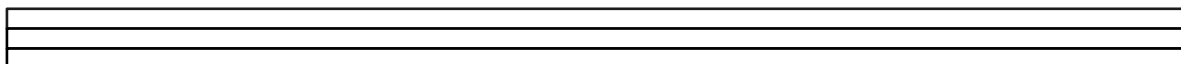


De teros y condominios: sectores medios y Pro.Cre.Ar en la ciudad de La Plata.



Francisco Vértiz
Instituto de Cultura Jurídica (UNLP) / Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales /
Universidad Nacional de La Plata. La Plata. Argentina.
francisco.vertiz@yahoo.com.ar

Violeta Ventura
Centro de Investigaciones Geográficas/ Instituto de Investigaciones en Humanidades y
Ciencias Sociales (IdIHCS-CONICET)-FaHCE-UNLP
violetaventura.lp@gmail.com

::Resumen::

En la presente ponencia ¹ trabajaremos sobre la implementación del Programa de Crédito Argentino para la Vivienda Única y Familiar en la ciudad de La Plata.

Emplazando al Pro.Cre.Ar como política Nacional, nos detendremos en una de sus líneas: “compra de terreno y construcción”, atentos a pensar cuales fueron los limites encontrados a la hora de su implementación y cual la respuesta que se encontró desde el municipio de La Plata.

En dialogo con lo, esta ponencia se centrara sobre los procesos colectivos que se dieron en la ciudad tras el lanzamiento de dicha línea, la cual potencio procesos especulativos en relación al precio del suelo y de la industria de la construcción. Ante esta situación los beneficiarios del programa se organizaron solicitando intervención a los distintos niveles estatales de cara a la falta de suelo urbano donde emplazar la demanda financiada y tras un intenso dialogo con el gobierno municipal lograron imponer su sello en la ordenanza 11094/13.

¹Esta ponencia se enmarca dentro del proyecto “Ciudad, Mercado Inmobiliario y Conflictos” - fue acreditada 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.- 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, buscando 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.

:: Introducción ::

El lanzamiento del Pro.Cre.Ar debe enmarcarse dentro de un periodo de la economía argentina marcado por un tinte neo desarrollista donde la inversión en obra pública, la reactivación del empleo y del consumo se vuelven fundamentales, centralmente como una demanda sistémica para reconstruir hegemonía luego de la crisis de los años 2000. Éstos cambios explican en parte por qué en materia de políticas habitacionales, hubo a partir de los primeros gobiernos kirchneristas un importante quiebre: primero con el lanzamiento del Plan Federal de Vivienda y casi 10 años después reorientando la inversión en el subsidio a la demanda a través del Pro.Cre.Ar, el Estado vuelve a tomar un rol central en la materia.

En este marco nos centraremos en el modo en que el Pro.Cre.Ar se implementó en la ciudad de La Plata, atendiendo a como los beneficiarios del programa se organizaron y establecieron sus demandas ante el Estado de cara a la falta de suelo urbano donde emplazar la demanda financiada. En el caso platense el estado municipal rápidamente articuló con la sociedad civil a causa de lo cual fue sancionada la ordenanza 11094/13.

Pensaremos además los rasgos generales del Pro.Cre.Ar como una política de crédito orientada a satisfacer la demanda y las consecuencias sobre el proceso de producción del espacio habitacional. Mas específicamente pensaremos una de sus líneas destinada a brindar subsidio para la compra de terreno y la construcción de la vivienda. Nos detenemos allí luego de pensar urbanísticamente las líneas restantes y considerar que fue en ella donde se encontraron mayores límites a la hora de su implementación, límites vinculados a la falta de suelo urbano donde emplazar la demanda financiada así como también por la presencia de procesos especulativos en las diversas ramas de la economía implicadas en su desarrollo.

Los distintos municipios así como los distintos niveles y organismos estatales plantearon posibles soluciones a los problemas surgidos: la creación de lotes con servicios, la compra de tierras por parte de los municipios, los cambios en las normativas urbanas fueron algunas de las herramientas sobre las que se echó mano. En esta ponencia nos centraremos en un análisis exploratorio del modo en que el municipio de La Plata gestionó las demandas urbanísticas generadas por el lanzamiento de la línea *Compra de terreno y*

Construcción Nos referimos a la sanción en diciembre del 2013 de la ordenanza 11094/13 que permite el cambio en el uso de la tierra de cara al Pro.Cre.Ar, convirtiendo tierra rural en suelo urbano. Prestaremos especial atención a su origen, sus rasgos principales y finalmente las marcas que podría ejercer sobre la ciudad.

2) Programa de Crédito Argentino para la vivienda

El 12 de junio del año 2012 se creó, mediante el decreto de necesidad y urgencia 902/2012, el Fideicomiso Administrativo y Financiero conocido como Pro.Cre.Ar. (Scatolini, 2014:176). Se prevé con este programa la entrega de 400 mil créditos durante los 4 años transcurridos entre 2012 y 2015. Según datos oficiales de la ANSES, cumplidos tres años del lanzamiento del plan y con 11 sorteos y 7 repechajes en su haber se pusieron en marcha la construcción de “170.123 viviendas en todo el país, de las cuales 140.735 pertenecen a las líneas individuales (95.230 obras ya finalizadas) y 29.388 a los 80 Desarrollos Urbanísticos que se están emplazando en diferentes localidades de las provincias argentinas. Acerca de estos 80 Desarrollos, ya se realizaron sorteos para 17 de ellos, que permitió que 5223 personas resulten ganadoras. Además, existen 10 predios con inscripciones abiertas”²

Mediante su lanzamiento -casi 10 años después de activar una importante política de inversión canalizada a través del Plan Federal de Vivienda- el Estado reorientó los recursos subsidiando la demanda a través del Programa de Crédito Argentino para la Vivienda Única Familiar.³ En este sentido Scatolini presenta al Pro.Cre.Ar como parte de un fomento del crédito que marca un quiebre en la historia del país. Ahora bien este subsidio a la demanda -en el caso de la línea de terreno y construcción- desvinculado de políticas de suelo que garanticen el emplazamiento de la demanda financiada ha generado limitaciones importantes a la hora de la aplicación de la política. A continuación se presenta una breve descripción del Programa.

²<http://www.procrear.anses.gob.ar/noticia/tercer-aniversario-procrear-ya-puso-en-marcha-viviendas-desde-su-lanzamiento-321> Consulta 22/07/2015

³ Desde 2012 hasta hoy, el monto del Presupuesto Nacional destinado al Programa ha ido en aumento año a año. Para 2015 se prevén \$78.400 millones, “lo que supone una ampliación del 79% respecto de lo establecido en 2013”. Fuente: Informe de Coyuntura N° 109, noviembre 2014, del Instituto de Estadística y Censos del Registro de la Industria de la Construcción (IERIC), p. 43.

El programa está conformado por distintas líneas⁴. Tres de ellas implican que el beneficiario tenga terreno propio (*Construcción; Ampliación y terminación; y Refacción*) y otras al contrario no lo requieren (*Compra de terreno y construcción; Compra de vivienda a Estrenar; Desarrollos Urbanísticos*), la última línea esta destinadas a aquellos que además de no contar con un lote propio quieran adquirir la vivienda ya construida por el Pro.Cre.Ar). Finalmente y ante las limitantes surgidas en la implementación de la política por falta de suelo urbano donde emplazar la demanda financiada surge una séptima línea del crédito llamada *Lotes con Servicio*.

Ayuda a la comprensión pensar en términos urbanísticos estas diferentes líneas. Lo primero que hay que situar es la distancia temporal que hay entre ellas: primero aparecen 4 (*Ampliación y terminación, Refacción, Desarrollos urbanísticos y Construcción*) y luego de un año se lanzan las otras 2 (*Compra de terreno y construcción, Compra de vivienda a estrenar*). En el caso de las primeras cuatro tanto la de *Ampliación y terminación* como la de *Refacción* han sido propuestas efectivas que subsidian la demanda atendiendo específicamente los déficit cualitativos de las viviendas ya existentes, evitándose el desajuste de otros mercados vinculados con lo urbano e impulsando un mejoramiento del hábitat. La importancia de estas líneas se entiende pensando que dos tercios del déficit habitacional se podrían resolver con el parque existente, con lo cual el crédito destinado a la ampliación y a la refacción se vuelve importantes. (Scatolini, 2014:183)

Por otro lado nos encontramos con los *Desarrollos urbanísticos* los cuales son una gran novedad ya que desde los años 80 no había antecedentes de una intervención estatal capaz de producir vivienda de calidad. Aquí hay dos puntos a destacar: primero, que el Estado - movilizandando tierra fiscal, generalmente bien ubicada y equipada- pone en juego tierra pública de buena calidad y la ofrece a sectores sociales para los que no había estado pensada; y segundo, que el Estado efectivamente controla la oferta generada. La última de las líneas lanzadas en esta primera etapa es la destinada a subsidiar la *Construcción* de una vivienda propia. En este caso empiezan a aparecer los primeros indicios de especulación

⁴ Los créditos son otorgados por el Banco Hipotecario y adjudicados por un sorteo realizado por la Lotería Nacional a ciudadanos entre 18 y 65 años. El plazo de pago puede ser de entre 20 a 30 años y las tasas de interés van del 2% al 14% (bajas en comparación a los créditos otorgados por otros bancos). Además de que la tasa de interés es subsidiada, es inversa al nivel de ingreso, marcando el sentido social del crédito.

vinculados a la falta de suelo. Esto no quita el hecho de que la línea funcionó muy bien en relación a las personas que tenían un lote y necesitaban el dinero para construir, pero en cuanto se sumó a esta población gente que compraba los terrenos exclusivamente de cara al crédito, los conflictos comenzaron a aparecer. Con el anuncio de esta línea, entonces, se inyecta una importante inversión generándose una gran demanda agregada de suelo, inyección que no previó dónde se iba a emplazar la nueva vivienda.

El hecho de que permanezca inutilizado dinero previsto para la inversión debido a los conflictos vinculados al acceso al suelo se constituía en un problema si pensamos que además de estar frente a una política de vivienda estamos frente a una política contracíclica. En ese marco la ANSES lanza, luego de un año, dos nuevas líneas, una de ellas la de *Compra de terreno y construcción* para solucionar los problemas de acceso al suelo, esta línea los potenció, al igual que potenció los procesos especulativos que ya habían surgido en relación a la línea del crédito *Construcción*

Es un supuesto que guía este trabajo que el lanzamiento de la línea *Compra de terreno y construcción* desarticulada de una política de suelos y de una planificación estatal con capacidad de anticipar y/o coordinar el proceso de crecimiento urbano, generó en distintas ciudades de Argentina dificultades para una implementación eficiente de la línea del crédito.

Frente a las dificultades la ANSES ha concentrado esfuerzos en la generación de suelo urbano a través de una nueva línea denominada “lotes con servicios”. Esta modalidad implica que en tierra sin cualificación urbana se generarán lotes con infraestructura y servicios destinados a las familias locales que fueron sorteadas por el programa de créditos. Al momento de presentar esta ponencia se han anunciado 36 lotes con servicios en distintas ciudades del país, de los cuales 15 ya han sido sorteados por lotería nacional entre los beneficiarios del crédito, en tanto que los casos restantes se encuentran abiertas las inscripciones. En la ciudad de La Plata fue anunciada el 22 de diciembre del año 2014 la firma de un convenio entre la ANSES y particulares a fin de tramitar la adquisición de 536

lotes -24 hectáreas- con servicios en el barrio San Carlos.⁵ Por otro lado y bajo la misma modalidad se cuenta con un predio de 5 hectáreas en Arturo Seguí, transferido al fideicomiso por el Estado Nacional Argentino en el marco del Decreto 902/12. En ambos casos aun no se ha anunciado el sorteo de los lotes.

Esta medida de la ANSES contrarresta y ataca la especulación inmobiliaria repercutiendo sobre el mercado de suelos, ya que el Estado en este caso actúa como un agente inmobiliario y al mismo tiempo que subsidia la demanda, suma oferta al mercado garantizando la compra de la tierra a un valor razonable (94,5 \$/m²). Sin embargo, en la ciudad de La Plata, esta no ha sido la única medida implementada estatalmente para sortear los límites en la implementación del Pro.Cre.Ar. Fue sancionada también la ordenanza 11094/13 destinada a la rezonificación de tierras rurales con destino al programa de créditos.

De estas dos soluciones solo la Municipal ya ha dado resultados, encontrándose en construcción las viviendas de la mayoría de los loteos generados, al contrario los lotes con servicio generados por la ANSES aun no se han sorteado.

En lo que sigue describiremos el camino que condujo a la sancion de la ordenanza 11094/13 prestando especial atención a la agencia de los beneficiarios organizados.

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

Es bajo esta luz que pensaremos la sancion el Pro.Cre.Ar y la posterior sancion de la ordenanza 11094/13.

2. Origen de la solución municipal frente a la falta de suelo urbano

⁵ Según se informa en la página oficial de la ANSES:
<http://www.procrear.anses.gob.ar/noticia/procrear-adquirio-un-terreno-de-hectareas-para-generar-suelo-urbano-en-la-plata-249>

Al momento de receptar el Pro.Cre.Ar no todos los municipios gestionaron de mismo modo las demandas de suelo surgidas con él. El 19 de diciembre del año 2013 el Concejo Deliberante de la ciudad de La Plata sancionó la ordenanza 11094/13.

Dos meses antes, el 22 de octubre del año 2013, se llevó a cabo el octavo sorteo del Pro.Cre.Ar. Allí se lanzó la nueva línea *compra de terreno y construcción* a la cual hubo 110.158 inscriptos y 60.001 sorteados en todo el país. Una vez sorteados, al comenzar la búsqueda de lotes que cumplieran las condiciones puestas por el programa, los beneficiarios comprobaron que los precios del mercado no estaban acorde con los que el Banco Hipotecario establecía y financiaba. Además éstos comenzaron a aumentar a partir del lanzamiento de la nueva línea del crédito. Estos hechos impulsaron el surgimiento del colectivo platense que luego se reconocerá como “los teros”.

Los primeros días posteriores al sorteo de dicha línea comenzaron a formarse grupos de entre 10 y 30 personas -pertenecientes a los mismos círculos de socialización- que iniciaron una búsqueda de terrenos sin sub dividir para comparar colectivamente y luego urbanizar. Pasados los días los distintos grupos se contactaron entre si dando inicio a una demanda conjunta hacia el estado en sus distintos niveles.

Interesante es destacar que los medios que canalizaron esta voluntad común fueron las redes sociales. Tras la fusión de dos páginas de Facebook que existían en un primer momento, se crea el perfil “*Grupo Unificado PRO.CRE.ARLA PLATA Terreno + Construcción*” que será el medio a través del cual los beneficiarios se comunicarán entre ellos, establecerán las pautas del grupo, organizarán los pasos a seguir y se darán difusión. En algunos casos -pocos porque la hegemonía del grupo de representantes fue muy fuerte en una primera instancia- se disputarán posturas políticas grupales, aunque enunciadas a través de la noción de “vecindad”.

En cuanto a los objetivos del colectivo, interesa destacar un viraje interesante. En las primeras reuniones se volcaban por pedir tierras fiscales, sin embargo finalmente se inclinaron por las tierras particulares. Tras un fluido diálogo con la Municipalidad los beneficiarios fueron, junto al oficialismo, el motor que impulsó la sanción de la ordenanza 11094/13, interesados principalmente en que se incluya en dicha ordenanza la *vía 2*

Llamó nuestra atención durante el trabajo de campo la rapidez con que se organizaron los beneficiarios, su diálogo con la Municipalidad y la posterior sanción y reglamentación de la ordenanza. La primera reunión realizada se llevó a cabo el 16 de noviembre de 2013. Con no más de 50 personas, primó el discurso catártico, con un marcado interés por no ser vinculados ni a una posición oficialista ni a una opositora respecto al gobierno nacional. En esta reunión surgió la idea de solicitar la intervención al Estado en lo que respecta al facilitamiento de tierras fiscales, para lo cual se decidió enviar cartas al intendente Pablo Bruera, a la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires, a la Comisión Nacional de Tierras y a distintos Senadores y Diputados Nacionales. Sin embargo, el interés por las tierras fiscales perdió terreno abruptamente frente a la opción de las tierras privadas.

Cuatro días después, el 20 de noviembre hay una segunda reunión en las puertas de la Municipalidad donde se entrega una carta dirigida al intendente Pablo Bruera. El día 21 se los convoca a una reunión por parte del gobierno municipal que se realiza el 22 con presencia del intendente y de la cual participa un “grupo de representantes” de los beneficiarios del Pro.Cre.Ar. El 23 de noviembre es la segunda reunión abierta a todo el grupo, allí *“los integrantes de la comisión comunican al resto del grupo los resultados de la reunión con Pablo Bruera”* detenemos en este punto para enmarcar cómo siete días después de la primera reunión entre beneficiarios que no se conocían entre sí, ya se había conformado una comisión de representantes encargados de sostener el diálogo con el Estado.

Hasta acá, según observamos, jugaba un papel importante la ansiedad personal frente a los obstáculos para conseguir terrenos urbanos a precios acordes al programa. Además la inundación ocurrida en la ciudad ocho meses antes, el 2 de abril, también apareció como un factor que favorecía las demandas de inmediatez por parte del grupo hacia un municipio fuertemente golpeado en su legitimidad producto de estos sucesos. Hay que sumar a estos factores la rápida intervención de la Municipalidad y la dinámica interna de los beneficiarios y sus representantes.

El 30 de noviembre es la tercera reunión entre los beneficiarios, aquí comienzan a organizarse en subgrupos para hacer un relevamiento de las hectáreas en venta en la ciudad.

El 2 de diciembre la comisión de representantes se reúne con Rubén Pascolini, en aquel entonces titular de la Comisión Nacional de Tierras, y demás funcionarios de la entidad. El día 14 de diciembre hay una cuarta reunión de los beneficiarios donde se materializa un viraje en su dinámica colectiva y contenido. De la reunión anterior, en la que se habían organizado técnicas de relevamiento, se pasó a una reunión en la que se informó que estaba en discusión un proyecto de ordenanza. Hay tres puntos por los que creemos que esta reunión materializó un importante cambio cualitativo.

En primer lugar porque es la primera vez que se habla de un proyecto conjunto, concreto y específico. En segundo lugar porque esta solución no es discutida sino “informada” por los miembros de la comisión al resto, rasgo que será importante para entender la dinámica colectiva posterior. Y en tercer lugar porque se consolida un estilo de liderazgo de rasgos carismáticos. Cinco días después de esta reunión es sancionada por el Concejo Deliberante la ordenanza 11094/13, votada por unanimidad.⁶

He aquí un itinerario que comienza el 16 de noviembre y termina el 19 de diciembre con la sanción de la ordenanza. A partir de allí y una vez reglamentada el 22 de enero del año 2014 mediante el decreto N° 76/14, se comienza a abrir paso una nueva etapa en la cual los beneficiarios se organizan por zonas manteniendo un vínculo entre sí, mediado por sus representantes pero enfocado a la búsqueda de hectáreas. Esta segunda etapa se termina de instalar una vez rezonificados los distintos loteos, aquí el repliegue hacia cada “barrio” es total perdiéndose gran parte de la comunicación con los restantes beneficiarios, y el colectivo se diluye.

3 -Ordenanza 11094/13, principales rasgos.

La ordenanza prevé la rezonificación de tierras rurales e indivisas a fin de ser ofrecidas a los beneficiarios del programa. Bajo su imperio ya se han realizado varias rezonificaciones. El mecanismo principal que actualiza la ordenanza es la generación de un registro de

⁶ Fue interesante en esa sesión del Consejo la *gestión del aplauso* que encabezó uno de los miembros de comisión, quien condujo aplausos copiosos ante los concejales que votaban la ordenanza sin miramientos abucheos hacia quienes, aunque aprobándola mediante su voto, hacían alguna crítica. Este tema, que no vemos obligados a dejar afuera para no caer en suspicacias estériles, será abordado más adelante cuando contemos con un trabajo de campo más extenso.

oferentes de tierras privadas y uno de beneficiarios; en base a eso y según la modalidad, se generan y administran las rezonificaciones.

En cuanto a los oferentes de tierras la ordenanza estipula en su artículo 2: “Créase un registro de ofertas de propietarios de tierras aspirantes a los beneficios previstos en la presente ordenanza, en el ámbito de la Dirección de Planeamiento Urbano, debiendo manifestar por escrito y bajo declaración jurada ajustarse a los alcances y limitaciones aquí dispuestos, requiriendo su aprobación por actos administrativos expresos”. Los propietarios, se aclara, “quedarán exceptuados del cumplimiento aludido una vez transcurridos 12 meses de la aprobación” de la rezonificación.⁷

En relación a la tierra que puede ser ofertada, el alcance de la ordenanza, según consta en su artículo 3, se limita a las “Tierras comprendidas en Parque Sicardi, Altos de San Lorenzo, Olmos, Melchor Romero, Villa Elvira, Arana, Abasto, Arturo Seguí y Los Hornos”. Sin embargo queda abierta en el mismo artículo la posibilidad de que otras zonas sean también afectadas: “En relación a tierras en otras localizaciones, la Dirección de Planeamiento Urbano se expedirá sobre su viabilidad mediante estudio particularizado”. Como se puede ver el criterio en cuanto a la orientación del crecimiento de la ciudad lejos esta de ser minucioso, a la vez que se introduce la posibilidad de introducir tierras más alejadas por vía de excepción .

El tamaño de las parcelas se regirá según el indicador urbanístico U/R3 que estipula una superficie mínima de 300 m², sin embargo podrán crearse lotes más grandes si así lo requiere el plano de subdivisión para aprovechar mejor las tierras. En ningún caso los lotes individuales serán unificables.

En relación al precio de los lotes resultantes, el Concejo Deliberante estipuló que se defina mediante una función matemática ⁸ y los precios podrán superar los 150 mil pesos, valor máximo fijado por el Banco Hipotecario.

7

No obstante, como veremos a la brevedad, no es igual el camino que realizarán los oferentes de tierras según la modalidad de aplicación de que se trate.

⁸ V.t.= V.T.Z. + I.B. + G.G. y A. + U + I/Q.t. Donde: **V.t.**= valor de cada terreno, el cual no podrá superar los valores máximos a financiar por el Pro.Cre.Ar; **V.T.Z.**= valor de la tierra a zonificar, la que surgirá de las cotizaciones brindadas por el Colegio de Martilleros y Corredores Públicos de La Plata y Banco Hipotecario.

La ordenanza, además, diferencia distintas modalidades de aplicación. Este punto de importancia medular, está especificado en el decreto N° 76/14 (22/01/2014) de reglamentación de la ordenanza. Allí se especifican los 3 modos de acceder a los beneficios de la ordenanza. Éstos, que en el mencionado decreto se corresponden a los puntos II, III y IV del artículo 1, son identificados por los beneficiarios como *Vía 1, Vía 2 y Vía 3*, categorías “nativas” que tomaremos en esta ponencia.

La *vía 1* consiste en la apertura de dos registros: uno de beneficiarios y otro de oferentes de tierras. En este caso los propietarios de fracciones rurales se inscriben al Registro de Oferentes administrado por la Municipalidad, presentan una propuesta de subdivisión de los predios y si cumplen con todos los requisitos se les atribuye un puntaje ⁹ 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 a este puntaje 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. Posteriormente los nuevos lotes se pondrán a disposición exclusivamente de beneficiarios del Pro.Cre.Ar que previamente debieron anotarse en el registro. Al momento de escribir esta ponencia aun no se había precisado por parte de la Municipalidad cómo sería el mecanismo de adquisición de esos lotes. A través de esta vía entonces, es la Municipalidad quien gestiona el vínculo con los oferentes, así como también la encargada de realizar las obras necesarias para urbanizar los lotes.

En la *vía 2* se diferencia porque aquí los beneficiarios del Pro.Cre.Ar pueden promover ellos mismos un loteo agrupándose. Bajo esta modalidad una vez hechas las negociaciones con los dueños particulares y presentado el plan de subdivisión, las tierras ingresan al mismo Registro de Oferentes de la vía 1 pero acompañadas con los compromisos de

I.B.= infraestructura básica conforme lo previsto en el artículo 62º del Decreto-Ley N° 8912/77; **G.G. y A.**= gastos generales y administrativos. Comprende la totalidad de gastos, se trate de honorarios por mensura, gestoría, notariales, etc.; **U.**= Utilidad. Representa el plus valor que percibirá el propietario de la tierra; **I.**= las tasas, los impuestos por compra y venta y otros tributos para concretar la subdivisión del loteo; **Q.t.**= Cantidad de lotes propuestos en la subdivisión.

⁹ Es de mucho interés la lectura del decreto 76/14, en este caso para conocer los criterios de puntuación de los distintos loteos rezonificados por esta vía.

compra-venta firmados entre las partes. Otra diferencia con la vía 1 es que aquí el precio de las parcelas, más allá de lo formal, no se rigió por una función matemática sino que fue el resultado de la negociación que los beneficiarios del crédito entablaron con los dueños particulares de tierras.

Según las entrevistas realizadas, las publicaciones en las redes sociales y sobre todo las observaciones participantes, hemos podido reconstruir el modo en que se implementó esta vía. En primer lugar, una vez reglamentada la ordenanza, los beneficiarios, en una asamblea realizada el 25 de enero en el Pasaje Dardo Rocha, se organizaron y dividieron en tres grandes subgrupos que se corresponden con la zona Norte, zona Oeste y zona Sur de la ciudad de La Plata. Dentro de estos subgrupos se formaron lo que se conoció como *consorcios* de aproximadamente 20 personas cada uno, encargados de hacer un relevamiento de las hectáreas rurales a la venta en las respectivas zonas. Cada uno de estos grupos emprendió las negociaciones específicas con los dueños particulares de tierras buscando que éstos las ingresen al registro de oferentes. Una vez llegados a un acuerdo se firmaron los compromisos de compra-venta entre las partes y se presentó la documentación necesaria para la re zonificación. Por esta vía se re zonificaron 10 loteos, que implican un total de 890 lotes.

En lo que respecta a la provisión de servicios de los lotes las situaciones varían de loteo en loteo; si bien los mecanismos estipulados formalmente por el decreto N° 76 son claros en un registro informal se persistieron distintas modalidades de provisión de servicios.

En total son 5 loteos -de los 7 en los que se realizaron entrevistas- donde fueron los beneficiarios quienes se hicieron cargo material y logísticamente de la provisión de infraestructura para el tendido de servicios, el trazado de calles y las obras hídricas necesarias para la aprobación de las re zonificaciones. En otros dos casos fueron los dueños quienes acorde a lo pactado en el contrato entre los beneficiarios, la municipalidad y los dueños de la tierra, se hicieron cargo de tal empresa.¹⁰

¹⁰ Lo mismo sucede con los casos de la vía 3, donde algunos casos se pusieron a la venta terrenos del condominio para financiar las obras de infraestructura necesarias.

Este punto aparece como una “desventaja” en un informe realizado por los representantes de los beneficiarios. En dicho informe se explican las ventajas y desventajas de cada una de las vías de la ordenanza. En relación a la vía 1 reconocen como principales ventajas que hay: *“muy poca intervención por parte del beneficiario, provisión de servicios básicos (energía eléctrica y acceso de caminos, ambos indispensables y requisitos mínimos del banco) resueltos por el titular de la tierra o el Municipio, lotes de bajo valor asegurados en primera instancia”*. En coincidencia, en relación a la vía 2 estos mismos puntos se presentan como una desventaja: *“Gran parte de los trámites para el loteo deben hacerse por parte de los beneficiarios, previa la división (salvo que esté negociado oportunamente con el propietario) lo que demanda tiempo, tal vez sea necesario erogarse algún monto en concepto de señoría”*. Es interesante notar que, en primera instancia, los beneficiarios aceptan este rol que informalmente la Municipalidad les habilita (recordemos que según el decreto las obras en la vía 2 serán realizadas por los propietarios, no por los beneficiarios); y en segundo lugar, pensar por qué a pesar de estas desventajas impulsaron la *vía 2*.

Finalmente a través de su artículo 11, se incorpora en la ordenanza la vía 3, también llamada “vía de los Condominios”. Se extienden así los alcances de la ordenanza a favor de quienes -a la fecha en que ésta fue sancionada- sean titulares de fracciones indivisas, en la medida en que garanticen la provisión de infraestructura básica y de que el 51 por ciento de sus miembros haya sido sorteado en el Pro.Cre.Ar.

Es interesante notar, como esta modalidad encuentra antecedentes una década antes, también en grupos pertenecientes a los sectores medios. Vertiz advierte que el proceso de especulación sobre el precio del suelo “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.” (Vertiz,2015)

En el momento de sanción de la ordenanza aparece así un nuevo actor importante: **Los Condominios Organizados La Plata (COLP)**, grupo conformado por quienes habían

comprado con anterioridad fracciones indivisas de tierras bajo la forma de condominios, en las periferias de la ciudad. Como se ve la incorporación de los condominios en la ordenanza no responde a mismos actores, trayectoria y dinámica que la *via dos* ~~rae~~ se conto como un grupo de aproximadamente 2000 personas se convoco en torno a la sanción de la ordenanza, con sus miras puestas endicha via-. En primer lugar destacamos que al apuntar a la regularización de condominios pre existentes hay presencia de grupos en los que ya se había constituido una dinámica colectiva propia con sus objetivos y mitos de origen precedentes al lanzamiento del plan Pro.Cre.Ar. Este punto es interesante porque abre las puertas a una gran complejidad interna, tanto en las cuestiones organizacionales como en las físicas ya que en la mayoría de los casos tuvieron que imprimir importantes cambios de infraestructura y sub división de lotes para poder adecuarse a las exigencias normativas de la UR3 y ser susceptibles de re zonificaciones.

Otro punto interesante vinculado al anterior es el hecho de que la incorporación de esta vía a la ordenanza se dio, según el relato de los entrevistados, un día antes de su sanción de la mano de un funcionario municipal que actuando de nexo con el gobierno municipal, convoco y ayudo a la organización del grupo Condominios Organizados La Plata (COLP)¹¹ y fue quien convoco a la primera de las reuniones. Dice uno de los entrevistados al respecto “sabíamos que la única que quedaba era meternos por la ventana y nos metimos por la ventana”. En el trabajo de campo se observaron tenciones entre el grupo de beneficiarios organizados que impulso la ordenanza -auto denominados los teros- y los miembros de los condominios, quienes no fueron legitimados en los inicios por haberse impreso en la ordenanza sin participar del colectivo mayor, de todos modos con el tiempo esto se diluyo.

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

¹¹Tras la creación por parte de este funcionario del grupo de Facebook “Condominios Organizados La Plata” se convocaron 19 condominios, de los cuales, como dijimos antes, solo 14 fueron rezonificados.

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.¹²”

Por esta vía se rezonificaron ya 14 condominios, de los cuales 9 son de la localidad de Arana y los restantes de City Bell y Los Hornos.

Conforme Vertiz lo interesante de estas estas experiencias que se desarrollaron en tensión con la normativa urbana es que no fueron clasificadas socialmente como casos de *informalidad urbana* sino si lo son los casos de re regularización dominial reservados para los casos típicos de villas y asentamientos. A travez de esta idea Vertiz muestra como la ciudad contemporanea tiene componentes de clase que se expresan tambien en el plano simbólico de la disputa por la apropiación y uso del espacio urbano. (Vertiz 2015)

::A modo de cierre::

Luego de una profunda retirada del Estado en materia habitacional y en el marco del cambio del modelo neoliberal por el neodesarrollista, el gobierno nacional argentino luego de una fuerte inversión canalizada a través del Plan Federal de Vivienda reorientó sus recursos subsidiando la demanda a través del Pro.Cre.Ar.

Después de analizar las distintas líneas del crédito se puso la atención en los límites que una de ellas, *Compra de Terreno y Construcción* presentó en su implementación, pensando principalmente en la falta de suelo urbano y los procesos de especulación que se dieron en

¹² 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.

torno a su precio después de su lanzamiento. Frente a estos límites nos centramos en la descripción del modo en que la Municipalidad de La Plata dio respuestas a través de la sanción de la ordenanza 11094/13 - la cual prevé la flexibilización en los usos del suelo de cara al Pro.Cre.Ar - impulsada por la gestión local y los beneficiarios del crédito. Dicha ordenanza es sólo una de las posibles soluciones que podían encontrarse a las demandas urbanísticas surgidas con el lanzamiento del Pro.Cre.Ar, incluso co-existe en la misma ciudad con una solución diferente aportada por la ANSES a través de los lotes con servicios generados en los barrios de San Carlos y Arturo Seguí. Sin embargo esta última solución ha llegado a destiempo, pues al momento de escribir esta ponencia aun no se han cerrado las inscripciones para el sorteo, contrastando fuertemente con la opción municipal en la cual ya han avanzado los distintos loteos no sólo en sus rezonificaciones, sino que además en gran parte de ellos los beneficiarios ya están construyendo las viviendas. Será objeto de trabajos posteriores pensar estos distintos mecanismos en modo comparado, aquí nos centraremos en analizar cuáles son las principales huellas de la respuesta municipal.

Es un supuesto que guía este trabajo que el lanzamiento de la línea *Compra de terreno y construcción* desarticulada de una política de suelos y de una planificación estatal con capacidad de anticipar y/o coordinar el proceso de crecimiento urbano, generó en distintas ciudades de Argentina dificultades para una implementación eficiente de la línea del crédito. Por su parte se sostiene que la solución aportada por la municipalidad si bien fue eficaz lejos estuvo de ser eficiente: el crecimiento disperso y de baja densidad; la generación de predios bacantes; la tensión entre los distintos usos del suelo; los altos costos en infraestructura y equipamiento; la ausencia de un control directo en los precios del suelo; la apropiación mixta por parte de los dueños de los terrenos y de los beneficiarios del crédito del plusvalor generado por el paso de tierra rural a suelo urbano, sin que de esta apropiación participe el Estado; y finalmente las tendencias a la ciudadanía patrimonialista presentes en los argumentos que fomentaron la ordenanza, abren interrogantes en torno a la solución propuesta por la municipalidad que deberán ser abordados con atención en próximos trabajos.

:: Bibliografía ::

- ABRAMO, Pedro (2011). *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura*, Ombao, Ecuador.
- BAER, Luis (2011). “El mercado de suelo formal de la Ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano”, Tesis de Doctorado, FFyL-UBA, Buenos Aires.
- BAER, Luis, DUARTE, Juan, RODRÍGUEZ, María Florencia, MUTUBERRÍA LAZARINI, Valeria (2013). “Hacia una política integral de suelo y vivienda”, en *Realidad económica*, No 277, Buenos Aires, 1 julio-15 agosto, pp. 34-67.
- CICCOLELLA, Pablo y BAER, Luis (2009). “Crecimiento económico y estructuración Metropolitana. Continuidades y discontinuidades en el desarrollo de la Región Metropolitana de Buenos Aires entre 1990 y 2007”, XII Encuentro de Geógrafos de América Latina, Montevideo.
- CUENYA, Beatriz (1997). “Descentralización y política de vivienda en Argentina”, en CUENYA, Beatriz y FALÚ, Ana (comps.): *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*, CBC, Buenos Aires, pp. 15-40.
- CURTIT, Guillermo (2003). *Ciudad, gestión local y nuevos desafíos ambientales. Reflexiones en torno a las políticas neoliberales y sus efectos sobre nuestros territorios* Centro de Investigaciones Ambientales (CIAM), Espacio Editorial, Buenos Aires.
- DEL RIO, Juan Pablo (2010). “El lugar de la vivienda social en la ciudad. Una mirada desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias habitacionales de los destinatarios”, III Jornadas del Doctorado en Geografía. Desafíos Teóricos y Compromiso Social en la Argentina de Hoy, Universidad Nacional de La Plata.
- DEL RÍO, Juan Pablo y RELI, Mariana (2013). “Concentración de la oferta inmobiliaria y nuevos agentes en el Gran La Plata”, IV Congreso de Geografía de Universidades Públicas, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- DEL RÍO, Juan Pablo y LANGARD, Federico (s/f). “Del poder de los ladrillos a la ciudad banco. Las implicancias del “boom” inmobiliario en el acceso a la vivienda

de los sectores asalariados”, versión ampliada de un artículo previo a ser publicado en la revista *Realidad económica* IADE.

- DEL RIO, Juan Pablo, LANGARD, Federico y ARTURI, Diego (2014). “La impronta del mercado inmobiliario en el periodo neodesarrollista”, en *Realidad económica*, n° 283, 1 abril-15 mayo, IADE, Buenos Aires.
- FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2007). “Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina”, en *Assentamentos informais e Moradia Popular: subsídios para políticas habitacionais*, IADE.
- HARVEY, David (1973). *Urbanismo y desigualdad social*, Editorial Siglo XXI, España.
- JARAMILLO, Samuel (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano* CEDE, Universidad de Los Andes, Bogotá.
- KATZ, Claudio (2014). “¿Qué es el neo-desarrollismo? Una visión crítica”, Parte I: Economía; Parte II: Argentina y Brasil. En <http://katz-labaine.org/>
- MORALES SCHECHINGER, Carlos (2004). “Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías”, Cuarto Seminario Internacional: Innovando los procesos de acceso al suelo, julio 2004, CD-ROM Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Coordinación de Humanidades, UNAM, Lincoln Institute of LandPolicy, México.
- MORALES SCHECHINGER, Carlos (2007). “Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano”, Lincoln Institute of LandPolicy, Massachusetts.
- OSZLAK, Oscar (1983). “Los sectores populares y el derecho al espacio urbano”, en *Punto de Vista*, Buenos Aires.
- PAGANI, María Laura y ARCE, María Eray (2009). “Relaciones sociales y representaciones en torno a las nuevas prácticas de participación en la escala local”, en VIII Reunión de Antropología del Mercosur (RAM) "Diversidad y poder en América Latina", UNSAM.

- SCATOLINI, Luciano (2014). *Habitat, hacia un nuevo paradigma urbano*. Congreso de la Nación, Buenos Aires.
- SVAMPA, Maristella (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Trilce, Buenos Aires.
- VARESI, Gastón Ángel (2010). “La Argentina posconvertibilidad: modelo de acumulación”, en *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 41, N° 161, UNAM, México.
- VARESI, Gastón Ángel (2011). “Argentina 2002-2011: neodesarrollismo y radicalización progresista”, en *revista Realidad económica*, N° 264, 16 noviembre-31 diciembre, IADE, Buenos Aires.
- VERTIZ, Francisco (2016). La intervención estatal en la producción de la ciudad. Conformación y orientación de la política urbana en el partido de La Plata (2009-2015). Tesis doctoral con defensa a realizar.

