

El Pro.Cre.Ar en la ciudad de La Plata: surgimiento y rasgos de la ordenanza 11094/13, la opción municipal ante la falta de suelo urbano.

Violeta Ventura¹

violetaventura.lp@gmail.com

::Resumen::

En la presente ponencia se presentan rasgos generales del Programa de Crédito Argentino para la Vivienda Única y Familiar (en adelante Pro.Cre.Ar), centrandose luego en una de sus líneas llamada *Compra de terreno y Construcción*. Para ello se mencionan sintéticamente en el primer apartado las condiciones en las que es lanzado el programa, tanto en términos de la trayectoria crediticia y habitacional de la historia reciente del país como en términos macro económicos. Emplazar de este modo al Programa permite demarcar uno de los límites de esta línea: la falta de suelo urbano donde emplazar la oferta financiada. Por último y como objetivo de este trabajo se describe el modo en que la municipalidad de La Plata dio solución a las demandas urbanísticas surgidas con la línea en cuestión, mediante la ordenanza municipal 11094/13. Ordenanza sobre la que se trabaja su origen, rasgos principales y las primeras huellas de su implementación.²

:: Introducción ::

Luego de la crisis de los años 2000, que corroyó la forma del modelo económico de los años 90, el escenario local es marcado por un tinte neo desarrollista donde la inversión en

¹ Licenciada en Sociología (UNLP). Becaria interna doctoral CONICET (CIG-IDHICS-UNLP).

² Este trabajo se inscribe en el marco del proyecto "*Ciudad, Mercado Inmobiliario y Conflictos*". Proyecto H636 acreditado en el marco del PII - SCyT - UNLP.

obra pública, la reactivación del empleo y del consumo se vuelven fundamentales. 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 trabajo nos dedicaremos a pensar rasgos generales del Pro.Cre.Ar, específicamente 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.

1) El escenario

La trayectoria del crédito -vinculado a la mejora del hábitat- tiene en Argentina una historia de tropiezos y discontinuidades, alineándose a “una lógica que no alienta el destino de fondos hacia la implementación de políticas habitacionales” (Scatolini, 2014:173).

En un esfuerzo por historizar este aspecto Scatolini reconoce que fue entre los años 1940 y 1950 que el Estado destinó mayor inversión en este sentido, pues a través del Banco Hipotecario Nacional se posibilitó el acceso a la vivienda a un importante número de

trabajadores a tasas progresivas. En los años 70 y 80 por su parte “el Estado impulsa una política de vivienda basada en el impulso a la oferta de construcciones con destino a los sectores de menores recursos, con el desarrollo del FONAVI” (Scatolini, 2014:174). Llegando a los años 90 nos encontramos con una importante ruptura en este sentido ya que comienza a primar la producción de vivienda como reserva de valor, impulsado por el sector privado. A esto hay que sumarle, que durante el periodo que va entre 1989 a 1993 el banco hipotecario sufre una importante re estructuración, cerrando más de la mitad de sus sucursales y reduciendo significativamente su actividad como otorgante de préstamos hipotecarios residenciales. (Scatolini,2014:174) Finalmente en el año 1997 la entidad fue privatizada.³

Centrándonos ya no en la política crediticia sino en la política habitacional Juan Pablo del Rio sostiene que en los años 90 el sistema centralizado de provisión de vivienda social es desarticulado y reemplazado por una política focalizada, descentralizada y errática (Del Rio, 2010).

Actualmente tras décadas de ausentismo Estatal y luego de la crisis social, económica y política del año 2001, dice Del Rio, el Estado adquiere nuevamente un rol central a través de la inversión de significativos recursos. La necesidad de reactivar la economía e impulsar el empleo encuentra en la construcción y la vivienda dos importantes aliados, optando los gobiernos kirchneristas por la inversión en obra pública de modo estratégico. Es así que en el año 2004 es lanzado el Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV)⁴ con el objetivo de “fortalecer el proceso de reactivación económica de la industria de la

³ Este déficit de crédito destinado al mejoramiento del hábitat hay que vincularlo también al descuido que el banco central, como entidad que regula el crédito de las demás entidades financieras, ha impuesto sobre el tema.

⁴ Dice Del Rio “Junto, al dato de la escala de soluciones habitacionales, hay que resaltar la innovación en término del diseño de los programas. En un escenario donde muchas administraciones locales cuentan con severas limitaciones en la gestión de suelo urbano, la implementación de la política de habitacional requiere de éste. El diseño de la política a nivel nacional contempla sólo el financiamiento de la obra, siendo la adquisición de suelo competencias provinciales y municipales. La “escasez” de suelo urbano en el Conurbano Bonaerense, junto a la baja proporción de municipios con políticas activas en la materia transformó al suelo en un problema para la política de vivienda. En otras palabras, en el momento de ejecutar la política se “descubren” la falta de disponibilidad pública de suelo y/o las dificultades existentes para disponibilizarlo.”(Del Rio, 2010:5)

construcción mediante la generación de puestos de trabajo” (Del Rio, 2010:4). En esta misma tendencia se enmarca el Pro.Cre.Ar.

Nos detenemos en este punto para hacer una breve descripción de la impronta macro económica sobre la que el gobierno Nacional decidió lanzar ambos planes.

La crisis económica y política que alcanzó su punto máximo en diciembre de 2001, derivó en un replanteamiento macroeconómico de parte de los sectores dominantes y la clase política. La creciente intervención estatal en la economía, el perfil productivo-exportador de la nueva política económica, el fortalecimiento de las cuentas públicas, el impulso de la obra pública y la promoción del consumo a través de subsidios y políticas sociales, “*sugieren la gestación de un nuevo régimen de acumulación de carácter neodesarrollista*” (Varesi, 2010:154).

En Argentina a partir del 2002 se ejecutaron una serie de medidas que marcaron rupturas fundamentales con el modelo anterior, como fueron -entre otras- la devaluación de la moneda y un nuevo esquema de precios favorable a la producción de bienes transables, en detrimento de la valorización financiera. Así, la fracción productivo-exportadora de la clase dominante emergió como la principal ganadora en la nueva correlación de fuerzas (Varesi, 2011:40-42). La nueva política económica se legitimó fundamentalmente en la generación de empleo – y la mejora de otros indicadores- y su estabilidad se basó en el superávit de las balanzas comercial y fiscal, que le permitieron al gobierno implementar políticas favorables a la promoción del consumo, el empleo y medidas compensatorias hacia los sectores sociales más desfavorecidos.

La crisis internacional de 2008 marco un momento crucial, en este sentido. Frente a los posibles efectos que ésta podía tener sobre la economía nacional, el Estado desarrolló un plan anticrisis que remarcó su carácter neodesarrollista. Se trató de medidas encaminadas a mantener los pilares de estabilidad del modelo (Varesi, 2011). Según Varesi, se inicia acá una etapa de *radicalización progresista*, en la que nosotros incluimos también el lanzamiento del Pro.Cre.Ar en el año 2012.

En este periodo, dicen Del Rio, Langard y Arturi (2014), las condiciones macroeconómicas intensificaron la función financiera de los inmuebles. La hipótesis que

guía el trabajo de estos autores es que, después de la devaluación, la construcción cobró un rol superlativo como sector de la economía nacional debido a dos causas principales: por un lado, porque el Estado en una maniobra neokeynesiana, incrementó la inversión pública (aquí deben ubicarse, como se dijo antes, tanto el Plan Federal de Vivienda como el Pro.Cre.Ar); y por el otro, porque el sector ha sido la vía predilecta de canalización de liquidez por parte de los sectores ganadores del periodo.⁵ Es por esto que si bien la construcción efectivamente creció - y esto se refleja en las ciudades- dicho crecimiento no se tradujo en un mejor acceso a la vivienda a través del mercado inmobiliario formal por parte de los asalariados.

Continuando con este análisis del periodo que hacen los autores, hay que destacar que la dinámica del precio del metro cuadrado en los bienes urbanos se independizó de la evolución salarial, lo cual es otro factor que explica por qué el acceso a la vivienda no se favoreció por el crecimiento del sector de la construcción (Del Rio, Langard y Arturi, 2014). El contexto macroeconómico en que se lanzó el Pro.Cre.Ar obliga a diferenciar al sector productivo de la construcción, del componente no productivo de la dinámica inmobiliaria.

La ciudad de La Plata no fue la excepción en este boom inmobiliario que se dio luego de la crisis del 2001/2002, al contrario, fue en la provincia de Buenos Aires el distrito que autorizó más superficie para construir entre el 2003 y el 2008 (Del Rio y Relli, 2013). En este marco Del Rio y Relli sostienen que el crecimiento del sector inmobiliario en la ciudad no sólo se explica por las causas macroeconómicas antes mencionadas sino también por cuestiones de la dinámica local: por un lado, el surgimiento de nuevos actores económicos que engrosaron los distintos eslabones del negocio inmobiliario, y por el otro, destacan que *“a nivel normativo e institucional existen evidencias de que el gobierno local cedió frente al lobby inmobiliario, aspecto que ha tendido a reforzar un modelo urbano que refleja la voracidad de estos intereses”* (Del Rio y Relli, 2013:2). Los cambios que en el año 2010 se introdujeron al Código de Ordenamiento Urbano, por ejemplo, tienden hacia

⁵ El colapso del sistema bancario argentino sumado al contexto inflacionario, explican por qué los sectores con liquidez no encuentran mejor opción financiera que la inversión en inmuebles (Del Rio, Langard y Arturi, 2014).

“una liberalización de las condiciones de acceso al suelo por el lado de la demanda y una reducción de las exigencias urbanísticas a los promotores inmobiliarios, del lado de la oferta” (Del Rio y Relli, 2013:11). La continuidad en la gestión municipal desde el periodo que los autores estudian hasta la sanción de la ordenanza 11094/13, hace importante destacar este argumento para pensar el modo en que la gestión buerista procesó las demandas urbanísticas generadas por el Pro.Cre.Ar, pues la ordenanza 11094/13 aumenta la oferta de suelo urbano pero lo hace a través de la re zonificaciones de tierras rurales a urbanas sin asegurar la calidad de las nuevas tierras ofrecidas.

En síntesis, emplazado en este escenario macro económico el Estado Nacional, casi 10 años después de activar una importante política de inversión canalizada a través del Plan Federal de Vivienda, reorientó los recursos subsidiando la demanda a través del Programa de Crédito Argentino para la Vivienda Única Familiar.⁶ 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) Programa de Crédito Argentino para la vivienda, una breve descripción

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

⁶ 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 Registro de la Industria de la Construcción (IERIC), p. 43.

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”⁷

Los créditos, otorgados por el Banco Hipotecario, son 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.⁸

El programa está conformado por distintas líneas. Tres de ellas implican que el beneficiario del programa tenga terreno propio (*Construcción; Ampliación y terminación; y Refacción*) otras al contrario no lo requieren (*Compra de terreno y construcción; Compra de vivienda a Estrenar y Desarrollos Urbanísticos*, esta 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

⁷ <http://www.procrear.anses.gob.ar/noticia/tercer-aniversario-procrear-ya-puso-en-marcha-viviendas-desde-su-lanzamiento-321> Consulta 22/07/2015

⁸ El Banco Hipotecario tiene una composición accionaria mixta, donde la participación estatal es mayoritaria. En la actualidad, es el banco líder en materia de créditos para la vivienda.

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 - movilizándolo 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 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*. Lejos de 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.⁹ 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 encontró la municipalidad de La Plata para dar respuesta a las demandas urbanísticas generadas por el lanzamiento del programa, especialmente la línea Compra de terreno y Construcción.

⁹ 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>

3) Ordenanza 11094/13

3.1 Origen

Al momento de receptor 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*, para 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 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.AR LA 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 opositorista 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”*. Nos 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.¹⁰

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.

3.2 Trazos

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

¹⁰ Fue interesante en esa sesión del Consejo la *gestión del aplauso* que encabezó uno de los miembros de la comisión, quien condujo aplausos copiosos ante los concejales que votaban la ordenanza sin miramientos y abucheos hacia quienes, aunque aprobándola mediante su voto, hacían alguna crítica. Este tema, que nos vemos obligados a dejar afuera para no caer en suspicacias estériles, será abordado más adelante cuando contemos con un trabajo de campo más extenso.

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.¹¹

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”. En este marco se sostiene desde esta ponencia que la ordenanza, lejos de impulsar un crecimiento urbano planificado y sustentable, favorece un crecimiento disperso, así como una relación conflictiva entre los distintos usos del suelo de la ciudad. El vago criterio de ubicación de las parcelas como la posibilidad de introducir tierras más lejanas por vía de excepción alimenta esta afirmación.

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 matemática¹² y los precios podrán superar los 150 mil pesos, valor máximo fijado por el Banco Hipotecario.

¹¹

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.

¹² $V.t. = V.T.Z. + I.B. + G.G. + A. + U + I/Q.t.$ 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;

En lo que respecta a los beneficiarios, la ordenanza indica que se creará un registro de beneficiarios del Pro.Cre.Ar “*hasta la fecha de promulgación de la presente*” (artículo 7). En cuanto al tercer actor de esta trama, el Poder Ejecutivo local, la ordenanza le otorga un margen para entablar las negociaciones necesarias con el Colegio de Martilleros y la cámara inmobiliaria, a los fines de facilitar su aplicación: “*Facúltese al Departamento Ejecutivo para suscribir convenios con el Colegio de Martilleros y Corredores Públicos, Cámaras Inmobiliarias y toda otra entidad idónea a fin de coordinar y acordar acciones que redunden en mayor operatividad y beneficios para la instrumentación del presente*” (artículo 10).

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 puntaje¹³ 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

I.B.= infraestructura básica conforme lo previsto en el artículo 62° 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.

¹³ 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.

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 un loteo agrupándose. Una vez hechas las negociaciones con los dueños particulares y presentado el plan de subdivisión, estas tierras ingresan al mismo Registro de Oferentes de la vía 1 pero acompañadas con los compromisos de 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 rezonificación. Por esta vía se rezonificaron 10 loteos, que implican un total de 890 lotes, según puede verse en la siguiente tabla publicada por la Municipalidad:

REZONIFICACIÓN TIERRAS PROCREAR

EXPEDIENTE	REGISTRO	PARCELAS TOTAL	ALT.	ZONIF.	ZONA	DIRECCIÓN
4061-913305/14	3	140	1	C/RU	OESTE	56 a 58 e/ 163 a 165
4061-917010/14	18	70	2	C/RU	NORTE	409 a 411 e/ 139 a 141
4061-917013/14	20	80	2	C/RU	NORTE	132 a 135 y 443 bis
4061-917274/14	29	78	2	C/RU	NORTE	413 a 415 e/ 136 a 139
4061-913304/14	2	92	2	R/RI	OESTE	183 de 69 a 72
4061-913328/14	9	160	2	R/RE	SUR	R.P. 11 y 645
4061-916996/14	11	69	2	R/RI	SUR	22 de 654 a 656
4061-917265/14	23	54	2	R/RI	NORTE	157 e/ 450 y 446
4061-917269/14	26	46	2	R/RI	NORTE	155 de 419 bis a 422 bis
4061-917405/14	53	101	2	R/RI	SUR	647 a 650 e/ 14 bis y 16
TOTAL	-	890	-		-	-

En lo que respecta a la provisión de servicios de los lotes, se han registrado en el trabajo de campo algunas anomalías vinculadas a una brecha entre los mecanismos estipulados formalmente por el decreto N° 76 y el modo en que informalmente se llevó a cabo. Si bien los contratos que se firmaron entre los dueños particulares, la Municipalidad y los beneficiarios, estipulan que la provisión de infraestructura para el tendido de servicios, el trazado de calles y las obras hídricas necesarias para la aprobación de las rezonificaciones, serán llevadas a cabo material y concretamente por los dueños de las tierras, en ese entonces rurales, en varias de las entrevistas los beneficiarios narraron que son ellos mismos quienes se hacen cargo de las obras, pagándolas y coordinándolas. En total son 5 - de los 7 loteos en los que se realizaron entrevistas- los que se encuentran en esta

situación¹⁴. 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 previos a la división (salvo que esté negociado oportunamente con el propietario) lo que demanda tiempo, tal vez sea necesario erogar algún monto en concepto de seña”*. 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. 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.

Antes se conto como un grupo de aproximadamente 2000 personas se convocó en torno a la sanción de la ordenanza, con sus miras puestas en la vía 2. Es interesante reparar en que la incorporación de los condominios en la ordenanza no responde a mismos actores,

¹⁴ Por ser datos sensibles y a expreso pedido de los entrevistados, no se identificará la situación de cada loteo en particular.

trayectoria y dinámica. 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, convocó y ayudó a la organización del grupo Condominios Organizados La Plata (COLP)¹⁵. 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 tensiones entre el grupo de beneficiarios organizados que impulsó 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 diluyó.

Hasta aquí hemos presentado a grandes rasgos lo que se estipula en la ordenanza 11094. Nos proponemos ahora hacer un análisis incipiente de ella.

3.3 Las huellas.

Un haz desde el que se pueden pensar los efectos de la ordenanza se vincula a su incidencia sobre el precio del suelo en la ciudad. Alberto Farías - funcionario histórico del Instituto de la Vivienda de la Subsecretaría Social de Tierra, Urbanismo y Vivienda, actualmente asesor de la Comisión de Tierras de la Legislatura Provincial - asegura que esta medida “*Ni lo encarece ni lo abarata. La Ordenanza sólo encarece la porción de “tierra rural” que se*

¹⁵ Tras 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.

*convertirá en “suelo urbano” por obra de los beneficiarios y su aporte para hacerlo posible. Sólo se encarecen los terrenos que se venden”.*¹⁶

Pensando en la particular lógica de la mercancía *suelo* y su mercado¹⁷, es interesante destacar lo que sucede con la *vía 2* y la *vía 3* de la ordenanza donde por medio de las obras necesarias para que esas tierras puedan ser consideradas urbanas -financiadas por los beneficiarios- se genera un plusvalor que tendrá una apropiación mixta: una parte de él se lo apropiarán los beneficiarios -accediendo a lotes urbanos a un precio inferior del precio de referencia del mercado- y otra parte los dueños de las tierras quienes venden su anteriormente tierra rural a valor de tierra urbana. En ningún caso será apropiado por el Estado.

Volviendo a pensar en términos generales los efectos de la ordenanza en el precio del suelo de la ciudad, Farías explica: “Como son operaciones singulares, no es cierto que actúe regulando el mercado de suelos provocando una baja en el precio. Distinto sería si el Municipio fuera el que compra la tierra en bruto, le cambia los indicadores de rural a urbana, la provee de las infraestructuras necesarias, la subdivide y luego la pone a la venta a un precio no especulativo. Esto está escrito, probado y teorizado por cientos de autores y demostrado aún en municipios de la Provincia de Buenos Aires, entre otros y como buen ejemplo el de Trenque Lauquen”. Allí los terrenos normales, debido a su escasez, costaban U\$S 80.000. Luego de una operación, el gobierno municipal logró crear y vender alrededor de 500 lotes a \$80.000, incidiendo de este modo en los valores del mercado. Interviniendo como un agente inmobiliario, la Municipalidad obligó a los particulares a acomodar los precios. He aquí un ejemplo de regulación estatal del precio del suelo urbano.

Otro punto interesante en el cual hay que reparar para pensar la ordenanza, es el de sus “informalidades”. Como mencionamos más arriba, en la *vía 2* cobra mucha relevancia su costado informal, pues aspectos como la provisión de servicios, la realización de obras de

¹⁶ También introdujo la posibilidad de que el aumento de precios de las parcelas rezonificadas se contagien a las tierras linderas. Sin embargo creemos pertinente no jerarquizar este argumento en el cuerpo de la ponencia, ya que Farías fue muy cauto e insistió con firmeza en la necesidad de hacer un estudio pormenorizado de la situación de cada uno de los loteos antes de postular esta idea.

¹⁷ Ver Morales Schechinger (2004).

infraestructura y también el precio y seña de los lotes, se encuentran bifurcados entre lo que aparece en el papel y lo que se da en la práctica.

Frente a estos puntos entonces, es posible asentar dos críticas fundamentales al menos a la aplicación de la vía 2 y la vía 3 de la ordenanza: primero, que el gobierno local debería captar un porcentaje de la plusvalía generada y destinarla, por ejemplo, a generar suelo urbano y ponerlo a disposición de la demanda. Al contrario el plusvalor generado por el pasaje de tierra rural a suelo urbano es apropiado por los beneficiarios del crédito y por los dueños de las fracciones indivisas vendidas a precio de suelo urbano; segundo, que es el Estado quien debe proveer suelo urbanizado, para cumplir con el artículo 37 de la Constitución provincial que garantiza el derecho al acceso a la vivienda propia. En relación a este último punto, creemos que se abre una pregunta de análisis interesante vinculada a las brechas que imperan en la “autoconstrucción de la ciudad” en los márgenes del Estado. Es decir, es posible que un grupo de ciudadanos con los recursos suficientes y respetando las normativas generen un barrio propio, es el caso por ejemplo de los barrios cerrados. Si bien este no es el caso de los beneficiarios del Pro.Cre.Ar, sí creemos que en el tipo de crecimiento impulsado por la vía 2 y la vía 3 anidan tendencias a la “ciudadanía patrimonialista” (Svampa, 2005).

Para terminar nos detendremos en dos de los rasgos que la ciudad neoliberal que se reconocen en la implementación de la ordenanza: la urbanización dispersa y, de su mano, la segregación social.

El crecimiento horizontal de las ciudades -sin mayor planificación y regulación estatal- ha generado un patrón de crecimiento periférico que radica en una degradación de los centros urbanos como lugar de residencia y el crecimiento de las zonas periféricas, las cuales se conforman como territorios pseudo-urbanizados. Este patrón de crecimiento impulsado por el lucro particular resulta muy costoso para el Estado que deberá proveer a esas tierras (que además -por supuesto- son limitadas) de servicios, trazado de calles y equipamiento necesario (Curtit, 2003).

Basándonos en los datos oficiales publicados por la Municipalidad, hemos confeccionado el siguiente mapa donde se pueden observar, señalados con puntos verdes los loteos rezonificados por la *vía 1* y con rojo los rezonificados por la *vía 2*¹⁸:

Mapa 1. Ubicación de las rezonificaciones generadas por la ordenanza 11094, en las distintas delegaciones de la ciudad de La Plata.



Fuente: generación propia en base a los datos oficiales provistos por la Municipalidad de La Plata.

Bajo esta evidencia entendemos que las vías 2 y 3¹⁹ de la ordenanza contribuyen a un modo de expansión dispersa de la ciudad, patrón que se traduce o se compone por la suburbanización, gran expansión física territorial y crecimiento de baja densidad poblacional. Como parte del trabajo de campo hemos recorrido los tres loteos de Arturo Seguí y el de

¹⁸ Por falta de información completa al momento de hacer el mapeo quedaron por fuera los casos de la vía 3. De todos modos los condominios respetan la tendencia de la dispersión.

¹⁹ Las únicas, además, que se están llevando a cabo en la ciudad ya que aun no se han adjudicado lotes a beneficiarios a través de la vía uno.

Parque Sicardi, donde observamos que estos rasgos están presentes. Incluso su auto-denominación como los “teros” podría leerse como una afinidad a las nuevas reivindicaciones de la “ruralidad” que han surgido de la mano de este nuevo patrón de crecimiento.

Estas aéreas alejadas de los centros urbanos demandaran importantes gastos económicos para el Estado, como la construcción de infraestructura de servicios básicos y el incremento de costos en equipamiento. Por otro lado, los distintos usos del suelo se encuentran tensionados bajo este patrón de crecimiento ya que la dispersión ha generado que actividades urbanas ocupen tierras que antes tenían usos rurales. La mayoría de las tierras rezonificadas por la ordenanza platense se encuentran en zonas donde prima un uso rural del suelo, perteneciendo 5 de los 10 loteos a la zonificación de Rural Intensivo. Esto es un problema considerable, sobre todo pensando que hay en la ciudad suelo urbano inutilizado que podría cubrir las necesidades del programa.

Otro punto a destacar, como consecuencia del crecimiento disperso que promueve la ordenanza, es la generación de grandes predios vacantes, tierras que serán beneficiarias inmediatas de la decisión/acción del Estado de habilitar zonas residenciales que se encuentran distantes o sin solución de continuidad con la trama urbana existente (Curtit, 2003).

Finalmente destacamos que el alejamiento del centro como lugar residencial, es acompañado de la fragmentación social de la ciudad que tiende a homogeneizarse por zonas (Curtit, 2003). La ciudad neoliberal, dice Curtit, va de la mano *“de otro aspecto no menos importante como es la formación de una identidad entre iguales, entre personas con similar nivel socioeconómico, perfil cultural, a diferencia de las identidades construidas en la ciudad sobre la base del intercambio, la interacción y la complementariedad posible en un ámbito diverso”* (Curtit, 2003:78). Este aspecto es destacable en relación a nuestro trabajo de campo ya que en el discurso de los entrevistados y en las observaciones participantes se identificaron tendencias a la segregación social. En trabajos posteriores se abordara esta temática.

::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 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. Se trata de la sanción de la ordenanza 11094 impulsada por la gestión local y los beneficiarios del crédito, la cual prevé la flexibilización en los usos del suelo de cara al Pro.Cre.Ar. 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 urbana*, OLACCHI, 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*, N° 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*, CEA-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 RELLI, 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* del 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: subsidios para politicas habitacionais mais inclusivas*, Brasilia, IPEA.
- 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.lahaine.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 Land Policy, México.

- MORALES SCHECHINGER, Carlos (2007). “Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano”, Lincoln Institute of Land Policy, Massachussets.
- 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*. Taurus, 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.