno Antiguo pueden ser considerados factores que impactan al alza en los precios del suelo en la zona.

4.2.2. Emprendimientos urbanísticos de vivienda social

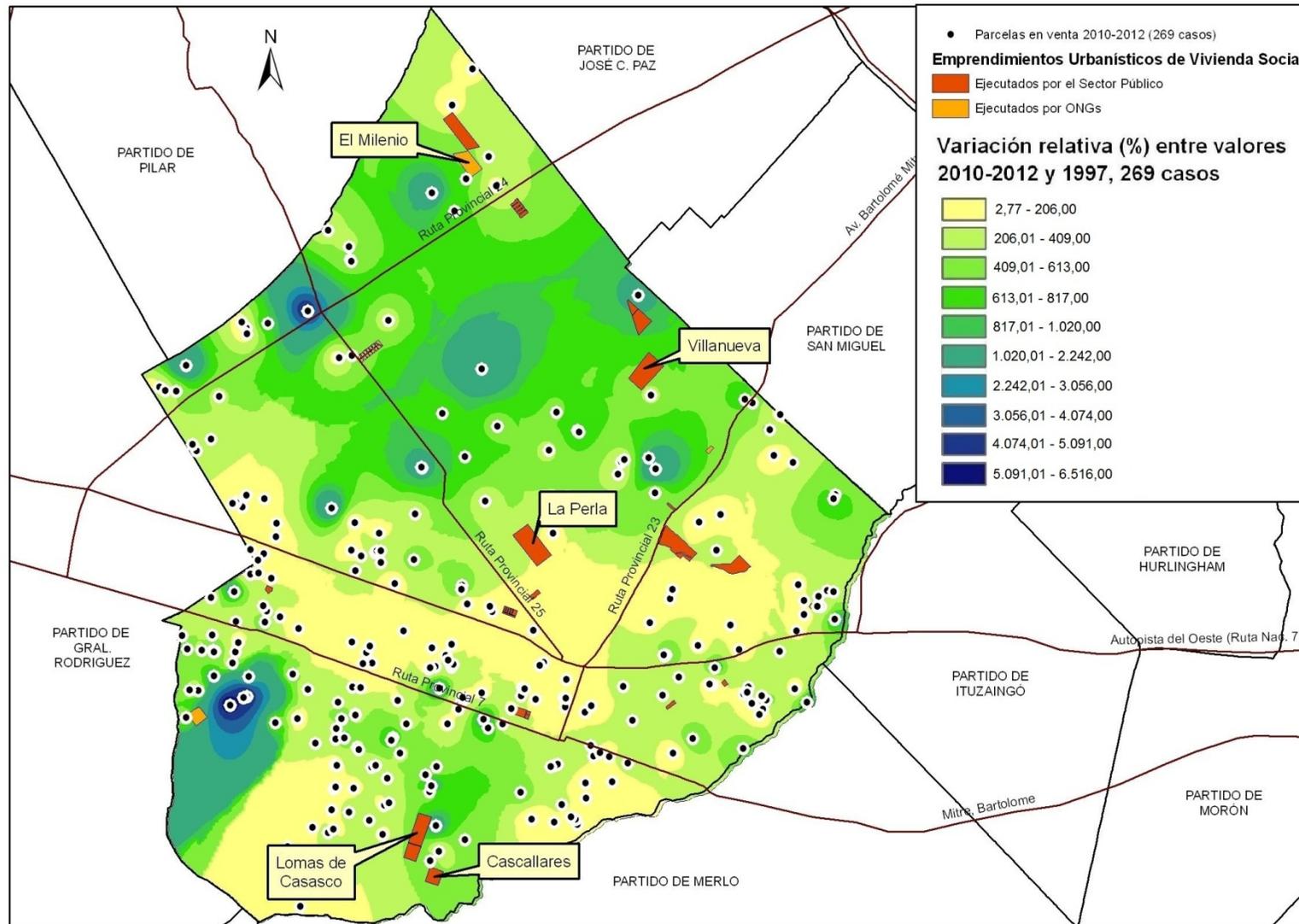
En esta sección se estudiará el impacto de los barrios de vivienda social sobre los precios del suelo de acuerdo con dos clasificaciones: por un lado aquellos emprendimientos construidos por empresas privadas en el marco del Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV), y por otro el caso de un barrio

realizado por la Asociación Civil Madre Tierra en Cuartel V, llamado El Milenio. Éste último se llevó a cabo en dos etapas, una en el año 1998 y la otra en 2004, con algunas singularidades que resultan de interés a los fines de este trabajo.

Por el lado del PFCV, en el marco de dicho Programa se han construido en el Partido de Moreno cuatro barrios desde el año 2004. Dos de ellos totalmente ejecutados y adjudicados a las familias beneficiarias: en Moreno Sur, el barrio Lomas de Casasco con 588 viviendas en 2006 y el barrio Cascallares con 196 en 2007. De los dos restantes, uno está parcialmente adjudicado (La Perla, en Moreno Norte, con 616 viviendas entregadas hasta el mes de agosto de 2012 y 580 más en construcción) y el otro se encuentra íntegramente en ejecución, ubicado en la localidad de Trujui con el nombre de Villanueva y compuesto por 874 casas. Totalizando 2.854 unidades habitacionales. Este Programa se ejecutó en Moreno de acuerdo con la modalidad TPU (Tierra y Proyecto Urbano), la cual consiste en que las empresas constructoras aporten terrenos de su propiedad, pudiendo también asociarse con otro propietario de suelo.

En el siguiente **Mapa 4.14.** se muestra la ubicación de estos cuatro barrios y El Milenio, junto con el mapa de variaciones relativas (%) entre valores del suelo de 1997 y de 2010-2012.

Mapa 4.14. Barrios en el marco del PFCV, El Milenio y variación relativa entre valores de suelo 1997 y 2010-2012.

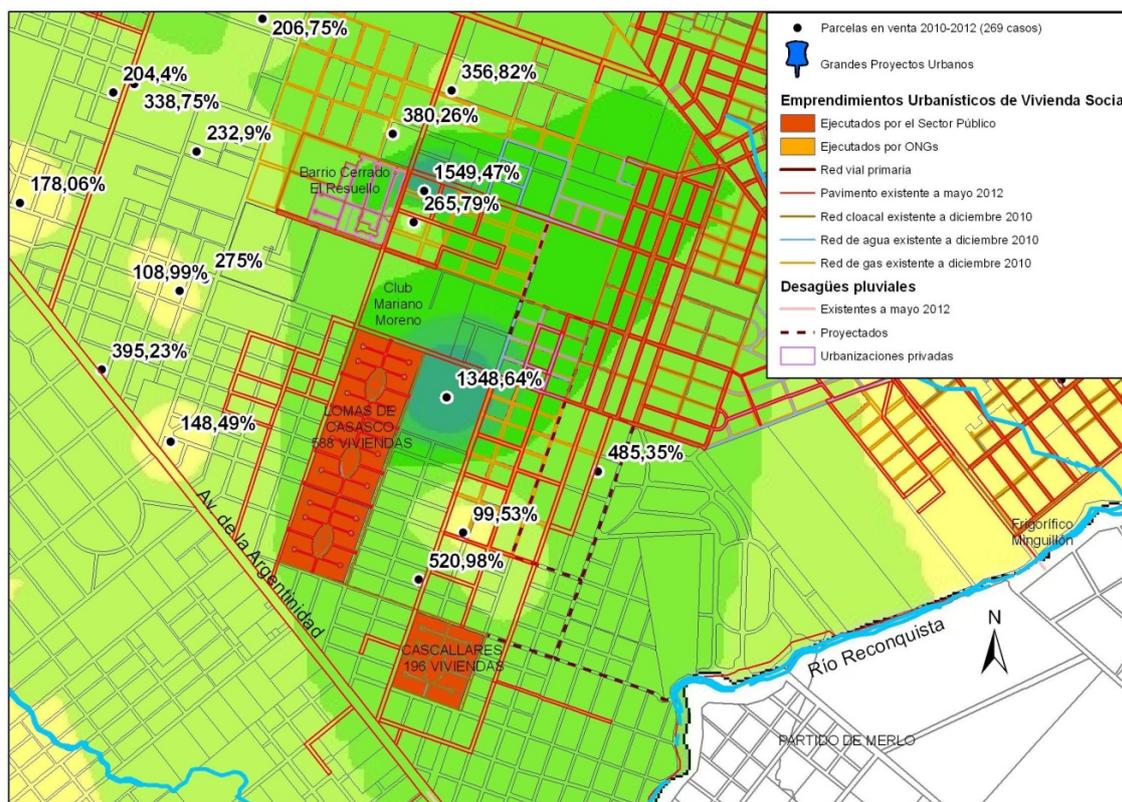


En el capítulo metodológico se habían planteado dos hipótesis sobre el impacto de los planes de vivienda social en los valores de suelo. Una de ellas manifestaba que estos conjuntos por lo general se localizan en zonas periféricas, donde el suelo es más barato que en otros lugares y donde ya se han asentado hogares de estratos socioeconómicos bajos o muy bajos, según Trivelli (1982: 19). Ello promueve la conformación de áreas relativamente homogéneas a nivel socioeconómico y territorial, asociadas a ciertas externalidades negativas derivadas de la discriminación hacia los pobres: delincuencia, inseguridad urbana, deterioro del aspecto estético del barrio; contribuyendo ello al descenso en los valores de suelo en las áreas próximas. La otra hipótesis refiere al caso en que el barrio de vivienda social se localiza en zonas de incipiente urbanización, trayendo consigo la expansión de las redes de servicios básicos y equipamientos, con lo cual es factible que promueva una valorización de las áreas próximas. Corresponde aquí entonces evaluar lo ocurrido en cada situación a la luz de cada hipótesis.

Como se puede observar en el mapa anterior, los cuatro barrios del PFCV se localizan en zonas donde se ha producido una valorización del suelo en términos relativos de entre un 200% y un 800%. A continuación se hará una evaluación de cada caso, comenzando por los dos conjuntos habitacionales en Moreno Sur: Lomas de Casasco y Cascallares. En el siguiente **Mapa 4.15**, se los ubica junto con los terrenos en venta registrados en la zona y, para cada lote, la indicación de su variación relativa entre el valor 1997 y el valor 2010-2012.

Por su parte, el agente inmobiliario opinó que para Lomas de Casasco “se realizó una mala selección de los residentes, no fueron gente que trabaja como se dijo que iba a ser y los vecinos lo sienten. Al club de enfrente lo han incendiado, lo han robado” (en referencia al Club Mariano Moreno). De ello se desprende que estas situaciones delictivas constituirían externalidades negativas que impactan a la baja de los valores de los terrenos en la zona, conforme lo planteado en la primera hipótesis.

Mapa 4.15. Barrios Lomas de Casasco y Cascallares, Moreno Sur.



No obstante, los datos obtenidos y las demás entrevistas aportan información opuesta. Por un lado, en el entorno de estos conjuntos se observa una oferta de por lo menos quince terrenos en venta, con lo cual en principio la localización de estos barrios no parece deprimir la dinámica inmobiliaria desalentando la venta de terrenos en la zona. Asimismo, la presidenta de la Asoc. Civil Madre Tierra comentó que un terreno destinado al PFCV “*el dueño primero no se lo vende a nadie porque no lo puede vender, pero después vienen todos los servicios y se valoriza la zona. En la Provincia no hay un criterio establecido para la compra de tierras, ejemplo en el primer cordón se paga esto, en el segundo cordón esto otro, y así. Entonces el dueño pide cualquier precio ya que el Estado paga. El dueño no hace nada más que esperar. Y la tierra que se compra para un Federal también puede servir para un country*”, refiriéndose con esta afirmación a las altas expectativas de renta que el propietario espera obtener con la venta, independientemente del uso futuro del terreno: plan de viviendas o urbanización privada.¹⁹ El trabajo de

¹⁹ En línea con este comentario, en el caso de Lomas de Casasco el funcionario municipal informó que el destino original de ese predio era un barrio cerrado.

Duarte y Del Río (2009: 147) resulta ilustrativo al respecto: casi el 60% del suelo para Programas Federales de Vivienda en el AMBA, en el período 2003-2009, se obtuvo mediante mecanismos de mercado a través de la compra directa del Estado o una adquisición mediada por las empresas constructoras. Ello, siguiendo a los autores, refleja que “la política de vivienda genera una demanda agregada, dada su escala aumenta las expectativas de los propietarios y dificulta el proceso mismo de adquisición del suelo” (Duarte y Del Río, 2009: 140). Luego, es la misma obra pública la que valoriza al dotar de servicios, equipamiento y norma a las áreas de expansión urbana sin a cambio aumentar la disponibilidad de suelo público para las necesidades de su propia acción. Todos estos datos estarían respaldando la segunda hipótesis formulada.

A lo anterior se suma lo que mostraba el **Mapa 4.15.**, que este barrio limita con una parcela donde la variación entre el valor de 1997 y 2010-2012 es de casi 1.400%, tratándose de un terreno que se subdividió para un nuevo loteo abierto. Al respecto, opinó el funcionario municipal que ese emprendedor no juzgó la localización del PFCV próximo como desventajosa, sino que más bien contempló esa disponibilidad de suelo como una oportunidad de negocio para subdividir y vender. En la publicación donde se promociona este loteo se anuncia que “*Está rodeado de casas y comercios EXCELENTE LUGAR Y UBICACIÓN*”²⁰. Al norte de este fraccionamiento se ubica otro terreno con una variación relativa de más de 1.500%, cercano al barrio privado El Resuello (tal atributo también es mencionado en el aviso)²¹, lo cual en combinación con este loteo nuevo y otros terrenos en venta con una variación relativa de entre 350% y 520% estarían produciendo un “efecto derrame” sobre los valores del suelo estimulando su incremento, independientemente del PFCV cercano.

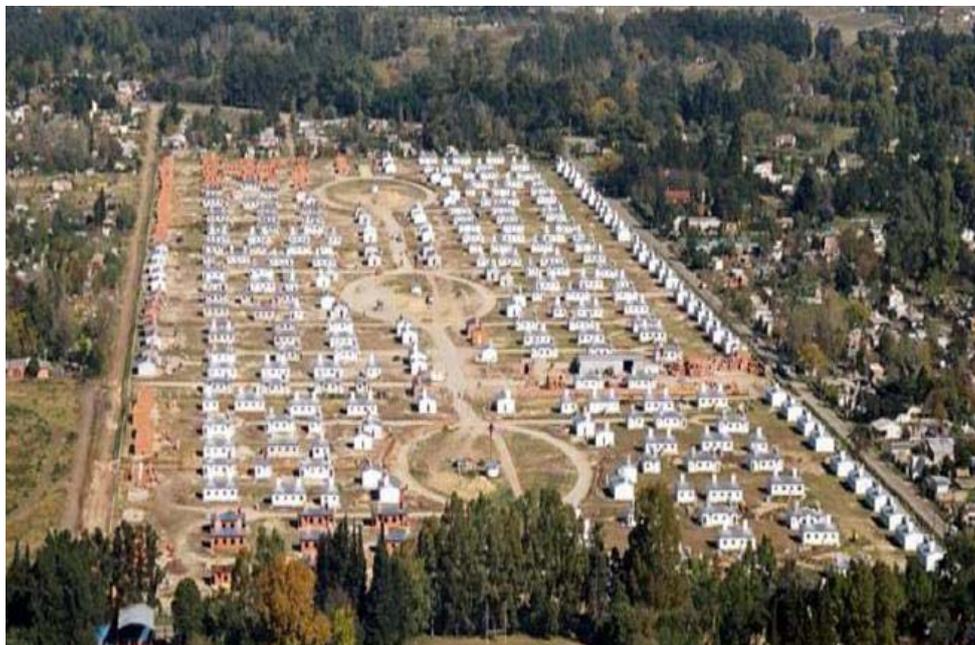
En relación al barrio Cascallares, el informante municipal comentó que “*hubiera servido para un barrio cerrado, pero igualmente se adaptó bien al entorno, se*

²⁰ <http://venta-terrenos.vivavisos.com.ar/terrenos-campos-quintas+moreno/loten-venta-con-excelente-financiacion/33444442>. Fecha de consulta: 24/10/2011.

²¹ http://www.inmueblesrumi.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=110&Itemid=30. Fecha de consulta: 18/01/2012.

integró al resto de la trama". Es por todo lo mencionado que no se distingue una respuesta negativa del mercado inmobiliario respecto de la localización de estos barrios en la zona.

Gráfico 6. Vista aérea del barrio Lomas de Casasco (588 viviendas).



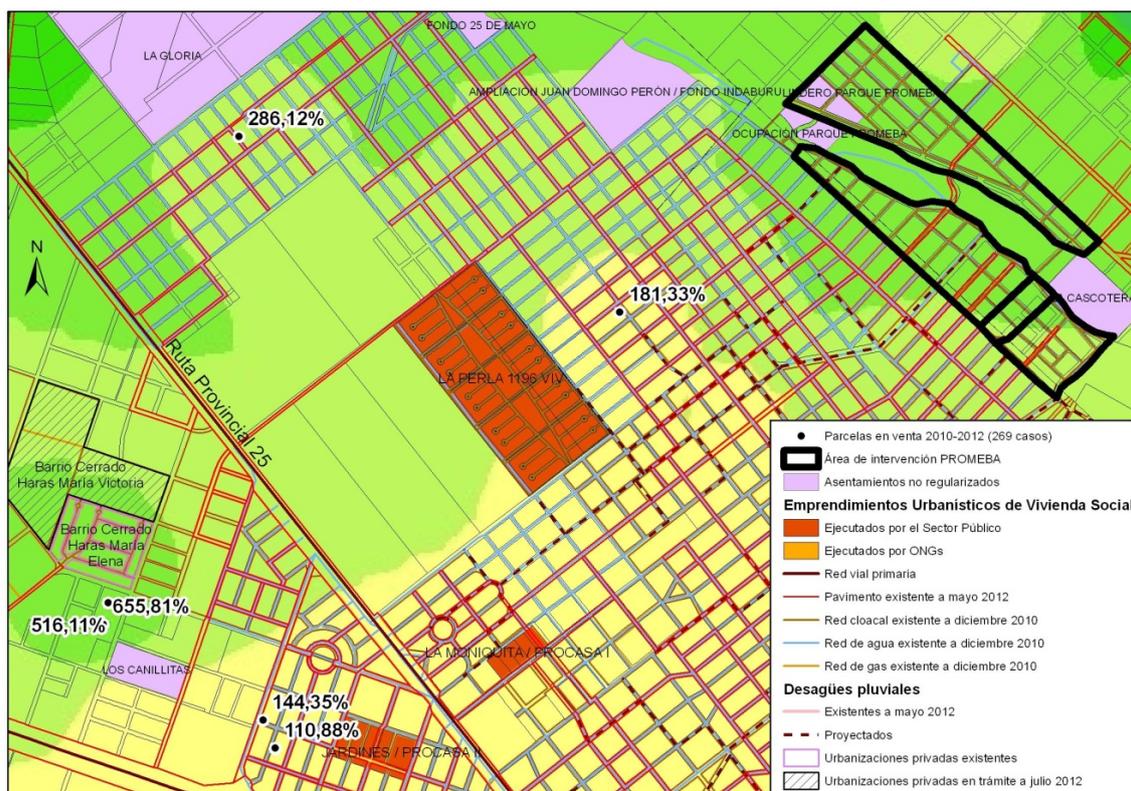
Fuente: IDUAR, Municipio de Moreno, 2009.

En el caso del barrio La Perla, que como se comentó está parcialmente ejecutado, el **Mapa 4.16** muestra que su ubicación corresponde a un área de valorización relativa de entre 200% y 400%. Cabe aclarar que en este sector de la ciudad (Moreno Norte), al igual que en Trujui y Cuartel V, se registró una menor oferta de terrenos que en el resto de las localidades, lo cual fue expuesto en la sección 4.1, **Mapas 4.1** y **4.3**. Ello, sumado a la observación del mapa completo de variación relativa, lleva a reflexionar que si bien la cantidad de terrenos en venta es menor aquí que en otros sitios, existen diferencias porcentuales positivas entre los valores de 1997 y 2010-2012 y las mismas parecen estar vinculadas a situaciones puntuales, como el desarrollo de emprendimientos urbanísticos públicos o privados o bien cambios de zonificación (lo cual será tratado en otra sección).

Retomando el caso de La Perla, el entorno de este conjunto habitacional es una de las zonas con mayor densidad de población y necesidades básicas

insatisfechas de todo el Partido, como se ilustró en el capítulo 3. En la cercanía se localizan, por un lado, asentamientos informales de pocos años de antigüedad y por otro, el área de intervención del PROMEBA (Programa de Mejoramiento de Barrios), resaltado con borde negro, el cual consiste en la regularización urbana y dominial de lo que comenzó siendo una ocupación irregular de la tierra, beneficiando a 481 familias en la Etapa I y a otras 727 en la Etapa II. En el marco del PROMEBA el Gobierno local realizó allí una intervención integral con grandes obras de infraestructura urbana, viviendas, mejoramientos y regularización de títulos de propiedad, aprovechando el capital social existente (organizaciones barriales). En esta zona de estrato socioeconómico bajo o muy bajo, el barrio La Perla *“mejoró el entorno, ahí eran de menor nivel los barrios que el Federal; aparte llevó la escuela, el asfalto de la calle Storni hacia la Ruta 25”*, expresó el funcionario consultado.

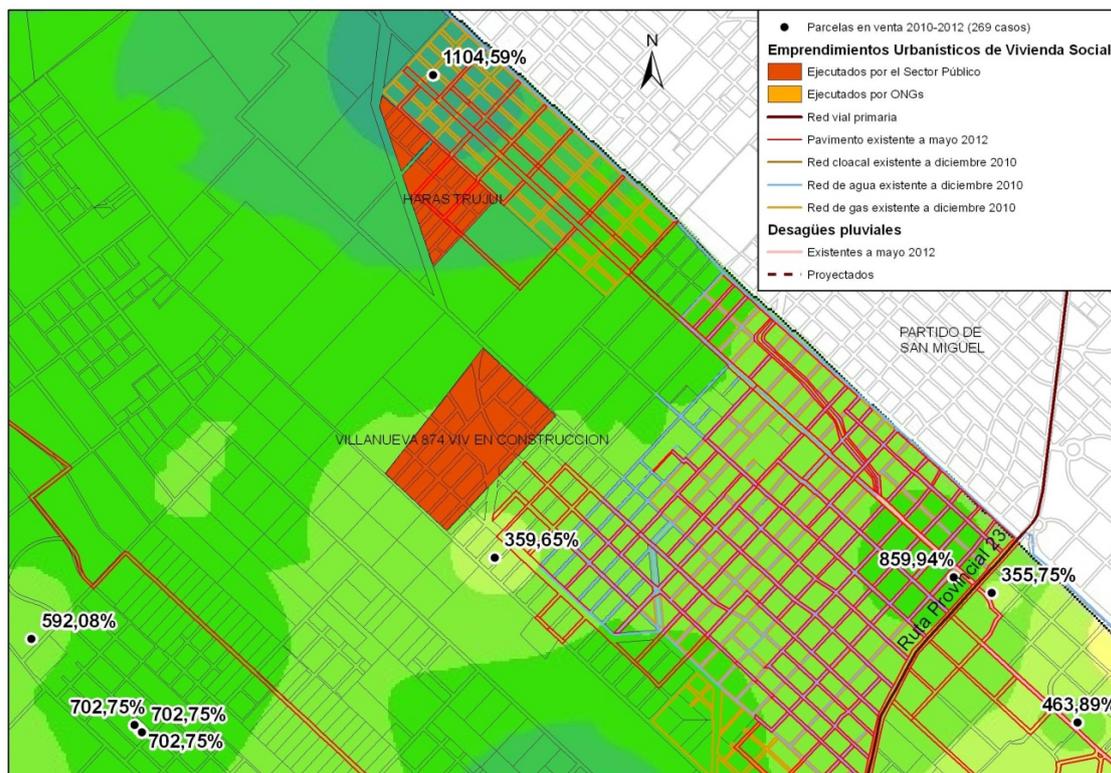
Mapa 4.16. Barrio La Perla (Moreno Norte), asentamientos informales y PROMEBA.



Finalmente en el caso del barrio Villanueva, el mismo está compuesto por 874 unidades habitacionales en construcción. De acuerdo con el **Mapa 4.17.**, en esta zona también se registró poca oferta de terrenos en comparación con

otros sectores, como fuera comentado en el caso de La Perla, pero con una valorización en términos relativos de entre 360% y 860% en las cercanías del Cruce Castelar, trepando a un 1.100% hacia el norte cerca de otro plan oficial denominado Haras Trujui.

Mapa 4.17. Barrio Villanueva, Trujui.



Todo lo expuesto permite concluir que los barrios construidos en el marco del Plan Federal de Construcción de Viviendas no deprimen el valor de la tierra en la zona donde se implantan, sino que más bien contribuyen a su valorización en función de los servicios y equipamiento que traen consigo, en línea con la segunda hipótesis formulada al respecto.

Para finalizar con los emprendimientos de vivienda social se estudiará el caso del barrio El Milenio, ejecutado por la Asociación Civil Madre Tierra. El mismo se llevó a cabo luego de otro plan de lotes con servicios de dicha ONG llamado Parque San Carlos, en Francisco Álvarez, a pesar de la resistencia de los vecinos: “*construyan en Cuartel V que ahí están los pobres*”, comentó la informante de la Asociación. Para la primera etapa iniciada en 1998, la ONG

adquirió una fracción de tierra para 300 familias entre los barrios Don Sancho y Complejo Alem, con lo cual *“continuaba la trama, ya que era un campo entre dos barrios y originalmente el dueño tenía el proyecto para un barrio cerrado”*, manifestó la entrevistada. Para viabilizar el proyecto se gestionó ante el Municipio un cambio de zonificación de Industrial 2 a Residencial 3, materializado por Ordenanza N° 293/98. Para la segunda etapa, en 2004 la Asociación compró una fracción lindera a la anterior para 100 familias más, al mismo propietario *“por un valor que claramente incorporaba la plusvalía de la urbanización que nosotros mismos y el Municipio habíamos hecho”*. Finalmente, en 2010 es el Estado Provincial quien compra al mismo dueño un terreno de 17 hectáreas cercano al barrio para un nuevo plan de lotes con servicios, y la operación se realiza a un valor que sigue incorporando plusvalía generada por la acción de la comunidad. En el siguiente **Gráfico 7** se resumen los tres momentos relatados, sin omitir que en el año 2001 cesó la vigencia de la Ley de Convertibilidad según la cual US\$ 1,00 = \$ 1,00, pasando a un tipo de cambio de \$ 3,00 en el año 2004 de acuerdo con la tabla que sigue.

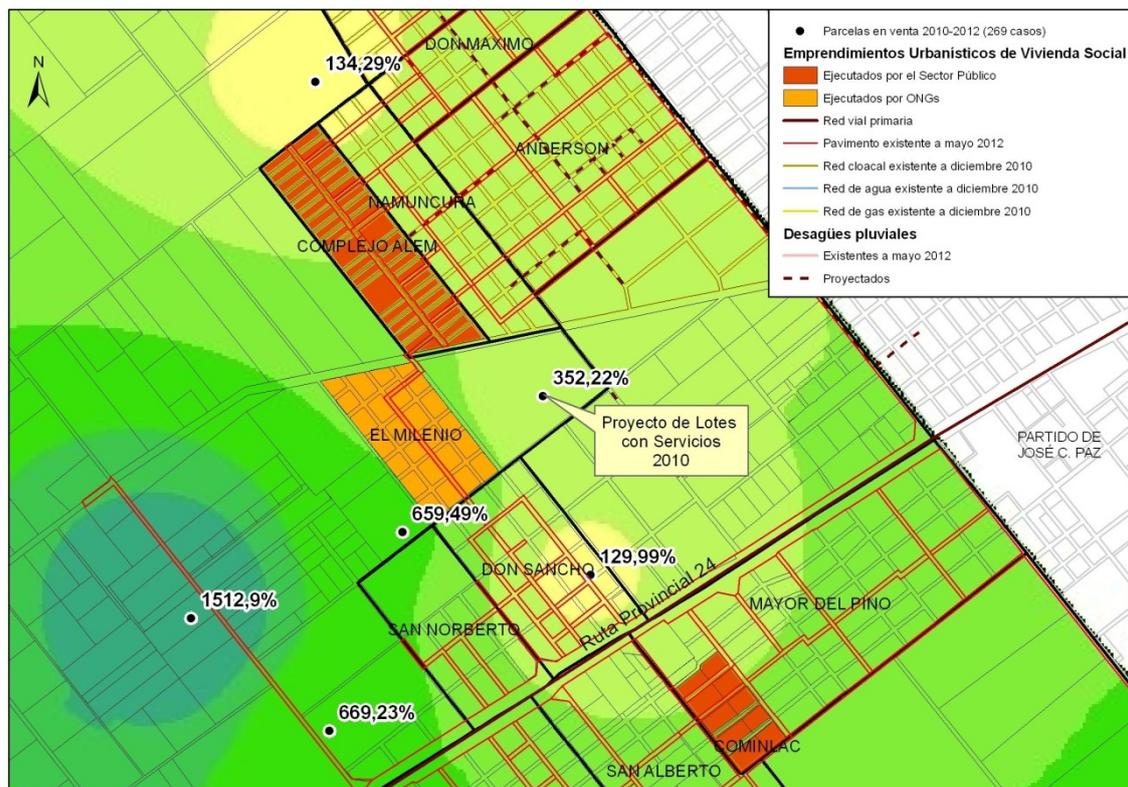
Gráfico 7. Costos de la tierra para El Milenio (1998-2004) y para el plan de lotes con servicios (2010).

LOS COSTOS DE LA TIERRA (la misma fracción de tierra vendida en etapas)			
AÑO / COSTO	1998	2004	2010
PRECIO X hectárea (pesos)	\$ 14.000	\$ 50.000	\$ 150.000
Dólar X hectárea	US\$ 14.000	US\$ 16.000	US\$ 38.000
En bolsas de cemento	2.000	3.030	6.000
	Dólar \$ 1 B.de C. \$ 7	Dólar \$ 3 B.de C. \$ 16,50	Dólar \$ 3,83 B.de C. \$ 25

Fuente: Asociación Civil Madre Tierra, 2012.

Visto el cuadro anterior, en 1998 el propietario vendió la primera fracción a US\$ 1,40 el m² y en 2004 la segunda a US\$ 1,60 / m², pero con un dólar a \$ 3,00. Con lo cual el aumento en pesos por hectárea fue del 357% entre ambos momentos, mientras que de 2004 a 2010 cuando vendió el tercer predio fue de un 300% más. En el **Mapa 4.18**, se muestra la ubicación del barrio El Milenio en relación a los otros dos que vincula (Complejo Alem al norte y Don Sancho al sur), la parcela lindera para el nuevo proyecto de lotes con servicios y las valorizaciones de la tierra registradas en términos relativos en el relevamiento propio.

Mapa 4.18. Barrio El Milenio y nuevo plan de lotes con servicios, Cuartel V.



En este mapa se aprecia que, si bien esta zona comparte con Trujui y Moreno Norte la característica de poca oferta de terrenos en comparación con otros sectores como Moreno Centro, La Reja y Francisco Álvarez, se registra una variación relativa entre valores del suelo de 1997 y 2010-2012 de entre 350% y 670%, con un tope de 1.500% siendo éste un terreno cuya zonificación cambió de rural a industrial y que será tratado más adelante.

Es decir que tanto en el caso El Milenio como los Planes Federales, cuya construcción implica cambios sustanciales en la configuración territorial y el entramado barrial preexistente, los datos relevados validan la hipótesis acerca de una valorización del suelo en la zona donde se localizaron.

4.2.3. Extensión de las redes de infraestructura: Agua y cloaca

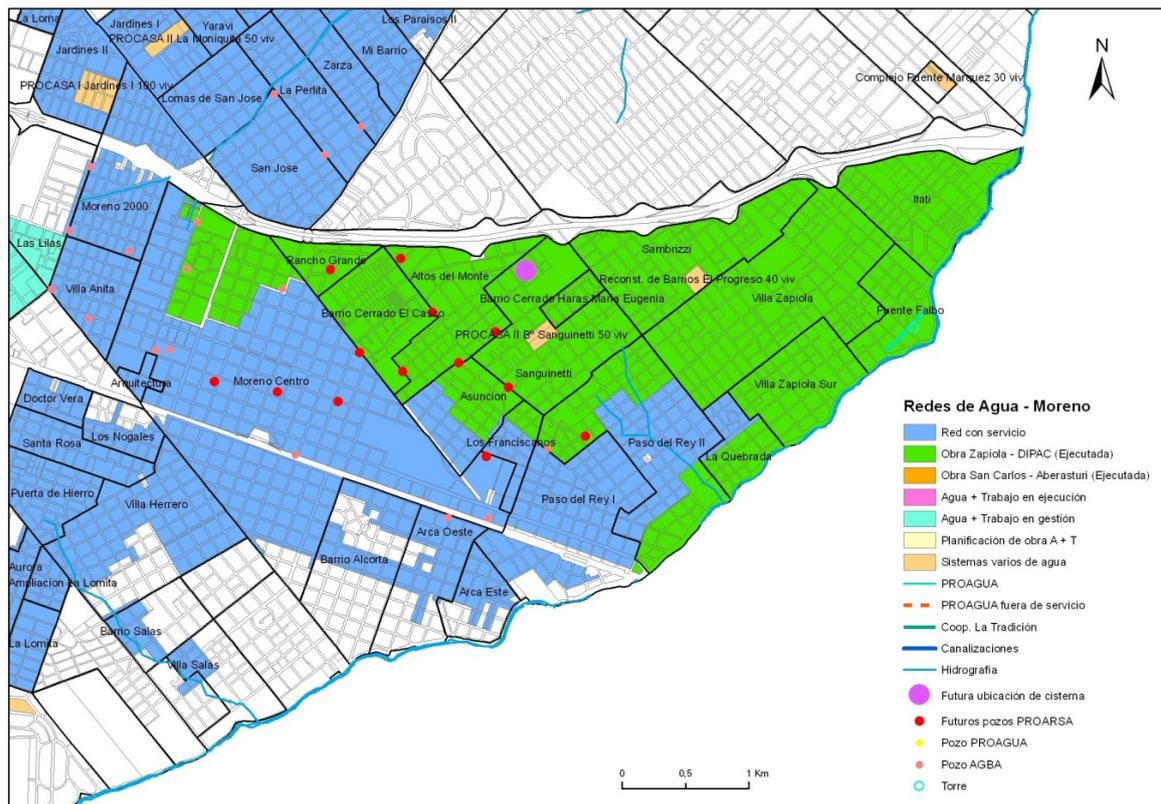
En el capítulo 2, Metodología de la investigación, los **Mapas 2.4.** y **2.5.** reflejaban las redes históricas de agua y cloaca, además de las ampliaciones realizadas en el marco de distintos Proyectos: por un lado el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) en la localidad de Moreno Norte y por otro la obra financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de la DiPAC, Dirección Provincial de Servicios Públicos de Agua y Cloaca, en Moreno Norte y Paso del Rey. Corresponde entonces cruzar la información de dichos mapas con las variaciones relativas entre los valores del suelo de 1997 y de 2010-2012, para verificar la hipótesis enunciada acerca de que la expansión de estos servicios induce un aumento de los precios de la tierra en los lugares donde se realizó, a causa de la mejora en la calidad de vida de los habitantes y la consolidación de núcleos urbanos donde se asentaba la población sin dicha infraestructura.

4.2.3.1. Red de agua

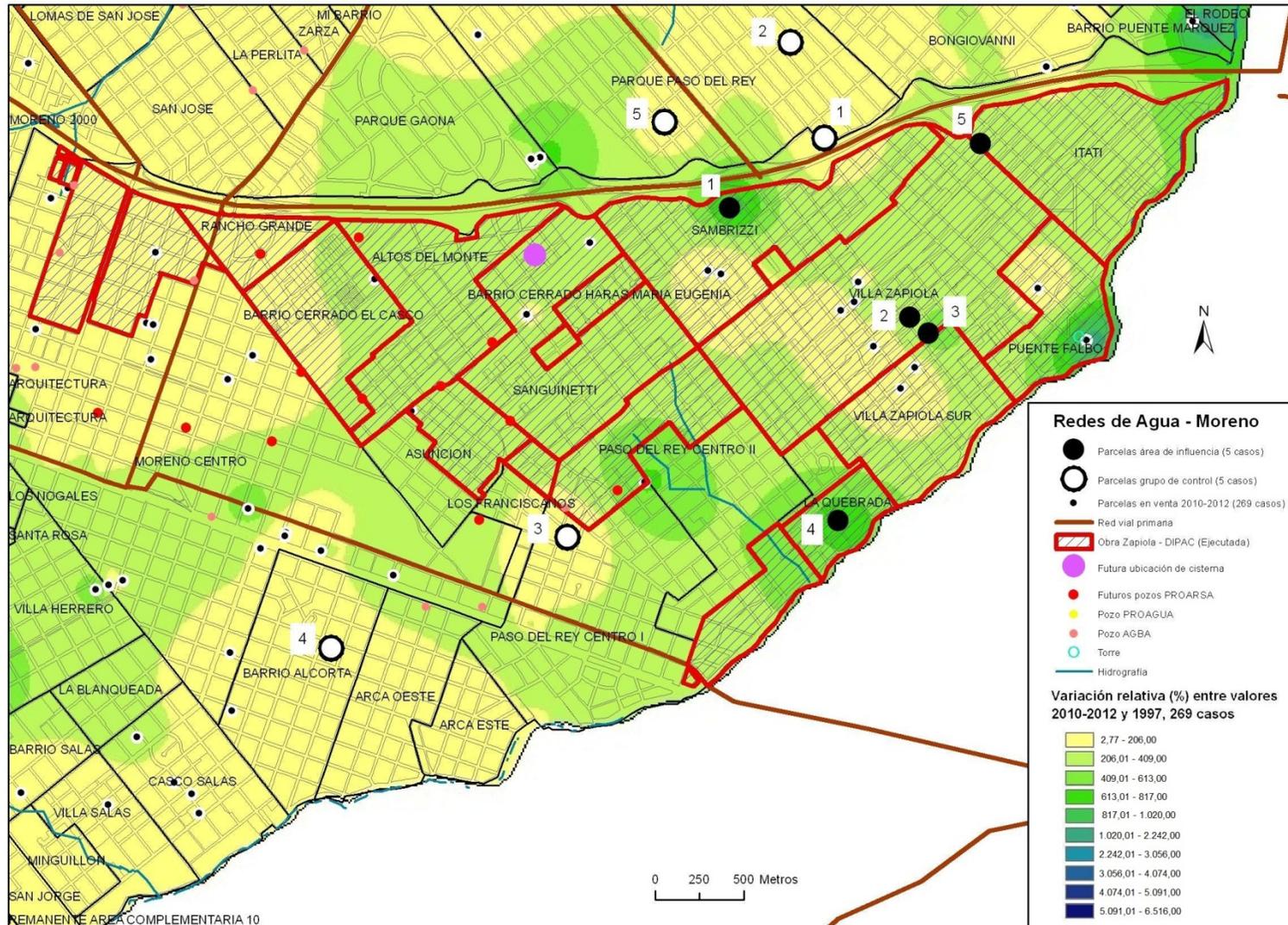
Comenzando por el servicio de agua corriente, en el **Mapa 2.3.** se pudo observar que la red histórica se extiende principalmente en el área central del Distrito, además de Moreno Norte, algunos barrios de Moreno Sur y la zona céntrica de Paso del Rey, el Cruce Castelar en la localidad de Trujui y ciertas urbanizaciones privadas con sistemas autónomos en Francisco Álvarez. De acuerdo con el mismo mapa, la obra DiPAC se ubica en Paso del Rey y algunos barrios céntricos de Moreno, lo cual se muestra con mayor detalle en el siguiente **Mapa 4.19.** Esta obra se inició en octubre de 2008 y finalizó en abril de 2011. Por su parte, el **Mapa 4.20.** refleja las variaciones relativas (%)

entre los precios del suelo de 1997 y de 2010-2012 y, superpuesto en rayado, el alcance de la obra de referencia. En base a este último mapa, se tomaron cinco terrenos donde se extendió el servicio y otras cinco parcelas en una zona cercana sin intervención, cuya comparación puede efectuarse a través de los cuadros que siguen.

Mapa 4.19. Obra DiPAC Paso del Rey.



Mapa 4.20. Variación relativa entre valores de suelo 1997 y 2010-2012 y obra DiPAC en Paso del Rey.



Área de influencia (5 terrenos)

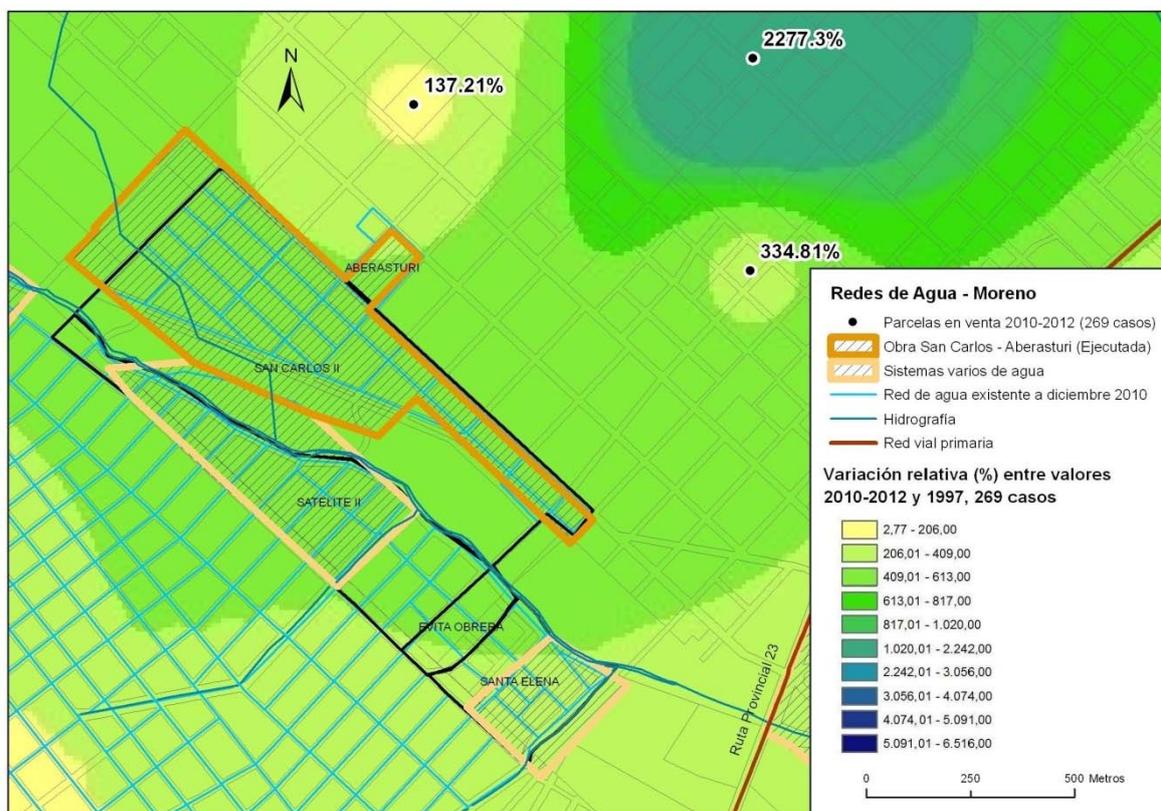
NRO. DE ORDEN	SUPERFICIE (M2)	UBICACIÓN EN ESQUINA	VALOR 1997 (US\$)	VALOR 2010-2012 (US\$)	VALOR 1997 (US\$ POR M2)	VALOR 2010-2012 (US\$ POR M2)	VARIACIÓN RELATIVA (%)	OBRA DE AGUA DIPAC	RED DE GAS	CALLE PAVIMENTADA	ESTACIÓN MÁS PRÓXIMA
1	370	NO	3.524,00	35.000,00	9,52	95	893,59	SI	SI	A UNA CUADRA	NINGUNA
2	375	ANTEESQUINA	3.365,00	15.000,00	8,97	40	345,93	SI	SI	A MEDIA CUADRA	NINGUNA
3	385	NO	2.660,00	20.000,00	6,91	52	651,81	SI	SI	SI	NINGUNA
4	520	NO	4.172,00	33.000,00	8,02	63	691,27	SI	SI	A MEDIA CUADRA	PASO DEL REY (15 CUADRAS)
5	840	NO	13.300,00	60.000,00	16	71	351,23	SI	SI	SI	NINGUNA

Grupo de control (5 terrenos)

NRO. DE ORDEN	SUPERFICIE (M2)	UBICACIÓN EN ESQUINA	VALOR 1997 (US\$)	VALOR 2010-2012 (US\$)	VALOR 1997 (US\$ POR M2)	VALOR 2010-2012 (US\$ POR M2)	VARIACIÓN RELATIVA (%)	OBRA DE AGUA DIPAC	RED DE GAS	CALLE PAVIMENTADA	ESTACIÓN MÁS PRÓXIMA
1	212	NO	19.778,00	35.000,00	93,29	165,09	76,96	NO	SI	SI	NINGUNA
2	242	ANTEESQUINA	5.152,00	7.088,61	21,29	29,29	37,58	NO	SI	A MEDIA CUADRA	NINGUNA
3	360	NO	21.692,00	36.000,00	60,26	100,00	65,95	NO	SI	SI	PASO DEL REY (10 CUADRAS)
4	500	NO	19.255,00	33.000,00	38,51	66,00	71,38	NO	SI	SI	PASO DEL REY (11 CUADRAS)
5	700	NO	22.295,00	33.000,00	31,85	47,14	48,01	NO	SI	SI	NINGUNA

Por otro lado, entre los años 2004 y 2005 se ejecutó la obra de red de agua en el marco del PROMEBA (Programa de Mejoramiento de Barrios) Etapa I, beneficiando a 481 hogares con conexiones intralote en los barrios Satélite II y Santa Elena. Posteriormente, entre 2007 y 2009 se extendió la red a los barrios de la Etapa II del PROMEBA: San Carlos, Evita Obrera y Aberasturi, alcanzando a 727 hogares más. En el **Mapa 4.21.** a continuación puede verse la extensión de la red en toda la zona, además de las variaciones relativas entre los precios de la tierra de 1997 y de 2010-2012, que para el área de intervención de este Programa rondan entre un 400% y un 600%.

Mapa 4.21. Variación relativa entre precios de suelo 1997 y 2010-2012 y obras PROMEBA I y II



4.2.3.2. Red cloacal

En cuanto a la red de desagües cloacales, el **Mapa 2.4.** mostraba la extensión histórica del servicio en el principal centro urbano del Partido, además de ciertos barrios en Moreno Sur y otros sistemas autónomos (urbanizaciones privadas en Francisco Álvarez y complejos habitacionales oficiales en Cuartel V

y Trujui). Siguiendo el mismo mapa, fueron dos las obras ejecutadas en el Distrito con financiamiento del BID a través de la DiPAC. Su alcance puede visualizarse detalladamente en amarillo y en celeste en el **Mapa 4.22**. Según un informe del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Bs. As. (2009: 39), las dos obras harán posible la incorporación al sistema de saneamiento formal de 163.500 habitantes en una primera fase, pudiendo ampliarse hasta 200.000. La primera obra tuvo lugar en la localidad de Paso del Rey, concretamente en los barrios Sambrizzi y Villa Zapiola, habiendo comenzado en octubre de 2008 y finalizado en abril de 2011. En cuanto a su impacto sobre los precios del suelo, es posible considerar los mismos cinco terrenos dentro y fuera del área de intervención que para la obra de agua potable tratada anteriormente, ya que ambas coinciden en su extensión.

La segunda obra se llevó a cabo en Moreno Norte (denominada Catonas Zona 1), iniciándose en enero de 2010 y finalizando en diciembre de 2011. Al mes de noviembre de 2012 se encuentra ejecutada la Planta de Tratamiento de Desagües Cloacales “Las Catonas” y la infraestructura primaria, 23 km de colectores principales, mientras que las Etapas II y III (ya licitadas y próximas a iniciarse) prevén la ejecución de redes secundarias para las conexiones domiciliarias. Si bien no se dispone de datos puntuales sobre terrenos en venta a fin de conformar un grupo afectado por la obra y otro de control para su comparación, sí se cuenta con una Matriz Primaria de Identificación y Valoración de Impactos Ambientales del proyecto (**Gráfico 8**), publicada en el informe del Ministerio de Infraestructura de la Provincia, entre cuyos ítems se encuentra el valor inmobiliario de las propiedades, evaluado como “la variación en el valor económico de inmuebles y terrenos en el área del proyecto” (2009: 58). Según dicha Matriz, en la fase operativa, es decir con la red en funcionamiento, la obra tiene sobre este ítem un impacto de magnitud positiva media, de extensión local (es decir que abarca no sólo el espacio donde se desarrolla la obra sino también el área de influencia inmediata del proyecto involucrando espacios correspondientes a la jurisdicción del Partido de Moreno) y con una temporalidad permanente.

Mapa 4.22. Obras DiPAC Sambrizzi – Villa Zapiola y Catonas Zona 1.

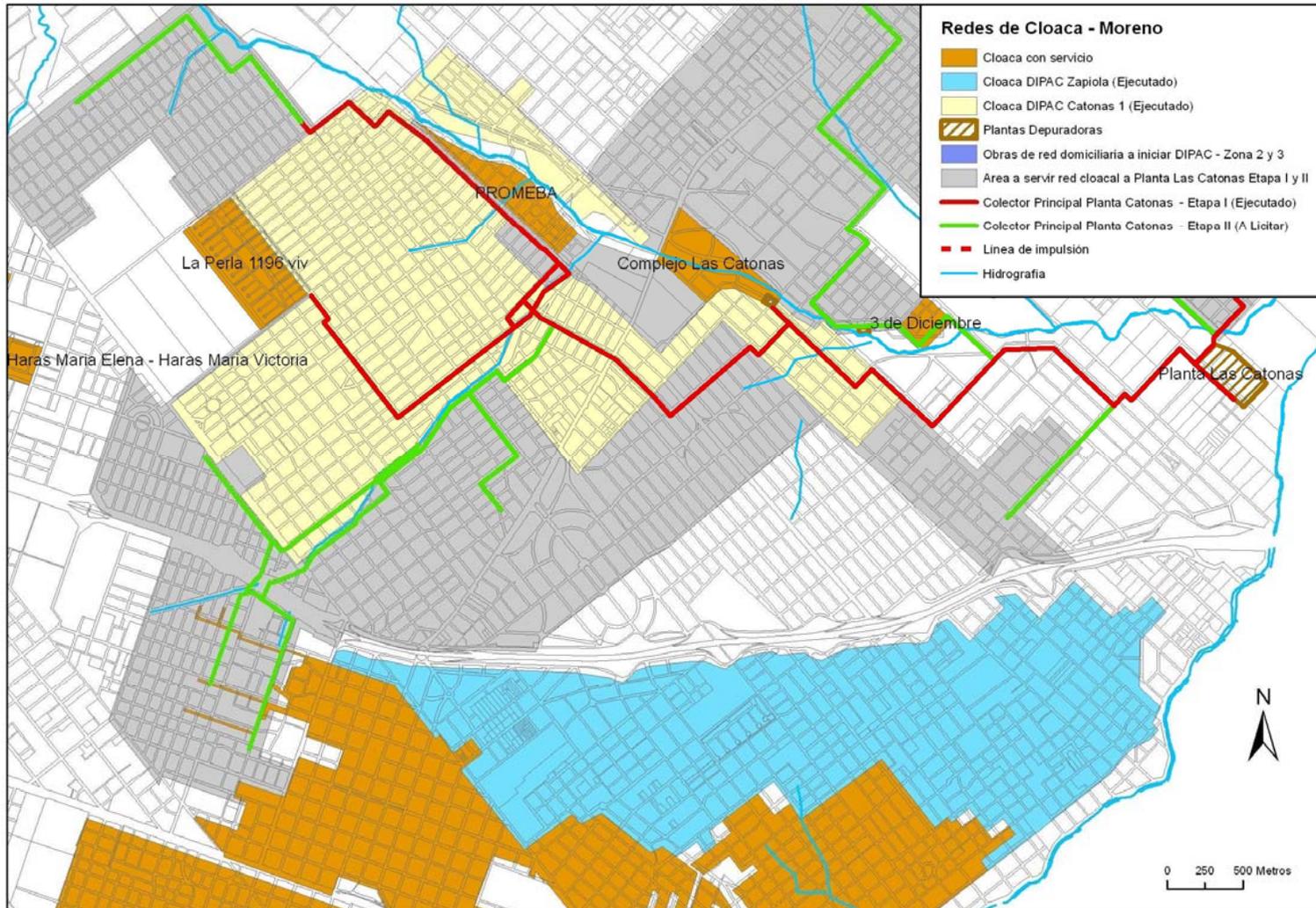


Gráfico 8. Matriz Primaria de Identificación y Valoración de Impactos Ambientales, obra Red de Cloacas DiPAC Catonas Zona 1

		ACCIONES											
		ETAPA CONSTRUCTIVA										ETAPA OPERATIVA	
		Movimiento de Maquinaria y Equipos	Cortes y Desvíos de Tránsito	Excavación y Tendido de Cables	Obras Accesorias	Instalación y Operación de Obrador/es	Residuos	Excedentes de Excavación	Ruidos	Pobos y Humos	Operación y Monitoreo de la Red	Mantenimiento de la red en general	
COMPONENTES AMBIENTALES	NATURALES	Aguas Superficiales		-1 T	-2 T	-1 T		-1 T	-2 T			1 P	2 P
		Aguas Subterráneas					-1 T	-1 P				3 P	3 P
		Drenaje Superficial		-1 T	-1 T				-2 T				
		Calidad del Aire	-2 T					-1 T		-2 T	-2 T		
		Suelo	-1 T		-3 P	-1 T		-3 P				3 P	3 P
		Vegetación	-1 T		-2 P	-1 T		-2 T	-1 T		-1 T		
		Fauna	-2 T					-2 P		-1 T	-1 T		
	SOCIOECONÓMICOS	Infraestructura Urbana	-2 T	-1 T	-3 T	-2 T	-1 T					1 P	1 P
		Circulación Vehicular	-2 T	-3 T	-2 T	-1 T	-1 T						
		Pavimentos y Veredas	-1 T	-2 T	-3 T	-1 T			-2 T				
		Instalaciones Comunitarias		-3 T	-1 T			-2 T	-2 T	-1 T	-1 T	2 P	2 P
		Actividad Económica y Social		-2 T	-1 T			-1 T	-2 T	-1 T	-1 T	2 P	2 P
		Actividades Recreativas		-1 T				-1 T		-1 T			
		Usos del Suelo										2 P	
Valor Inmobiliario										2 P	2 P		
Calidad de Vida	-1 T									3 P	2 P		

Referencias

Magnitud (-)	BAJA	MEDIA	ALTA	TEMPORALIDAD	TEMPoral T	EXTENSIÓN	Puntual ●
	-1	-2	-3				Local ○
Magnitud (+)	BAJA	MEDIA	ALTA	TEMPORALIDAD	Permanente P	EXTENSIÓN	Regional ▲
	1	2	3				

Fuente: Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Bs. As., 2009.

Los datos expuestos permiten reforzar la validez de la hipótesis formulada acerca de que la extensión de los servicios de agua y cloaca en Moreno, al mejorar la calidad de vida de la población sin infraestructura, generan una valorización del suelo en las zonas donde se producen y su área de influencia.

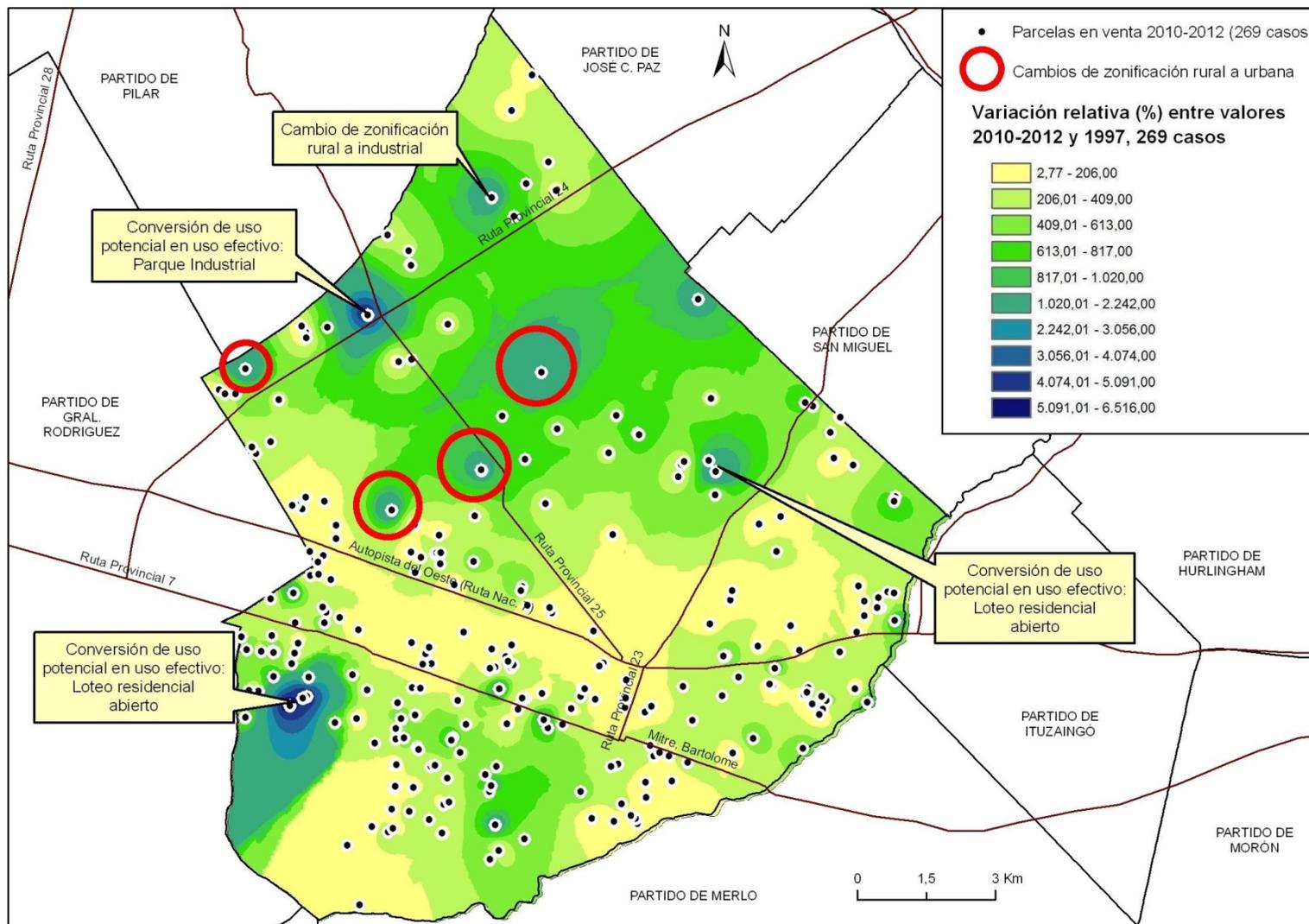
4.2.4. Actualización del Código de Zonificación

La evaluación realizada por el Municipio de la aplicación, durante más de veinte años, del Código vigente desde 1990, sumado a los nuevos usos del suelo y la competencia entre ellos por su ubicación en la ciudad (producción, comercio, vivienda) ha concluido en la necesidad de actualizar la normativa. De la entrevista al funcionario municipal, surgió que *“los Códigos tienen que ser flexibles, dentro de lo restrictiva que es la norma. Tienen que marcar cuál es la mirada estratégica del Partido. Más que nada se trató de dotar al Estado municipal de herramientas de gestión, los otros cambios fueron adecuaciones o actualizaciones”*. Es por ello que en el ámbito local se habla más de “actualización” que de “modificación” del Código de Zonificación, en referencia a que se adecuaron las zonas anteriores a otras que dieran cuenta de las tendencias de uso del suelo según el crecimiento de la ciudad a lo largo del tiempo. Conforme un documento del IDUAR del año 2011, la disponibilidad de suelo en el Partido obliga a afianzar la planificación del proceso de urbanización a fin de evitar las ocupaciones clandestinas en lugares inadecuados y en muchos casos de difícil solución (a pesar de los planes de vivienda social con más de 3.000 unidades habitacionales en distintos puntos del Distrito, de las cuales la mitad ya están ejecutadas). “Las modificaciones al Código se plantean criterios para la **densificación del suelo**, teniendo como premisas básicas reforzar los logros obtenidos, y corregir las debilidades identificadas por el Municipio y planteadas por la comunidad. Se intenta así, mejorar las condiciones de constructibilidad para atraer inversiones de equipamiento y servicios, aumentar el desarrollo inmobiliario y crear condiciones para ampliar el equipamiento en zonas con potencialidades de crecimiento armónico y sustentable” (IDUAR, 2011: 9, negrita del texto original). En este sentido, por ejemplo, se modificaron los indicadores urbanísticos en el área central para incrementar el potencial constructivo de los terrenos, lo cual produjo un aumento de la edificación en altura como se describió en la prueba de hipótesis sobre el Centro de Transbordo.

Por otra parte, siguiendo la publicación del IDUAR “los patrones de crecimiento y desarrollo planificados para Moreno contemplan una política de incentivo a la

industria, como generadora de empleo y renta. (...) En el marco de dicho lineamiento, la reciente actualización del Código de Zonificación del Partido de Moreno ha ampliado la proporción del territorio disponible para radicación de industrias en espacios de carácter abierto, y designando una zona de Agrupamiento Industrial en espacios cerrados.” (IDUAR, 2011: 10). Todas estas políticas indudablemente tienen un impacto en la estructura urbana y por ende en los precios del suelo, lo cual se intentará verificar en los apartados siguientes según tres clasificaciones: las primeras dos son cambios de zonificación (de rural a urbana y de rural a industrial) y la tercera comprende casos donde los usos potenciales se convirtieron en efectivos. Estas tres categorías se muestran en el **Mapa 4.23**. Para todas ellas, el cruce de datos entre variaciones relativas y cambios de zonificación permitió detectar que las mayores diferencias porcentuales entre valores de 1997 y de 2010-2012 están relacionadas en alguna medida con modificaciones en la norma de usos del suelo y ocurrieron primordialmente en situaciones puntuales en el territorio antes que en la generalidad, acorde con la dinámica de aquellas localidades donde la cantidad de ofertas de terrenos es menor que en otros sitios de la ciudad. Por ello se consideró apropiado realizar un análisis particularizado de estos casos a continuación.

Mapa 4.23. Cambios de zonificación y variación relativa entre valores de suelo 1997 y 2010-2012.

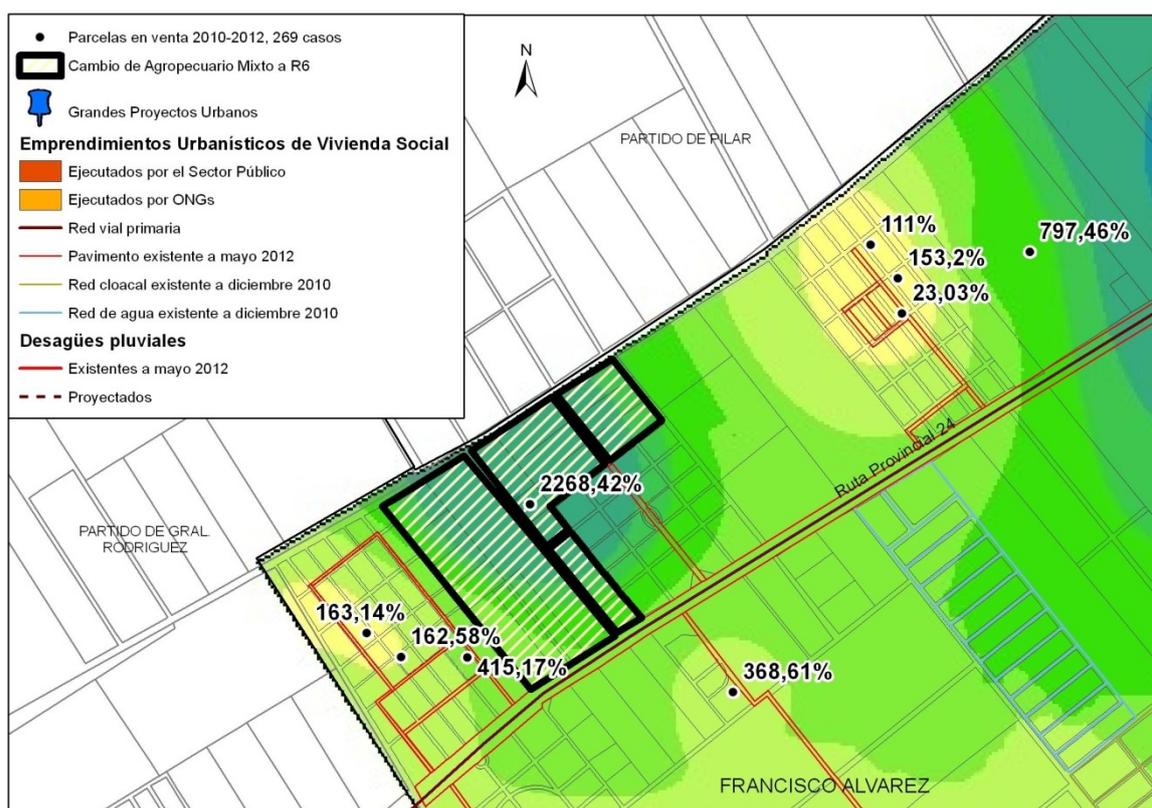


4.2.4.1. Cambio de zonificación rural a urbana

Para un mejor aprovechamiento de las imágenes, en todos los mapas siguientes se omiten las referencias de color de los rangos de variación porcentual, incluyendo en su lugar la cifra % para cada terreno. Asimismo en cada mapa se demarcan las áreas donde la zonificación fue modificada, para distinguirlas de aquellas sin cambios.

El primer caso se ubica en la localidad de Francisco Álvarez, próximo al límite con Pilar y Gral. Rodríguez. El **Mapa 4.24.** muestra en detalle el área de valorización relativa de la tierra.

Mapa 4.24. Cambio de zonificación Agropecuario Mixto a Residencial 6.

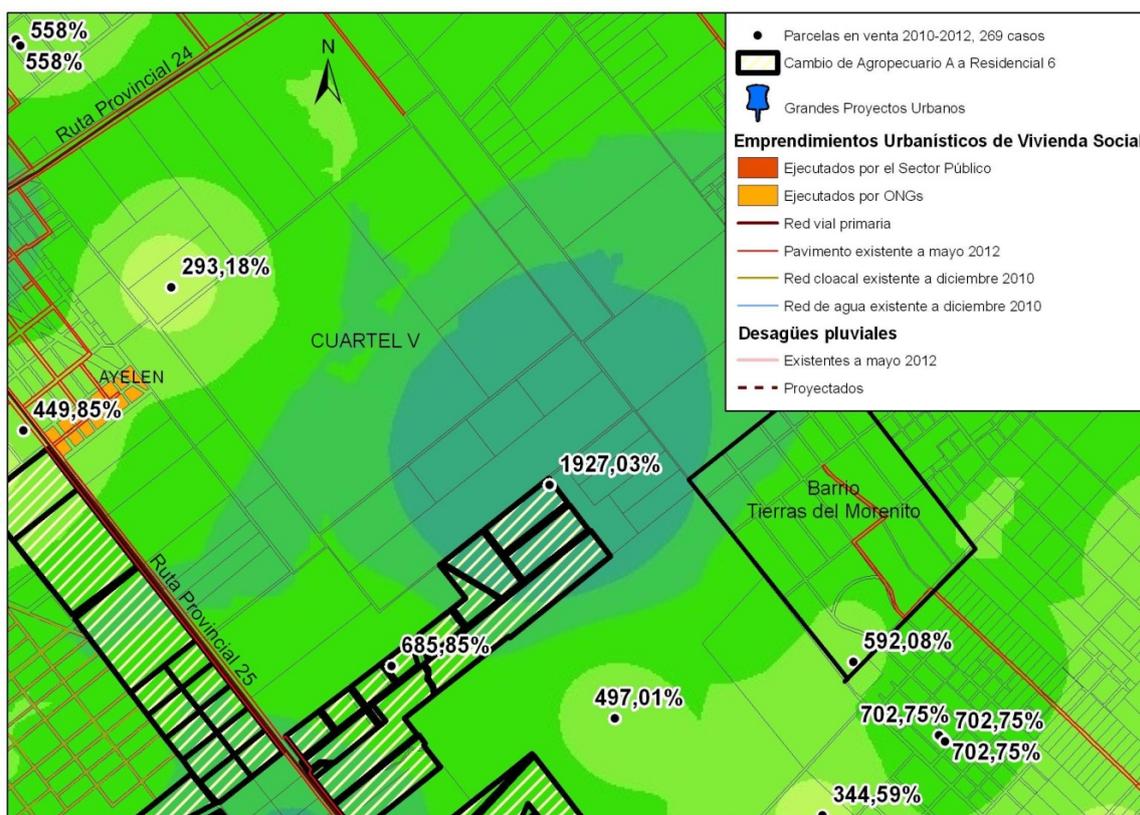


El punto donde la variación relativa es del 2.268,42% corresponde a un terreno de 10.000 m², es decir una hectárea, a 300 metros de la Ruta Provincial 24. Su precio asciende actualmente a US\$ 90.000 = US\$ 9,00 el m², mientras que su valor en 1997 era US\$ 3.803, equivalentes a 0,38 dólares por metro cuadrado. De acuerdo con la imagen anterior, la parcela tiene acceso cercano a una calle

pavimentada y no cuenta con servicios de agua ni cloaca. En este sector se modificó el Código de Zonificación, pasando de Agropecuario Mixto a Residencial 6, es decir que la norma anterior admitía usos predominantemente rurales y ahora urbanos de baja densidad poblacional que se corresponden con la “segunda residencia” (casas-quintas de fin de semana), con un aumento en el FOT de 0,12 a 0,5.

El segundo caso de alta variación porcentual entre el valor de 1997 y 2010-2012 (1.927,00%) es el que sigue en el **Mapa 4.25.**, en la localidad de Cuartel V, al sur de la Ruta 24 y al este de la Ruta 25. Es una parcela de 2.000 m² de superficie, que no cuenta con servicios de infraestructura como agua o cloaca ni tampoco se encuentra sobre pavimento.

Mapa 4.25. Cambio de zonificación Agropecuario A a Residencial 6.

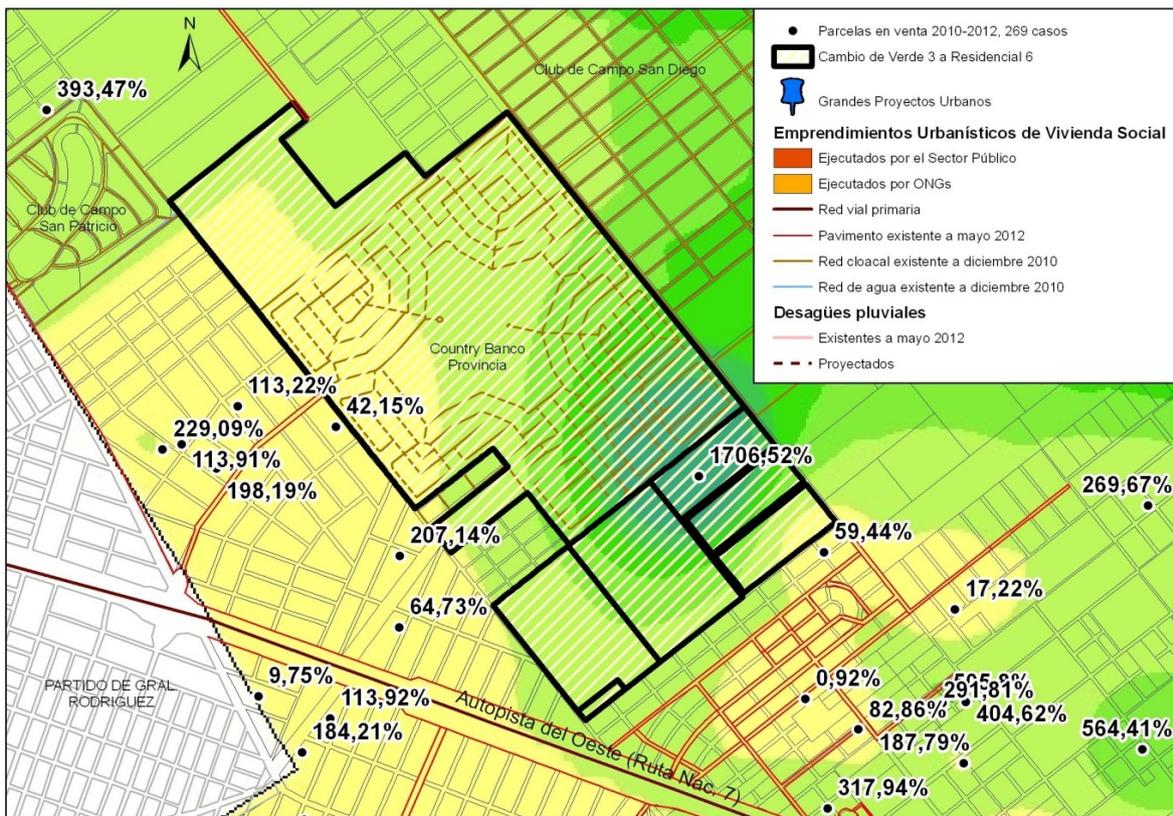


Previo al cambio de Código, el terreno se ubicaba en área Rural, zona Agropecuario A, con un FOT de 0,12, mientras que luego de la actualización normativa pasó a ser área Complementaria, zona Residencial 6, FOT 0,5. Es decir que, al igual que el caso anterior, la zona pasó de admitir usos rurales a

urbanos de baja densidad de población, compatibles con la “segunda residencia”. En este sentido el barrio más próximo, Tierras del Morenito, responde a ese tipo de urbanización, con poca proporción de familias de vivienda permanente en comparación con las que acuden el fin de semana (se podría decir que las primeras son un 25% del total de familias). Asimismo las parcelas tienen entre 1.500 y 3.500 m² de superficie. Observando el mapa de variaciones relativas, el funcionario entrevistado mencionó la cercanía a ese barrio como un posible factor de valorización diferencial en ese lugar. Esta adecuación del Código en Cuartel V parece incentivar entonces en ese sitio este tipo de desarrollos con baja densidad de población, acordes con el entorno, lo cual es consistente con la opinión del funcionario de que *“se trató de consolidar un rumbo, actualizar a la realidad, darle la posibilidad (al propietario) de que haga algo (en ese lugar), porque así como estaba no le servía ni al Distrito ni a él”*. La parcela en cuestión salió a la venta en enero de 2012 a un valor de US\$ 30.000, es decir US\$ 15 el m², mientras que su precio en 1997 era US\$ 1.486 (poco menos de 1 dólar el m²). Con lo cual la variación relativa entre ambos es de casi 2.000%.

Un tercer caso de elevada diferencia porcentual, relacionada con un cambio de zonificación rural a urbana está en Francisco Álvarez, próximo a los countries Banco Provincia y San Diego y a 5 cuadras de la Autopista del Oeste. Ello puede observarse en el siguiente **Mapa 4.26**.

Mapa 4.26. Cambio de zonificación Verde 3 a Residencial 6.



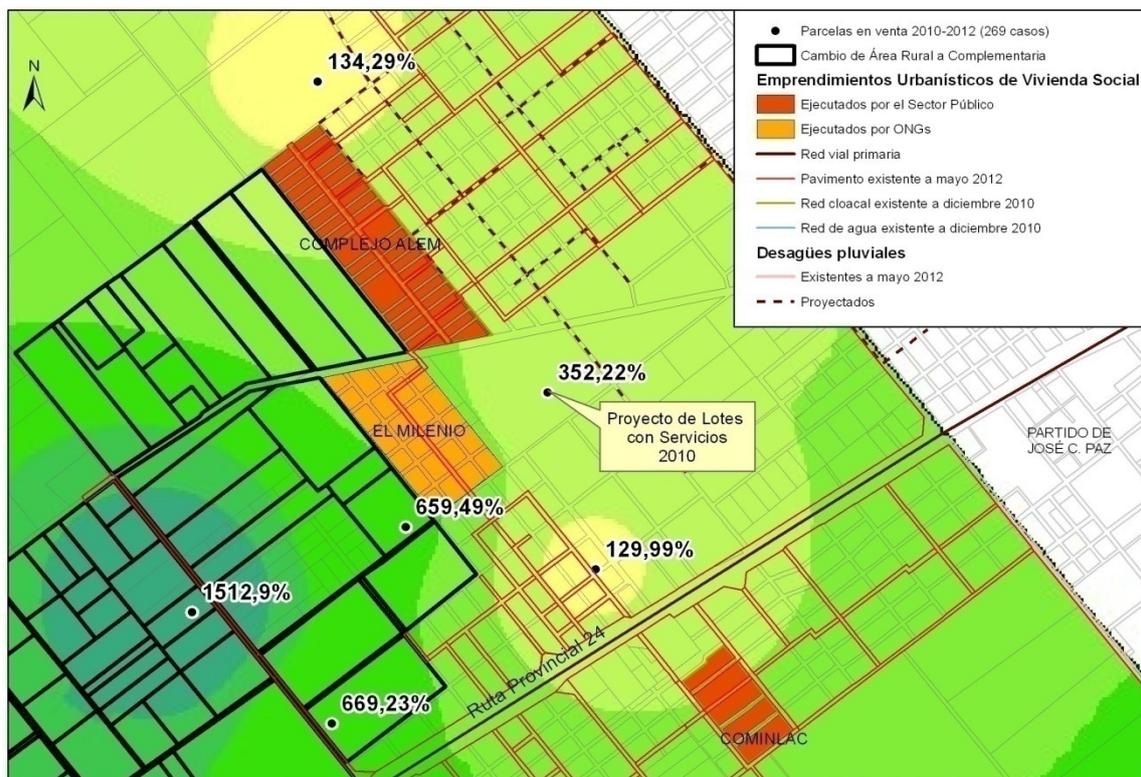
Son dos fracciones que se venden en block en forma de “L”, totalizando 34,9 hectáreas de superficie. No tienen infraestructura básica y están cerca de calles pavimentadas. Previo al cambio de zonificación, el área era Rural y la zona Verde 3, con un FOT de 0,12. La zonificación Verde se asignó a aquellos sitios de la ciudad que pudieran verse afectados por inundaciones, haciendo prácticamente imposible la utilización de esos suelos, dado que las obras de saneamiento del Río Reconquista no habían sido ejecutadas a la fecha de sanción del Código anterior. Con posterioridad a la canalización y saneamiento integral del Río y la concreción de tres represas reguladoras: La Choza, El Durazno e Ingeniero Roggero, no volvieron a ocurrir las inundaciones aún en los mayores registros de lluvias. Ello volvió innecesaria la zonificación Verde y las restricciones que traía aparejadas en los usos del suelo, factores de ocupación y densidades, con lo cual se asignó a esas zonas usos residenciales con diversos niveles de densidad máxima permitida, acordes con el entorno de cada lugar (en este caso particular, baja). De esta forma, con el cambio de zonificación las parcelas afectadas capitalizan los beneficios derivados de las obras hidráulicas ejecutadas por el Estado. La actualización de zona Verde a

Residencial con distintas categorías fue, de hecho, comentada por el agente inmobiliario como un factor positivo del nuevo Código, con vista a la futura materialización del nuevo uso. Aquí las fracciones en venta pasaron a área Complementaria, zona Residencial 6 o extraurbana, con un nuevo FOT de 0,5. Los terrenos salieron a la venta en enero de 2012 a un precio total de US\$ 5.800.000 (US\$ 16,62 el m²), mientras que su valor total en 1997 ascendía a US\$ 324.160, es decir US\$ 0,92 por m². Con lo cual la variación relativa entre ambos fue del 1.706,52%.

4.2.4.2. Cambio de zonificación rural a industrial

El caso registrado se ubica en la localidad de Cuartel V, a pocas cuadras de la Ruta 24, sobre asfalto (**Mapa 4.27.**).

Mapa 4.27. Cambio de Área Rural a Complementaria, Cuartel V.



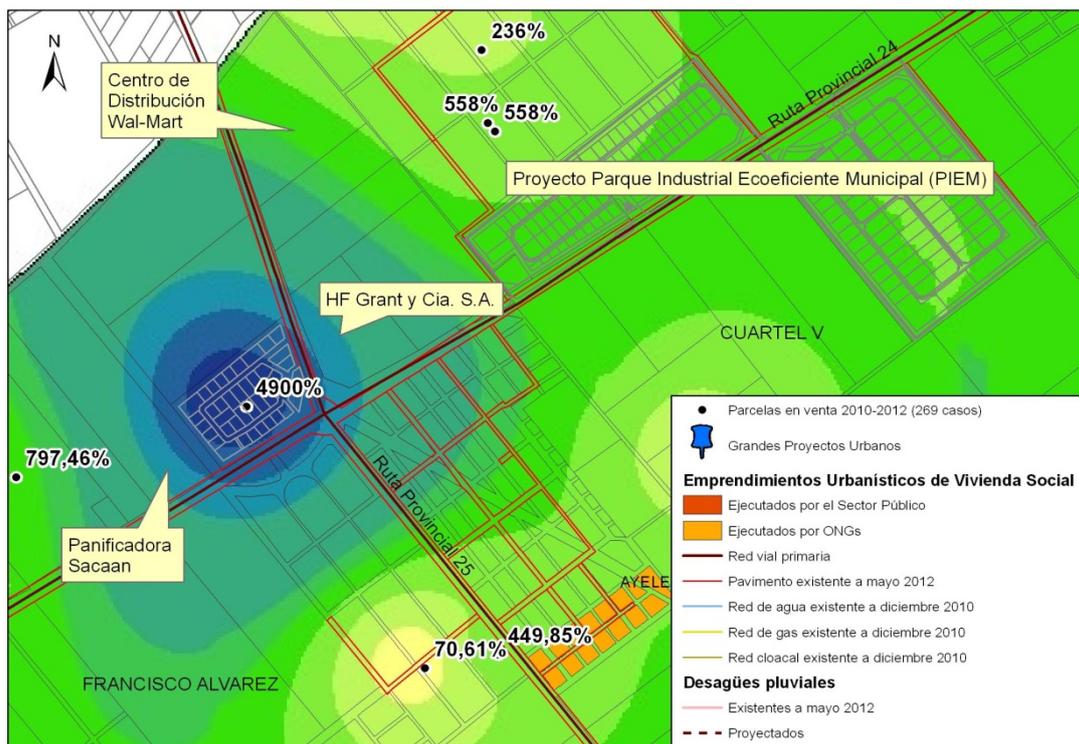
En esta oportunidad la variación relativa es del 1.512,90%. Se trata de una parcela de 2 hectáreas y media de superficie, sin servicios de infraestructura

como agua o cloaca. Se encuentra a la venta desde enero de 2012 y, según el texto del aviso, su uso a dicha fecha era un vivero, si bien se encuentra en “zona industrial” (citando nuevamente la publicación). Antes del cambio de Código, el terreno estaba en área Rural, zona Industrial 2. Luego de la actualización, mantuvo la zona I2 pero el área pasó de Rural a Complementaria. Al respecto, el funcionario municipal comentó que *“las zonas industriales no van en áreas rurales sino que tienen que estar en áreas acordes con la actividad que se pretende desarrollar. Al cambiar la zona industrial al área Complementaria le estamos mejorando los indicadores de FOS, FOT y densidad”*. El precio de venta actual es US\$ 375.000, es decir US\$ 15 por metro cuadrado, mientras que el valor en 1997 era US\$ 23.344 = US\$ 0,93 / m², con lo cual la diferencia relativa es de más de 1.000%.

4.2.4.3. Conversión de usos potenciales en usos efectivos

En la localidad de Cuartel V en el cruce de las Rutas 24 y 25 se encuentra un terreno con una de las más altas variaciones relativas entre su valor de 1997 y 2010-2012 de toda la base de datos: allí se radicó el Parque Industrial del Oeste, de iniciativa privada (**Mapa 4.28.**).

Mapa 4.28. Predio del Parque Industrial del Oeste, Cuartel V.



Este emprendimiento fue desarrollado en 2009 en una localización estratégica, la intersección de dos Rutas Provinciales, próximo a autopistas de intenso tránsito con salida rápida al Acceso Oeste como las Rutas Nacionales 8 y 9 y la Provincial 6 transformada en Autopista. En el entorno se encuentran otros establecimientos como la panificadora Sacaan, una empresa de obras viales como HF Grant y Cia. S.A. y el Centro de Distribución de la cadena de supermercados Wal-Mart, primer centro logístico de la empresa en todo el país. Asimismo este Parque Industrial se ubica a pocas cuadras de otro emprendimiento en trámite, de iniciativa pública: el Parque Industrial Ecoeficiente Municipal (PIEM, dibujado en línea gris), con una superficie aproximada de 100 hectáreas y en el cual se prevé la radicación de 200 pequeñas y medianas empresas o PyMEs. Consultado al respecto, el funcionario explicó que *“en Moreno la industria tiende a ubicarse en lugares cerrados, empezó a haber lugares como éste (el Parque Industrial del Oeste) y otros que vienen en camino. Pongo al mismo nivel a las logísticas, que también se ven beneficiadas por la accesibilidad. La zona de Pfizer (en Trujui, con una nueva zonificación “Industrial 2 A.I. - Agrupamiento Industrial”) sin duda va a ser un impulso muy grande”*. Asimismo en una nota del Diario La Nación en

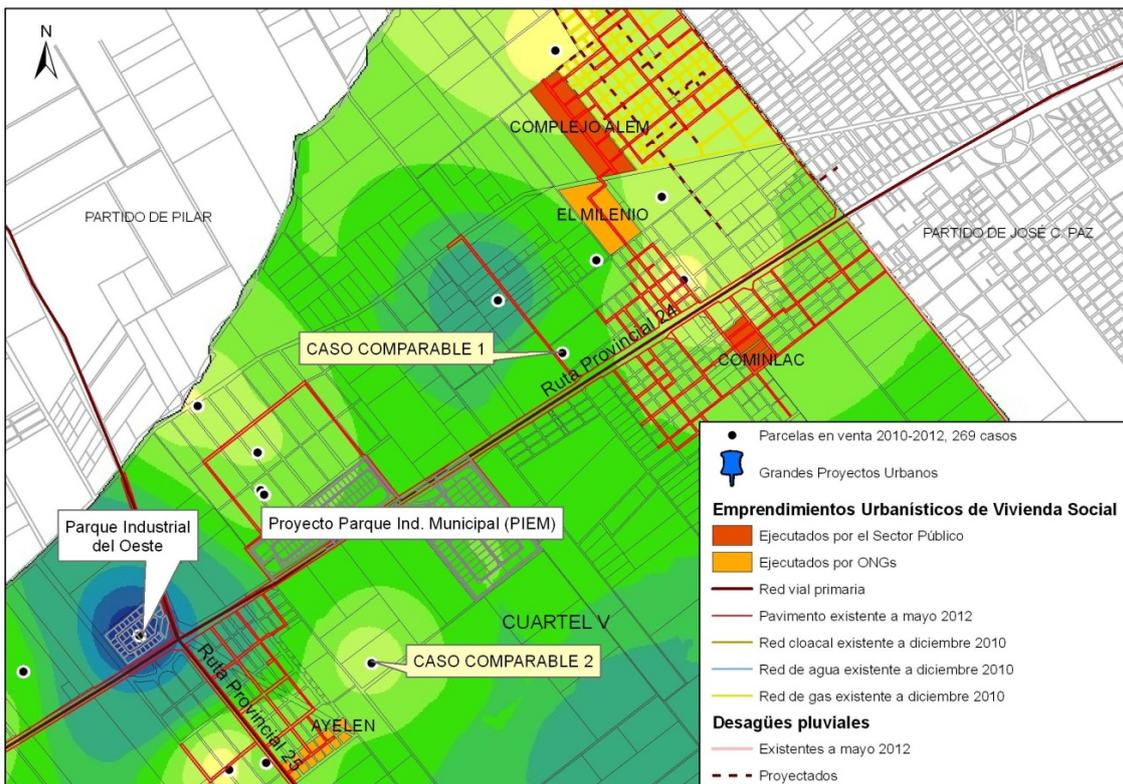
septiembre de 2010, el comercializador de las parcelas en el Parque Industrial del Oeste lo describe como *“una opción para el mercado de la zona, debido a la falta de galpones para esta actividad y la demanda insatisfecha que advertimos”*.

Según los datos relevados la variación relativa es del 4.900%. Previo a la radicación del Parque la parcela tenía una superficie de 14,56 hectáreas y su valor en 1997 era US\$ 119.145, poco menos de un dólar por metro cuadrado (US\$ 0,81 / m²). El emprendimiento se ubica en un sitio donde el Código de Zonificación de 1990 ya permitía la radicación de estos emprendimientos por ser zona Industrial 2, sin embargo recién en el año 2009 se materializó el uso efectivo. Luego del cambio de zonificación el área pasó de Rural a Complementaria, manteniendo zona I2. El precio de venta de los lotes en este Parque Industrial, según el artículo citado, era de \$ 240,00 por metro cuadrado, que de acuerdo con la cotización del dólar en aquel momento (septiembre de 2010, US\$ 1,00 = \$ 3,96)²² equivalían a US\$ 60,60 el m². Posteriormente en diciembre de 2011, como parte del relevamiento de terrenos para este trabajo, se registraron lotes de 2.400 m² a la venta en US\$ 35,00 el m², es decir un precio total de US\$ 84.000 cada uno.

Para conocer la valorización producida por la conversión del uso potencial en uso efectivo, se tomaron dentro de la base de datos otras parcelas en venta en la zona, consideradas comparables al caso en estudio en cuanto a superficie y localización y que también cuentan con aptitud normativa para uso industrial, la cual a la fecha no se ha materializado (**Mapa 4.29.**).

²² Fuente: Banco Central de la República Argentina.

Mapa 4.29. Casos comparables al Parque Industrial del Oeste, Cuartel V.



El **Caso comparable 1** está compuesto por 16 terrenos que se venden en forma separada o en block como un “*loteo industrial*”, de acuerdo con el texto del aviso, totalizando 7 hectáreas con muy buena accesibilidad, a una cuadra de la Ruta 24 y con frente a una calle pavimentada. No cuenta con servicios de agua ni cloaca. Previo al cambio de Código el área era Rural, zona Industrial 2. La nueva norma le asignó área Complementaria, cambiando a Industrial 1. Su valor total en 1997 era US\$ 140.182 (US\$ 1,95 el m²), mientras que el precio actual total es US\$ 1.080.000 (US\$ 15,42 el m²), por lo que la variación relativa entre ambos es del 669,23%.

Por su parte, el **Caso comparable 2** es un solo terreno de 13 hectáreas de superficie ubicado a 5 cuadras de Ruta 24 y a 8 de Ruta 25, con acceso a calles pavimentadas. No tiene servicios de agua ni cloaca. Antes de la actualización del Código tenía asignada área Rural, zona Industrial 2, mientras que con la nueva norma el área es Complementaria sin cambio de zona. El terreno de este Caso 2 salió a la venta en junio de 2010 a US\$ 450.000 = US\$

3,46 el m², teniendo un valor en 1997 de US\$ 114.074 (US\$ 0,87 por m²). Por lo tanto, su variación relativa asciende a 293,18%.

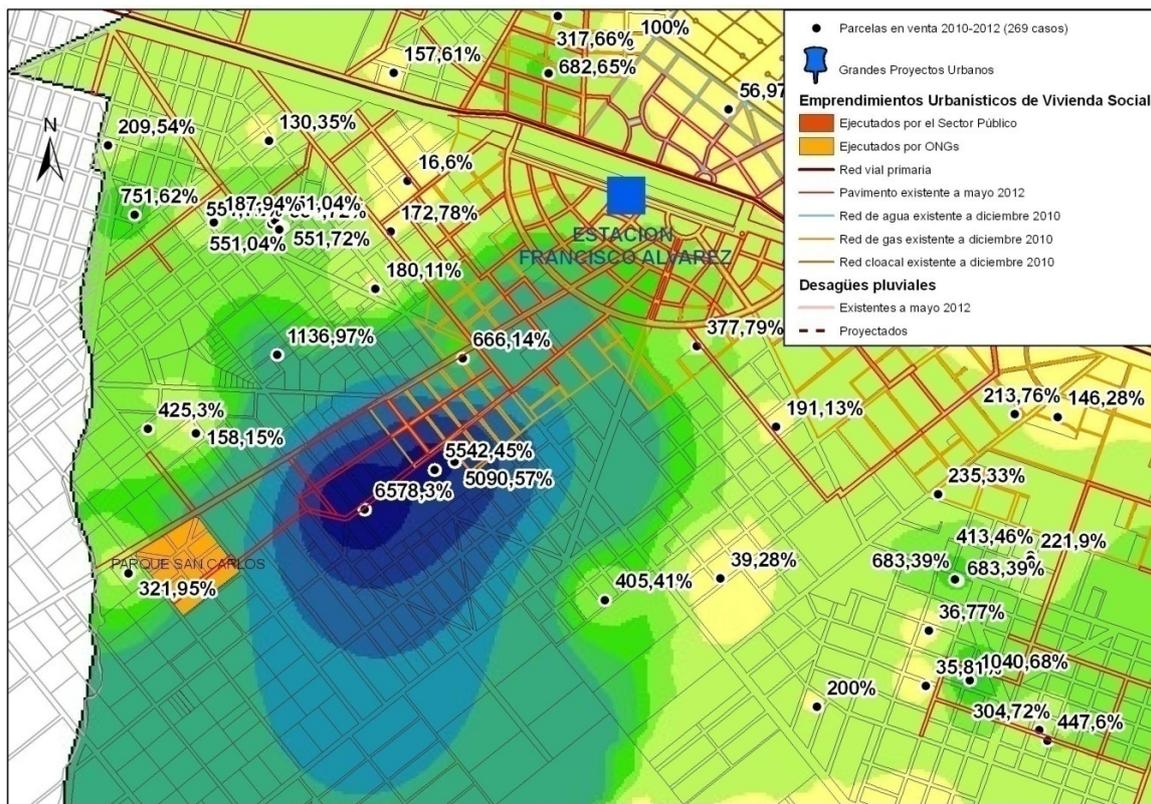
Los dos casos se resumen en el siguiente cuadro:

Caso	Superficie (m ²)	Código anterior		Código nuevo		Precio total (US\$)	Precio promedio ponderado de los dos casos (US\$ / m ²)
		Área	Zona	Área	Zona		
1	70.000 (7 ha)	Rural	I2	Comp.	I1	1.080.000	7,65
2	130.000 (13 ha)	Rural	I2	Comp.	I2	450.000	
Total	200.000 (20 ha)					1.530.000	

Si a los US\$ 7,65 / m² de la última columna se les resta el precio al cual se comercializaban los lotes en el Parque Industrial del Oeste al momento de su desarrollo, US\$ 60,00 / m², se obtienen US\$ 52,35 / m². A esta diferencia se la puede llamar **valorización bruta**. Luego, si a esta cifra se le sustrae el costo de urbanización, es decir el costo de dotar al Parque de los servicios de infraestructura para funcionar, se obtiene la **valorización neta**. En este caso, según el funcionario entrevistado el costo de urbanización ronda los US\$ 12 / m², con lo cual se puede hablar de una valorización neta de US\$ 40,35 / m² de las parcelas afectadas a este nuevo emprendimiento industrial, en comparación con aquellas cuyo uso apto sigue siendo potencial.

Otro ejemplo de materialización de usos potenciales del suelo, en este caso residencial, se encuentra al sur de la localidad de Francisco Álvarez. Allí se ubica el terreno de mayor variación relativa de toda la base de datos: una parcela rural donde se generaron dos loteos abiertos: La Reserva I y II (**Mapa 4.30.**).

Mapa 4.30. Loteos residenciales La Reserva I y II, Francisco Álvarez.



Estas nuevas urbanizaciones se encuentran sobre una calle pavimentada, próximas al tendido de la red de gas. A pocas cuadras se localiza Parque San Carlos, un plan de lotes con servicios realizado por la Asociación Civil Madre Tierra. La superficie original de la parcela eran 9,23 hectáreas y su valuación en 1997 US\$ 97.921 = US\$ 1,06 / m². Pevio a la actualización del Código el predio tenía zona Residencial 3. Luego pasó a Residencial 2 sin cambio de FOT = 1. En abril de 2011 se registra la preventa de lotes según el siguiente detalle: en La Reserva I se generan 71 nuevas parcelas de entre 340 y 380 m². Un terreno de 340 m² se vende a US\$ 23.860 = US\$ 70,17 / m². Es decir que la diferencia porcentual entre el valor de 1997 y 2010-2012 asciende al 6.578,30%. Por su parte, en La Reserva II hay 87 lotes a la venta con una superficie de entre 360 y 420 m². Un terreno de 420 m² se adquiere por US\$ 25.000, es decir US\$ 59,52 el m². De esta forma, considerando la valuación de 1997 de la parcela indivisa (US\$ 1,06 / m²), se obtiene una variación relativa entre dicho valor y el precio actual del 5.542,45%.

Los casos analizados, referidos tanto al cambio de zonificación como a la conversión de usos potenciales del suelo en usos efectivos, dan cuenta de la validez de la hipótesis planteada. En virtud de ello, es posible afirmar que la actualización del Código implica un incremento en los valores del suelo dados ciertos cambios de uso que generan mayores rentas y también nuevos parámetros urbanísticos que permiten un mayor potencial constructivo, en la medida que la nueva norma canaliza una demanda insatisfecha de suelo con determinada aptitud de uso o indicadores.

5.

Reflexiones finales

Esta tesis de Maestría en Economía Urbana constituye una primera aproximación al conocimiento del mercado de suelo en el Municipio de Moreno y del impacto de ciertas políticas y acciones públicas sobre el mismo. En este capítulo se exponen a modo de síntesis algunas reflexiones surgidas del desarrollo del trabajo, a la vez que una serie de interrogantes que también se desprenden del mismo y ameritan ser abordados como futuras líneas de investigación.

En principio, considerando que el precio de un terreno depende fundamentalmente de las externalidades que lo caracterizan en el contexto urbano y marginalmente de atributos que le son propios, existen elementos suficientes como para considerar que las intervenciones públicas estudiadas han generado una valorización del suelo donde han tenido lugar y su área de influencia, tanto en términos absolutos como relativos en función de las dinámicas territoriales propias de cada sector de la ciudad. Funcionando entonces las intervenciones territoriales del Estado como factores que contribuyen a determinar el valor de la tierra y su evolución, o lo que es lo mismo, el valor de cada localización.

De esta forma, el área central ha recibido un programa de obras como parte de una política pública de reestructuración y reorganización del principal centro urbano del Partido, donde se concentra una importante cantidad de población en virtud de las actividades administrativas, económicas, culturales, de servicios y transportes que lo vinculan con el resto del Distrito y la Región. Estas intervenciones en su conjunto han generado una serie de rentas diferenciales de vivienda y comercio, derivadas entre otros factores del mayor aprovechamiento del potencial edificable (“constructibilidad”) de los terrenos, lo cual ha provocado aumentos en los valores unitarios absolutos de suelo.

En cuanto al resto de las intervenciones públicas, su impacto sobre los precios del suelo se ha analizado mediante variaciones relativas, dado que se localizan en zonas periféricas de la ciudad donde los valores de la tierra son más bajos que en el resto del Partido y aumentan significativamente en términos porcentuales debido a otro tipo de acciones públicas que las desarrolladas en áreas céntricas. Así, los emprendimientos de vivienda social se han localizado en zonas con un bajo nivel de consolidación urbana, trayendo aparejada la expansión de los servicios de infraestructura y equipamientos, con lo cual han promovido la valorización de las áreas próximas. En este sentido, se ha tratado en el presente trabajo la cuestión de las expectativas de renta diferencial que los propietarios de los terrenos afectados a futuros planes de vivienda esperan obtener como resultado de la valorización por las obras públicas a realizar, sin que el Estado cuente con instrumentos que aumenten la disponibilidad de suelo a fin de sostener una política de soluciones habitacionales acorde con la demanda.

Otra obra cuyo impacto en los precios de los terrenos se analizó en términos relativos fue la extensión de las redes de agua y cloaca, también en zonas donde se asentaba la población sin ninguno de esos servicios, habiendo mejorado la calidad de vida de los habitantes y la consolidación de núcleos urbanos, pudiendo verificar luego del análisis que estos factores redundaron en un aumento de los valores de suelo, en virtud de las rentas diferenciales que generan las obras.

Finalmente se ha estudiado la influencia de la actualización del Código de Zonificación sobre los precios de los terrenos, también a través de variaciones relativas, pudiendo detectar aquí las más elevadas de toda la serie. Las diferencias porcentuales más significativas entre valores previos y posteriores a la modificación de la norma se debieron al cambio de zonificación rural a urbana o de rural a industrial, en virtud de que “los mayores incrementos en los precios (plusvalías) se producen mediante las decisiones públicas que cambian el uso de la tierra” (Urriza, 2003: 26), las cuales generan importantes rentas diferenciales en función del aumento de la “fertilidad” de los terrenos, en este caso sus nuevos potenciales de uso y su “constructibilidad”. Esta significativa

valorización del suelo producto de la actualización normativa en los intersticios de áreas rurales y complementarias, donde existe una vacancia de grandes parcelas sin subdividir, indica la presencia de un fuerte componente especulativo por parte de propietarios que capitalizan los beneficios provenientes de la intervención pública, en este caso el cambio de Código. Se ha estudiado asimismo el impacto de la materialización de usos sobre los precios del suelo, en parcelas donde el Código de Zonificación anterior ya admitía usos residenciales o industriales pero éstos no se hicieron efectivos hasta que los desarrolladores lo consideraron oportuno, en virtud de las mayores rentas diferenciales que esperaban obtener luego de las inversiones de capital. Se han producido entonces importantes aumentos en los precios del suelo en términos relativos como consecuencia de esta conversión de usos potenciales en efectivos.

Luego de sintetizar las conclusiones extraídas de la investigación, se consideró pertinente mencionar algunos interrogantes, cuyo tratamiento en un trabajo posterior constituiría una continuidad de lo realizado hasta aquí.

En línea con el tema central de la presente tesis, se entiende necesaria la intervención del Estado en el ámbito urbano a través de diversas políticas y acciones, con el objeto de asegurar el bienestar de la comunidad por sobre el interés individual y garantizar el buen funcionamiento de la ciudad. De lo contrario, la libre operatoria del mercado de suelo en ausencia de regulación tiene un importante impacto negativo sobre el territorio, el cual se materializa de diversas formas como se comentó en el marco teórico. Al respecto, el sector público cuenta con una serie de herramientas para intervenir en el mercado de tierras, cada una con distintos alcances y objetivos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las anteriores formas de intervención pública territorial generan incrementos de valor de la tierra (plusvalías) que, de no aplicar el Estado los instrumentos adecuados para su recuperación, podrían producir una distribución inequitativa de la renta urbana con efectos indeseados sobre la ciudad en su conjunto y en especial perjuicio de los más carenciados. Es así como por ejemplo, la asignación de tipos e intensidades de uso del suelo afecta las expectativas que motivan a los propietarios intentar capitalizar en el

presente el flujo de rentas esperado en el futuro (Baer, 2010: 34). Del mismo modo, la producción de suelo urbanizado a través de la extensión de las redes de servicios básicos, si no es acompañada por otras medidas complementarias que estimulen la oferta de suelo, podrían llevar a la especulación en virtud de la perspectiva de mayor valor futuro que llevaría a los dueños de la tierra a retenerla fuera del mercado (Urriza, 2003: 27). Similares reflexiones podrían realizarse acerca de la posible capitalización privada de externalidades positivas derivadas de los Grandes Proyectos Urbanos en el área central y los programas de vivienda social.

Dados estos importantes aumentos en los precios de terrenos luego de las intervenciones públicas analizadas y las consecuencias de su total apropiación privada, cabe plantearse la necesidad de implementar instrumentos para recuperar esas plusvalías, redistribuirlas y reinvertirlas en otras áreas menos beneficiadas de la ciudad, de manera tal de propiciar el acceso a las oportunidades urbanas para todos los habitantes (Urriza, 2003: 121). Algunos de esos instrumentos son reconocidos en la normativa provincial como la Ley de Acceso Justo al Hábitat, de reciente sanción (diciembre de 2012) y en vías de reglamentación, la cual define en su articulado una serie de hechos generadores de participación municipal en valorizaciones inmobiliarias producto de la acción urbanística, muchos de los cuales han sido analizados en este trabajo, como así también los criterios para su exigibilidad y pago. Otras legislaciones a nivel latinoamericano también recogen estos conceptos, como la Ley 388 en Colombia o el Estatuto de la Ciudad en Brasil, constituyendo avances en la materia dado que aún hoy en muchas ciudades el proceso de recuperación de plusvalías enfrenta limitaciones técnicas y políticas por ser considerado un atropello a la propiedad privada, entre otras cuestiones.

La captación de valorizaciones inmobiliarias puede realizarse a través de mecanismos tributarios. Al respecto cabe destacar que en el presente trabajo se ha utilizado la estructura de valores fiscales del año 1997 para representar los precios del suelo anteriores a las intervenciones públicas. Dicha estructura sigue en la actualidad en uso como base imponible de las tasas municipales, habiéndose detectado a lo largo de esta investigación una amplia brecha entre

la misma y la estructura de precios actuales de la tierra, mayormente en las áreas periféricas de la ciudad. Con lo cual, contar con una estructura de valuaciones fiscales que representen la realidad actual del mercado inmobiliario con la menor cantidad posible de desajustes es un avance hacia la equidad en la distribución de la renta proveniente del desarrollo urbano. Asimismo, otro instrumento impositivo son los tributos por participación en plusvalías, del cual la experiencia colombiana puede servir de base para su aplicación.

Otra cuestión vinculada con lo anterior consiste en la posibilidad de aplicar herramientas no tributarias, lo cual se relaciona con la evaluación de los procesos que actualmente desarrolla el Municipio a través del IDUAR: incorporación de tierra ociosa al patrimonio comunal a través de diversas figuras legales; adquisición directa de tierras consideradas estratégicas por su localización en la ciudad (entre otros atributos); regularización de títulos de propiedad; Transferencia de Capacidad Constructiva FOS-FOT en el marco de la actualización del Código de Zonificación o el aprovechamiento de las tierras públicas en emprendimientos como los Grandes Proyectos Urbanos, cuestión de la que también sirve de ejemplo el Municipio de Rosario con el Frente de Renovación Urbana en el barrio Pichincha.

Para finalizar, según una cita al principio del marco teórico, cualquier política sobre el espacio urbano debe ser entendida como parte de la política económica-social. Como afirma Trivelli (2004: 27), la suma de los intereses particulares no lleva a la construcción de la ciudad, y menos aún a través de la libre operatoria del mercado, con lo cual, de no concertar acuerdos que subordinen los intereses individuales al bienestar de la comunidad, las ciudades quedan expuestas a situaciones con un grave potencial de conflicto. El Estado tiene así una responsabilidad indelegable de ordenar y orientar el desarrollo urbano, apuntando a que la población alcance estándares admisibles de habitabilidad. Ello sólo es posible si la tierra se usa en interés de la sociedad en su conjunto, gestionando el reparto igualitario de los costos y beneficios del proceso de urbanización y la reinversión de la riqueza producida por el esfuerzo de la comunidad. Haciendo valer antes que nada el derecho a la ciudad, de todos y para todos.

6.

Bibliografía

ANDRADE et al, 1995. *Proyecto de Investigación: Estudio de localización de las actividades económicas en el Área Metropolitana, diagnóstico de la evolución económica reciente y dinámica sectorial a nivel local. Informe Final, Diagnóstico Económico Sectorial: Partido de Moreno*. Informe CONAMBA, Buenos Aires, Argentina.

BAER, Luis, 2010. *Mercados de suelo, desarrollo inmobiliario y acceso residencial. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el proceso de valorización inmobiliaria en el período 2003-2008*. Tesis de Maestría en Economía Urbana presentada ante la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.

BARENBOIM, C.; DUARTE, J. y FINCK, N., 2011. *Captación de plusvalías en el Frente de Renovación Urbana del barrio Pichincha, Rosario – Argentina (2003 – 2010)*. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, Año II N° 3. Primer Semestre, pp. 15-39.

BONILLA O., Liliana y GALEANO L., Juber, 2000. *La aplicación de nuevos instrumentos de captura de plusvalía en Colombia. Estudio de caso Desepaz – Cali*. Reporte de investigación, Lincoln Institute of Land Policy.

CASANOVA, Rosario, 2005. *Reconocimiento de los efectos de intervenciones territoriales en los valores del mercado inmobiliario. Caso Montevideo*. Resumen de Tesis de Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano presentada ante la Facultad de Arquitectura de la Universidad Mayor de la República, Uruguay.

CICCOLELLA, Pablo, 2002. “La metrópolis postsocial: Buenos Aires, ciudad – rehén de la economía global” en *Actas del Seminario Internacional “El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado. Una mirada a Europa y América Latina”*, Barcelona, 4, 5, y 6 de junio de 2002, organizado por Institut Catala de Cooperació Iberoamericana – Institut d’Estudis Territorials – Pontificia Universidad Católica de Chile.

- CLICHEVSKY, Nora, 2007. *La tierra vacante "revisitada". Elementos explicativos y potencialidades de utilización*. Cuaderno Urbano N° 6, Cuaderno Urbano, Diciembre, N°6, pp. 195-220, Resistencia, Argentina.
- CLICHEVSKY, N.; PRÉVOT SCHAPIRA, M. F. y SCHNEIER, G., 1990. *Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires. El caso del Municipio de Moreno*. CEUR-CREDAL, Buenos Aires, Argentina.
- DROMI, Roberto, 1987. *Derecho Urbanístico Argentino*. Conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), Madrid, España.
- DUARTE, Juan Ignacio, 2006. *El mercado de suelo en la ciudad de Buenos Aires. Análisis crítico de su funcionamiento y su relación con la estructura urbana y las políticas públicas del Gobierno de la Ciudad*. Memoria de Licenciatura en Urbanismo, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina.
- DUARTE, Juan Ignacio, y DEL RIO, Juan Pablo, 2009. "Las modalidades de gestión del suelo y la localización de la vivienda social en el marco de los Programas Federales de Vivienda 2003-2009 en el Conurbano Bonaerense", en Di Virgilio, Mercedes et al (Comp.), 2011. *La cuestión urbana interrogada: transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. Ed. Café de las Ciudades, Buenos Aires, Argentina.
- FERNÁNDEZ, Leonardo, 2010. *Censo 2010. Somos 14.819.137 habitantes en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina.
- GARAY, Alfredo, 1998. "El borde periurbano", en *Infraestructura Metropolitana*. Módulo 115 de la Carrera de Especialización en Gestión Ambiental Metropolitana (GAM), Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) – Universidad de Buenos Aires (UBA) / Politécnico de Milán, Buenos Aires, Argentina.
- GARCÍA JIMÉNEZ, Sara, 2005. *Apunte: El enfoque neo-clásico de la organización espacial y el mercado de suelo*. Texto preparado para el curso de Educación a Distancia sobre Mercados de Suelo Urbano en Ciudades Latinoamericanas, Lincoln Institute of Land Policy.
- HALL, Peter, 1965. *Las grandes ciudades y sus problemas*. McGraw-Hill, Madrid, España.

JARAMILLO, Samuel, 2003. *Los fundamentos económicos de la “participación en plusvalías”*. Extracto del documento homónimo preparado para el CIDE Universidad de Los Andes – Lincoln Institute of Land Policy.

JARAMILLO, Samuel, 2009. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Universidad de Los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes, 2da. Ed., Bogotá, Colombia.

LLOP i TORNÉ, Josep María (Editor-Coordenador), 2005. *Instrumentos de redistribución de la renta urbana*. URB-AL / Ajuntament de Lleida, España.

MERKLEN, Denis, 1997. *Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio: entre las condiciones y las prácticas*. Revista Sociedad N° 11, pp. 21–64, Facultad de Ciencias Sociales – UBA, Buenos Aires, Argentina.

MICIELI, Alejandro, 2003. “Una experiencia de gestión local del territorio en el Municipio de Moreno. Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR)”, en Borthagaray, Juan Manuel; María Adela Igarzábal de Nistal y Olga Wainstein-Krasuk, 2005. *Hacia la gestión de un Hábitat Sostenible*. Ed. Nobuko, Buenos Aires, Argentina.

MORALES SCHECHINGER, Carlos, 2004. “Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías”, en *La renta del suelo, las finanzas urbanas y el municipio mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México, México.

REESE, Eduardo, 2010. “La especulación explica todos los males del crecimiento en la región metropolitana”, en *Informe Digital Metropolitano N° 77*, Fundación Metropolitana, Buenos Aires, Argentina.

RICARDO, David, 1959. *Principios de Economía Política y de Tributación*. Fondo de Cultura Económica, México.

SABATINI, Francisco, 2000. *Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial*. Revista EURE, Mayo, Vol. XXVI, N° 77. Pontificia Universidad Católica de Chile.

SMOLKA, Martim, 2003. “Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra”, en *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Capítulo II, Lincoln Institute of Land Policy (2006).

SMOLKA, M. y AMBORSKI, D., 2000. *Captura de plusvalías para el desarrollo urbano: Una comparación inter-americana*. Lincoln Institute of Land Policy.

- SMOLKA, M. y FERNÁNDEZ, E., 2004. *Regularización de la tierra y programas de mejoramiento*. Revista Land Lines, Julio, Vol. 16, N° 3.
- TORRES, Horacio, 1993. *El mapa social de Buenos Aires 1940–1990*. FADU – UBA, Buenos Aires, Argentina.
- TORRES, Horacio, 2001. *Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990*. Revista EURE, Mayo, Año / Vol. XXVII, N° 80. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- TODARO, Rosalía, 1978. *La renta de la tierra: Algunos antecedentes teóricos*. Revista EURE, Julio, Año / Vol. V, N° 15. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- TRIVELLI, Pablo, s/d. “Comportamiento de los mercados de suelo y mecanismos de intervención urbana”, en *La Visión Urbanística de los recursos municipales. Aportes para el financiamiento autónomo del desarrollo urbano*. Memoria del Vº Seminario Internacional de la Unidad Temática de Desarrollo Urbano de la Red Mercociudades. Municipalidad de Malvinas Argentinas, Buenos Aires, Argentina.
- TRIVELLI, Pablo, 1982. *Accesibilidad al suelo urbano y la vivienda por parte de los sectores de menores ingresos en América Latina*. Revista EURE, Año / Vol. IX, N° 26. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- TRIVELLI, Pablo, 2004. *Realidades y desafíos de la ciudad latinoamericana a principios del siglo XXI: equidad, competitividad, sustentabilidad y gobernabilidad*. S/d, Santiago de Chile.
- TRIVELLI, Pablo, 2006. *Algunos antecedentes para un análisis del mercado de suelos urbano*. S/d, Santiago de Chile.
- TRIVELLI, Pablo, 2006. *Sobre el debate acerca de la política urbana, la política de suelo y la formación de los precios de la tierra urbana en el Gran Santiago, antecedentes teóricos y empíricos*. S/d, Santiago de Chile.
- URRIZA, Guillermina, 2003. *El mercado del suelo urbano en Bahía Blanca, Argentina. La consolidación de un modelo de crecimiento urbano de diferenciación socioespacial*. Tesis de Maestría en Desarrollo Urbano presentada ante el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Fuentes documentales

DIRECCION PROVINCIAL DE ORDENAMIENTO URBANO Y TERRITORIAL, Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*. 1ª ed. - 2005, Buenos Aires, Argentina.

IDUAR, 2010, *Refuncionalización y puesta en valor del Ex Instituto Mercedes de Lasala y Riglos*. Municipio de Moreno, Buenos Aires, Argentina.

IDUAR, 2011, *Centro de Tránsito Moreno (Área Central)*. Municipio de Moreno, Buenos Aires, Argentina.

IDUAR, 2011, *Código de Zonificación*. Municipio de Moreno, Buenos Aires, Argentina.

INDEC, 2003, *Qué es el Gran Buenos Aires*. Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Producción, Buenos Aires, Argentina.

INDEC, 2005, Censo Nacional Económico. www.indec.mecon.gov.ar

INDEC, 2009, Encuesta Permanente de Hogares. www.indec.mecon.gov.ar

INDEC, 2010, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Resultados definitivos. www.indec.mecon.gov.ar

LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Ley N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. Buenos Aires, Argentina.

MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA, Programa para la Inversión Sustentable en Infraestructura para la Provincia de Buenos Aires, 2009. *Informe Ambiental Proyecto Red de Desagües Cloacales Las Catonas –Zona 1–*. Buenos Aires, Argentina. www.ec.gba.gov.ar

MUNICIPIO DE MORENO, 1986, Ordenanza N° 1.580 S/ Venta de predios fiscales. Buenos Aires, Argentina.

MUNICIPIO DE MORENO, 1994, Ordenanza N° 3.837 S/ Fondo Municipal para la Tierra y la Vivienda de Interés Social. Buenos Aires, Argentina.

MUNICIPIO DE MORENO, 2001, Ordenanza N° 939 S/ Declaración de Interés Público Local la Promoción de Acciones Judiciales de “Vacancia por Abandono de Inmuebles”. Buenos Aires, Argentina.

MUNICIPIO DE MORENO, 2008, Ordenanza N° 3.707 S/ Actualización del Código de Zonificación de la Municipalidad de Moreno. Buenos Aires, Argentina.

SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO, Ministerio de Desarrollo Urbano, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2012. *Distribución territorial del precio de oferta de terrenos en la Región Metropolitana de Buenos Aires.* www.ssplan.buenosaires.gob.ar

SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. *1816-2016 Argentina del bicentenario. Plan estratégico territorial. Avance 2008: Proceso de construcción conducido por el Gobierno Nacional, mediante la formación de consensos, para el despliegue territorial de la inversión pública.*- 1ª ed. - Buenos Aires, Argentina.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO, 2009. *Estudio de Factibilidad.* Buenos Aires, Argentina.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO, 2010. *Proyecto Institucional. I Parte Cuerpo General.* Buenos Aires, Argentina.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO, 2011. *Plan Maestro de Intervención para el desarrollo edilicio, equipamiento e infraestructura de la Universidad Nacional de Moreno.* Buenos Aires, Argentina.

Artículos periodísticos

Diario Clarín, suplemento Zonal (Moreno / Gral. Rodríguez / Luján), 10/10/2010. "Ya casi fueron vendidas todas las casonas del centro de Moreno Sur".

Diario La Nación, suplemento Clasificados, 27/09/2010. "Zona con demanda y nuevos parques".

Diario Página/12, suplemento Economía, 28/12/2009. "Beneficios de propietario VIP".

7. Anexos

Anexo I: Nota Diario Clarín 10/10/2010

DOMINGO 10 DE OCTUBRE DE 2010 // MORENO / GENERAL RODRIGUEZ / LUJAN // CIUDAD // CLARIN // 3

ciudad

Open Door: llega la Anasa
La nueva oficina atenderá los martes en la Delegación Municipal de la calle Corrientes. Se podrá gestionar la asignación por hijo y realizar trámites previsionales. Informes al 02323-486011.

LOS CAMBIOS QUE VIENEN
LA MAYORÍA SON CONSTRUCCIONES DE 20 AÑOS, MUY DETERIORADAS

Ya casi fueron vendidas todas las casonas del centro de Moreno Sur

Entre la vía, Asconapé, Aristóbulo del Valle e Ituzaingó hay ocho lotes en obra, dos demoliciones y cuatro a la venta.

Por el nuevo Código de Zonificación, allí podrán construir edificios de seis pisos o modernos complejos comerciales.

Marina Dupertu
@marinadupertu

EL CENTRO URBANO DE MORENO SUR ESTÁ CAMBIANDO. El nuevo Código de Zonificación que fue presentado el martes pasado, aunque ya estaba en vigencia desde marzo, fue el último cambio que la zona necesitaba para subirse al tren de la modernización. En estos días, el cambio se hace visible y notorio: ya casi no quedan las clásicas casonas en pie en el centro de Moreno Sur. Y las pocas que sobreviven están camino a transformarse o desaparecer. En su lugar se podrán ver edificios de hasta 18 metros (seis pisos) o complejos comerciales (ver **Buscan cuidar...**)

Actualmente, sólo en las cinco manzanas del centro urbano comprendidas entre las calles Asconapé, Aristóbulo del Valle, Ituzaingó y la vía del ex ferrocarril Saenziente hay ocho terrenos en obra, cuatro casonas en venta y dos demoliciones en marcha. Algunos de estos serán edificios de departamentos, pero también habrá nuevos emprendimientos comerciales que alimentarán el consumo de aquellos nuevos vecinos que el barrio pronto comenzará a alojar, como el proyecto Don Nazare, sobre la calle Assef: tendrá locales y una cancha de fútbol techada.

"Moreno era una de las pocas ciudades que aún conservaba su fisonomía pueblerina", explica don Severino Pastura, de 65 años

ANTES: LA CASONA QUE HABÍA EN LA ESQUINA DE JOLY Y ASSEF

DESPUES: LA DEMOLICION Y EL OBRADOR QUE RODEA EL LOTE

EL NUEVO CODIGO Y EL ENTORNO DE LA PLAZA MORENO

Buscan cuidar el casco histórico

Las áreas urbanas son las que permiten los mayores emprendimientos inmobiliarios, según el nuevo Código de Zonificación, que fue elaborado durante 2009 y se puso en vigencia a comienzos de este año. Para Moreno Sur la altura máxima permitida es de 18 metros (aproximadamente 6 pisos de altura), pero rige una excepción, que busca preservar la escala de los edificios públicos y ese pequeño casco histórico. Por eso, para los frentes de las manzanas que rodean la Plaza Mariano Moreno, sólo se admite una altura máxima de 12 metros (entre tres y cuatro pisos). Otro factor a tener en cuenta es la densidad habitacional permitida: en esta zona, el límite son 800 personas por hectárea. Si bien rige desde marzo, el nuevo código fue presentado en sociedad el martes pasado en la Sociedad Italiana.

vecino del barrio de toda la vida y titular de la inmobiliaria que lleva su apellido. Y agrega: "Además de la posibilidad de construir en altura, las inversiones en ladrillos se diversifican, y aparecen propuestas como los fideicomisos, que en Moreno no existían".

Desde la puerta de Nervio Gym, en Aristóbulo del Valle y Vera, Gastón Cerati, encargado del lugar, ve cómo quitan las tejas de la casona de enfrente, que en pocos días será una montaña de escombros y polvo. "Dicen que esto es el progreso, pero me apena ver cómo desaparecen las construcciones antiguas. Aquí funcionó una vieja escuela y tratamos de conservar la fisonomía original", asegura. A Sandra Díaz, de Moreno Norte, la idea no la seduce: "Sería mejor que se mantenga el estilo histórico del barrio".

"En muchos casos se trata de construcciones que tienen un promedio de 80 años, y están muy deterioradas. Quedaron sinladas

EN NUMEROS

450
Es el valor promedio en dólares del metro cuadrado para los lotes que están en venta.

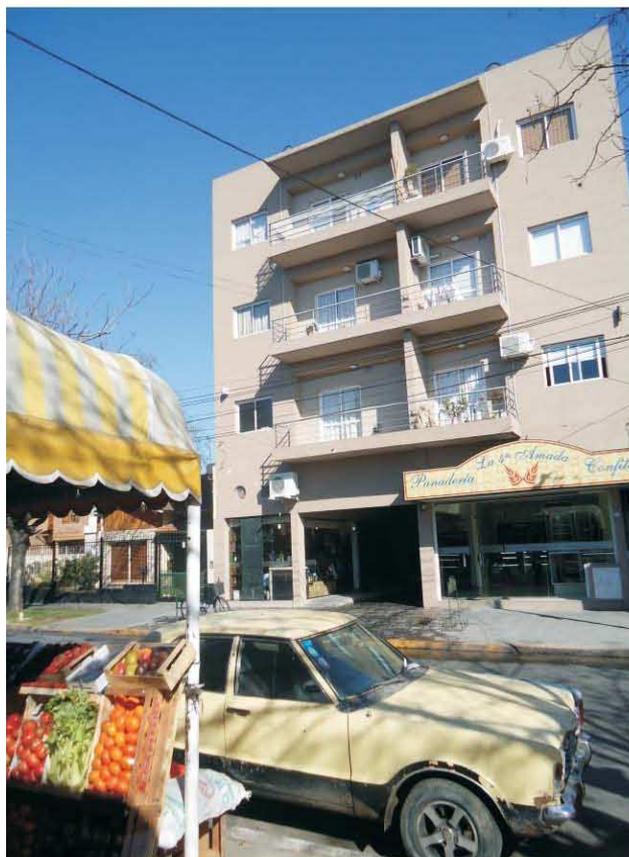
1.200
Es lo que costará, en promedio, el metro cuadrado en departamentos a estrenar.

en el casco urbano, y es más rentable venderlas para transformarlas en departamentos", sostiene Diego Domínguez, titular de la inmobiliaria homónima. Durante años, el lado Norte fue el elegido para las inversiones y desarrollos. "Pero la necesidad habitacional es alta. El Sur, que tradicionalmente había sido residencial, vuelve a ser la opción para instalarse", agrega Domínguez. Para las parejas jóvenes y familias que eligen la zona, también es una alternativa económica conveniente: el precio promedio por metro cuadrado en el Sur ronda los US\$ 1.200. Del lado Norte, actualmente, puede prepararse hasta los US\$ 1.450.

Los nuevos proyectos inmobiliarios se multiplicaron desde marzo, cuando fue aprobado el nuevo código de zonificación. "Había demandas insatisfechas en varias áreas en cuanto a lo que se permitía hacer. El centro de Moreno Sur tiene el 80% de cobertura de servicios básicos y siempre vivió muy poca gente. Ahora la idea es que cambie", asegura Alejandro Miceli, administrador del Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR), el ente municipal que nucleó el desarrollo del nuevo código. El aval para construir en altura en los centros, más la cobertura de servicios, dieron luz verde para los proyectos que ya están en marcha.

línea directa
envíenos su comentario
Por teléfono al (011) 4650-2866 o a zonificacion@clarin.com

Anexo II: Relevamiento fotográfico de edificios, IDUAR, septiembre de 2011



1. Uruguay e/ Independencia y Merlo



2. Uruguay e/ Independencia y Merlo



3. Belgrano e/ Merlo y Bartolomé Mitre



4. Alcorta Sur e/ Dr. Vera y Asseff



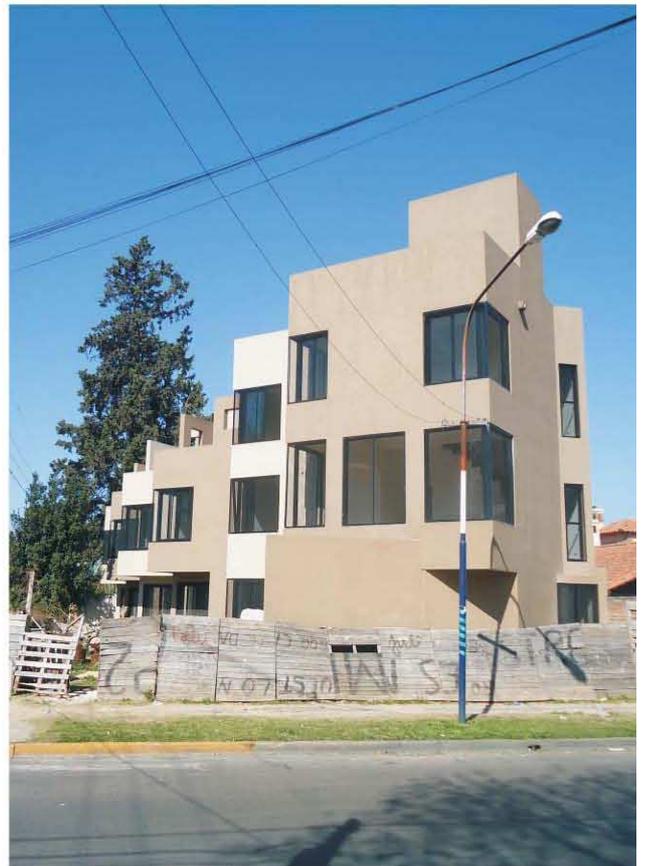
5. Belgrano e/ Bartolomé Mitre y Alcorta Norte



6. Alcorta Norte e/ Bouchard y Uruguay



7. Joly esq. Asseff



8. Ituzaingó esq. Aristóbulo del Valle



9. Joly esq. Ituzaingó



10. Martínez Melo e/ A. del Valle y L. N. Alem



11. Martínez Melo e/ A. del Valle y L. N. Alem



12. Martínez Melo e/ A. del Valle y L. N. Alem



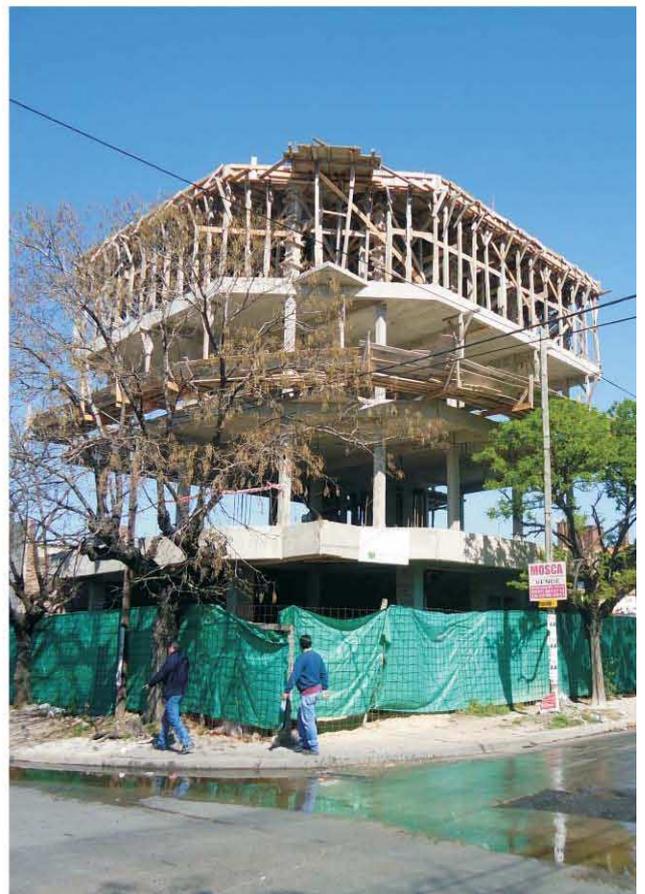
13. L. N. Alem e/ Martínez Melo y Asconapé



14. Tte. Ibáñez esq. Martínez Melo



15. Tte. Ibáñez esq. Martínez Melo



16. Saavedra esq. Posadas



17. Saavedra e/ Posadas y Zeballos



18. Saavedra e/ Posadas y Zeballos



19. Zeballos esq. Saavedra



20. Zeballos e/ Saavedra e Yrigoyen



21. Yrigoyen e/ Zeballos y Posadas



22. Yrigoyen e/ Zeballos y Piovano



23. Yrigoyen e/ Zeballos y Piovano



24. Piovano e/ Camilli y Rivadavia



25. Tucumán esq. Rivadavia



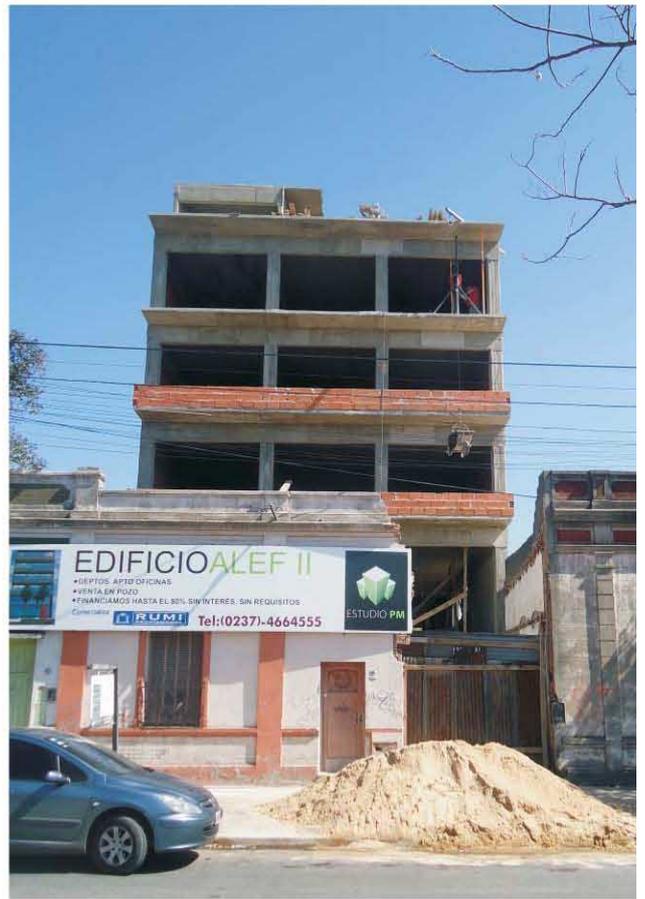
26. Rivadavia e/ Bartolomé Mitre y Tucumán



27. Tucumán e/ Rivadavia y Camilli



28. Nemesio Álvarez esq. Tucumán



29. Nemesio Álvarez e/ Rosset y Bossi



30. Nemesio Álvarez e/ Boulevard Evita y Bossi



31. Nemesio Álvarez e/ Boulevard Evita y Sarratea



32. Bvd. Evita e/ Nemesio Álvarez y Av. del Libertador



33. Av. del Libertador esq. Dorrego



34. Av. del Libertador e/ Independencia y Merlo



35. Belgrano esq. Independencia



36. Merlo e/ Belgrano y España



37. Boulevard Evita e/ España y Belgrano



38. Int. Pagano e/ Uruguay y Belgrano