

TENDENCIAS DE DESARROLLO SUBURBANO. EL CASO DE LAS URBANIZACIONES PRIVADAS EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Graciana Basla

Resumen

Este trabajo se propone caracterizar el desarrollo residencial suburbano del Área Metropolitana de Buenos Aires, que reconoce hoy fenómenos de crecimiento y consolidación que no responden a las pautas que tradicionalmente guiaron la región, dando lugar a la implantación de numerosas urbanizaciones privadas, a partir de las nuevas facilidades de transporte, comunicaciones, infraestructura de servicios y tecnología, que impactan cada vez más en la vida de los habitantes de la ciudad.

Sobre la observación de 210 emprendimientos de carácter residencial, que se consideran representativos de un universo aún mayor de alrededor de 400 nuevos "barrios", localizados principalmente sobre la red de autopistas, verdadero soporte del sistema, este estudio analiza las variables primarias que impactan en el valor de venta de sus lotes o terrenos, como parte de un estudio aún mayor, que analizara los atributos intangibles que influyen en el mismo, con el fin de intentar demostrar que no siempre desarrollo suburbano y desarrollo sustentable son conceptos opuestos y hasta irreconciliables.

Entre las principales variables pueden citarse las siguientes: tipo de emprendimiento (barrio cerrado, club de campo, club de chacras, etc.), corredor al que pertenecen (Norte, Oeste y Sur), superficie total del proyecto y superficie promedio de los lotes.

Palabras clave: desarrollo suburbano - AMBA - urbanizaciones privadas - barrio cerrado - club de campo

Introducción

Situación General

"Ciudad es el ámbito donde se entrelazan las relaciones sociales, económicas, poblacionales y los recursos naturales, tareas políticas y el quehacer cultural. En la ciudad se teje una nítida red de relaciones e interdependencias. En ella se presentan los órdenes más complejos y es allí donde principalmente se resuelven.

Nos toca vivir una época de urbanizaciones aceleradas y explosiones demográficas, el tránsito veloz a una economía global, donde el verdadero capital es el conocimiento y la información..." (Silberfaden, 1995).

Se estima que, en la mayoría de las metrópolis sudamericanas, más del cincuenta por ciento de las ciudades se produce informalmente, sobre la base de la utilidad de corto plazo, el dominio de la ideología de crecimiento material a costa de un rápido deterioro de los recursos naturales y del ambiente y la imitación de los patrones de consumo de las grandes metrópolis del mundo. (Betancur Salazar L., et al., 1996). Esta situación deriva en cuadros de marginalidad creciente, escasa generación de plusvalía, acceso selectivo a los servicios, etcétera, favoreciendo la precaria participación en la vida de la ciudad, producto de la innecesaria expansión urbana, las periferias dispersas, la retención y los altos cos-

tos de la tierra y los servicios públicos, la baja densidad promedio y la baja productividad de las redes de los servicios existentes.

Este modelo de expansión urbana incontralada y la tecnología de gestión tradicional contribuyen a la ineficiencia, con altísimos costos de funcionamiento representados, entre otros, por los siguientes indicadores:

- 30 a 40% promedio de pérdida en el aprovechamiento del suministro de agua potable
- Falta de reutilización de aguas servidas
- Millones perdidos en combustible y horas/hombre por la irracionalidad de los sistemas de transporte y falta de control en el uso del suelo para orientar la localización de actividades
- Depredación de los recursos ambientales
- El urbanismo de la pobreza, más costoso que la habitación formal para el funcionamiento del conjunto urbano.

Años de improvisación y de inhibición han producido un desarrollo descontrolado de los núcleos suburbanos, generando problemas de lenta y costosa solución. No hay lugar aparente para la ciudad sustentable. La presencia de un sector marginal excluido del soporte urbano consolidado; el desempleo creciente, las diversas

formas que adopta la precariedad habitacional, los indicadores de las condiciones de vida extrema -registrados en bolsones o cordones de pobreza urbana- abren un interrogante sobre la capacidad del modelo para integrarlos en el futuro. Nuestras ciudades son fundamentalmente injustas y, bajo esas condiciones, el área metropolitana capitalina está desbordando.

El caso del Área Metropolitana de Buenos Aires

Buenos Aires, fundada para ser puerto, es hoy una región densamente poblada que cubre 3.900 km² y conforma la octava ciudad del mundo en cantidad de habitantes, con una población aproximada, al año 2000, de 12.000.000 de habitantes. De su superficie, casi 200 km² corresponden a la ciudad de Buenos Aires, que alberga, desde 1940, cerca de 3.000.000 de personas, en tanto que el resto pertenece al Área Metropolitana, con casi 9.000.000 de habitantes, según los últimos datos censales.

Si bien la potencialidad del suelo para expansión es significativamente amplia, esta población se asienta sobre una red de infraestructura construida en la primera mitad de siglo, en ausencia de políticas sistemáticas de inversión, hecho que ha llevado al colapso la capacidad soporte del sistema. Este desarrollo segmentado de la Región o Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), carente de inversión sobre servicios urbanos, refleja a fines de la década del '90, la vulnerabilidad de Buenos Aires.

El AMBA, progresivamente fusionada en un sólo cuerpo urbano compuesto por la Capital y un número de partidos bonaerenses que, de acuerdo con los diferentes criterios sustentados por los distintos organismos para su delimitación, varían entre diecinueve y treinta y seis, conforma un único espacio urbano, donde los límites jurisdiccionales influyen en la calidad de la prestación de numerosos servicios públicos, especialmente en el transporte urbano.

El área ha resultado estructurada según el esquema radio concéntrico de la red ferroviaria nacional que en ella culmina. El sistema vial regional ha constituido, en lo esencial, una réplica de aquel esquema y se extiende al ámbito del conurbano con absoluta continuidad. Así, la ciudad de Buenos Aires se ha desarrollado a través del tiempo, a partir de un área central fuertemente estructurada y de una serie de subcentros -Flores y Belgrano, Avellaneda y San Martín, etc.-, sustentando una sólida estructura monocéntrica, concentrando en las áreas tradicionales los niveles socioeconómicos más altos, sobre sus ejes

de crecimiento, los niveles medios y en los espacios intersticiales, los bajos y abandonando a las áreas residuales del modelo al padecimiento de los efectos negativos de una acción diferencial, que se traduce en el abandono y progresivo deterioro de la calidad de vida, debido a la sustancial reducción de las inversiones en materia de servicios, infraestructura y seguridad.

De esta forma, dentro de la organización territorial, pueden distinguirse tres "coronas":

- la primera, compuesta por los partidos limítrofes a la Capital, con carácter industrial y áreas periurbanas donde existe concentración de población de los estratos socioeconómicos más

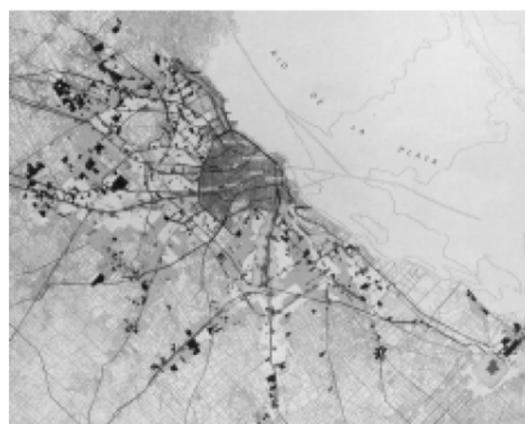


Figura 1: El Área Metropolitana de Buenos Aires. Estructura Urbana. Fuente: Garay, Alfredo, 1995.

ESTIMACION DEL CRECIMIENTO DE LA POBLACION AMBA Y GRAN LA PLATA, 1991-2000				
	Población 1991	2000	Crecimiento 1991-2000	Tasa período
Almirante Brown	450.490	587.958	137.468	30,71
Avellaneda	344.976	391.862	46.886	13,58
Barranbriggs	244.929	288.171	43.244	17,66
Estación del Ferrocarril	271.793	361.826	90.033	33,16
Flores de la Vega	194.997	339.870	144.873	74,56
Gral. San Martín	428.099	489.090	60.991	14,24
Gral. San Martín	612.960	803.630	190.670	31,27
Lanús	488.561	478.499	-10.062	-2,06
Lomas de Zamora	474.118	628.296	154.178	32,52
Los Hornos	1.011.798	1.293.118	281.320	27,80
Malvinas	392.898	489.114	96.216	24,51
Mar del Plata	397.719	381.194	-16.525	-4,16
Mercedes	643.103	688.872	45.769	7,12
Quilmes	511.134	536.147	25.013	4,90
San Fernando	144.763	191.418	46.655	32,24
San Isidro	299.023	328.987	29.964	10,02
Tigre	197.822	329.728	131.906	66,73
Tres de Febrero	149.176	183.144	33.968	22,77
Vicente López	389.181	387.812	-1.369	-0,35
Total 19 Partidos	7.968.124	9.182.088	1.213.964	15,23
Caibari	188.431	191.691	3.260	1,73
Plaza	130.887	196.114	65.227	49,84
San Martín	14.868	94.088	79.220	532,34
Gral. Rodríguez	46.383	84.798	38.415	82,82
Marcos Paz	291.04	38.030	37.740	12,97
Cañuelas	82.990	36.412	-46.578	-56,26
Partidos limítrofes	441.881	393.041	-48.840	-11,05
Total AMBA	8.410.005	9.595.101	1.185.096	14,09
Berisso	74.761	83.320	8.559	11,45
Esmeralda	48.127	59.026	10.899	22,66
La Plata	841.926	879.173	37.247	4,43
Gran La Plata	864.923	741.196	-123.727	-14,30
TOTAL	9.078.088	10.474.310	1.396.222	15,39

Tabla 1: Estimación del crecimiento de la población del AMBA y el Gran La Plata 1991-2000. Fuente: Magariños, Nestor, 1995.



Figura 2: Evolución del crecimiento metropolitano de Buenos Aires. Fuente: Esquema Director para el año 2000, CONAMBA, 1994.



Figura 3: Esquema de Centros AMBA. Fuente: Garay, Alfredo, 1995.

bajos y donde la autoconstrucción y la urbanización descontrolada han invadido todo el territorio y las escasas áreas con recursos naturales interesantes han sido depredadas por la falta de medidas urbanísticas.

- la segunda, donde se localizan los partidos con mayores falencias en infraestructura y servicios, con densidades bajas, altos porcentajes de población con necesidades básicas insatisfechas y serias deficiencias habitacionales.
- la tercera "corona", cuyas ciudades cabecera de partidos pueden ser calificadas como ciudades intermedias y por sus características urbanísticas son semejantes a los núcleos del interior de la provincia. Se caracteriza por las bajas densidades que se complementan con vastas extensiones casi rurales y por consiguiente, con la aparición de usos del suelo agrícolas de explotación intensiva. Según las estadísticas que manejan entidades de bien público, se observa que en la última corona del AMBA se concentra el mayor porcentaje de desocupación, las tasas más altas de empleo en negro y la mayor cantidad de población ocupada en el sector de la construcción (mano de obra no calificada) y en empleos en el servicio doméstico, ambas actividades con retribuciones muy bajas.

"El AMBA atraviesa un período inestable de transformaciones. Transformaciones que son fruto tanto de procesos supranacionales tales como la globalización de la economía y el nuevo orden político mundial, cuanto de procesos intra regionales que incluyen un nuevo perfil productivo, cambios en la cultura organizacional laboral y empresaria, la reaparición de la inversión en infraestructura, la consolidación del modelo social fragmentado, e importantes cambios institucionales. Finalmente, este conjunto interactivo de

factores está impactando también en la estructura espacial regional que reconoce hoy fenómenos de crecimiento y consolidación, que no responden a las pautas que tradicionalmente guiaron la región y cuya tendencia se adivina creciente" (Magariños, 1995).

Desde hace ya algunos años, la influencia de las nuevas facilidades de transporte (autopistas), las comunicaciones (teléfono celular, fax, fibra óptica), las posibilidades de abastecimiento (grandes centros comerciales), los nuevos criterios en materia de infraestructura y servicios, la ecología y la tecnología (computadoras personales), tiende a ser más fuerte que la existencia misma de la ciudad y está transformando la vida de los habitantes de las áreas urbanas y suburbanas. Nuevas modalidades de inversión, caracterizadas por la explotación de grandes unidades espaciales en materia residencial, comercial o de establecimientos productivos, impactan en la economía urbana, si bien subsisten y aún son cuantitativamente predominantes, las modalidades tradicionales de "hacer ciudad". Así, la masa urbana va extendiéndose, creándose, en torno a la red o sistema de autopistas, de forma que las clases más acomodadas de la corona cercana al núcleo central, salen a la corona externa o periférica donde viven las clases pobres o marginales en zonas de poca calidad urbanístico-arquitectónica, fuera del soporte urbano consolidado. Se produce entonces, en estos suburbios, un conflicto que intenta solucionarse con la creación de "murallas", apareciendo como consecuencia los "barrios cerrados", originándose un proceso de segregación socio-territorial que tiende a producir la separación o aislamiento de esos núcleos respecto del entorno inmediato, con las consiguientes fricciones de borde.

El desempleo creciente, las diversas formas que adopta la precariedad habitacional y los indicadores de las condiciones de vida extrema registrados en bolsones o cordones de pobreza urbana contrapuestos a este nuevo tipo de urbanizaciones "intra-muros", sumados a la progresiva hostilización de los núcleos históricos y unidos, muchas veces, al ímpetu especulativo, abren un interrogante sobre la capacidad del modelo para integrarlos en el futuro.

Urbanizaciones privadas

Evolución histórica y aspectos físico-ambientales

El fenómeno "urbanizaciones cerradas" comienza en la Argentina hacia los años '70, cuando la forma generalizada de vivienda de fin de semana era la casa-quinta, surgida como subdi-

visión productiva de chacras o estancias aledañas al borde urbanizado. A partir del progresivo deterioro de las condiciones de seguridad en el conurbano bonaerense, los *countries* empezaron a competir con éstas, acentuándose esa situación por las políticas de los gobiernos militares de fines de los años '60, determinando una fuerte concentración de capital y un clima general de incertidumbre en las clases medias y altas, induciendo pautas culturales regresivas respecto de las prácticas urbanas tradicionales. La seguridad basada en el sistema de control consensuado de las relaciones de vecindad fue reemplazada por la asignación de esa responsabilidad a los organismos de seguridad. Los vecinos de la ciudad abierta, antes una garantía, se convirtieron en una potencial amenaza.

"Es con la sanción de la ley 8.912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires que se restringe el loteo tradicional y que, simultáneamente, se da paso a esta nueva modalidad de urbanización: el Club de Campo". (Romero Verdecchia, 1995)

El "club de campo", tipo de urbanización también conocido como "country", constituye una forma de ocupación del territorio que puede caracterizarse como un verdadero fenómeno social, relativamente reciente, y con fuerte presencia en el crecimiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Los "countries" pioneros fueron: Lgartos (1969), Náutico Escobar (1972), La Martona (1975), Mapuche (1979), Mailing (1980), Newman (1980) y Mi Refugio (1980).

A partir de 1990, gran parte de las inversiones en obras públicas destinadas al sector de vialidad; la remodelación, ampliación y finalización de trabajos en los accesos y la red de autopistas del área metropolitana, unidas a un descenso en los precios del mercado de los automotores, han incentivado el "retorno" a la vida suburbana. Las urbanizaciones privadas ("clubes de campo", "barrios cerrados" y "clubes de chacra"), destinadas ahora al uso residencial permanente y no de fin de semana, comienzan a ocupar un porcentaje de territorio cada vez mayor, en la segunda y tercera corona del AMBA, localizándose -en su mayoría- a más de 40 kilómetros de la Capital Federal, en áreas carentes de las infraestructuras básicas. Así, en forma casi paradójica, se desarrollan emprendimientos para población de nivel socioeconómico elevado en coexistencia con asentamientos precarios.

"Los "clubes de campo" constituyen una especie de los denominados complejos urbanísticos o urbanizaciones especiales, caracterizados

por regirse de acuerdo a un plan urbanístico especial, la existencia de múltiples inmuebles o unidades parcelarias con independencia jurídica, un similar destino funcional, disponibilidades de áreas de uso común y prestación de servicios generales y eventual existencia de una entidad prestataria de servicios y propietaria de bienes comunes, que integran los titulares de las parcelas residenciales". (Decreto 9.404/86).

"Se entiende por **"barrio cerrado"** a todo emprendimiento urbanístico destinado a uso residencial predominante con equipamiento comunitario cuyo perímetro podría materializarse mediante cerramiento". (Decreto 27/98)

En la Tabla 2 se muestra la evolución del desarrollo de los emprendimientos suburbanos, discriminado por tipos.

Marco jurídico

El decreto 9404/86 de la Provincia de Buenos Aires reglamenta las urbanizaciones denominadas *"clubes de campo"* por medio del Derecho Real de Servidumbre; las mismas, hasta ese momento, habían sido contempladas por la ley de Ordenamiento territorial y de usos del suelo 8.912 de 1977, bajo el Régimen de Propiedad Horizontal dado por la ley 13.512/48. Recién en 1998, un decreto Provincial -el 27/98- brinda encuadre legal a los *"barrios cerrados"* y permite la organización de las urbanizaciones privadas mediante la subdivisión de la tierra por medio de

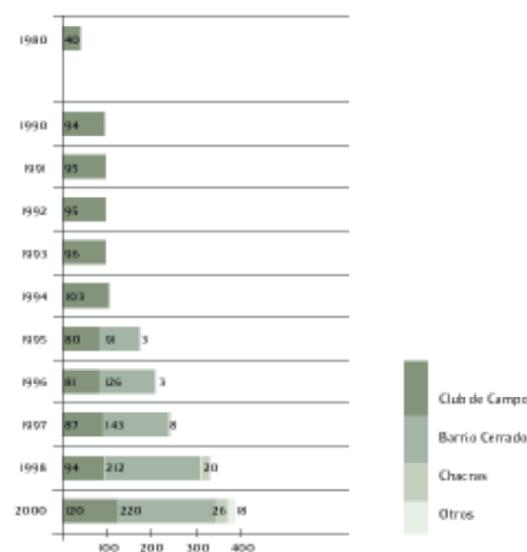


Tabla 2: Gráfico realizado por el autor, a partir de datos extraídos de las III Jornadas sobre Desarrollo Suburbano. Buenos Aires, 1999 y actualizados al año 2000 en base a la información de los suplementos especiales de los diarios Clarín y La Nación.

la Dirección de Geodesia del Ministerio de Obras Públicas, con calles de circulación interna privadas que permanecen en el dominio de una entidad jurídica en la que participan todos los titulares de las parcelas con destino residencial, y señala la aplicación de una servidumbre predial para realizar la afectación del sector recreativo y de las calles con utilidad real al sector residencial, gratuitamente y a perpetuidad, estableciendo un todo inescindible, como lo prescribe la ley urbanística 8.912.

Existen, pues, las siguientes posibilidades legales de encuadrar estos emprendimientos:

- Propiedad horizontal en la que la superficie común es propiedad del consorcio (copropiedad de todos los dueños en la proporción porcentual preestablecida);
- Propiedad horizontal en la que la superficie común es una unidad funcional independiente propiedad de una sociedad anónima de la que participan todos los propietarios a través de la posesión de acciones;
- Loteo parcelado por sistema Geodesia en el que las áreas comunes son propiedad de una sociedad anónima de la que todos los propietarios tienen acciones;
- Loteo parcelado por sistema Geodesia, en el que lotes y áreas comunes -propiedad de una entidad jurídica- constituyen un todo inescindible funcional y jurídico, mediante la servidumbre predial prevista en el Código Civil.

El último encuadre mencionado constituye el cauce legal más apropiado para encauzar estos emprendimientos, como alternativa a la aplicación de la ley 13.512 de Propiedad Horizontal, ya que ésta, si bien en esencia se plantea como una forma legal natural para este tipo de emprendimientos, no prevé la existencia de unidades funcionales a construir o en construcción ni tampoco la construcción por etapas.

El encuadre legal por medio de la subdivisión verdadera de la tierra a través de Geodesia presenta las siguientes ventajas comparativas:

- No se requiere el régimen de unanimidad;
- No se necesita, tampoco, recurrir a la modificación de los planos originales, para incorporar las unidades proyectadas y construidas;
- Surge la posibilidad jurídica de encarar los emprendimientos en etapas;
- La venta de lotes y casas en construcción o por construir puede hacerse con títulos perfectos;
- El sector residencial, las calles y las áreas re-

creativas constituyen un todo inescindible funcional y jurídicamente, aplicándose la servidumbre predial prevista en el Código Civil;

- Una asociación civil compuesta por todos los propietarios o titulares de parcelas residenciales-sociedad anónima o sociedad sin fines de lucro vecinal- es la propietaria de las calles y demás espacios comunes;
- El reglamento de construcciones forma parte del código de restricciones al dominio;
- El derecho real de servidumbre vinculante acrecienta el valor del lote residencial proporcionalmente por el valor de las áreas comunes y ésta mejora y comprende la garantía hipotecaria (así resulta de la inscripción en el Registro de la Propiedad);
- La estructura jurídica prevé el pago y la obligación jurídica de sufragar las expensas.

Importantes emprendimientos como Abril, El Carmen, Boca Ratón y otros, han adoptado este tipo de encuadre legal.

Los requisitos básicos legales de "barrios

cerrados" y "clubes de campo" se reseñan en forma comparativa en la Tabla 3.

Estudio de casos

Descripción de la metodología de trabajo

En el marco citado, este trabajo como parte de uno más amplio, en desarrollo, denominado "Expansión de las ciudades. Desarrollo suburbano y desarrollo sustentable. El eje Buenos Aires-La Plata" intenta caracterizar empíricamente algunos aspectos del desarrollo suburbano del AMBA desde la perspectiva de "suelo puro", entendiendo por tal todo terreno que no puede generar renta económica para su propietario si no se le agrega valor. Esta caracterización se realiza principalmente a través de la utilización del modelo monocéntrico, entendiendo que la primera y fundamental característica del mercado inmobiliario es que los productos ofertados tienden a ser más caros en mejores ubicaciones y más baratos en peores. Así, el modelo supone que la distancia desde cualquier localidad ubicada al centro de la urbe es el diferencial compensatorio por excelencia que sirve para expli-

Tabla 3: Síntesis realizada por el autor; a partir de los textos de la legislación vigente en la materia, ordenada y comentada en: Scotti, Edgardo, 2.000: Legislación urbanística de la provincia de Buenos Aires. Avellaneda.