

céfiro

ZÉPHYROS

REVISTA DE
ECONOMÍA Y GESTIÓN

AÑO 4 NÚMERO 3
PRIMAVERA 2017

Políticas públicas territoriales y mercado de suelo en Moreno:

Un estudio del período 2010-2012

Por Alejandra Gambino¹

Presentación

"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" (Casanova, 2005). En este sentido, el tema central del presente trabajo lo constituye la inquietud por conocer, por un lado, cuál ha sido la dinámica del mercado de suelo en el Partido de Moreno, que pertenece a la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), durante el período 2010-2012: concretamente, cómo se compuso para dicho intervalo de tiempo la distribución espacial de la cantidad de ofertas y cuál fue la estructura de precios en el Distrito. Y por otro lado, indagar cuál ha sido el grado de vinculación de dicha estructura con ciertas políticas y acciones que ha diseñado, ejecutado o promovido el Gobierno municipal en el territorio durante la década de 2000.

Descripción del área de estudio

El Partido de Moreno tiene una superficie de 180 km² y se divide en seis localidades: Moreno, Trujui, Paso del Rey, La Reja, Francisco Álvarez y Cuartel V, cada una con diferente grado de consolidación y densificación.

En cuanto a su población, según datos del Censo 2010 el Partido cuenta con 452.505 habitantes, registrando un crecimiento del 18,91% con respecto al Censo anterior del año 2001.

1. Docente UNM. Licenciada en Administración. Correo electrónico: alejandragambino@gmail.com

Respecto de su estructura urbana, el pueblo, fundado en 1864, tuvo inicialmente un perfil agrícola-ganadero que fue cambiando dado el rápido proceso de urbanización que tuvo lugar no sólo en Moreno sino en la RMBA a partir de 1940. Dicho proceso se basó en extensos fraccionamientos de suelo considerado “barato” ya que no se exigía en aquel momento la provisión de infraestructura, vendiéndose los terrenos mayormente a la población de menores recursos en planes de hasta 150 cuotas. Se fueron generando loteos discontinuos pero, siendo que la ocupación se fue produciendo mayormente en los Partidos más cercanos a la Ciudad de Buenos Aires, Moreno quedó fuera del área donde la tierra era más requerida, con lo cual se lotearon grandes superficies que fueron quedando vacantes. De modo que fue una especulación inmobiliaria hecha a la espera de que subieran los precios por la demanda de suelo, pero ello no sucedió.

Posteriormente, el Decreto-Ley Provincial 8.912 de 1977 impuso restricciones a la producción de suelo urbano: desde dimensiones mínimas de parcela hasta provisión de infraestructura básica y equipamiento. Se vieron perjudicados los sectores populares al reducirse la oferta de tierra loteada previamente, la cual se encareció, con precios de producción mucho más altos que los loteos anteriores. 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). La población de bajos ingresos ocupó muchos terrenos fiscales y privados como consecuencia de la implementación en la Ciudad de Buenos Aires de normativa como el Código de Planeamiento y 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 irregularmente terrenos no aptos para el hábitat, en zonas inundables y sin servicios básicos.

Paralelamente al fin de los loteos populares, empezó a desarrollarse otro tipo de fraccionamiento: el de las urbanizaciones privadas. Acompañando la construcción de la Autopista del Oeste en la década de 1990, comenzaron a radicarse en zonas periféricas del Partido, junto 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 acarreó 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).

Metodología de la investigación

Este trabajo tuvo como objetivo general explorar el grado de impacto de ciertas políticas y acciones territoriales, ejecutadas por el gobierno municipal durante los últimos diez años, sobre el mercado de suelo de Moreno. Los objetivos específicos fueron:

- a) Comprender la operatoria del mercado de tierras local, 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.

La hipótesis general formulada fue que las políticas y acciones diseñadas, promovidas o ejecutadas por el Estado en Moreno, 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 localizaron y su entorno que en aquellos lugares donde no se produjeron.

Para este trabajo se han seleccionado distintas intervenciones territoriales cuyo impacto en los precios se pretende conocer y se han agrupado en tres tipologías.

La primera comprende aquellas obras que tienen una localización puntual en la ciudad. En esta categoría se incluyen, por un lado, las ubicadas en el área central de Moreno, ejecutadas en el marco de una política pública de reorganización del principal centro urbano del Distrito:

- a) El Centro de Transbordo en la estación ferroviaria de Moreno;
- b) el Ex Instituto Riglos, construido en 1935, donde hoy en día tiene su sede la Universidad Nacional de Moreno (UNM), y
- 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” se localizan oficinas municipales.

Y por otro lado, se incluyen en esta primera categoría otras intervenciones puntuales ubicadas en el resto del territorio: los planes de vivienda social. En el presente trabajo se consideraron tres barrios ejecutados en el marco del Plan Federal de Construcción de Viviendas (Lomas de Casasco, Cascallares y La Perla) y también el barrio El Milenio, una iniciativa conjunta con la Asociación Civil Madre Tierra.

La segunda tipología de obras abarca aquellas que cubren un sector más grande del territorio, siendo esperable que su impacto sobre los precios del suelo sea más generalizado que las anteriores: es el caso de la expansión de los servicios de agua corriente y cloacas durante los últimos diez años.

Finalmente, la tercera tipología comprende una sola intervención territorial, cuyo impacto cubre la totalidad del territorio morenense: la actualización que se realizó en 2008 del Código de Zonificación que regía desde 1990.

Para poder estudiar el impacto de estas intervenciones, la metodología propuesta fue comparar los precios actuales de la tierra con su valor previo a ellas. Dicha comparación se realizó tanto en variaciones absolutas, es decir en dólares por metro cuadrado, como relativas (porcentuales), ya que los distintos sectores de la ciudad experimentan a lo largo del tiempo dinámicas territoriales diversas, las cuales sería difícil captar si se considerara un solo tipo de variaciones.

Se requirió entonces registrar dos series de datos. Por un lado, la oferta actual de terrenos: se hizo un relevamiento de parcelas en venta durante el período comprendido entre marzo de 2010 y marzo de 2012 a partir de internet, inmobiliarias y contacto directo con oferentes. Y por otro lado, los valores de esos lotes

antes de las acciones públicas: se tomaron las valuaciones fiscales de la tierra libre de mejoras para el año 1997, las cuales constituyeron una cobertura sistemática de la ciudad lo suficientemente representativa de los precios a esa fecha, dado que el avalúo fue realizado siguiendo la Ley Provincial 10.707 de Catastro 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.

Toda la información recolectada fue mapeada mediante un sistema de información geográfica (SIG), armando una interpolación de valores y generando áreas de distintos matices de color para observar mejor cómo se distribuyen los precios en el territorio.

También se georreferenciaron las intervenciones públicas seleccionadas para facilitar cruces de información. Los terrenos en venta ubicados en zonas con poca o nula intervención constituyeron un grupo de control, a fin de aislar los efectos de las obras en los lugares donde sí hubo.

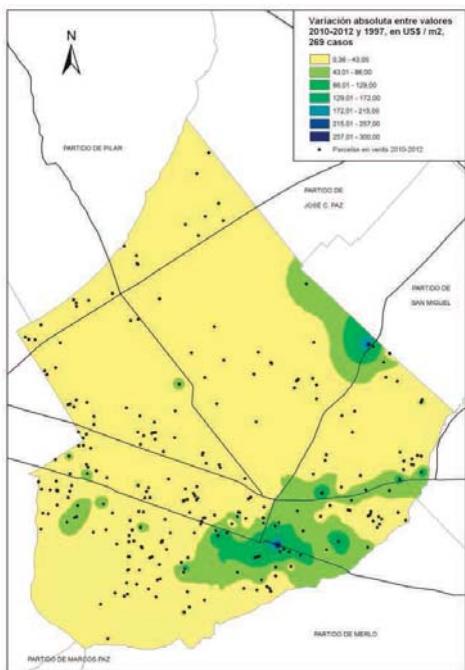
También se tomaron como fuentes de información la observación propia en campo y relevamientos fotográficos acerca del comportamiento (aumento, disminución o efecto nulo) de la oferta de lotes luego de las intervenciones nombradas. Asimismo se realizaron entrevistas para enriquecer el trabajo con la opinión 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.

Resultados generales

Luego del relevamiento de terrenos actualmente en venta, se obtuvieron 269 observaciones. Con ellas se armó el primer mapa de variaciones absolutas (en dólares por metro cuadrado) entre su precio de venta y su valor de 1997, surgiendo el Mapa 1.

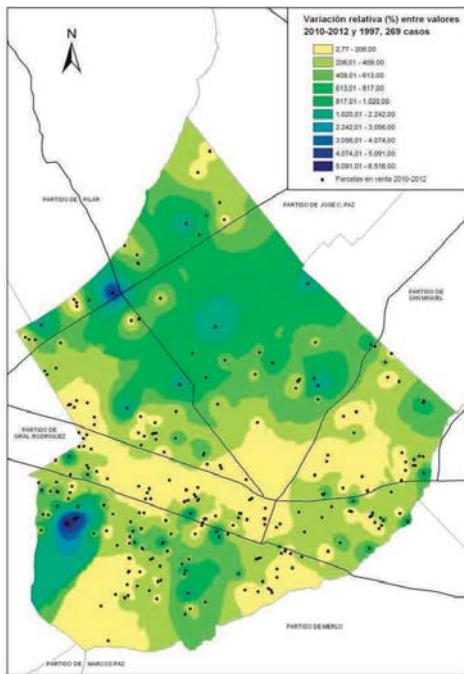
Asimismo se pudieron mapear las variaciones relativas, es decir en porcentajes, entre los precios de ambos momentos (Mapa 2).

Mapa 1. Variación absoluta entre valores 1997 y 2010-2012, US\$ por m²



Fuente: Elaboración propia

Mapa 2. Variación relativa entre valores 1997 y 2010-2012



Fuente: Elaboración propia.

Resultados observados de la influencia sobre los precios

1. Intervenciones puntuales en el área central

Considerando las variaciones absolutas, se utilizó el sistema de información geográfica para armar un área de influencia de 750 metros alrededor de las tres intervenciones (Centro de Transbordo, UNM y Nuevo Moreno Antiguo). Dicha área abarcó once terrenos.

Luego se armó un grupo de control, compuesto por otros once lotes ubicados fuera del área de influencia de 750 metros: para 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 las obras, teniendo presente que dada la heterogeneidad de los bienes que se comercializan en el mercado de suelo, no existen dos terrenos iguales entre sí.

Asimismo, como fuera comentado en la sección metodológica, se realizó un relevamiento fotográfico de la zona, pudiendo detectar una cantidad significativa de nuevos edificios en construcción en el área central.

Según el informante municipal, ello fue producto de dos factores combinados: el cambio del Código de Zonificación, dado que la nueva norma potenció a través de sus indicadores la densificación del área central, y el Centro de Transbordo, dado que, como importante operación de renovación urbana, requirió la reformulación de los usos del suelo en el área de influencia. Según palabras del funcionario de Planeamiento, “*el CTM es un primer mojón de refuerzo de la centralidad*”.

Ello, más el análisis del área de influencia, permitió concluir que el atributo diferencial de valorización en el área central fue la proximidad a las obras, en comparación con otras parcelas que se encontraban alejadas de estas intervenciones. Lo cual validó la hipótesis planteada en el apartado metodológico sobre estas obras.

2. **Planes de vivienda social**

En este caso, se utilizó nuevamente el sistema de información geográfica para superponer capas de datos: al Mapa 2 de variaciones relativas entre valores del suelo de 1997 y de 2010-2012 se le incorporó la ubicación de los cuatro barrios de vivienda social aquí analizados.

Habiendo entrevistado a un martillero público de Moreno, consultado sobre el impacto de estos barrios en el entramado territorial y en la dinámica inmobiliaria, respondió que “*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 (en referencia al Mariano Moreno) lo han incendiado, lo han robado*”. De esa afirmación parecía desprenderse que esas situaciones delictivas constituirían externalidades negativas que impactarían a la baja de los precios de los terrenos en la zona, invalidando la hipótesis formulada en este aspecto.

No obstante, los datos recolectados y las demás entrevistas aportaron información en sentido contrario. Por una parte, se observó una cantidad de por lo menos quince terrenos en venta en la zona aledaña a dichos barrios, lo cual sirvió entonces como un indicador de que la oferta de suelo no fue desalentada por la localización de dichos barrios. En particular, el barrio Lomas de Casasco limitaba con una parcela rural que se subdividió para su venta en lotes de uso residencial. Al respecto, el funcionario municipal entrevistado opinó que ese emprendedor no juzgó la localización de las viviendas sociales como desventajosa, sino que más bien contempló esa disponibilidad de suelo como una oportunidad de negocio que publicitó como “*EXCELENTE LUGAR Y UBICACIÓN*”. Mientras que en el caso del barrio La Perla, el informante municipal expresó que el mismo “*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*”.

Del análisis se pudo concluir que estos barrios, cuya construcción implicó cambios sustanciales en la configuración territorial y en el entramado social preexistente, validaron la hipótesis acerca de una valorización del suelo en la zona donde se localizaron.

3. **Extensión de redes de infraestructura: Agua y cloaca**

Aquí también se pudo cruzar mediante el sistema de información geográfica la ubicación de las obras con las variaciones relativas de los precios. Como resultado se vio reforzada la validez de la hipótesis planteada,

acerca de que la extensión de los servicios de agua y cloaca en Moreno, al mejorar la calidad de vida de la población, ha generado una valorización del suelo en las zonas donde se producen y su área de influencia.

4. Actualización del Código de Zonificación

Aquí se realizaron pruebas de hipótesis según tres categorías: las primeras dos fueron cambios de zonificación (de rural a urbana y de rural a industrial), mientras que la tercera contempló aquellos casos donde los usos potenciales del suelo se convirtieron en efectivos, es decir que, teniendo previamente la aptitud por norma, se materializaron los usos que ésta permitía.

Para las tres categorías, el cruce de datos entre variaciones relativas y cambios de zonificación permitió detectar que las mayores diferencias porcentuales estuvieron relacionadas con modificaciones del Código y ocurrieron primordialmente en situaciones puntuales en el territorio antes que en la generalidad.

De todas las obras analizadas en el presente trabajo, se pudo concluir que la actualización del Código fue la que implicó los mayores incrementos en los precios del suelo, dados ciertos cambios de uso que generaron mayores rentas y también nuevos parámetros urbanísticos que permitieron un mayor potencial constructivo.

Consideraciones finales

Sabiendo que el precio de un terreno depende fundamentalmente de las externalidades que lo caracterizan en el contexto urbano y marginalmente de atributos propios, la presente investigación ha aportado elementos para afirmar que las obras analizadas valorizaron el suelo, tanto en términos absolutos como relativos, de acuerdo con las dinámicas territoriales en cada sector de la ciudad. En particular, las diferencias porcentuales más significativas se debieron al cambio de Código de Zonificación, 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).

Luego de sintetizar las conclusiones de esta investigación, se juzga pertinente plantear algunos interrogantes.

Partiendo de que las intervenciones públicas generan incrementos de valor del suelo (plusvalías), si el Estado no aplica los instrumentos apropiados para su recuperación, se produce una distribución inequitable de la renta urbana con efectos indeseados sobre la ciudad, especialmente hacia la población más vulnerable. Cabe plantearse entonces la necesidad de implementar herramientas para recuperar esas plusvalías, redistribuirlas y reinvertirlas en las áreas menos beneficiadas de la ciudad, de manera tal de propiciar el acceso a las oportunidades urbanas para todos los habitantes (Urriza, 2003). Algunos de esos instrumentos son reconocidos en la ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, sancionada para la Provincia de Buenos Aires en diciembre de 2012. Otra legislación latinoamericana recoge estos conceptos, como la ley 388 en Colombia o el Estatuto de la Ciudad en Brasil, constituyendo avances en la materia ya que, aún hoy, en muchas ciudades la recuperación de plusvalías sigue enfrentando limitaciones técnicas y políticas por ser

vista como un atropello a la propiedad privada, entre otras cuestiones. Entre los instrumentos de captación de valorizaciones inmobiliarias está la tributación.

Respecto de ello, es destacable que en el presente trabajo se utilizaron los valores fiscales de 1997 para representar precios del suelo anteriores a las obras públicas. Dichos valores siguen en uso actualmente como base imponible de tasas municipales, habiendo detectado a lo largo de esta investigación una amplia brecha entre esa base y los precios actuales de la tierra (mayormente en las áreas periféricas de la ciudad). Con lo cual, contar con una estructura de valuaciones fiscales representativa la realidad del mercado inmobiliario, con la menor cantidad posible de desajustes, es un avance hacia la equidad en la distribución de la renta urbana.

En conclusión, la responsabilidad indelegable del Estado sobre el ordenamiento territorial debe procurar el bienestar de la población y el buen funcionamiento de la ciudad. 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 primordialmente el derecho a la ciudad, de todos y para todos.

Bibliografía

- Casanova, R. (2005). *Reconocimiento de los efectos de intervenciones territoriales en los valores del mercado inmobiliario. Caso Montevideo* (resumen de Tesis de Maestría). Universidad Mayor de la República. Uruguay.
- Clichevsky, N., Prévot-Schapira, M., y Schneier, G. (1990). *Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires. El caso del Municipio de Moreno*. Buenos Aires: CEUR-CREDAL.
- Fernández, L. (2010). *Censo 2010. Somos 14.819.137 habitantes en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Micieli, A. (2005). Una experiencia de gestión local del territorio en el Municipio de Moreno. Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR). En J. M. Borthagaray, O.
- Wainstein Krasuk, y M. A. Igarzábal de Nistal (Comps.). *Hacia la gestión de un Hábitat Sostenible* (pp. 545-567). Buenos Aires: Nobuko.
- Urriza, G. (2003). *El mercado del suelo urbano en Bahía Blanca, Argentina. La consolidación de un modelo de crecimiento urbano de diferenciación socioespacial* (Tesis de Maestría). Pontificia Universidad Católica de Chile. Chile.