

Mesa 8) Estado, políticas públicas y derecho.

LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRO.CRE.AR EN LA CIUDAD DE LA PLATA Y SUS IMPLICANCIAS SOBRE LA VALORIZACIÓN DEL SUELO URBANO

Francisco Vértiz*

* Instituto de Cultura Jurídica (UNLP) / Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales / Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Argentina. Integrante del Centro de Estudios para el Cambio Social (CECS). francisco.vertiz@yahoo.com.ar.

1- Introducción

El presente trabajo es parte de un proyecto de tesis doctoral que se encuentra en etapa de finalización y a su vez se enmarca dentro de un proyecto más amplio de investigación,¹ cuyo eje principal consiste en analizar la relación entre la dinámica del mercado inmobiliario y el surgimiento de conflictos urbanos en el Gran La Plata, e identificar cómo dicho proceso interpela el papel del Estado en la gestión de la ciudad a partir de la mediación que introducen la regulación y la acción pública de los gobiernos locales.

En esta ponencia nos proponemos reconstruir y analizar las particularidades de la implementación del programa PRO.CRE.AR en el partido de La Plata que puso en agenda la cuestión del acceso al suelo urbano. Inmediatamente después del primer sorteo de la línea “terreno y construcción” se profundizó el proceso especulativo que se venía desarrollando en torno al suelo urbano y los precios de los terrenos vacantes aumentaron exponencialmente. Esta situación derivó en la conformación de diferentes grupos de beneficiarios del programa que ante las dificultades para conseguir suelo urbano por el precio que contemplaba dicho crédito se organizaron para exigir una solución principalmente a la gestión municipal.

Concebir a la política urbana como proceso social implica considerar que el conjunto de decisiones formales e informales que se toman en el diseño e implementación de cualquier política o programa (en nuestro caso el PRO.CRE.AR) encuentran su origen y condicionamiento en un entramado de actores mayor que se configura en torno de las *cuestiones* urbanas problematizadas socialmente y en donde se disputa la orientación de su resolución (Oszlak, 1991).

En la primera sección de la ponencia se hace una breve reconstrucción histórica de cuáles han sido los principales mecanismos de financiamiento al acceso a la tierra y a la vivienda de los sectores

¹ El proyecto se denomina “Ciudad, Mercado Inmobiliario y Conflictos” y fue acreditado en el marco del Programa de Incentivos a la Investigación SCyT-UNLP, con sede de trabajo en el Centro de Investigaciones Geográficas del IdIHCS /FaHCE / UNLP-CONICET.

medios en las ciudades latinoamericanas puntualizando las particularidades que asumieron en la Región Metropolitana de Buenos Aires (Argentina) durante el siglo XX.

En la segunda sección del trabajo se presentan las características principales del PRO.CRE.AR como política nacional, haciendo foco en la línea “terreno y construcción” como modalidad de financiamiento al acceso directo a la tierra urbana. Aquí se analizan los aspectos del PRO.CRE.AR que lo definen como una política de crédito orientada a satisfacer la demanda y las consecuencias sobre el proceso de producción del espacio habitacional. Aspectos que no están exentos de tensiones de política urbana, en términos de la valorización del suelo y los procesos especulativos.

En la tercera sección se analiza el proceso específico que se desarrolló en el partido de La Plata en torno a la sanción e implementación de la ordenanza 11094 destinada a generar lotes urbanos con destino a PRO.CRE.AR. Aquí se reconstruye a partir de entrevistas semi-estructuradas y recopilación de información secundaria el origen de los diferentes colectivos, sus dinámicas internas y las relaciones que entablaron con la gestión municipal en busca de la resolución de su demanda, lo que derivó en distintas propuestas urbanísticas.

En la cuarta sección se analiza la articulación entre los distintos niveles estatales (principalmente entre el estado municipal y provincial) en la configuración de esa política urbana y algunos de sus principales efectos económicos y urbanos.

2- Financiamiento del acceso a la tierra y a la vivienda de los sectores medios en las ciudades latinoamericanas.

El problema del acceso al suelo urbano ha sido una preocupación constante de los sectores de ingresos medios y bajos de las ciudades latinoamericanas. Mientras los sectores populares han resuelto mayoritariamente su acceso a la tierra y vivienda a través de las diversas modalidades de la urbanización popular sin financiamiento institucionalizado,² los sectores medios han dependido de las diversas formas de financiamiento instrumentadas por el Estado y los sectores privados.

Abramo (2009) identifica dos modalidades principales de acceso directo a la tierra con financiamiento institucionalizado. Ambas se desarrollan en el mercado de suelo y lo que varía es la

² Hacemos referencia al financiamiento institucionalizado ya que en los casos de urbanización popular pueden existir distintas modalidades de ayuda financiera provista por familiares, parientes o amigos basada en la lógica de la reciprocidad (Mauss, 2009) y que no encuadran en el financiamiento entendido como acción racional económica que para su instrumentación requiere del cumplimiento de ciertas formalidades. Sin embargo desde fines de los años 70 estas modalidades fueron apoyadas políticamente por los organismos internacionales (primera cumbre mundial de Habitat I de Vancouver en 1976 organizada por NU) y luego financieramente por las agencias multilaterales de crédito (FMI, BM y BID) que durante los 80 y 90 reclamaron un rol diferente del Estado más ligado a la facilitación que a la producción de vivienda social (Harvey, 1989; Sepulveda y Fernandez Wagner, 2006). Esta ayuda financiera apuntadas al mejoramiento barrial y de la vivienda de los sectores populares denominadas “políticas de segunda generación” exigían como contraprestación garantizar la gobernabilidad urbana, que no es otra cosa que generar condiciones de estabilidad favorables para el ingreso y reproducción de capitales privados en las ciudades como parte de la lógica económica global.

fuente de financiamiento. En un caso lo proporcionan los privados –propietarios de tierras o agentes urbanizadores y/o comercializadores- y en el otro es provisto por el Estado. A esas dos se agrega una tercera que ha tenido escaso desarrollo en los países latinoamericanos en donde el Estado tiene un rol más activo sobre el mercado de suelo urbano a partir de la colocación de terrenos urbanos de propiedad estatal o almacenados en bancos de tierra municipales o cuando directamente desarrolla procesos de producción de suelo urbano como los programas de lotes con servicios.

Por otra parte están las formas de financiamiento del acceso directo a la vivienda que en los países latinoamericanos cobraron importancia desde los años 50 del siglo XX en adelante, cuando se produjo una disminución de la ocupación por arriendo y un reemplazo paulatino por la adquisición de la vivienda en propiedad. Ese proceso fue acompañado por la institucionalización de sistemas de ahorro y crédito a inicios de los años 60 con el apoyo de los organismos multilaterales de crédito – como la USAID y el Banco Mundial– que lo consideraban indispensable para crear un mercado interno de bienes de consumo duradero en los países de la región (Pradilla Cobos, 1983). Las opciones de financiamiento se dividieron en tres grupos según los ingresos económicos de los destinatarios (renta baja, media y alta). Para el primer grupo se estableció la producción estatal de vivienda y su entrega “llave en mano”³ y para los otros dos grupos el financiamiento de la demanda de vivienda producida por capitales privados de promoción. De allí que muchos autores consideran que en la mayoría de los países el sistema de ahorro y préstamos ayudo a consolidar la promoción inmobiliaria capitalista (Clichevsky, 1975; Abramo, 2009).

Volviendo al tema del financiamiento del acceso directo al suelo urbano que se resuelve a través del mercado consideramos necesario profundizar algunos aspectos generales del mercado de lotes o tierra urbana. En primer lugar debemos reconocer la existencia de dos submercados. El de *terrenos propiamente urbanos* donde existe una fragmentación de la oferta (muchos propietarios), pequeña cantidad de lotes y una concentración de la demanda encarnada por los capitales de promoción. Estos terrenos están localizados en zonas consolidadas (dotadas de servicios e infraestructura urbana y equipamiento comunitario) y conectadas con la centralidad urbana. Y por otra parte existe el submercado de *fraccionamiento de parcelas o producción de lotes urbanos* donde el procedimiento implica la transformación de suelo rural en suelo urbano y la consecuente valorización de los predios. Aquí se ponen a disposición gran cantidad de lotes ubicados en zonas

³ Las políticas de construcción de vivienda “llave en mano” -también denominadas de financiamiento de la oferta o políticas de primera generación-, son aquellas en las que la decisión y planificación es ejercida de manera centralizada por el Estado, se utilizan fondos públicos con escaso o nulo recupero, y la construcción es encargada a grandes empresas privadas por licitación pública. Conforme Sepúlveda y Fernández Wagner (2006) independientemente de las particularidades que adquirieron en los distintos países de América Latina nunca pudieron resolver más que el 15 o 20 % de la demanda social de vivienda.

de crecimiento o expansión donde la cobertura de infraestructura y servicios urbanos suele presentar diferentes gradientes de provisión deficitaria.

En la instrumentación práctica de este submercado han convivido diferentes variantes que por su relación de mayor acercamiento o distancia con el cumplimiento de las normas urbanísticas han sido clasificadas como loteos *formales* o *informales*. En la mayoría de los casos se da una relación de tensión con el cumplimiento de las diferentes normas o dispositivos jurídico-urbanísticos que regulan la producción de lotes urbanos. Sin embargo el rótulo de *informal* suele asignarse a las modalidades que vulneran la propiedad privada por ocupación directa sin ningún tipo de pago o a los casos de compra de terrenos a poseedores que no son titulares dominiales del terreno. Muchos otros casos donde se incumple alguna normativa que regula la producción de lotes no son incluidos socialmente entre las situaciones de *informalidad* y se perciben como aspectos habituales del funcionamiento del mercado. El rótulo de “lo informal” ha sido reservado para las experiencias de autoproducción de la vivienda y del hábitat desarrolladas por las *clases populares*⁴ en tensión principalmente con los mecanismos legales para acceder a la propiedad privada.⁵ Actualmente se incluye a las villas y asentamientos precarios, las tomas o invasiones de tierras espontáneas u organizadas, las ocupaciones de inmuebles abandonados, el alquiler de habitaciones en pensiones u hoteles no habilitados, etc, que guardan relación estrecha con las experiencias que se desarrollaron a partir de los años 30 del siglo XX en diferentes ciudades latinoamericanas y que fueron señaladas como *irregulares*, como es el caso de las primeras villas y barrios de emergencia de la ciudad de Buenos Aires, los “barrios de ranchos” en Caracas, las “urbanizaciones piratas” en Bogotá, las “barriadas o pueblos jóvenes” en Lima, las “villas populares” en La Paz, etc.

La condena social de estas experiencias calificadas y clasificadas como *usurpaciones*⁶ implican una reactualización del racismo presente en la teoría de la marginalidad, pero que puede rastrearse en la

⁴ Nos referimos a la categoría desarrollada por Adamovsky (2012) para referirse al conjunto múltiple y heterogéneo de grupos sociales que a partir de diferentes sucesos históricos fueron conformando una clase popular que suele actuar de manera más o menos unificada. El plural “clases” da cuenta de la heterogeneidad inicial pero a la vez sugiere que aunque muchas veces actúen juntos como una clase no siempre consiguen superar su fragmentación. El sentido de hablar de clases y no de grupos implica reconocer que pese a la heterogeneidad comparten una situación común de subalternidad respecto de las elites que detentan el poder social, económico y político. Todos han sido privados de la posibilidad de definir cómo se organiza la vida social en sus aspectos centrales. Es así que la relación fundamental que los define, su pertenencia al mundo popular, solo puede pensarse en relación con las clases dominantes.

⁵ La urbanización informal o popular que experimentó un aumento sostenido en la mayoría de los países latinoamericanos durante los años 50 y 60 y que con niveles menores se ha mantenido hasta la actualidad ha sido objeto de distintos abordajes teóricos (Duhau, 1998; Oszlak, 1991; Cravino, 2006; Jaramillo González, 2008; Vitale, 2013) e intervenciones políticas (permissividad inicial, erradicación, regularización, urbanización).

⁶ La mayoría de estas experiencias son definidas socialmente –con un rol destacado de los medios de comunicación– como usurpaciones independientemente de que existan o no las circunstancias o elementos objetivos que definen dicha figura delictiva y mucho menos de que se haya iniciado un proceso penal donde se investigue ese delito. La usurpación –como la vaguedad en otro periodo histórico (Casagrande, 2012)– constituye un mecanismo de estigmatización construido por leyes, discursos sociales, imaginarios y prácticas institucionales que tiene efectos más allá del campo jurídico y contribuye a señalar las maneras “correctas” e “incorrectas” de habitar.

preocupación de las clases dominantes en Argentina por la construcción mítica del pueblo argentino blanco y europeo (Adamovsky, 2012).

En todo ese proceso se construyen las maneras “correctas” e “incorrectas” de habitar que responden a un proyecto de ciudad que tiene componentes de clase, que refleja una idea de cómo y por quiénes debe habitarse el espacio urbano, o en otros términos expresa el plano simbólico de la disputa por la apropiación y uso del espacio urbano.

Si bien el tema de la informalidad urbana excede el objetivo de este trabajo queríamos introducir brevemente el tema porque el proceso de implementación del PRO.CRE.AR en La Plata generó distintas modalidades de producción de lotes urbanos donde se puede ver que a pesar de que dichas experiencias encabezadas por sectores medios se desarrollaron en tensión con la normativa urbana no fueron calificadas como *loteos informales*.

2.1 El acceso a la vivienda de los sectores medios en Argentina. El sueño de la casa propia y la vida en el barrio como proyecto inconcluso de la identidad de “clase media”⁷.

Para el caso argentino las primeras intervenciones directas del Estado en materia de vivienda se desarrollan a principios del siglo XX relacionadas con las luchas del movimiento obrero y las propuestas de reformas de los partidos políticos populares (Yujnovsky, 1984).⁸ Entre fines del siglo XIX y principios del XX la gran mayoría de los inmigrantes que llegaron al país se asentaron en los principales centros urbanos en formación y especialmente en Buenos Aires. Su forma de residencia habitual consistía en el alquiler de habitaciones en los inquilinatos o en los conventillos. Debido a la mayor proporción de varones (el porcentaje era de casi dos tercios del total de inmigrantes que llegaron entre los años 1881 a 1914) y la poca disponibilidad de mujeres en edad de formar familia muchos de ellos no tenían una vida enmarcada en una familia tradicional. Sumado a ello otro aspecto corriente de la vida en esos lugares como era la circulación de las ideas de izquierda que trajeron de los obreros inmigrantes constituyeron a los conventillos como un lugar “peligroso” para las clases dominantes.

⁷ Adherimos al planteo de Adamovsky de que la clase media es una identidad y no una clase social, ya que “no se trata de un grupo concreto de la población, distinguible de otros por criterios objetivos y/o por haberse organizado como clase en determinado momento” (2015:501). Es decir que no se dan los elementos objetivos ni subjetivos presentes en la conformación histórica de las clases sociales a partir de la lucha por el control de los recursos económicos, políticos y simbólicos. El hecho de que determinadas personas se identifiquen como pertenecientes a la “clase media” obedece a una serie de “operaciones de clasificación” que fueron sedimentando un conjunto de representaciones entrelazadas a través del tiempo asociadas a una identidad común, sin manifestarse empíricamente los vínculos sociales específicos que hacen de un conjunto concreto de la población una clase social.

⁸ Se sancionó la ley nacional de vivienda 4824 que autorizó la construcción de barrios obreros; se aprobó la primera ley de congelamiento de alquileres en 1921 y sus prórrogas de 1923, 1924 y 1925; se incrementaron los créditos del BHN; se creó la comisión nacional de casas baratas en 1915 por ley 9677. Sin embargo el número de préstamos otorgados por el BHN era exiguo y el acceso quedaba restringido a las capas de empleados con ingresos superiores al promedio, y la comisión mencionada construyó entre 1915 y 1943 solamente 977 unidades entre viviendas y departamentos (ibid).

Si bien no se niegan los problemas de hacinamiento que padecían sus habitantes había algunos aspectos de la vida en los conventillos que favorecían la sociabilidad entre los inmigrantes de nacionalidades diferentes, que por su proximidad y contacto podían conocerse y organizarse a pesar de las diferencias culturales y sobre todo de idiomas (Adamovsky, 2015).⁹ Las políticas estatales de fomento de la venta de lotes y la construcción de casas baratas instrumentadas en esa época por un lado facilitan el acceso a la vivienda de los trabajadores y al mismo tiempo los dispersan espacialmente favoreciendo su localización en barrios más alejados de la zona céntrica. De esa manera muchos inmigrantes se trasladan de los conventillos céntricos hacia viviendas unifamiliares propias en los barrios y ello produce cambios en la sociabilidad.

La vida en el barrio contribuyó a debilitar las identidades de clase al establecer nuevas formas de diferenciación social entre los sectores de bajos y medianos ingresos por el tipo de casa, la ubicación en las áreas principales, etc. Si bien las organizaciones barriales (sociedades de fomento, clubes, bibliotecas) generaban nuevos espacios de sociabilidad, en los mismos se reforzaban las jerarquías ya que generalmente los cargos directivos eran ocupados por los vecinos de mejor posición social. Estas políticas que mejoraron las condiciones de acceso a la vivienda de un sector de las clases populares también constituyeron una forma de modificar las prácticas de estos sujetos a través de la difusión de mensajes destinados a valorar la vida familiar, desarrollada principalmente en el ámbito privado, con una división sexista del trabajo y de las tareas domésticas que refuerzan el orden patriarcal. Es así que la *casa propia* y la vida familiar forman parte de la imagen del ciudadano “respetable” y exitoso reproducida por los distintos medios culturales como la literatura, el cine, la publicidad, etc. que se desarrolla en el plano local pero que es de origen transnacional y que quedaran asociados a la identidad de clase media (ibídem).

También es cierto que un porcentaje importante de los sectores trabajadores no pudieron acceder a la propiedad y continuaron como inquilinos (el censo de 1937 establece que casi un 60 % de las familias obreras porteñas permanecían en esa categoría). Y los de menores recursos conformaron los asentamientos precarios y villas de emergencia en tierras sin dueño o de mala calidad (inundables o contiguas a basurales) cercanas a los arroyos en Buenos Aires y con posterioridad en otras áreas del Gran Buenos Aires.

Recién en el período 1943-1955 se da un cambio significativo de la acción del Estado en materia de viviendas a través del aumento sustancial del crédito hipotecario con amplias facilidades de pago operado por el BHN. Los programas se dirigen principalmente al financiamiento de la construcción

⁹ Un ejemplo fue la “huelga de inquilinos” de 1907 donde más de 120000 personas de 2000 inquilinatos y conventillos de distintas zonas de la ciudad de Buenos Aires se organizaron para protestar durante varias semanas contra las subas de los precios de los alquileres. Si bien la huelga fue derrotada por la acción conjunta de los propietarios y la represión policial y judicial fue una clara demostración de fuerza.

de la vivienda individual (plan para beneficiarios del sistema de previsión social y plan Eva Perón). También se construyeron pero en menor proporción algunos conjuntos habitacionales a través de la Administración Nacional de la Vivienda que suplantaba la función de la comisión nacional de casas baratas (Yujnovsky, 1984).¹⁰

El incentivo a la construcción como instrumento anticíclico ha sido una constante en las decisiones de política macroeconómica en Argentina, que ha marcado profundamente a las intervenciones estatales en materia habitacional (ibidem). De allí que las fluctuaciones en el financiamiento – estatal y privado- de la vivienda han estado directamente asociadas a los ciclos de la economía nacional y a la política económica implementada frente a los mismos. Desde el año 1955 en adelante descendió notablemente el financiamiento y aumentó el porcentaje de población que debía resolver el problema habitacional con créditos caros de fuente privada o directamente sin acceso al crédito.¹¹

Con sus vaivenes las políticas estatales acompañaron los momentos de auge y retracción del financiamiento privado pensando más en la continuidad del proceso de acumulación de la construcción y de la economía en general que en resolver las necesidades de vivienda. A partir de estas consideraciones podemos extraer algunos aspectos generales de cómo se ha desarrollado el financiamiento al acceso al suelo urbano en nuestro país a lo largo del siglo XX. El financiamiento institucionalizado –estatal y privado- se ha dirigido principalmente a atender la demanda de los sectores de altos y medianos ingresos. Las principales formas de instrumentación han priorizado el financiamiento de la demanda (consumo de vivienda) y no de la oferta (producción de vivienda), con excepción del financiamiento directo a la construcción y promoción inmobiliaria y los programas estatales de producción de vivienda. Los sectores de bajos ingresos excluidos prácticamente del financiamiento institucionalizado han resuelto sus problemas habitacionales a través de alguna de las modalidades de la urbanización popular.

De esa manera la producción del espacio socio residencial o habitacional y el desarrollo urbano que conlleva dicho proceso ha sido conducido principalmente por los agentes privados (ya sean estos usuarios finales en los procesos de autoconstrucción de la urbanización popular o algunos de los agentes que interviene en la promoción inmobiliaria propiamente capitalista). Incluso en el período 1943-1955 en donde se amplió significativamente la cobertura de los sectores de menores ingresos el mercado de tierras continuó desregulado. Pese a algunas medidas orientadas a regular las

¹⁰ Esta política fue acompañada por el congelamiento de alquileres (decreto 1580) y la suspensión de desalojos que tenía mucho impacto por la gran proporción de obreros que residía en viviendas alquiladas. Según el censo de vivienda de 1947 el 73,2% de las unidades eran ocupadas por inquilinos.

¹¹ Durante el período 1955-1981, el porcentaje de la población de menores ingresos que no tuvo acceso al financiamiento institucionalizado -estatal o privado- para la vivienda fue muy alto. Los porcentajes van del 30% en los mejores momentos hasta el 60 % en los más drásticos.

subdivisiones y proteger a los compradores (como el control sobre los fraccionamientos y remates de lotes adquiridos en mensualidades por ley nacional 14005 de 1950; y a nivel provincial el decreto 21891/49 que prohibía la subdivisión de tierras en áreas de baja densidad de edificación o en zonas inundables, y el decreto 7468/50 que exigía anchos mínimos para las calles en los fraccionamientos), el régimen de la tierra urbana no experimentó cambios sustanciales. Conforme Yujnovsky (1984) las grandes ciudades continuaron expandiéndose sobre la base del fraccionamiento indiscriminado y la compra venta de lotes individuales estimulada por el crédito individual.¹²

Esta articulación entre financiamiento estatal a la demanda individual y desregulación del mercado de tierras pareciera reeditarse con el PRO.CRE.AR. Desde su anuncio en el 2012 el programa fue presentado como una política que de un lado buscaba incentivar la construcción para generar crecimiento del empleo y de la economía en general, y de otro lado mejorar las condiciones de acceso a la vivienda de los sectores medios. A poco más de tres años de su implementación y sobre todo en las modalidades que implican un financiamiento a la demanda de vivienda y terrenos urbanos se reactualizan los problemas típicos que afectan a las políticas de financiamiento al acceso a la tierra y a la vivienda instrumentadas históricamente en las grandes ciudades latinoamericanas que podrían sintetizarse en la especulación inmobiliaria y el encarecimiento de los precios del suelo producto de su valorización, y las serias dificultades de los sectores de bajos y medianos ingresos para acceder a la vivienda.

3- El PRO.CRE.AR como política nacional. Entre las necesidades de vivienda y las necesidades de una economía estancada.

En el período 2003-2008 la economía argentina creció de manera sostenida a una tasa del 8% anual y la industria de la construcción fue el sector que lideró dicho proceso alcanzando una tasa anual del 19,3% (DNPM, 2010). Este crecimiento de la construcción fue promovido por el estado nacional a través de la inversión pública en obras de infraestructura, servicios públicos y vivienda de interés social (Baer, 2011; Varela y Fernández Wagner, 2012), y de algunas medidas de política macroeconómica –principalmente el mantenimiento de un dólar caro y estable en un escenario post-devaluación (Félez y López, 2012)– que ocasionaron una disminución en términos relativos de los costos de la construcción, y consecuentemente estimularon la inversión privada en dicho sector. En el caso particular de la política habitacional estatal luego de una fuerte inversión canalizada a través del Plan Federal de Vivienda, el gobierno nacional ha reorientado los recursos subsidiando la

¹² Hacemos referencia al período 1943-1955 por sus semejanzas con el período actual en lo que se refiere a política habitacional y mercado de suelo urbano. Para una lectura completa del período 1955-1981 puede consultarse Yujnovsky (1984).

demanda a través del Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PRO.CRE.AR) (Ventura, 2015).

El programa fue lanzado en junio de 2012 con el doble objetivo de facilitar el acceso a la vivienda propia de parte de la población perteneciente a sectores medios y de dinamizar el sector de la construcción que fue uno de los pilares del crecimiento económico posconvertibilidad. En el plano macroeconómico se inscribe en el marco de una política contracíclica, que tras una caída de la tasa de crecimiento económico (de 8,6 % en 2011 a 0,9 % en 2012) busca dinamizar el sector de la construcción, dada su capacidad de generación de puestos de trabajo y su efecto multiplicador sobre el entramado productivo. En el plano habitacional constituye una política de subsidio a la demanda¹³ para afrontar la restricción del acceso a la “vivienda propia” de una gran parte de la población, en particular de sectores medios que en la última década sufrieron un creciente proceso de inquilinización (del Río, 2014).

Las primeras líneas de crédito que lanzó el Programa se orientaron a la construcción de viviendas nuevas bajo dos modalidades diferentes. Los “desarrollos urbanísticos” que están dirigidos a quienes no disponen de terreno propio, donde las tierras son aportadas por el Estado (principalmente del nivel nacional), los proyectos se realizan por concurso público y las viviendas son construidas por empresas privadas elegidas por licitación. Y la línea “construcción” dirigida a las personas que disponen de un terreno y se encargan de tomar todas las decisiones relativas a la construcción de sus viviendas. Con posterioridad se anunciaron las líneas “ampliación/terminación” y “refacción” de la vivienda orientadas a resolver un déficit cualitativo y como tales no requieren terreno.

Conforme del Río (2014) la línea “construcción” al exigir el emplazamiento del terreno en zonas urbanas o semi-urbanas consolidadas en términos de la infraestructura de servicios¹⁴, y contemplar la posibilidad de construir en terrenos donde existen relaciones de parentesco con los propietarios presenta potencialidades para densificar el tejido urbano. Y los desarrollos urbanísticos suponen una intervención estatal más integral donde además de financiar el acceso a la vivienda el estado moviliza suelo urbano y amplía la oferta de las mismas permitiendo potencialmente incidir en el mercado inmobiliario.

Frente a las dificultades que tuvieron los beneficiarios para acceder al suelo urbano en septiembre de 2013 se agregaron dos nuevas líneas de crédito: “compra de terreno y construcción” y “compra

¹³ Con excepción de la línea “desarrollos urbanísticos” que constituye desde el punto de vista urbano un tipo de intervención más integral y compleja.

¹⁴ Dada la escasez impuesta por la oferta, esta exigencia como veremos luego se restringió tan sólo al tendido eléctrico y la apertura de calles en el caso del financiamiento de la compra de terrenos. Sin embargo, cuando el Programa asume la producción del suelo urbano los estándares de servicios son más elevados.

de vivienda a estrenar”. Sin embargo estas líneas que pretendían mitigar el problema del acceso al suelo encontraron serios obstáculos para cumplir este objetivo. Paradójicamente la línea de “compra de terreno y construcción” en lugar de contribuir a la resolución de la problemática del acceso al suelo retroalimentó el fuerte proceso especulativo por parte de los propietarios de la tierra.¹⁵ Y la línea de “vivienda a estrenar” encontró restricciones por el lado de la oferta, dada la escasa producción de viviendas a estrenar en condiciones de ser hipotecada y acorde al rango de financiación propuesto por el Programa (del Río, 2014).

En un intento por resolver el problema se flexibilizaron las condiciones de compra de la vivienda a estrenar¹⁶ y el estado nacional desarrolló una estrategia de articulación con las provincias y los municipios a efectos de movilizar suelo urbano de propiedad estatal (del dominio nacional, provincial o municipal) disponible en estas jurisdicciones. Posteriormente, se lanzó la línea “lotes con servicio” mediante la cual se combinó la cesión de tierras fiscales de otros niveles jurisdiccionales con un esquema de desarrollo de suelo urbano basado en la apertura de una licitación pública para la oferta de terrenos aptos para loteo. A través de esta vía se presentaron 349 pliegos de licitación por un total de 72 mil lotes potenciales ad referendum de la comisión evaluadora (del Río, 2014). Con este tipo de intervención, el PRO.CRE.AR subsidia la oferta al aporta el financiamiento para la urbanización y luego los lotes con servicio resultantes son sorteados a beneficiarios de las líneas construcción y compra de terreno y construcción.

Sin embargo la generación de lotes con servicio a partir de 2014 fue una respuesta tardía por parte del estado nacional a la falta de suelo con destino al programa. Los sorteos realizados durante el 2012 y 2013 habían generado un aumento de demanda de suelo, dado que una parte importante de los hogares no disponían de tierra para construir las viviendas. Cuando los beneficiarios concurren al mercado se encontraron con una generalizada escasez de oferta para los segmentos de demanda relacionados con el PRO.CRE.AR y con un franco proceso especulativo. Frente a este panorama, los reclamos de los beneficiarios del crédito comenzaron a propagarse en todo el país y los gobiernos municipales fueron los primeros que comenzaron a ensayar algunas respuestas en el marco de sus competencias (del Río, 2014).

Antes de abordar el caso particular de La Plata interesa señalar algunos aspectos generales del PRO.CRE.AR como política de financiamiento al acceso a la vivienda y al suelo urbano, que tiene incidencias sobre las modalidades de producción del espacio residencial y la localización de las

¹⁵ Según un relevamiento de la ANSES se produjeron aumentos en los precios de los terrenos entre el 80 y el 110% en todas las provincias y la ciudad de La Plata se encuentra entre los 25 distritos donde se concentró la mayor parte del problema.

¹⁶ Se aumentó la financiación al 90% del valor del inmueble y se modificó la fecha de inicio de obra permitiendo certificados de inicio de obra posteriores al 1 de enero de 2010.

clases sociales en el territorio. El programa y, en particular, las líneas “construcción” y “terreno y construcción” puede ser caracterizado como una política de crédito que favorece predominantemente una forma de producción del espacio socio residencial que consiste en el acceso mercantil de los sectores medios a lotes ubicados en las zonas de crecimiento o expansión urbana y el inicio de proceso de construcción de vivienda por encargo. Como vimos en el apartado anterior, históricamente en América Latina el sistema hipotecario tuvo limitado alcance para responder a las necesidades de los sectores de bajos ingresos y tuvo un vínculo estrecho con las formas de urbanización de los sectores medios.

A modo de síntesis podemos decir que el PRO.CRE.AR constituye una política de crédito con tasas subsidiadas dirigida a financiar el acceso a la vivienda de los sectores medios. Con excepción de los desarrollos urbanísticos y la producción de lotes con servicios¹⁷, donde el Estado asume un rol más activo en el proceso de producción del espacio habitacional –de las viviendas en el primer caso y del suelo urbanizable en el segundo–, las modalidades de “compra de vivienda a estrenar”, “construcción” y “compra de terreno y construcción”, implican la asignación de recursos monetarios a los destinatarios de los créditos para que resuelvan su necesidad de vivienda mediante el mercado inmobiliario. Sin embargo si profundizamos el análisis y abordamos las relaciones sociales y las diferentes lógicas que se desarrollan bajo dicha intervención estatal, ese incentivo a la demanda en un mercado inmobiliario desregulado implica una transferencia de recursos a los agentes del negocio inmobiliario que adquiere diferentes formas y particularidades según los casos. La vía “compra de vivienda a estrenar” implica un incentivo directo y una transferencia de recursos económicos a los agentes que operan en los distintos momentos de la promoción inmobiliaria capitalista¹⁸ (compraventa del terreno, acondicionamiento y construcción de la unidad de vivienda y comercialización) y de manera indirecta a los agentes que operan en la industria de la construcción (producción y comercialización de insumos, servicios técnicos relacionados con la construcción – electricidad, gas, carpintería, etc.).

La vía “construcción” para las personas que tienen terreno propio o provisto por algún familiar da lugar a procesos de construcción por encargo donde la construcción es realizada por albañiles y maestros mayores de obra que operan generalmente bajo una lógica de reproducción mercantil simple. Esta misma vía para quienes no disponen previamente de terreno pero que pueden acceder al mismo mediante cierta capacidad de ahorro supone transferencia de recursos a los propietarios de suelo urbano ocioso o vacante. Asimismo en el plano constructivo mantiene la lógica de

¹⁷ Estas modalidades tuvieron poco desarrollo en La Plata donde hay solo dos proyectos en curso (92 lotes en Arturo Seguí y 530 lotes en San Carlos).

¹⁸ Teniendo en cuenta el monto financiable en esta modalidad la oferta posible se restringe a departamentos de 1 o 2 ambientes, que generalmente son producidos bajo la forma de promoción inmobiliaria capitalista.

reproducción mercantil simple, pero a su vez implica la transferencia vía inflación a las corporaciones que controlan a nivel nacional los precios de los materiales de la construcción.

Por último la modalidad “compra de terreno y construcción” es similar a la construcción sin terreno pero exacerbando la transferencia de recursos a los propietarios de suelo vacante en términos de capitalización de renta. Sin embargo, cuando la operación va articulada a la línea “lote con servicio” supone un segmento de mercado “controlado” por el Estado o al menos con cierto nivel de regulación. Más allá que se den transferencias al capital inmobiliario y constructor esta combinación vuelve novedoso al programa y lo diferencia de otros sistemas instrumentados por países latinoamericanos como el caso mexicano y chileno donde se produce una transferencia pura vía subsidio a la demanda que es capitalizada por el sector concentrado de desarrollistas vinculados a la producción de vivienda de interés social, tanto en el plano de la apropiación de la renta del suelo como en la ganancia generada en el proceso de construcción de las unidades de vivienda.

En el apartado siguiente abordamos las particularidades que asumió la problemática del acceso al suelo en el partido de La Plata.

4- La respuesta estatal frente al problema del encarecimiento del precio del suelo urbano en La Plata.

4.1 La génesis de la ordenanza 11094

El anuncio del PRO.CRE.AR y el sorteo de los primeros beneficiarios puso en escena la cuestión de la valorización del suelo urbano en la ciudad de La Plata. Este proceso no es nuevo sino que se viene gestando desde la década del 90 y dio lugar durante la década del 2000 al desarrollo de algunas estrategias novedosas por parte de los sectores medios para acceder al espacio habitacional. Las mismas consistieron en disminuir el costo del acceso al suelo urbano a través de la compra colectiva de fracciones de tierra indivisa en zonas periféricas (rurales o de reserva urbana) a través de la figura legal del condominio.¹⁹

Tal como sucedió en otros centros urbanos del país las dos nuevas líneas de crédito anunciadas en septiembre de 2013, pero principalmente la *compra de terreno y construcción*, en lugar de resolver la cuestión del acceso al suelo urbano en La Plata retroalimentó el fuerte proceso especulativo por parte de los propietarios de la tierra que derivó en un aumento sostenido de los precios.²⁰

¹⁹ La clasificación de distintas zonas territoriales está prevista en el Código de Ordenamiento Urbano (ordenanza 10703/2010) y habilita distintos usos y posibilidades constructivas. El condominio es una figura jurídica contemplada en el código civil y comercial argentino que permite la adquisición de la propiedad de una fracción indivisa.

²⁰ Ese aumento repentino de los precios fue señalado en el informe publicado por la ANSES que mencionamos anteriormente y fue confirmado por todas las personas entrevistadas que formaron parte del colectivo “los teros” y de los distintos condominios.

En esa coyuntura los beneficiarios²¹ que habían salido sorteados en la línea “terreno y construcción” empezaron a compartir información mediante la red social facebook acerca de los principales problemas vinculados a la operatoria del crédito. En términos generales las consultas giraban en torno a las dificultades para conseguir terrenos al precio financiado por el programa. En pocas semanas las interacciones mediante dicha red social se intensificaron y se conformaron diferentes grupos que luego devinieron en el “Grupo Unificado PRO.CRE.AR La Plata Terreno + Construcción”, conocido también como “Los Teros”, que llegó a tener más de cinco mil setecientos integrantes que en un 80% eran beneficiarios del crédito.

Ante las dificultades para conseguir terrenos al precio financiado por el crédito decidieron demandar al Estado la provisión de tierras aptas y a precios accesibles para los beneficiarios del PRO.CRE.AR.²² La gestión municipal respondió en un plazo muy breve mediante la convocatoria a una reunión a la que asistieron algunas personas, que rápidamente asumieron la representación y dirección política del grupo bajo el nombre de *la comisión*.²³

En los primeros diálogos con los funcionarios municipales se presentó la posibilidad de comprar fracciones de tierra y luego subdividirla. La idea de pedir al Estado que proporcione tierras fiscales acondicionadas fue rápidamente dejada de lado y ganó consenso entre los integrantes de la comisión esta nueva modalidad que luego fue informada al resto del colectivo.

A partir de ese momento se organizaron para realizar una búsqueda exhaustiva de fracciones de tierra indivisa en la ciudad.²⁴ También tuvieron una reunión con funcionarios de la Comisión Nacional de Tierras (su nombre actual es Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat) en donde ya plantearon la idea de comprar fracciones de tierra indivisa. Las negociaciones con el municipio avanzaron a un ritmo más intenso en comparación a los canales abiertos con el estado nacional y fue consolidándose la idea de que la solución al problema ameritaba la sanción de una ordenanza municipal. Por tanto los integrantes de la comisión sostenían cada vez con mayor énfasis que había que fortalecer la articulación con la gestión municipal.

Durante la negociación de la ordenanza la comisión en carácter de representante del grupo los teros planteó que se incluyera la posibilidad de un acuerdo entre propietarios de tierra indivisa y

²¹ Cabe aclarar que cuando hablamos de beneficiarios nos referimos a quienes han sido sorteados en el marco del PRO.CRE.AR y han obtenido un turno para presentar un pedido de crédito hipotecario que por cuestiones formales puede ser rechazado. Son beneficiarios de la posibilidad de tomar crédito y no del crédito mismo.

²² A esos fines prepararon una carta que fue enviada a diferentes funcionarios gubernamentales de los niveles municipal, provincial y nacional (Ventura, 2015).

²³ La comisión fue el nombre nativo que se le dio al grupo que asumió la representación política del colectivo Los Teros (Ventura, 2015).

²⁴ Para ello se dividieron en subgrupos que debían relevar las fracciones de tierra que figuran para la venta como hectáreas localizadas en distintas zonas de la periferia platense. Se relevaron entre 500 y 600 ha comprendidas en 6 zonas y luego del descarte quedaron 3 zonas (norte, oeste, sur).

beneficiarios PRO.CRE.AR que estableciera las condiciones de compra venta y la forma de realización de las obras necesarias para iniciar el proceso de subdivisión y la posterior escrituración de lotes individuales -una especie de consorcio que luego fue incluida en la ordenanza como la vía 2-. El municipio se comprometía solamente a modificar la zonificación de las fracciones de tierra que se presentaran como parte de dichos acuerdos.

Otro de los actores que intervino en el proceso de conformación de la ordenanza fue el colectivo *Condominios Organizados de La Plata* (COLP). Este colectivo está constituido por un grupo de personas que habían comprado colectivamente fracciones de tierra indivisa ubicadas en zonas de la periferia platense utilizando la figura jurídica del condominio.

A diferencia de Los Teros donde un grupo de beneficiarios del PRO.CRE.AR fue el que motorizó las primeras reuniones que luego dieron origen al colectivo, la instancia de los COLP fue convocada por un funcionario municipal de menor jerarquía que conocía la experiencia de los condominios por haber comprado tierra bajo esa modalidad. A esa primera reunión realizada en octubre de 2013 asistieron representantes de distintos condominios localizados en la periferia platense y la persona convocante generó un canal de diálogo con los funcionarios municipales encargados del tema y se empezó a manejar la posibilidad de incluir a los condominios en la ordenanza que se estaba gestando.

Los distintos grupos que confluyeron en los COLP habían desarrollado un proceso de organización colectiva para acceder a la tierra previo al PRO.CRE.AR. Esa experiencia formó parte de una estrategia desarrollada por una porción minoritaria de los sectores de ingresos medios (con cierta capacidad de ahorro) frente a la inexistencia de fuentes de financiamiento para abaratar el acceso a la tierra. La estrategia consistió en conformar grupos de varias personas para comprar fracciones de tierra ubicadas en zona rural o de reserva urbana, que de acuerdo a la normativa urbana platense no pueden dividirse mas allá de la unidad mínima permitida que es de 4 ha de superficie. Para formalizar la adquisición de la propiedad utilizaron la figura legal del condominio mediante la cual cada condómino es propietario de una fracción del terreno que no tiene una representación física o asiento catastral. Esta modalidad implica una serie de restricciones para construir una vivienda derivadas de esa indeterminación física. Para resolver esta incompatibilidad es necesario realizar un proceso administrativo de subdivisión de acuerdo a las normas urbanísticas vigentes (decreto ley 8912) que se instrumenta ante la dirección de Geodesia, y que luego habilita la posibilidad de realizar escrituras por cada lote individual generado en dicho proceso.²⁵

²⁵ En algunos casos, como en el de los condominios analizados en este apartado, previo a este proceso de subdivisión es necesario modificar la zonificación de los terrenos a través de una ordenanza municipal específica.

Estas experiencias que se desarrollaron en tensión con la normativa urbana no fueron clasificadas socialmente como casos de *informalidad urbana*, y el tratamiento estatal que se les dio fue muy diferente a los procedimientos habituales de regularización dominial reservados para los casos típicos de villas y asentamientos donde a su vez intervienen otros organismos estatales (dependencias de desarrollo social de los distintos niveles, casas municipales de tierra, escribanía general de gobierno, etc.). En sintonía con Guevara (2014) consideramos que esa diferenciación no solo responde a cuestiones disciplinares o tradiciones propias del aparato burocrático sino que da cuenta de un proyecto de ciudad que tiene componentes de clase y expresa el plano simbólico de la disputa por la apropiación y uso del espacio urbano.

Para los COLP el PRO.CRE.AR significó la posibilidad de regularizar su situación dominial y acelerar el proceso de construcción de las viviendas por medio del financiamiento estatal. Este ámbito de coordinación llegó a agrupar a 19 condominios de las localidades de Arana, Parque Sicardi, Villa Garibaldi, Los Hornos y City Bell y logró que se incluyera en la ordenanza como “vía 3” la posibilidad de rezonificar los terrenos para poder iniciar posteriormente un proceso de subdivisión y regularizar su situación urbanística.

Existe cierta diversidad al interior de cada condominio pero en su mayoría previeron la posibilidad de una adecuación urbanística futura. Por la trayectoria personal de algunos de los condóminos que eran arquitectos o tenían familiares que habían trabajado en organismos estatales relacionados con las políticas habitacionales conocían las restricciones de este tipo de urbanizaciones “informales” (imposibilidad de acceder a créditos hipotecarios, dificultades legales para constituir derechos reales o transferir la propiedad del inmueble, etc.) y el tiempo extenso que demanda su regularización. Por eso desde los primeros momentos los planos y las obras trataban de adecuarse a las normas urbanísticas, más allá de que habían pensado en indicadores de la zona periurbana como UR5, UR6 o UR8 y no en la UR 3 que fue la exigida por el estado municipal en las ordenanzas individuales de cada condominio.²⁶

De esa manera se fueron generando las condiciones políticas para la sanción de la ordenanza. Por motivos diferentes los dos colectivos necesitaban una intervención del poder ejecutivo municipal que permitiera un cambio en la zonificación. En el caso de los COLP la rezonificación implicaba la

²⁶ Los indicadores prevén distintas superficies, densidades, posibilidades constructivas y porcentaje de cesiones para espacios verdes y equipamientos comunitarios. Sobre estos aspectos surge una diferencia entre los condominios que en términos nativos fue definida como los que se pensaron por “dentro” o por “fuera” del sistema. Es decir aquellos que desde un principio evaluaron la posibilidad de una rezonificación futura y en base a las normas urbanísticas diseñaron los planos. Y del otro lado aquellos que nunca tuvieron en cuenta la posibilidad de la rezonificación y cuando se presentó la posibilidad vía ordenanza del PRO.CRE.AR ya era demasiado tarde porque habían construido sin tener en cuenta las normas urbanísticas y la adecuación exigía rehacer calles y viviendas lo que significaba un esfuerzo económico muy grande.

posibilidad de iniciar un camino para regularizar las tierras adquiridas y en el de Los Teros la posibilidad de comprar terrenos a un precio equivalente al monto financiable por el PRO.CRE.AR. La gestión municipal conseguía el apoyo político de dos colectivos que por su composición social tenían cierta capacidad para visibilizar sus demandas. Y en un plazo relativamente corto lograba el consenso necesario para que el proyecto se convirtiera en ordenanza bajo el número 11094/13.²⁷

4.2. Los arreglos urbanísticos contemplados en la ordenanza. El Estado como facilitador de la apropiación privada de renta y plusvalor.

La ordenanza 11094 sancionada el 19 de diciembre de 2013 estableció distintas modalidades para resolver la falta de suelo urbano, que fueron reguladas a través de su decreto reglamentario N° 76/14. Las tres maneras que tienen los beneficiarios para acceder a los lotes están reguladas en los puntos II, III y IV del artículo 1 del decreto mencionado, y fueron identificadas por los beneficiarios como vía 1, vía 2 y vía 3.

La vía 1 consiste en la apertura de un registro de beneficiarios y otro de oferentes de tierras. Conforme esta modalidad los propietarios de fracciones rurales deben inscribirse en el Registro de Oferentes administrado por la Municipalidad, presentar una propuesta de subdivisión de los predios y si cumplen con todos los requisitos se les atribuye un puntaje según el valor de los lotes, el Equipamiento Comunitario (Salud, Seguridad, Educación y Cultura, Administración Pública, Justicia, Transporte, Comunicaciones, Recreación) y los Servicios Adicionales (Cloacas, Gas, Pavimento, Desagües Pluviales). En base al puntaje obtenido se determinará el orden de adecuación urbanística correspondiente a cada una de las zonas afectadas, es decir el orden en el cual se rezonificarán los distintos terrenos. Los nuevos lotes generados se pondrán a disposición de los beneficiarios del PRO.CRE.AR inscriptos en el registro. A través de esta vía la gestión municipal asume un rol de intermediación entre los oferentes de tierra y los beneficiarios, administrando la oferta de tierra y asumiendo la supervisión de las obras de infraestructura necesarias para acondicionar los lotes. Todavía no se ha producido ningún loteo mediante esta modalidad.

La vía 2 que responde a la demanda de Los Teros contempla la promoción de loteos por parte de los beneficiarios del PRO.CRE.AR. En esta modalidad los beneficiarios negocian con los dueños particulares de fracciones de tierra indivisa la compra de las mismas y presentan un plano de subdivisión al municipio. Estas tierras ingresan al mismo Registro de Oferentes de la vía 1 pero acompañadas con los compromisos de compra-venta firmados entre las partes. A diferencia de la vía 1 el precio de las parcelas es resultado de la negociación y no de la aplicación del sistema de puntaje. El municipio solo se encarga de supervisar los acuerdos presentados entre los propietarios

²⁷ Desde las primeras reuniones entre los funcionarios municipales y los representantes de ambos colectivos hasta la fecha de sanción pasaron aproximadamente 30 días.

de tierra rural y los beneficiarios ejerciendo un control del cumplimiento de algunos requisitos establecidos por la ordenanza (precio, obras, etc.). En estos casos la rezonificación la hace el departamento ejecutivo mediante un decreto en base a un informe de la dirección municipal de Planeamiento, que luego debe convalidarse por ordenanza del Concejo Deliberante.

Los loteos que fueron generados por el colectivo Los Teros en su mayoría fueron rezonificados entre junio y octubre de 2014. Luego de los decretos que otorgaron la rezonificación y que fueron convalidados por el Concejo Deliberante mediante las ordenanzas 11115, 11116, 11166, 11167 y 11235 el proceso para materializar y formalizar las subdivisiones exigió reuniones y presentaciones ante distintas oficinas y departamentos de la estructura municipal. Una vez concluidos estos trámites los expedientes pasaron a la órbita provincial donde recibieron un tratamiento diferente al previsto habitualmente para los procesos de subdivisión.

La vía 3 prevé la posibilidad de extender los alcances de la ordenanza a los beneficiarios del PRO.CRE.AR que con anterioridad a la promulgación de la ordenanza hubiesen comprado tierra en condominio (titulares de fracciones indivisas). En esta modalidad la rezonificación de cada condominio queda condicionada a la provisión de infraestructura básica por parte de los condóminos y a que la mayoría de los integrantes fueran beneficiarios del PRO.CRE.AR. Por medio de esta vía la gestión municipal incorporó las demandas de los condominios preexistentes en un arreglo urbanístico que excedía al marco del PRO.CRE.AR. Esto es así porque en un principio el porcentaje de condóminos que a su vez eran beneficiarios del crédito era ampliamente minoritario. Como el decreto 76/14 incluyó la obligación de que al menos la mayoría de los integrantes de cada condominio fueran beneficiarios PRO.CRE.AR, a partir de ese momento muchos de los condóminos se inscribieron en el programa y salieron sorteados en los turnos siguientes (enero y junio de 2014). El proceso para obtener la rezonificación de los condominios transitó por un canal diferente al del grupo “los teros”. Como en este caso el cambio de indicadores urbanísticos de cada condominio debía ser otorgado por el concejo deliberante mediante ordenanza individual, los representantes de la COLP mantuvieron reuniones con los diferentes bloques de concejales con el objetivo de conseguir un voto positivo. Finalmente en diciembre de 2014 la mayoría de los condominios nucleados en la COLP obtuvieron las ordenanzas de rezonificación pero con la inclusión de algunas restricciones en relación a la disposición de sus terrenos (como la interdicción de venta).²⁸ El requisito de que la mayoría de los integrantes de cada condominio fuese beneficiario del PRO.CRE.AR no se cumplió en todos los casos.

²⁸ De los 19 condominios, 14 fueron rezonificados mediante ordenanzas individuales. Otros 3 casos se atrasaron y pospusieron la finalización de los trámites para el año 2015 y 2 condominios desistieron de la idea.

En las tres modalidades instrumentadas por la ordenanza 11094 para responder a la demanda de suelo urbano prevaleció un rol de intermediación y supervisión por parte del estado municipal. Esto constituye una diferencia con otros municipios que pusieron a disposición tierras fiscales o realizaron estrategias para generar suelo urbano que exigieron un rol más activo de parte de la gestión municipal (prescripción administrativa, compra de tierra, etc.). Asimismo esta manera de procesar las demandas de suelo dependen en su totalidad de la iniciativa privada y se resuelven por los mecanismos y lógicas vigentes en el mercado inmobiliario, sin alterar significativamente su dinámica.²⁹

El poder ejecutivo provincial a través de la Subsecretaría Social de Tierras Urbanismo y Vivienda (SSTUyV) intervino en el proceso de rezonificación de la vía 2 dando el visto bueno.³⁰ Funcionarios de esta dependencia que fue designada como autoridad de aplicación de la Ley de Acceso Justo al Habitat (n° 14449) mantuvieron reuniones con los beneficiarios del PRO.CRE.AR y autorizaron que el proceso de subdivisión de las tierras indivisas se enmarcara en la nueva ley y no en la 8912. De esta manera se les aplicó un procedimiento diferente al que se utiliza habitualmente para la generación de suelo urbano que se realiza ante las direcciones de Geodesia y Catastro del Ministerio de Infraestructura.

El proceso de subdivisión de la 8912 exige el cumplimiento de muchos requisitos (como la finalización de las obras de infraestructura) que dilatan la aprobación del plano y la realización de la escritura de subdivisión que genera los lotes individuales. En el caso de los vía 2 el proceso de subdivisión se enmarcó en la ley 14449 que al contemplar la progresividad en la dotación de infraestructura social básica (art. 16) permitió la aprobación de los planos de mensura sin que las obras estén finalizadas y la afectación al programa de lotes con servicios.³¹ Ello posibilitó la disminución del tiempo del trámite y aceleró la toma del crédito por parte de los beneficiarios.

En esta intervención el estado provincial opera como mero supervisor de un acuerdo entre privados. El acondicionamiento de las tierras (fraccionamiento y obras de infraestructura) que constituye la principal acción en este tipo de programas (lotes con servicios) fue realizada mayoritariamente por los beneficiarios y solo en unos pocos casos pudieron lograr que se encargaran de hacerlas los propietarios de las tierras. Esta cuestión tiene importancia en el plano de la legitimación política o

²⁹ Las vías 1 y 2 establecen mecanismos de negociación que implican saltar a los actores de la intermediación inmobiliaria. Pero la lógica de negociación establecida entre los propietarios de tierra y los beneficiarios del crédito en la comercialización y en la adecuación de la tierra es similar a la que orienta las acciones de los actores inmobiliarios que participan en algún momento de la promoción inmobiliaria capitalista.

³⁰ Las autoridades de esta dependencia dejaron claro que no fueron consultadas en el diseño de la ordenanza 11094 y que solamente intervinieron con posterioridad a la misma en el proceso de rezonificación.

³¹ Ley 14449 establece un proceso de generación de suelo urbano que difiere al previsto en la 8912, con respecto al emplazamiento del proyecto y a la progresividad en la dotación de la infraestructura social básica. Eso permite generar suelo urbano con mayor celeridad.

en la construcción de hegemonía. A través de esta intervención la fuerza política que controla la dirección del estado provincial logra capitalizar políticamente los resultados de un proceso de desarrollo urbano (o producción del espacio habitable) sin aportar prácticamente recursos económicos y técnicos. Se produce una apropiación de los beneficios simbólicos que supone todo ejercicio de la violencia simbólica legítima (Bourdieu, 2000).

El poder ejecutivo nacional intervino de manera lateral frente a la demanda de suelo urbano con destino a PRO.CRE.AR en La Plata. La opción de Los Teros por la modalidad de producción de lotes que se cristalizó como vía 2 desplazó al nivel nacional y puso en el centro de la escena a la rezonificación y a la gestión municipal.³²

La modalidad de “desarrollos urbanísticos” no fue implementada en el partido y de la línea “lotes con servicio” se están desarrollando solamente dos loteos que aspiran a generar 622 terrenos,³³ bastante por debajo de la demanda efectiva.

Otro aspecto clave de la intervención del estado municipal en cuanto a la problemática del suelo en las vías 2 y 3 es que en ninguno de los dos casos se establecieron mecanismos de recuperación de plusvalía urbana. En el caso de los vía 2 el plusvalor generado por las obras de infraestructura y la renta diferencial ocasionada por el cambio de indicadores urbanísticos es apropiado en parte por los mismos beneficiarios y en parte por los propietarios de las tierras rurales. En ningún caso el Estado se apropió de un porcentaje de la renta ni del plusvalor.

En el caso de los condominios sucede algo similar. Los propietarios originales de la tierra se apropiaron de una renta diferencial mediante el fraccionamiento y la posterior venta de las parcelas de 4 ha a través de la figura de condominio. A su vez, los condóminos se apropiaron del plusvalor generado por las obras de infraestructura gestionadas por ellos mismos y sobre todo de la renta diferencial mediante el cambio de los indicadores urbanísticos. Independientemente de que hayan comprado la tierra para satisfacer sus necesidades de viviendas (cosa que no sucedió en todos los casos ya que algunos compraron como ahorro o para construir una segunda vivienda) y se hayan encargado de gestionar las obras de acondicionamiento, el precio actual de sus lotes ha crecido exponencialmente y ello no hubiese sido posible sin la rezonificación municipal, por tanto, también

³² La reunión que mantuvieron los beneficiarios con el titular de la Comisión Nacional de Tierras (su denominación actual es Secretaría de Acceso Justo al Hábitat) donde se planteó la posibilidad de hacer un fondo fiduciario y posteriormente las reuniones con funcionarios del ANSES no prosperaron.

³³ Uno localizado en un predio de 5 ha de la localidad de Arturo Seguí sobre tierras que fueron cedidas por el estado nacional al fondo fiduciario y donde se prevé generar 92 lotes. El otro está localizado en un predio de 21 ha del barrio San Carlos sobre tierras que fueron adquiridas por el fondo fiduciario a un oferente privado que presentó el pliego en el marco de la convocatoria y prevé generar 530 lotes. La localización precisa puede verse en el sitio web institucional del programa (<http://www.procrear.anses.gob.ar/lote-servicio>).

se apropian de una renta diferencial generada por una intervención estatal.³⁴ Si bien se le fijaron algunas condiciones en la rezonificación que impiden la circulación mercantil de los terrenos por un plazo de 10 años y se les exigió las cesiones para espacios verdes y equipamiento comunitario y demás requerimientos contemplados en el decreto ley 8912 no se puso en duda el derecho de apropiación privada de la renta y de la plusvalía por parte de los actores privados.

5- A modo de cierre

Como vimos a lo largo de este trabajo el modo en que la gestión municipal intentó resolver la falta de suelo urbano con destino a PRO.CRE.AR en La Plata presenta ciertas particularidades que lo diferenciaron significativamente de otros municipios. La organización de los beneficiarios del PRO.CRE.AR en diferentes colectivos y la articulación con la gestión municipal dieron lugar a un proceso en el que se fue definiendo una manera de resolver la falta de terrenos urbanos centrada principalmente en los mecanismos mercantiles con cierta supervisión estatal. Si bien esa modalidad permitió detener relativamente el aumento de los precios de los terrenos bajo negociación y facilitó el acceso a la tierra de ese grupo concreto de beneficiarios no ha contrarrestado el proceso general de valorización del suelo urbano.

Consideramos que las experiencias de autogestión de la producción del hábitat desarrolladas por el colectivo Los Teros y los COLP presentan algunos rasgos semejantes a la promoción inmobiliaria capitalista ya que no ponen en discusión la apropiación privada de la renta urbana del suelo urbano ni tampoco proponen un modelo alternativo de producción y apropiación del espacio habitacional. A través de sus prácticas mantienen intacta la estructura material y simbólica que ha permitido la consolidación de las vías mercantiles capitalistas en el acceso a la ciudad que generan una mayor exclusión de los sectores populares

En el plano más general del PRO.CRE.AR podemos concluir que en la mayoría de las líneas (a excepción de los desarrollos urbanísticos) el Estado opera mas como facilitador que como promotor de la vivienda de “interés social”, ya que son los destinatarios de los créditos quienes deben tomar todas las decisiones vinculadas con la producción de su hábitat (tipo de producto a construir³⁵, su localización y cómo encarar la construcción del mismo). Las opciones de los agentes para conducir la producción de su hábitat se encuentran fuertemente condicionadas por la dinámica de un mercado inmobiliario con escasa regulación. Un elemento que da cuenta de ello es que la implementación del

³⁴ Una estimación del precio que pagaron los condóminos por terrenos de una superficie de 700 m², incluyendo los gastos en tierra (\$25000) y obras de infraestructura (\$15000) nos da una suma aproximada de 40000 pesos. Un terreno de esas dimensiones en una localización similar es ofertado por \$ 350000.

³⁵ Más allá de que el tipo de inmueble debe adecuarse a alguno de los modelos de vivienda sugeridos por PRO.CRE.AR, los criterios son muy flexibles.

programa en los principales centros urbanos del país ha encontrado como principal obstáculo o limitación la escasez y el precio del suelo urbano.

Por tanto, hasta que no se tome en serio la regulación del mercado de suelo urbano y se instrumenten mecanismos de captación de renta y plusvalía urbana con el doble objetivo de incidir de manera efectiva en el mercado inmobiliario y generar procesos de distribución del producto social seguiremos tropezando con los problemas de siempre como la especulación inmobiliaria, el encarecimiento de los precios del suelo producto de su valorización y las serias dificultades de los sectores de bajos y medianos ingresos para acceder a la vivienda.

6- Referencias bibliográficas

Abramo, P. (2009). La producción de las ciudades Latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana (1ra ed.). Quito: OLACCHI.

Adamovsky, E. (2012). Historia de las clases populares en la Argentina. Desde 1880 hasta 2003 -2º ed.- Buenos Aires: Sudamericana.

Adamovsky, E. (2015). Historia de la clase media argentina. Apogeo y decadencia de una ilusión, 1919-2003. -1º ed.- Buenos Aires: Booket.

Barakdjian, G. y Losano, G. (2012). Mercado inmobiliario y código de planeamiento urbano. Efectos en la ciudad de La Plata, Argentina. *Mundo Urbano*, (39).

Bourdieu, P. y Teubner, G. (2000) La fuerza del derecho. Bogotá: Siglo del hombre.

Casagrande, A. (2012) Los vagabundos y la justicia de Buenos Aires durante el período tardo colonial (1785-1810). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.

Clichevsky, N. (1975). El mercado de tierras en el área de la expansión de Buenos Aires y su incidencia en los sectores populares, período 1943-1973. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales-Instituto Torcuato Di Tella.

Cravino, M. C. (coord.) (2006). Las villas de la ciudad: mercado e informalidad urbana. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

del Río, J. P. (2015). Entre la especulación, la inclusión, la incompetencia y la autogestión. Una aproximación a la implementación del PRO.CRE.AR en la ciudad de La Plata (inédito)

del Río, J. P., Langard, F. y Arturi, D. (2014). La impronta del mercado inmobiliario en el período neodesarrollista. *Realidad económica*, (283), 77-101.

Féliz, M. y López, E. (2012). Proyecto neodesarrollista en la Argentina. ¿Modelo nacional-popular o nueva etapa en el desarrollo capitalista? Buenos Aires: Herramienta, El Colectivo.

Harvey, D. (1989) From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71 B (1), 3-17.

Jaramillo González, S. (2008). Reflexiones sobre la “informalidad” fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Territorios* 18-19, 11-53.

- Jaramillo González, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano* (2da ed.), Bogotá: Ediciones Uniandes, Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE.
- Mauss, M. (2009). *Ensayo sobre el don. Forma y función del intercambio en las sociedades arcaicas*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Hvmánitas-CEDES.
- Pradilla Cobos, E. (1983) *El problema de la vivienda en América Latina*. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.
- Sepúlveda Ocampo, R. P. y Fernández Wagner, R. E. (2006) *Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. San José de Costa Rica: Centro cooperativo sueco.
- Ventura, V. (2015). *La implementación del Pro.Cre.Ar en La Plata: el caso de la ordenanza 11094/13*. Tesina de licenciatura en sociología inédita. FAHCE, UNLP.
- Vitale, P. (2013) *Entre hechos y derechos. Políticas públicas y normativa hacia las villas de Buenos Aires*. En T. Bolívar, y J. Erazo (coord.) *Los lugares del hábitat y la inclusión*. Quito: CLACSO/FLACSO/MIDUVI.
- Varela O.D. y Fernández Wagner, R. (2012) *El retorno del Estado. Los programas federales de vivienda en el AMBA*. En M.C. Cravino (org) *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)* (pp.15-48). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento-CICCUS.
- Yujnovski, O. (1984) *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.