

XXXIV Encuentro Arquisur.
XIX Congreso: "CIUDADES VULNERABLES. Proyecto o incertidumbre"

La Plata 16, 17 y 18 de septiembre.
Facultad de Arquitectura y Urbanismo – Universidad Nacional de La Plata

EJE: Investigación
Área 4 – CIUDAD, TERRITORIO Y PAISAJE. GESTIÓN

ACCESO AL SUELO Y SEGREGACIÓN. INDAGACIONES ACERCA DEL MERCADO DEL SUELO EN EL GRAN LA PLATA

Estefanía Jáuregui ⁽¹⁾,

Juan C. Etulain,

Miguel Seimandi

Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Argentina. Calle 47 N° 162. Teléfono: 0221-4236587 interno 248

estefaniaj88@hotmail.com ⁽¹⁾

INTRODUCCIÓN

La presente ponencia presenta los avances parciales del proyecto de beca de investigación actualmente en curso¹, en la que se propone reflexionar sobre los efectos del mercado del suelo y del Estado en los procesos de urbanización de la microrregión del Gran La Plata generando o aumentando la marginalidad urbana de la población a partir de las políticas implementadas; que se traduce, entre otras cuestiones, en la ocupación de territorios vulnerables en términos urbano-ambientales.

El enfoque conceptual desde el que se analizan estas situaciones es el del derecho a la ciudad, entendiendo que es un "*derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos empobrecidos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere la legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un patrón de vida adecuado*" (Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, 2014); y que, por lo tanto, implica el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social.

En esta presentación, se centra la atención en reflexionar acerca del funcionamiento del mercado del suelo en el Gran La Plata, procurando reconocer las ofertas de lotes, sus valores y, fundamentalmente, la localización de cada uno de estos; como un insumo que permite continuar el proceso de reflexión e investigación acerca del acceso a la ciudad y la acción del Estado en estos procesos.

**PALABRAS CLAVE: DERECHO A LA CIUDAD, TERRITORIO, PLANIFICACIÓN,
MARGINALIDAD, MERCADO DEL SUELO**

¹ Beca Tipo A (Universidad Nacional de La Plata). "*Mercado de tierras y exclusión social. El derecho a la ciudad en territorios vulnerables del Gran La Plata*" (2014). Director: Etulain, Juan Carlos; Co-Director: Seimandi, Miguel.

REFLEXIONES CONCEPTUALES

Al momento, el proceso de investigación se centra en un análisis conceptual del funcionamiento del mercado del suelo, así como de los efectos que este genera, especialmente en términos urbano-territoriales.

Por este motivo, resulta fundamental definir los conceptos claves que hacen a la temática. En este sentido, las indagaciones iniciales se relacionaron a la concepción de ciudad y, fundamentalmente, a la manera de construir las ciudades, particularmente en Latinoamérica. Así, puede definirse a la ciudad como una unidad socio-territorial, es decir, como un sistema de relaciones entre diferentes actores sociales aglomerados en el territorio (P. Pirez, 1995)². Los actores sociales, entonces, son las unidades reales de acción en la sociedad: tomadores y ejecutores de decisiones que inciden en la realidad local. Son parte de la base social, son definidos por ella, pero actúan como individuos o colectivos que, además, están sometidos a otras condiciones (culturales, étnicas, políticas y territoriales)

En el caso de las ciudades latinoamericanas, puede observarse que la construcción de las mismas se da a partir de dos procesos que ocurren en forma continua y simultánea: la acción del mercado y la acción del Estado³.

En este caso nos enfocamos en la acción del mercado, sin dejar de reconocer la participación del Estado, ya sea en forma directa (como constructor) como indirecta (como regulador a través de sus políticas públicas). Se entiende entonces, que la ciudad construida por el mercado es aquella que surge del resultado de las relaciones de competencia entre múltiples actores, que buscan satisfacer necesidades o alcanzar algún tipo de beneficio económico.

En relación al mercado de la tierra, específicamente, Jaramillo (2003) manifiesta que *“la tierra en sí misma no es un producto del esfuerzo de la sociedad. La tierra no se produce, literalmente, sino que aparece como un don de la naturaleza. Y sin embargo, en la sociedad moderna, en la sociedad capitalista, opera como una mercancía. Tiene un precio monetario y se intercambia con las mercancías verdaderas. ¿Cómo puede tener la tierra un precio si no tiene valor?”*⁴.

A partir de esta paradoja, de la tierra como un don de la naturaleza sin valor, pero que adquiere un precio para la sociedad, Jaramillo (2003) introduce una temática compleja y obliga a la reflexión acerca de la teoría de la renta. Sostiene, entonces, que la tierra no tiene valor en sí misma, sino que el valor de la misma se construye a través de un mecanismo de “capitalización de la renta”.

Surge así un nuevo interrogante, acerca del concepto de “*renta urbana*”. Jaramillo (2003) sostiene que el potencial de la tierra en las ciudades es su capacidad para soportar las actividades que estas necesitan. Esta renta, entonces, surge de múltiples aspectos, entre los que se encuentran:

- los deseos de la población, es decir, la demanda que existe; entendiendo que estos deseos se modifican y transforman constantemente;

² PIREZ, Pedro (1995). *Actores sociales y gestión de la ciudad*. CIUDADES 28. RNIU, México. Disponible en: http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/pirez_actores.pdf

³ *Conversaciones sobre la ciudad del tercer mundo*. Grupo Editor Latinoamericano. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo. IIED. América Latina.

⁴ JARAMILLO, Samuel (2003). *“Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías”*. Extracto del documento: *“Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías”*, preparado para el CIDE Universidad de los Andes y el Lincoln Institute of Land Policy.

- las características geomorfológicas del terreno y sus condiciones naturales, ya que cuanto mejor sean las condiciones del terreno, entonces mayor será la renta;
- la distancia a medios de transporte y a servicios básicos (agua, cloaca, electricidad, etc.);
- la capacidad constructiva de los terrenos (determinadas por las normativas de construcción propias de cada territorio);
- la condición de “urbanidad” de los terrenos; es decir, la capacidad de los terrenos para sostener actividades urbanas;
- la posibilidad de articular la vivienda con otros usos complementarios: el lugar de trabajo, las áreas de aprovisionamiento, de esparcimiento, de educación;
- la posibilidad de desarrollar otras actividades, ya sea actividades comerciales, productivas, industriales.

Cabe destacar, que estas no se dan en forma aislada o particularizada en cada terreno, sino que los terrenos se ven afectados por la conjunción de una multiplicidad de rentas, que se relacionan y entrelazan para dar forma a los precios del suelo (Renta Urbana Total).

P. Trivelli (2002) también incurre en la reflexión acerca del mercado del suelo y su funcionamiento. Así, plantea que la organización interna de la ciudad y su funcionamiento son consecuencia de una intensa y compleja malla de interacción entre la operatoria del mercado y la intervención pública. Complementando la visión de Jaramillo y de Trivelli, Reese (2010) caracteriza al mercado de tierra como el “mercado de las localizaciones”, entendiendo que lo que condiciona el valor del suelo no son las características físicas propias del mismo, sino lo que sucede en su entorno inmediato y en el contexto urbano más amplio. Más aún, considera que las mejoras urbanas introducidas en la ciudad por actores tanto privados como públicos, son las fuentes generadoras de incremento en el valor del suelo.

Ahora bien, esta exploración acerca del mercado del suelo en términos conceptuales, debe necesariamente analizarse en el marco de los contextos actuales. Así, Fernández Wagner (2014) sostiene que actualmente el énfasis está puesto en la búsqueda de la ganancia y de los intereses de actores particulares y en la exaltación de la propiedad privada.

Las ciudades, entonces, se transforman en ciudades injustas (F.Wagner, 2014), “*como una maquinaria que bajo formas legales excluye, segrega, fragmenta y oprime mediante las relaciones mercantiles*”; y en la que “*los inalienables derechos de la propiedad privada y la tasa de ganancia se sobreponen por sobre cualquier otro tipo de derechos que podrían concebirse como inalienables*”⁵; generando cada vez mayores desigualdades en el acceso al trabajo y a la educación, a la salud, al ambiente, a los recursos, entre otros.

MERCADO DEL SUELO EN EL GRAN LA PLATA

Luego de este breve recorrido conceptual, se propuso evaluar empíricamente el comportamiento del mercado del suelo en el Gran La Plata, partiendo de un estudio exploratorio de, en principio -y volviendo al concepto esencial del mercado-, cuál es la oferta de este mercado y qué costos representa. Retomando, entonces: comprender cómo se relacionan los deseos de consumidores y productores a través de la oferta y la demanda; aspecto clave para entender la determinación de los precios en los mercados.

El análisis se estructuró en una serie de etapas articuladas. En primera instancia, y a pesar de que la oferta de lotes es extremadamente variada, se realizó un rastreo de lotes en las

5 FERNANDEZ WAGNER, R (2014). *Las políticas habitacionales en la ciudad injusta*. Revista Vivienda Popular N°25. Políticas habitacionales

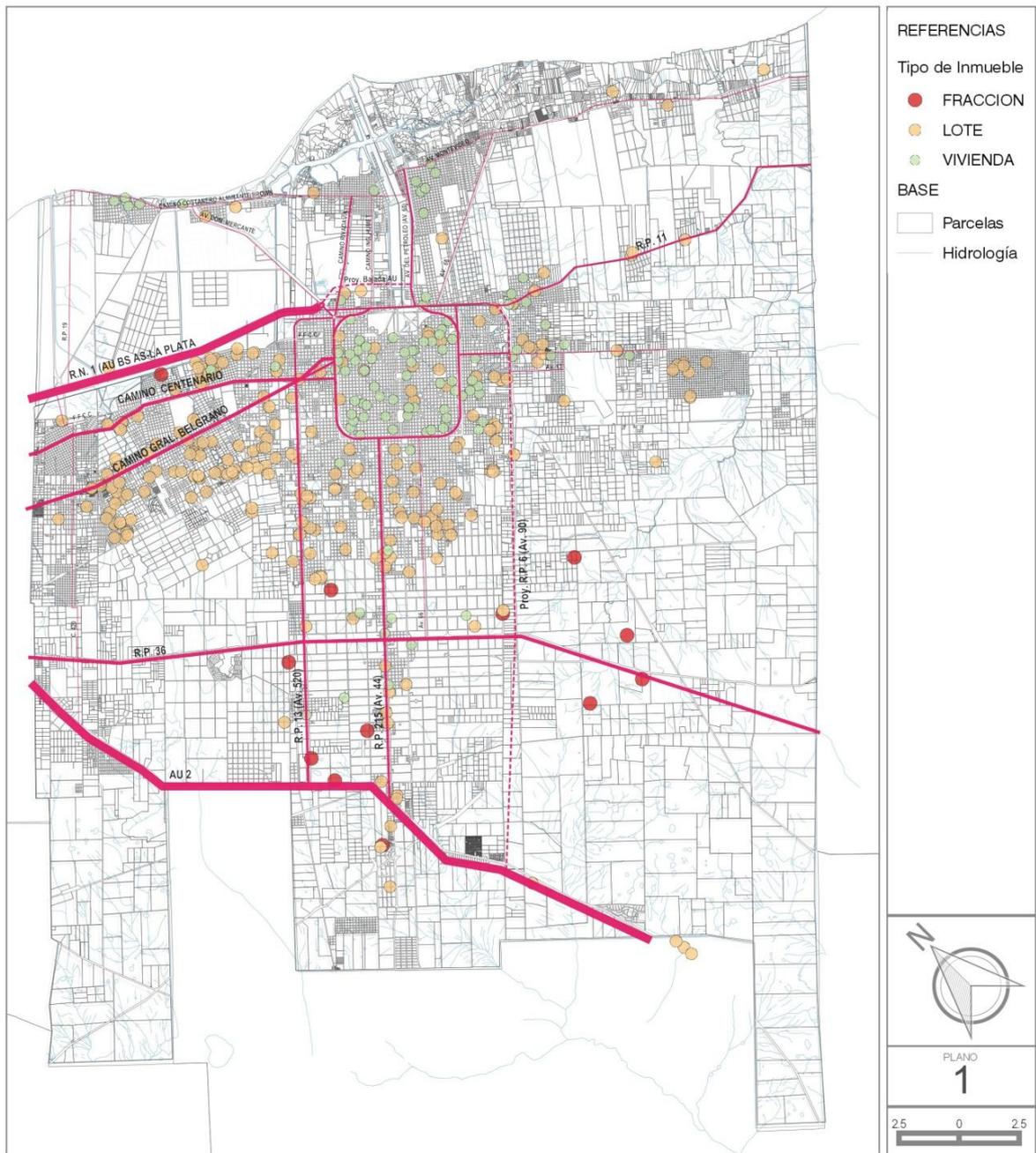
localidades pertenecientes al Gran La Plata, en el mes de marzo del corriente año, a partir de información disponible en diferentes páginas web de diversas inmobiliarias, lo que permitió abarcar un mayor número de casos testigo. Entre ellas se analizaron: S.I.O.C (El sitio inmobiliario platense); REMAX; Argenprop; Pastor Bienes Raíces; Fiuza propiedades.

Paralelamente, se sistematizó esta información en una tabla, en la que se incorporó, además de la ubicación de los lotes y sus valores, ciertas condiciones fundamentales que hacen a la vulnerabilidad de los terrenos, como son: el acceso a servicios básicos (agua, cloaca, gas, asfalto) y su localización en áreas de riesgo hídrico por inundación. Un dato relevante que surgió de este último aspecto reconocido (si el terreno se encontraba o no en áreas con algún compromiso hídrico), del total de los registros identificados, aproximadamente el 60% de los mismos presentaba esta condición.

Una vez reconocidos e identificados los inmuebles, se procedió a espacializarlos, inicialmente en Google Earth, para luego importarlos a un Sistema de Información Geográfica (Figura 1) que permitiera relacionarlos con otras variables, fundamentales para el análisis.

TITULO

IDENTIFICACIÓN DE INMUEBLES en el GRAN LA PLATA (Partidos de La Plata, Berisso y Ensenada) 2015



FUENTES

Páginas web de diferentes inmobiliarias (SIOC; Argenprop; REMAX). Año 2015. Elaboración propia.

Figura 1. Identificación de inmuebles en el Gran La Plata (Berisso, Ensenada, La Plata). Elaboración propia. 2015

Este rastreo permitió reconocer diferentes cuestiones. En principio, que la oferta de lotes es variada, pero existen localidades en las que se registra una mayor oferta, destacándose la zona de City Bell, Gonnet, Los Hornos y San Carlos, con más de 20 registros identificados (Gráfico 1). Estas áreas, coinciden, además, con las zonas en las que se ha manifestado un mayor crecimiento en las últimas décadas.

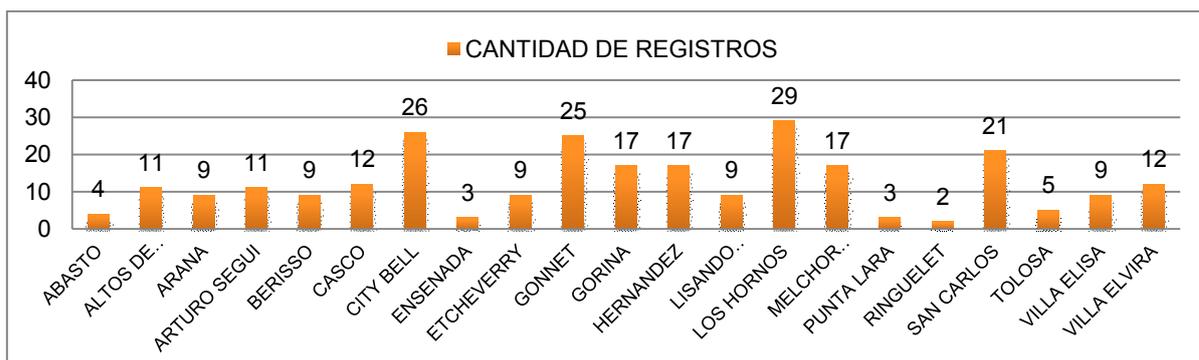


Gráfico 1. Registros identificados por localidad en el Gran La Plata (Berisso, Ensenada, La Plata). Elaboración propia. 2015

En cuanto a los valores de los lotes, también se observó una variación importante entre las localidades y dentro de las localidades mismas (Tabla 1). Esta situación puede relacionarse a las condiciones y las características de los terrenos; como afirma Jaramillo, las rentas diferenciales referidas a las características geomorfológicas del terreno, a la distancia a los medios de transporte público, la capacidad de construcción permitida en cada lote; y también los deseos de la población.

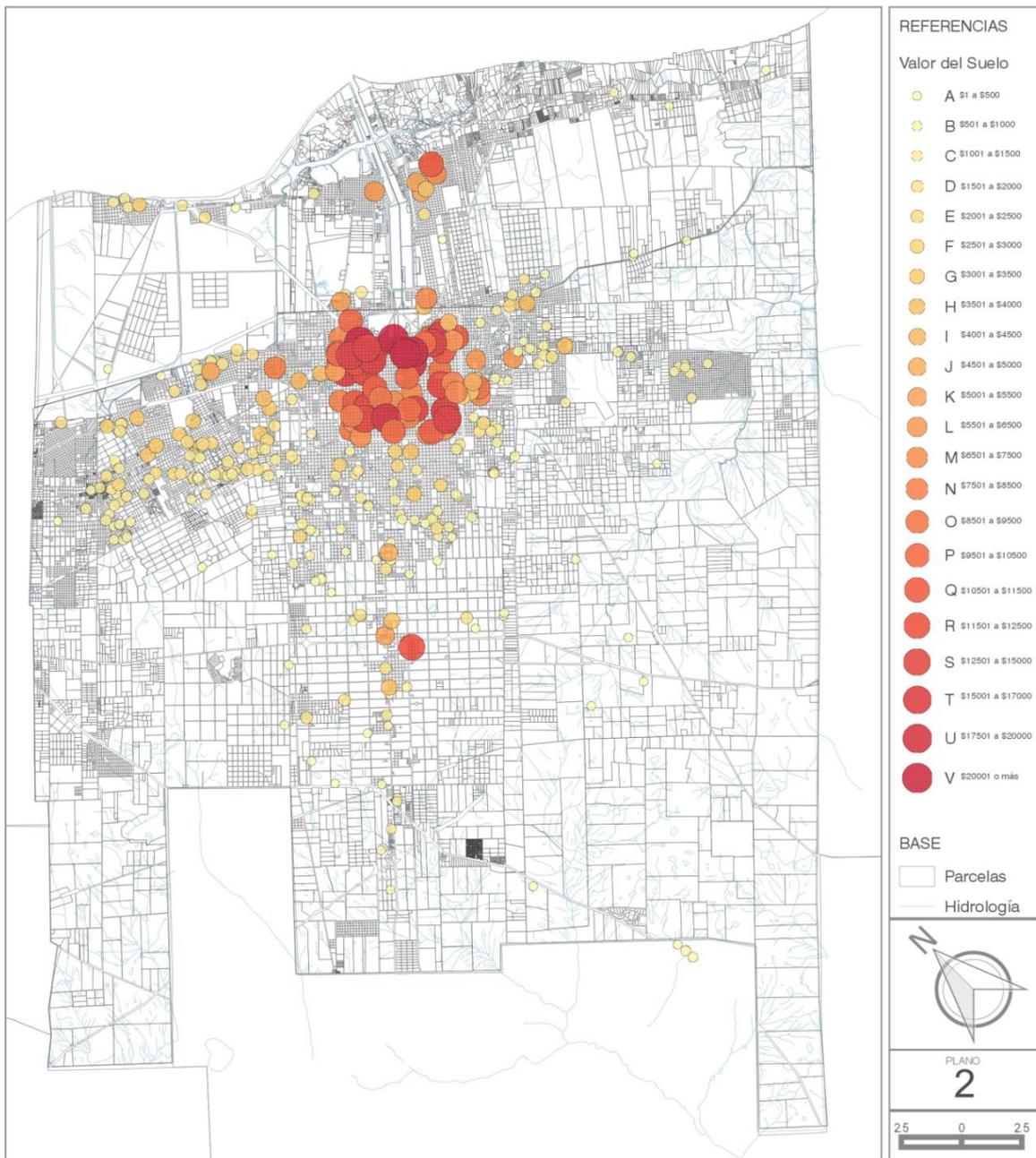
LOCALIDAD	\$ MINIMO (X/M2)	\$ MAXIMO (X/M2)	PROMEDIO X LOCALIDAD
ABASTO	\$ 97,01	\$ 555,56	\$ 326,29
A. DE S. LORENZO	\$ 279,17	\$ 2.075,47	\$ 1.177,32
ARANA	\$ 212,77	\$ 933,33	\$ 573,05
ARTURO SEGUI	\$ 687,50	\$ 1.037,34	\$ 862,42
BERISSO	\$ 5,45	\$ 1.000,00	\$ 502,73
CASCO	\$ 3.640,78	\$ 14.602,80	\$ 9.121,79
CITY BELL	\$ 488,34	\$ 3.250,00	\$ 1.869,17
ENSENADA	\$ 43,48	\$ 1.636,90	\$ 840,19
ETCHEVERRY	\$ 261,44	\$ 1.250,00	\$ 755,72
GONNET	\$ 440,00	\$ 3.750,00	\$ 2.095,00
GORINA	\$ 673,26	\$ 2.234,00	\$ 1.453,63
HERNANDEZ	\$ 970,98	\$ 3.235,04	\$ 2.103,01
LISANDO OLMOS	\$ 71,76	\$ 1.900,00	\$ 985,88
LOS HORNOS	\$ 23,21	\$ 3.456,22	\$ 1.739,72
M. ROMERO	\$ 18,75	\$ 2.250,00	\$ 1.134,38
PUNTA LARA	\$ 266,67	\$ 1.597,95	\$ 932,31
RINGUELET	\$ 1.650,17	\$ 1.725,00	\$ 1.687,59
SAN CARLOS	\$ 416,67	\$ 3.000,00	\$ 1.708,34
TOLOSA	\$ 920,00	\$ 9.987,11	\$ 5.453,56
VILLA ELISA	\$ 188,23	\$ 2.916,67	\$ 1.552,45
VILLA ELVIRA	\$ 314,61	\$ 1.250,00	\$ 782,31
PROMEDIO TOTAL	\$ 555,73	\$ 3.030,64	

Tabla 1 - Análisis de Valores mínimos y máximos de lotes en las diferentes localidades. Promedios. Cantidad de registros por localidad. Elaboración propia en base a información de diferentes inmobiliarias. 2015

Una vez identificados los lotes y sus valores, se procedió a la estimación del valor del suelo por metro cuadrado en las diferentes zonas de la región; reconociendo rangos de valor diferenciales; y la posterior construcción de un mapa que refleje estas diferencias (Figura 2).

TITULO

RANGOS DE VALOR DEL SUELO en el GRAN LA PLATA (Partidos de La Plata, Berisso y Ensenada) 2015



FUENTES

Páginas web de diferentes inmobiliarias (SIOC; Argenprop; REMAX). Año 2015. Elaboración propia.

Figura 2. Rangos de valor del Suelo en el Gran La Plata (La Plata, Berisso y Ensenada). Elaboración propia. 2015.

Así, puede observarse que los mayores valores del suelo se encuentran en el casco de la ciudad de La Plata, siendo el valor mínimo por metro cuadrado de \$3640, y alcanzando valores máximos que rondan los \$15.000. Puede interpretarse que estos valores se relacionan con la condición de centralidad, con la posibilidad de acceder a todos los servicios, el acceso al transporte público, a la educación, a la salud y demás características.

Se observa, además, que los lotes en las áreas con menor condición de “urbanidad”, más alejados de las áreas centrales y centros urbanos, presentan valores menores y, por el contrario, mayores dimensiones. Esta situación se presenta, particularmente, en las áreas periféricas; en las que la actividad residencial se desarrolla en conjunto con otras actividades, como son las actividades productivas que se dan, por ejemplo, en el cordón frutihortícola de La Plata (Figura 3).



Figura 3. Imágenes representativas de la convivencia entre usos residenciales y usos productivos. Cordón frutihortícola de La Plata. Fuente: Google Earth. 2015.

Analizando el crecimiento de la región en los últimos años, los ejes sobre los que se ha manifestado este proceso han sido el sector noroeste (localidades de Tolosa, City Bell y Villa Elisa, entre otras), y algunas áreas al suroeste (como las localidades de Abasto y Lisandro Olmos).

Este último, se ha desarrollado históricamente por las estaciones del ferrocarril, desactivadas en la actualidad, la Av. 520 y Av. 44 que se vinculan con la ciudad de La Plata y la instalación de algunos equipamientos, cárceles y hospitales, que en su momento se pretendieron localizar alejados de la ciudad. En oposición, éstos favorecieron la localización de población en las áreas aledañas, consolidando los núcleos urbanos actuales. En la actualidad, esta dirección se caracteriza por el proceso de concentración de unidades productivas del tipo bajo cubierta que, debido a la inversión que involucran, limita la expansión urbana entremezclándose en el tejido ambos usos del suelo.

El sector noroeste del partido –City Bell, Villa Elisa y Gonnet-, ha sido la dirección histórica de expansión, en buena parte, por la conectividad que liga a La Plata con Buenos Aires a partir de los caminos Gral. Belgrano y Centenario y, más recientemente, la autopista. Si bien en sus orígenes era un sector de casa quintas, en la actualidad se ha convertido en un área de residencia permanente de sectores medios y altos.

Coincidentemente, los lotes que se ubican sobre estas arterias de circulación, particularmente las del sector Noroeste: Camino Centenario y Camino General Belgrano, (Figura 1) son aquellas en las que no sólo la oferta de lotes es importante, sino que además los valores del suelo son elevados, entre \$1000 y \$3000 el metro cuadrado.

La dirección sudeste –Villa Elvira, San Carlos y Los Hornos- responde a una expansión urbana asociada a la búsqueda de tierras de menor valor, donde los sectores involucrados - mayoritariamente de medios y bajos ingresos- desarrollan en general un lento proceso de autoconstrucción. Esta dirección está caracterizada por una gran mixtura de usos del suelo que va desde conjuntos de viviendas, grandes equipamientos (aeropuerto), cavas de larga

data y tamaño, asentamientos y viviendas tipo casas de fin de semana sobre la avenida 7, en el tramo posterior al aeropuerto.

En la actualidad, es la dirección que presenta mayor degradación de recursos y localización de sectores sociales con grandes carencias; y en términos de valor del suelo, son las áreas en las que se registran los menores valores. Como afirman Barakdjian y Losano (2012) “Ante un mercado que se centra en la intensidad constructiva y con valores cada vez más altos, la primera estrategia de los sectores más vulnerables fue la búsqueda de terrenos lejanos para acceder a una propiedad en el mercado formal”.⁶

Otro factor que determina los valores del suelo, particularmente en el casco, es la normativa. Si se analiza la posibilidad constructiva, en términos de altura, densidades y unidades posibles de construir en las áreas centrales, es mucho mayor que en otras zonas periféricas.

Sin embargo, se observa una gran diferencia con las áreas centrales de Berisso y Ensenada, en las que los valores mínimos rondan los \$40,00 y los valores máximos alcanzan sólo los \$1.600. Nuevamente, las áreas centrales (en este caso, la capital de la provincia de Buenos Aires), generan una mayor atracción para la población, elevando los valores de los terrenos.

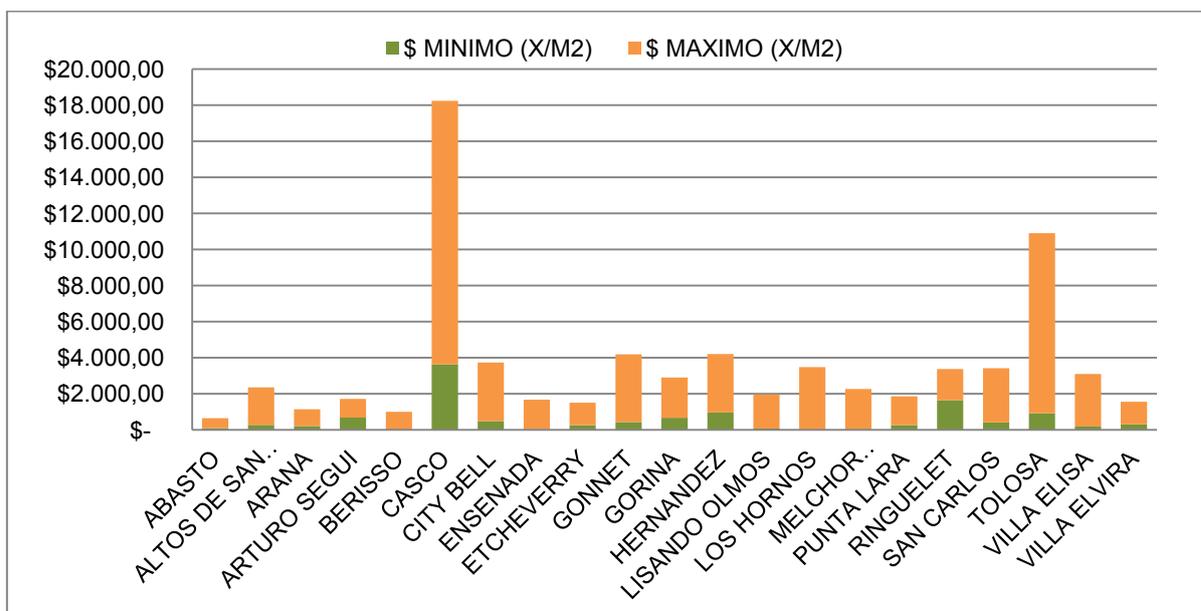


Gráfico 2. Variación entre valores máximos y mínimos por metro cuadrado, por localidad. Elaboración propia. 2015.

Es llamativa particularmente la situación de ciertas localidades: el casco de La Plata, en principio, presenta las mayores amplitudes entre valores mínimos y valores máximos por metro cuadrado; así como sucede en la localidad de Tolosa. Existen otras localidades en las que la variación es menor, aunque también es menor la cantidad de registros, con lo cual resulta difícil evaluar estas diferencias.

OBSERVACIONES FINALES

⁶ Barakdjian, G; Losano, G. (2012). Mercado inmobiliario y código de ordenamiento urbano. Efectos en la ciudad de La Plata, Argentina. Disponible en: <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2012/72-numero-39>

El análisis realizado al momento, pese a ser exploratorio e inicial, permite aventurar algunas conclusiones. En principio, que los factores principales que inciden en la determinación de los valores del suelo se relacionan a:

- las condiciones propias del terreno; en términos de dimensiones, orientación de los lotes; la aptitud ambiental y natural, la localización;
- la escasez de terrenos y los procesos especulativos que surgen en torno a esta escasez; entendiendo por “*especulación*” a aquel proceso en que un actor adquiere un bien y no lo transforma, sino que sólo lo retiene durante un determinado período de tiempo, para luego intentar venderlo a un mayor precio que el que abonó al momento de la compra.
- las particularidades del emplazamiento del terreno, que hacen, entre otras cuestiones, a la facilidad de acceso al mismo, a la proximidad a los centros urbanos, las distancias a las áreas centrales;
- y la presión que genera el crecimiento urbano y los factores reglamentarios (la normativa), que determinan la intensidad de construcción sobre un terreno, la capacidad de construcción en altura, y las actividades que pueden sostener estos terrenos.

Conjuntamente, que en el caso particular del Gran La Plata, existen suelos con distintos grados de urbanidad, es decir, que los terrenos que se ubican en la periferia son diferentes a aquellos ubicados en las áreas centrales de la ciudad, y que las características de los terrenos (a nivel de condiciones geomorfológicas, cercanía a actividades y servicios urbanos, posibilidad de construcción, entre otras) definen en muchas ocasiones su valor, dependiendo siempre de las demandas que existan.

Más aún, la rápida urbanización y crecimiento económico provoca alzas permanentes en los valores del suelo, especialmente en las áreas periféricas de expansión, como consecuencia de la demanda por espacios habitables.

Además, resulta necesario comprender que la ciudad es fruto del esfuerzo colectivo de una sociedad (Reese, 2013), es decir, que la producción de suelo es un proceso social, en el que actúan tanto las iniciativas públicas como las privadas.

En este marco, el funcionamiento del mercado del suelo, y la acción del Estado a través de las políticas urbanas, tiende a producir ciudades que reflejan desigualdades, exclusión, segregación y vulnerabilidades ambientales. Entre las consecuencias de dichas políticas están los altos valores del suelo, debidos en parte a la ausencia de una planificación urbana eficaz (Azuela, 2007).

El análisis de la información obtenida permitirá continuar el desarrollo de la investigación y enfocar las indagaciones en la incidencia del accionar del mercado inmobiliario y la gestión pública del territorio, en la valorización económica del suelo y la emergente segregación socio-habitacional de sectores poblacionales en situación de carencia, que conlleva en muchas ocasiones, la ocupación de territorios vulnerables en términos urbano-ambientales.

BIBLIOGRAFÍA

Azuela, A. (2007). Capítulo 1: “Tendencias y Perspectivas de Las Políticas de Suelo”. En: *Perspectivas Urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Smolka, Martín y Mullahy, Laura (editores). Lincoln Institute of Land Policy, USA.

Barakdjian, G; Losano, G. (2012). Mercado inmobiliario y código de ordenamiento urbano. Efectos en la ciudad de La Plata, Argentina. Disponible en: <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2012/72-numero-39>

Fernández Wagner, R (2014). Las políticas habitacionales en la ciudad injusta. Revista Vivienda Popular N°25. Políticas habitacionales. Argentina.

Foro Mundial Urbano. Foro Social de las Américas (2014). Carta Mundial de Derecho a la ciudad. Barcelona, Quito.

Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo. IIED. América Latina. Conversaciones sobre la ciudad del tercer mundo. Grupo Editor Latinoamericano.

Jaramillo, S. (2003). Los fundamentos económicos de la 'participación en plusvalías'. Extracto del documento: "Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías", preparado para el CIDE Universidad de los Andes y el Lincoln Institute of Land Policy.

Pirez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. CIUDADES 28. RNIU, México. Disponible en: http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/pirez_actores.pdf

Reese, E. (2013). Proceso de conformación histórica del valor del suelo. Asignatura: "Políticas y modalidades de intervención territorial" dictada en el marco de la Maestría en Ciencias del Territorio. Facultad de Arquitectura y Urbanismo (Universidad Nacional de La Plata).

Trivelli, P. (2002). La visión urbanística de los recursos municipales. Capítulo 1 Antecedentes. Comportamiento de los mercados de suelo y mecanismos de intervención urbana. Memoria del V Seminario Internacional de la Unidad Temática de Desarrollo Urbano. Malvinas Argentina, Buenos Aires, Argentina.