



**Política habitacional en mercados de suelo desregulados.
Gobierno local, población beneficiaria y cambios jurídicos en la
implementación del PRO.CRE.AR en la ciudad de La Plata,
Argentina**

**(Housing policy in deregulated urban land markets. Local government,
beneficiary population and legal changes in the implementation of
PRO.CRE.AR in the city of La Plata, Argentina)**

OÑATI SOCIO-LEGAL SERIES VOLUME 10, ISSUE 1 (2020): THE POLICY OF CULTURAL RIGHTS: STATE
REGULATION, SOCIAL CONTESTATION AND CULTURAL DIVERSITY

DOI LINK: [HTTPS://DOI.ORG/10.35295/OSLS.IISL/0000-0000-0000-1041](https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1041)

RECEIVED 01 FEBRUARY 2019, ACCEPTED 06 MAY 2019

FRANCISCO VÉRTIZ * 

VIOLETA VENTURA * 

Resumen

El trabajo analiza la implementación del Programa Crédito Argentino del Bicentenario (PRO.CRE.AR) en la ciudad de La Plata. En particular, se estudia cómo se construyó la respuesta estatal frente a la demanda de suelo urbano planteada por los colectivos de beneficiarios y qué rol desempeñaron los mismos en la resolución del problema. Desde una perspectiva socio-jurídica se reconstruye el proceso social previo a la respuesta estatal normativa, recuperando la dimensión política del fenómeno jurídico. Asimismo, se busca dar cuenta de cómo se reconfiguraron las estrategias de los actores a partir de sus expectativas jurídicas y cuál fue influencia en la orientación de la norma. Se concluye que las formas de resolución del problema suelo por parte de la gestión municipal, convalidadas por el nivel provincial estatal, se basaron principalmente en la flexibilización de la regulación normativa y habilitaron procesos de urbanización periférica, con bajos estándares urbano-ambientales y apropiación privada de plusvalías urbanas.

* Doctor en Ciencias Sociales y docente de Sociología Jurídica (Universidad Nacional de La Plata). Becario Postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET). Instituto de Cultura Jurídica, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Calle 48 n° 582, (1900) La Plata, Buenos Aires (Argentina). Dirección de email institucional: fvertiz@jursoc.unlp.edu.ar; Dirección de email personal: franciscovertiz80@gmail.com

* Socióloga (Universidad Nacional de La Plata). Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET). Centro de Investigaciones Geográficas (IdIHCS-CIG), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, Calle 51 e/ 124 y 125, (1925) Ensenada, Buenos Aires (Argentina). Dirección de email: violetaventura.lp@gmail.com

Palabras clave

Política habitacional; mercados de suelo; gobierno local; normativa urbana; efectos del derecho

Abstract

In the paper is analyzed the implementation of the Programa Crédito Argentino del Bicentenario (PRO.CRE.AR) in the city of La Plata. Specifically, it is studied how did the state deal with the urban land demands of PRO.CRE.AR's beneficiaries, and their role in the policy making process. From a socio-legal perspective is reconstructed/analyzed the social process prior to the state's legal response, recovering the political scope of the legal phenomenon. It also considered how the actor's strategies were restructured facing into account their legal expectative and its influence in the urban legislation. It is concluded that the ways of resolving the land problem by local government, validated by the provincial state, were based mainly on the relaxation of urban legislation and enabled peripheral urbanization processes, with low quality urban environmental and appropriation of urban surplus values.

Key words

Housing policy; land market; local government; urban legislation; impact of law

Índice / Table of contents

1. Introducción	172
2. Financiamiento del acceso a la tierra y a la vivienda de los sectores medios en las ciudades latinoamericanas	173
3. La respuesta estatal frente al problema del encarecimiento del precio del suelo urbano en La Plata: la agencia de la población beneficiaria.....	175
3.1. Gestión local de la falta de suelo urbano: la ordenanza 11094/13 y sus modos de implementación.	176
3.2. Génesis social de la ordenanza: las prácticas de los beneficiarios y su inserción en la estatalidad	178
3.3. Los arreglos urbanísticos emergentes y sus efectos sobre la estructura urbana.....	182
4. Palabras finales	188
Referencias	189
Legislación	191

1. Introducción

La implementación del Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PRO.CRE.AR) en el partido de La Plata, puso en agenda la cuestión del acceso al suelo urbano de los sectores medios. Pocos días después del primer sorteo de la línea Compra de Terreno y Construcción (22 de octubre de 2013), los precios de los terrenos aumentaron exponencialmente, profundizándose el proceso especulativo que venía desarrollándose en torno al suelo urbano en las últimas décadas. La desregulación del mercado se presentaba, así, como un límite para los beneficiarios del PRO.CRE.AR,¹ quienes ante esta situación se organizaron para exigir una solución, principalmente a la gestión municipal. La política urbana, sostiene Oszlak (1991), es un proceso social donde el conjunto de decisiones formales e informales que se toman – tanto en el diseño como en la implementación– encuentran su origen y condicionamiento en un entramado de actores mayor que se configura en torno de las *cuestiones* urbanas problematizadas socialmente y que disputa la orientación de su resolución.

Desde una perspectiva socio-jurídica se busca reconstruir el proceso social previo a la respuesta estatal normativa. Y, de esa manera, iluminar la dimensión política del fenómeno jurídico a través de la indagación en las condiciones de producción del derecho (Santos 2009). Asimismo, se busca dar cuenta de cómo se reconfiguraron las estrategias de los actores a partir de sus expectativas jurídicas y cuál fue su influencia en la orientación de la norma. A través del concepto de juridificación, se busca indagar en cómo las expectativas normativas que se forman los actores en torno a una problemática se convierten en enunciados jurídicos para ser incorporados a sus demandas (Azuela 2006).

Desde esta perspectiva, los interrogantes principales que guían este trabajo son, en primer lugar, cómo se construyó en la ciudad de La Plata la respuesta estatal a la demanda de suelo urbano con destino a PRO.CRE.AR, y qué lugar ocuparon en ella las prácticas de los distintos colectivos de beneficiarios organizados. En segundo lugar, cuáles son los efectos que esto tuvo sobre el proceso de producción del espacio socio residencial en el partido de La Plata.

La metodología utilizada se enmarca en el paradigma cualitativo. La información fue relevada a través de observaciones participantes y realización de entrevistas semiestructuradas a diferentes informantes clave (integrantes de los colectivos de beneficiarios, empleados y funcionarios del gobierno municipal). También se recurrió a materiales bibliográficos, notas periodísticas, informes públicos y registros de precios del suelo, para complementar la información producida y contextualizar el caso estudiado en la dinámica del proceso de urbanización del partido de La Plata.

En la primera sección se mencionan los principales mecanismos de financiamiento al acceso a la tierra y a la vivienda de los sectores medios en las ciudades latinoamericanas. Se indica además su inscripción en un rasgo estructural: la posición subordinada del suelo urbano en las políticas habitacionales del país, generalmente traccionadas por necesidades macroeconómicas más que urbanas.

¹ Cuando hablamos de beneficiarios nos referimos a quienes han sido sorteados en el marco del PRO.CRE.AR y han obtenido un turno para presentar un pedido de crédito hipotecario que por cuestiones formales puede ser rechazado. Son beneficiarios de la posibilidad de tomar crédito y no del crédito mismo.

En una segunda sección se analiza el proceso específico que se desarrolló en el partido de La Plata en torno a la sanción e implementación de la ordenanza 11094/13. Primero se reconstruye el origen de los diferentes colectivos que la motorizaron, sus dinámicas internas y las relaciones que entablaron a tal fin con la estatalidad, especialmente con la gestión municipal. Segundo se analizan las formas de resolución del problema suelo por parte de la gestión estatal, los arreglos urbanísticos resultantes y sus efectos socio-urbanos. En la tercera sección se exponen las consideraciones finales.

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

El problema del acceso al suelo urbano ha sido una preocupación constante de los sectores de ingresos medios y bajos de las ciudades latinoamericanas. Mientras que los sectores populares han resuelto mayoritariamente su acceso a la tierra y vivienda a través de las diversas modalidades de la urbanización popular sin financiamiento institucionalizado, los sectores medios lo han hecho mediante diversas formas de financiamiento instrumentadas por el Estado y en menor medida por el sector privado.

Abramo (2009) identifica dos modalidades principales de *acceso directo a la tierra* con financiamiento institucionalizado: ambas se desarrollan en el mercado de suelo variando la fuente de financiamiento. En un caso lo proporcionan los agentes privados, como ocurrió con la venta de lotes en cuotas instrumentada por las empresas inmobiliarias urbanizadoras –muchas de ellas de capitales extranjeros– en la expansión del área metropolitana de Buenos Aires en las primeras décadas del siglo XX (Clichevsky 1975). En el otro caso el financiamiento es provisto por el Estado y su instrumentación da lugar a dos submercados: el de terrenos propiamente urbanos, localizados en zonas consolidadas conectadas con la centralidad urbana y dotadas de equipamiento comunitario, servicios e infraestructura urbana. Existe en este caso una fragmentación de la oferta, pequeña cantidad de lotes y concentración de la demanda encarnada por los capitales de promoción; por otro lado, encontramos el submercado de fraccionamiento de parcelas donde el procedimiento implica la transformación de suelo rural en urbano y la consecuente valorización de los predios. El financiamiento estatal estimula estos procesos de producción de suelo urbano o loteos privados, mediante los cuales se pone a disposición en el mercado inmobiliario una gran cantidad de lotes, ubicados en zonas de crecimiento o expansión, donde la cobertura de infraestructura y servicios urbanos suele presentar diferentes gradientes de provisión deficitaria.

A esas dos modalidades se agrega una tercera, que ha tenido escaso desarrollo en los países latinoamericanos, en la cual el Estado tiene un rol más activo sobre el mercado de suelo urbano mediante la producción de lotes con servicio y/o el desarrollo de bancos de tierra.²

Esto se conjuga con la escasa atención que ha recibido el problema del suelo urbano en las diferentes etapas de la política habitacional argentina, inclusive en la iniciada en el año 2003 (Del Río y Duarte 2012). Esto se traduce en la localización periférica de los diferentes conjuntos habitacionales y unidades de viviendas construidos bajo las formas

² Por otra parte, están las formas de financiamiento –privado y público– al acceso directo a la vivienda que no son desarrolladas en este trabajo.

de promoción estatal, procesos en los cuales el Estado se ha esforzado por controlar el *cuánto*, el *cómo* y el *para quiénes* se construye pero desatendiendo el *dónde*.

El problema del suelo se vincula con el alcance de la regulación jurídica de la propiedad inmueble en sistema legal argentino. La legislación de alcance nacional –Constitución Nacional (CN) y Código Civil y Comercial de la Nación (CCCN)– influenciada notoriamente por la tradición romano-germánica, ha consolidado un enfoque denominado *tradicional* o *civilista*, que pese a reconocer que “el aprovechamiento y uso del dominio sobre inmuebles debe ejercerse de conformidad con las normas administrativas aplicables en cada jurisdicción” (art. 1970 CCCN, similar a la versión plasmada en el art. 2611 del CCCN anterior), postula su carácter absoluto por sobre las facultades de regulación estatal.

Sin embargo, desde la reforma constitucional de 1994 y la incorporación con jerarquía constitucional de los tratados internacionales de Derechos Humanos, específicamente la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 21), se introdujo el principio de *función social* de la propiedad que pone en tensión el enfoque civilista.³ Este principio ya había sido incluido en la Constitución de 1949, pero tuvo una corta vigencia a causa de su derogación por el gobierno de facto resultante del golpe cívico-militar desarrollado en septiembre de 1955.

Otro aspecto que debe considerarse es que la Constitución Nacional no establece una regulación específica del ordenamiento territorial. Ante este vacío y el principio de organización federal, que supone la conservación por parte de las provincias de la facultad de legislar sobre todas las materias que no han sido expresamente delegadas al poder central, y algunas modificaciones introducidas en la reforma de 1994, se entiende que la competencia sobre el urbanismo recae en las jurisdicciones provinciales y municipales (Soria 2010).⁴ Solamente dos de veintitrés provincias han dictado legislaciones específicas e integrales sobre el ordenamiento urbano, la Provincia de Buenos Aires mediante el decreto ley (DL) 8912 de 1977⁵ y la Provincia de Mendoza a través de la Ley 8051 de 2009. El resto ha mantenido la regulación en la esfera municipal.

Este desencuentro entre política habitacional y política de suelo urbano cobra mayor visibilidad en las políticas de financiamiento estatal a la demanda de acceso directo a la tierra, donde los beneficiarios-usuarios recurren al mercado de suelo para que les asigne un lugar de residencia determinado por su solvencia económica. En este caso, los propietarios de suelo, enterados de la mayor capacidad de pago de los demandantes que

³ Como ocurrió en la Provincia de Buenos Aires con la sanción en 2012 de la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat, que recepta explícitamente ese principio e incluye una serie de instrumentos y mecanismos para su materialización.

⁴ En los últimos años diversos actores intentaron instalar en la agenda nacional la definición de presupuestos mínimos que orienten la política pública en la materia. Como por ejemplo, el documento *Política Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial* del 2004; los avances I y II del Plan Estratégico Territorial presentados en 2008 y 2011; la creación del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) en 2008; y la presentación entre 2009 y 2010 de tres proyectos de ley (Usos del Suelo y Ordenamiento Territorial Urbanístico; Desarrollo Urbano y Territorial Nacional; Ley Nacional de Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable) que no han logrado convertirse en leyes.

⁵ Buenos Aires fue la primera provincia del país en sancionar una normativa integral sobre desarrollo urbano, el DL 8912, que, si bien asigna a los municipios la responsabilidad primaria del ordenamiento territorial y la obligación de instrumentar un proceso de planeamiento en varias etapas, se reserva el control por parte del poder ejecutivo provincial a través de la convalidación.

recibieron financiamiento estatal, intentan capturar una porción de esos recursos económicos produciendo un aumento especulativo de los precios (Jaramillo 2009).

El PROCREAR parece reeditar –solo en parte⁶– este antiguo problema de la política de vivienda argentina: el financiamiento estatal al acceso mercantil a la tierra y a la vivienda como política económica contracíclica, en mercados de suelo desregulados. El programa fue lanzado en junio de 2012 con un doble objetivo. En términos macroeconómicos fue una política que tras una caída de la tasa de crecimiento económico (de 8,6 % en 2011 a 0,9 % en 2012) buscó dinamizar el sector de la construcción, dada su capacidad de generación de puestos de trabajo y su efecto multiplicador sobre el entramado productivo. En el plano habitacional constituyó una política de subsidio a la demanda⁷ para afrontar la restricción del acceso a la “vivienda propia” de una gran parte de la población, en particular de sectores medios que en la última década sufrieron un creciente proceso de inquilinización (Del Río 2014).

El Programa está compuesto por distintas líneas, algunas de ellas requieren que el beneficiario posea terreno o inmueble propio para poder tomar efectivamente el crédito –las líneas de Construcción; Ampliación y terminación; y Refacción– mientras que otras no lo requieren –Compra de terreno y construcción; Compra de vivienda a Estrenar y Desarrollos Urbanísticos–. La línea CTC, además de la construcción de la vivienda, financia la compra del lote donde emplazarla; como ya mencionamos esta modalidad potenció en distintas ciudades del país conflictos por la escasez y los costos del suelo urbano donde emplazar la demanda financiada.

Frente a ello los reclamos de los beneficiarios comenzaron a propagarse en todo el país y los gobiernos municipales fueron los primeros que comenzaron a ensayar algunas respuestas en el marco de sus competencias (Del Río 2017). Las trayectorias en política urbana de los distintos municipios, la dinámica y regulación de sus mercados de suelo, la escala y las estructuras de oportunidades políticas (Tarrow 1997) condicionaron las respuestas que se dieron a nivel local. En la ciudad de la Plata también lo hicieron las prácticas de los beneficiarios. En el siguiente apartado analizaremos la génesis de la ordenanza 11094/13, a fin de rastrear las tensiones entre los distintos actores sociales que, a partir de visiones e intereses divergentes, participaron en los orígenes de la norma jurídica mencionada.

3. La respuesta estatal frente al problema del encarecimiento del precio del suelo urbano en La Plata: la agencia de la población beneficiaria

El aumento de precios del suelo urbano platense no es un fenómeno reciente (Del Río *et al.* 2015). En este escenario se inscribe el lanzamiento de la línea CTC, donde el financiamiento estatal a la demanda indujo un aumento de los precios. A su vez, mediante la reforma del COU (ordenanza 10703) en el año 2010 la política urbana local “se orientó a promocionar la valorización inmobiliaria y consolidó los efectos socio-

⁶ Decimos que solo en parte porque, si bien con la línea CTC, el PROCREAR acompañó esta trayectoria de la política habitacional argentina, con otras de sus líneas rompe esta inercia, sea porque atienden el déficit cualitativo de las viviendas o porque produce suelo y vivienda de calidad como en el caso de la los desarrollos urbanísticos.

⁷ A excepción de la línea “desarrollos urbanísticos” que constituye desde el punto de vista urbano un tipo de intervención más integral y compleja.

territoriales de la dinámica inmobiliaria excluyente que se gestó en las últimas dos décadas” (Vértiz 2016, 133). En ese marco se desarrollaron algunas estrategias novedosas por parte de los sectores medios para acceder al espacio habitacional: disminuir el costo del acceso al suelo a través de la compra colectiva de fracciones de tierra indivisa en zonas periféricas (clasificadas como rurales o de reserva urbana) utilizando la figura legal del condominio.⁸

La desregulación del mercado de suelo, la flexibilización en la política urbana introducida con la reforma del COU y el acervo de experiencia de los sectores medios en el acceso al suelo mediante la suburbanización, se pusieron en juego en el caso platense como condicionantes y marcos de la acción de los beneficiarios.⁹

En esta sección reconstruimos el proceso político que dio lugar a la intervención del poder ejecutivo y legislativo municipal frente a la demanda de terrenos por parte de los beneficiarios del PRO.CRE.AR. Se indaga en cómo determinados grupos de beneficiarios del programa lograron transformar una dificultad práctica e individual para acceder al crédito en un “problema público” (Cefaï 2014). Se analiza además cómo y por qué se construyó un tipo de respuesta estatal que tuvo a beneficiarios del programa y funcionarios de los poderes ejecutivo y legislativo municipal como actores protagónicos, y que se tradujo en determinados arreglos urbanísticos cristalizados en la ordenanza 11094 y su decreto reglamentario 76/14.

3.1. Gestión local de la falta de suelo urbano: la ordenanza 11094/13 y sus modos de implementación.

Tal como sucedió en otros centros urbanos del país, pasados los primeros días del primer sorteo de la línea CTC los beneficiarios platenses comenzaron a experimentar las consecuencias de una política que subsidiaba la demanda de suelo urbano sin regular su oferta: los precios subían, superaban el monto permitido y otorgado por el Banco y la oferta era escasa. Frente a ello en un corto período se organizaron; convocaron reuniones en espacios públicos; generaron vínculos de representación; relevaron predios rurales; se reunieron con funcionarios de distintos niveles estatales; etc. Se iniciaba así un diálogo entre la población beneficiaria del programa y los distintos representantes estatales que derivaría, un mes después, en la sanción de la ordenanza 11094/13.¹⁰

Sancionada el 19 de diciembre de 2013, la ordenanza facultó al poder ejecutivo municipal a desafectar parcelas ubicadas en las zonas rural intensiva y de reserva urbana y a rezonificarlas como “zona residencial de promoción” (U/R3), habilitando así la subdivisión de la tierra con un parcelamiento mínimo de 300 m², una densidad menor a

⁸ El condominio es una figura jurídica contemplada en el CCCN (art. 1983) que permite la adquisición de la propiedad de una fracción indivisa de tierra por parte de muchas personas.

⁹ También fueron determinantes los esquemas de compromiso y las internas políticas del Partido Justicialista tanto local como provincial. Por cuestiones de espacio la dimensión política partidaria no se aborda en este artículo.

¹⁰ Las negociaciones con el municipio avanzaron a un ritmo más intenso en comparación a los canales abiertos con el estado nacional y fue consolidándose la idea de que la solución al problema ameritaba la sanción de una ordenanza municipal.

los 150 habitantes por hectárea y exigencias mínimas de infraestructura (Del Río 2017).¹¹ El objetivo explicitado para fundamentar este procedimiento excepcional, donde el concejo deliberante (CD) delegaba transitoriamente en el ejecutivo la posibilidad de rezonificar tierras, consistía en garantizar una oferta de 1.500 parcelas urbanas con destino al PRO.CRE.AR con valores dentro del tope de financiamiento establecido por este programa para la compra de terreno, y por un procedimiento enmarcado en los lineamientos generales de la Ley de Acceso Justo al Hábitat, n° 14449 (art. 8), que habilitaba la no aplicación del DL 8912/77 (inciso h).

Asimismo, en su decreto reglamentario (n° 76/14) se prevén tres modos de implementación, identificados por los beneficiarios como “Vía 1”, “Vía 2” y “Vía 3”. La vía 1 consiste en la apertura de un registro de beneficiarios y otro de oferentes de tierras. Conforme esta modalidad los propietarios de fracciones rurales deben inscribirse en el Registro de Oferentes administrado por la Municipalidad, presentar una propuesta de subdivisión de los predios y si cumplen con todos los requisitos se les atribuye un puntaje según el valor de los lotes, el Equipamiento Comunitario (Salud, Seguridad, Educación y Cultura, Administración Pública, Justicia, Transporte, Comunicaciones, Recreación) y los Servicios Adicionales (Cloacas, Gas, Pavimento, Desagües Pluviales). En base al puntaje obtenido se determina el orden de adecuación urbanística correspondiente a cada una de las zonas afectadas, es decir el orden en el cual se rezonificarán los distintos terrenos. Los nuevos lotes generados se pondrán a disposición de los beneficiarios del PRO.CRE.AR inscriptos en el registro. A través de esta vía la gestión municipal asume un rol de intermediación entre los oferentes de tierra y los beneficiarios, proponiéndose administrar la oferta de tierra y hacerse cargo de la supervisión de las obras de infraestructura necesarias para acondicionar los lotes.

La vía 2 permitía que los beneficiarios organizados en “consorcios” pudieran promover ellos mismos un loteo: buscar fracciones de tierra indivisa, negociar con los dueños particulares la compra de las mismas, presentar un plano de subdivisión al municipio y tramitar las obras de rezonificación y 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. A diferencia de la vía 1, en la vía 2 el predio y el precio surgen de una negociación entre los beneficiarios y el privado. Así mismo el municipio solo realiza una evaluación de la documentación presentada por los privados, ejerciendo un control formal del cumplimiento de algunos requisitos establecidos en la ordenanza, mientras que la localización del predio y la evaluación de la dimensión urbano-ambiental la realizan los propios beneficiarios.

La llamada vía 3, o “vía de los condominios”, extendió el alcance de la ordenanza a favor de quienes al momento de la sanción de la norma fueran titulares de fracciones indivisas en condominio y que garantizaran por su cuenta la provisión de infraestructura básica.¹² Otro requisito exigido es que los proyectos de subdivisión cumplan con las cesiones de cargas públicas (calles, ochavas, espacios verdes y de equipamiento comunitario) sin admitir en ningún caso el régimen de Propiedad Horizontal. Por medio

¹¹ Tomando como referencia el DL 8912 la infraestructura básica exigida es apertura de calles, alumbrado público y provisión de energía eléctrica, más certificación de prefactibilidad hidráulica, de disponibilidad del recurso hídrico subterráneo y de factibilidad de disposición final de excretas.

¹² Además, el 51 por ciento de sus miembros tenía que haber sido sorteado en el PRO.CRE.AR.

de esta vía la gestión municipal incorporó las demandas de los condominios preexistentes en un arreglo urbanístico que excedía al marco del PRO.CRE.AR. Esto es así porque en un principio el porcentaje de condóminos que a su vez eran beneficiarios del programa era ampliamente minoritario. Dado que el decreto 76/14 incluyó la obligación de que al menos la mayoría de los integrantes de cada condominio fueran beneficiarios PRO.CRE.AR, a partir de ese momento muchos de los condóminos se inscribieron en el programa y salieron sorteados en los turnos siguientes (enero y junio de 2014).

Una vez sancionada la ordenanza y su decreto reglamentario los distintos actores interesados en la aplicación de este nuevo dispositivo técnico-jurídico se pusieron en movimiento. Así, muchos propietarios de suelo localizado en zona rural o de reserva urbana presentaron sus propuestas de loteos enmarcados en la vía 1 para ser ingresados al registro de oferentes. Si bien fueron presentadas 57 propuestas de loteos con un potencial de 4.426 parcelas, hubo serios problemas para su instrumentación (Del Río 2017).¹³

Finalmente, sólo se implementaron en la ciudad las vías 2 y 3, justamente las introducidas a la normativa por las prácticas y negociaciones entre los beneficiarios y la gestión municipal. Cada una de ellas, a su vez, responde a la agencia, trayectorias e intereses de grupos distintos de beneficiarios, los cuales lograron inscribirse tanto en la normativa urbana como en la producción de ciudad, permitiéndonos ver las relaciones entre dinámicas sociales, urbanas y jurídicas.

3.2. Génesis social de la ordenanza: las prácticas de los beneficiarios y su inserción en la estatalidad

Tras salir sorteados, los beneficiarios platenses comenzaron a intercambiar dudas e información mediante distintos grupos de Facebook. Ante la masificación de estos grupos, decidieron unificarse en torno al perfil *Grupo Unificado PRO.CRE.AR La Plata Terreno + Construcción*, el cual se constituyó en una potente herramienta de comunicación y organización de un colectivo que en menos de un mes llegaría a contar con 5.000 miembros.

Desde allí se auto convocaron y el sábado 16 de noviembre del año 2013 tuvieron su primera reunión en una plaza céntrica de la ciudad. Con aproximadamente 50 personas el intercambio personal de tono catártico dio paso rápidamente a otro registro: comenzaron a pensar en qué recursos podían movilizar; socializaron experiencias de conocidos que habían accedido a suelo indiviso en la periferia platense bajo la figura del condominio o subdividiéndolo por la ley de PH; ponderaron la posibilidad de solicitar al Estado nacional y provincial tierras fiscales; evaluaron cuál era la disponibilidad de

¹³ Esta vía fue muy debatida como consecuencia de la denuncia penal presentada por un propietario de tierras de la ciudad contra funcionarios del poder ejecutivo municipal, en la que adujo haber recibido un pedido de coimas para obtener la autorización para hacer el loteo correspondiente. En el marco de la causa penal se hicieron varios allanamientos en dependencias municipales, y trascendieron escuchas telefónicas que vinculan a hermanos del intendente y altos funcionarios. Disponible en: <http://www.perfil.com/politica/Coimas-en-La-Plata-Me-pidieron-200-mil-dolares-para-lotear-20140717-0020.html> y <http://www.lanacion.com.ar/1708371-allanan-el-municipio-platense-por-coimas>, 13 de noviembre de 2018.

las mismas en la ciudad y cuáles los riesgos de acceder a ellas; decidieron solicitar intervención estatal; los abogados presentes redactaron notas para distintas agencias estatales y fijaron la fecha –para cuatro días después– de la segunda reunión en las puertas de la municipalidad. Con el correr del tiempo el colectivo fue creciendo en complejidad y número hasta llegar a agrupar a 2.000 beneficiarios.

Así nació un colectivo –autodenominado “Los Teros”– que en pocas semanas, instando al Estado a que intervenga ante “los abusos del mercado inmobiliario y los propietarios”, transformó la dificultad individual de acceder al suelo (escasa o nula oferta en el mercado inmobiliario de terrenos a un precio equivalente al monto financiable) en la *cuestión* de la “falta de acceso al suelo urbano”.

Pasado un mes de su primera reunión Los Teros habían logrado inscribirse en la agenda estatal y en la normativa urbana y negociado con éxito la incorporación de la vía 2, la cual garantizó uno de sus principales objetivos: incidir en la localización de los predios y en la conformación del vecindario.

Pero, ¿cómo fue el proceso que permitió a Los Teros, en tan solo un mes, motorizar la sanción de una ordenanza que incluyó la vía 2? En primer lugar, el alto porcentaje de profesionales y trabajadores estatales del colectivo les permitió tecnificar y burocratizar su demanda sin necesidad de mediadores externos: desde su primera reunión los abogados, arquitectos, ingenieros, agrimensores, comunicadores, etc. del grupo pusieron a disposición sus “expertices” para todo el colectivo. Además, muchos de ellos tenían experiencias políticas previas como militantes políticos (partidos políticos vinculados a la izquierda y al peronismo) y comunitarios (organizaciones barriales y culturales).¹⁴

La eficiencia de Los Teros también se vincula con la rápida canalización de la demanda por parte de la gestión municipal, desde donde se los convocó a una reunión con el intendente al día siguiente en que los beneficiarios la solicitaron.

El diálogo con la estatalidad se vio favorecido además por dos factores.¹⁵ En primer lugar porque Los Teros lograron una organización eficiente, consolidando desde su segunda reunión un mecanismo de representación: el colectivo decidió que al primer encuentro con el intendente entrara en representación un grupo de 11 miembros (la mayoría de ellos profesionales) que tenían conocimientos afines a la problemática. En base a esta experiencia se consolidó “La comisión”, un subgrupo rápidamente legitimado por todo el colectivo que fungió como interlocutor con los distintos agentes estatales. En segundo lugar, los beneficiarios encontraron receptividad no solo en las máximas líneas políticas de las distintas agencias estatales sino en los empleados técnicos y burocráticos, lo cual, sumado a sus conocimientos sobre el funcionamiento estatal, favoreció sus negociaciones.

Ahora bien, ¿qué implicancias tenía para este colectivo la incorporación de la vía 2 en la norma? En un documento elaborado por la comisión y difundido en el grupo general de

¹⁴ Por cuestiones de extensión, así como por la complejidad que demandan las indagaciones sobre el vínculo entre la acción colectiva de los beneficiarios y sus trayectorias biográficas, en este artículo no se profundizará en esta problemática.

¹⁵ No desconocemos con ello la importancia que tuvo en el fortalecimiento del grupo que la gestión burocrática haya validado rápidamente como interlocutores canalizando el conflicto.

Facebook se sostiene que esta modalidad es mejor a la vía 1 en cuanto permite una “elección más libre de los lotes, trato directo con vendedores y la posibilidad de tener herramientas de negociación que permita obtener mejores beneficios, sapienza de quienes van a conformar el futuro barrio y la experiencia de trabajar en conjunto”. Como desventaja de esta modalidad se señala que “...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”. Contrariamente, de optar por la vía 1 se requeriría “muy poca intervención por parte del beneficiario, provisión de servicios básicos (...) resueltos por el titular de la tierra o el Municipio, lotes de bajo valor asegurados en primera instancia” (Grupo Unificado PRO.CRE.AR La Plata Terreno + Construcción, 13 de enero de 2014).

Hay dos puntos que queremos rescatar de sus criterios de evaluación. En primer lugar, que la socialización “entre iguales” garantizada por la “sapienza de quienes van a conformar el futuro barrio” fue un punto ponderado al pensar su futura inscripción territorial en la ciudad. En segundo lugar, que para garantizar esta modalidad se requería cierto poder de pago para afrontar los trámites y obras necesarias para la rezonificación y subdivisión de los predios. Se requería también conocimientos técnicos-burocráticos para afrontar gestiones complejas en tiempos cortos.

La posibilidad de tecnificar sus demandas sin intermediación; la receptividad en las distintas agencias estatales; sus expectativas sobre la composición de los futuros vecindarios y el contar con cierto poder de pago, fueron aspectos vinculados al lugar que ocupan los beneficiarios en el espacio social, que se pusieron en juego en sus prácticas y en el modo en que se gestionó localmente la falta de suelo urbano para emplazar el PROCREAR. La vía 2 fue el mecanismo de mayor peso en la ciudad, realizándose 11 rezonificaciones equivalentes a 1.240 terrenos. Por otra parte, como ya mencionamos, Los Teros transformaron la falta de suelo urbano en un problema público y con ello allanaron el camino para que otro actor intervenga en la conformación de la ordenanza: el colectivo Condominios Organizados de La Plata (COLP).

Este colectivo, involucrado en la incorporación de la vía 3 en la ordenanza, está constituido por quienes habían comprado colectivamente fracciones de tierra indivisa ubicadas en la periferia platense, utilizando la figura jurídica del condominio.¹⁶

A diferencia de Los Teros, conformados como colectivo luego de autoconvocarse como beneficiarios del PRO.CRE.AR, los COLP surgen tras ser convocados –un día antes de la sanción de la ordenanza– por un funcionario municipal de menor jerarquía, que conocía la experiencia por haber comprado tierra bajo esa modalidad.

A esa primera reunión asistieron representantes de distintos condominios, pero fue el funcionario que los convocó quien generó un canal de diálogo con los funcionarios

¹⁶ Esta estrategia fue utilizada también por algunos desarrolladores inmobiliarios que vendían lotes sin aprobación de planos transfiriendo los costos de urbanización a los usuarios finales e iniciando procesos de construcción de viviendas anteriores a la subdivisión formal (Del Río 2017). Esta práctica motivó algunas denuncias y la sanción de la ordenanza 11219/14, que autorizó a sancionar a promotores inmobiliarios que comercialicen tierras que formalmente no pueden ser loteadas e intimar a los oferentes a realizar las obras de infraestructura frente al hecho consumado.

municipales encargados del tema. Se empezó así a manejar la posibilidad de incluir a los condominios en la ordenanza que se estaba gestando.

Los distintos grupos que confluyeron en los COLP tenían una articulación previa al PRO.CRE.AR, a partir de las relaciones de parentesco o amistad que habían facilitado la compra de tierra colectiva. Como mencionamos anteriormente, esas experiencias formaron parte de una estrategia desarrollada por una porción minoritaria de los sectores de ingresos medios (con cierta capacidad de ahorro), quienes frente a los altos precios del suelo y la imposibilidad de acceder a las fuentes de financiamiento disponibles conformaron grupos de varias personas para abaratar el acceso a la tierra mediante la compra colectiva de fracciones indivisas. Para formalizar la adquisición de la propiedad utilizaron la figura jurídica del condominio mediante la cual cada condómino es propietario de una fracción del terreno que no tiene una representación física o asiento catastral.

El proyecto de ordenanza motorizado por la gestión municipal y el colectivo Los Teros significó para los COLP la posibilidad de regularizar su situación dominial y acelerar el proceso de construcción de las viviendas por medio del financiamiento estatal.¹⁷ Este ámbito de coordinación llegó a agrupar a 19 condominios de las localidades de Arana, Parque Sicardi, Villa Garibaldi, Los Hornos y City Bell y logró que se incluyera en la ordenanza la posibilidad de rezonificar los terrenos de quienes fueran “titulares de fracciones indivisa” con anterioridad a la fecha de su sanción y siempre que garantizaran la provisión de infraestructura básica.

La oportunidad de formalizar estas experiencias de urbanización marcó la heterogeneidad de situaciones en los condominios y evidenció las diferencias entre los que se pensaron por “dentro” o por “fuera” de la norma. Los primeros –ayudados por la trayectoria profesional vinculada al campo del urbanismo de algunos de los condóminos y de sus familiares–, intentaron desde el inicio adecuar los planos y las obras a las normas urbanísticas. Por otro lado, están los que no previeron la formalización futura, cuyos planos y construcciones no se ajustaron siquiera mínimamente a los parámetros exigidos por las normas urbanísticas. En estos casos, cuando se presentó la posibilidad concreta de la rezonificación vía la ordenanza ya era tarde, porque la adecuación exigía rehacer la mayoría de las obras comunes y algunas de las edificaciones particulares. Por esas razones generalmente estos condominios no participaron –o lo hicieron por un tiempo relativamente corto– en la instancia de los COLP.

La inclusión de los condominios en la ordenanza no demandó grandes esfuerzos. Sin embargo, el decreto reglamentario 76/14 estableció un procedimiento más riguroso para la rezonificación de los mismos que, como se ve en el próximo apartado, significó un camino más arduo que el de Los Teros.

Así, en un período muy breve de tiempo se generaron las condiciones políticas para la sanción de la ordenanza. Por motivos diferentes los dos colectivos necesitaban una intervención del poder ejecutivo municipal que permitiera un cambio en la zonificación.

¹⁷ En las entrevistas realizadas pudimos constatar que conviven prácticas heterogéneas al interior de los condominios como la adquisición de primer terreno sin posibilidad de construir en el corto plazo, la compra de “terreno” para la construcción de vivienda, proyectos de segunda residencia, inversión en tierra, etc.

En el caso de COLP la rezonificación implicaba para sus integrantes la posibilidad de iniciar un camino para regularizar las tierras adquiridas y en algunos casos la posibilidad extra de acceder a un crédito hipotecario que facilitaría la construcción de sus viviendas. Para Los Teros implicaba la posibilidad de comprar terrenos a un precio equivalente al monto financiable por el PRO.CRE.AR y elegir su localización. De esta manera la gestión municipal conseguía el apoyo político necesario para que el proyecto presentado por los concejales del oficialismo se convirtiera en ordenanza.

3.3. Los arreglos urbanísticos emergentes y sus efectos sobre la estructura urbana

Los loteos que fueron generados por el colectivo Los Teros en su mayoría fueron rezonificados entre junio y octubre de 2014. Luego de los decretos que otorgaron la rezonificación y que fueron convalidados por el Concejo Deliberante mediante las ordenanzas 11115, 11116, 11166, 11167 y 11235, el proceso para materializar y formalizar las subdivisiones exigió la realización de las obras pendientes y, en forma paralela, presentaciones administrativas ante dependencias del poder ejecutivo municipal que fueron desarrolladas por los nuevos representantes de cada uno de los loteos. Una vez concluidos estos trámites los expedientes pasaron a la órbita provincial, donde recibieron un tratamiento diferente al previsto por el DL 8912/77 para los procesos de subdivisión que se enmarcó en la ley 14449.

Como adelantamos en el apartado anterior, el proceso para obtener la rezonificación de los condominios transitó por un canal diferente al del grupo Los Teros. Teniendo en cuenta que el cambio de indicadores urbanísticos de cada condominio debía ser otorgado por el CD mediante ordenanza individual, algunos representantes de los COLP –abogados a ese tipo de tareas– mantuvieron reuniones con los diferentes bloques de concejales con el objetivo de conseguir un voto positivo cuando se trataran sus proyectos de ordenanza de rezonificación. Por eso, su estrategia para lograr la rezonificación se extendió por un período de tiempo bastante prolongado, que abarcó desde enero a diciembre de 2014, durante el cual los integrantes de los COLP tuvieron que legitimar constantemente su inclusión en este procedimiento de excepción.

Algunos concejales manifestaban cierta resistencia a apoyar sus casos argumentando que la rezonificación implicaba la legitimación de un crecimiento urbano desordenado y no planificado, con consecuencias negativas en materia de estándares urbanos y ambientales. Y que además el cambio de usos y densidades habilitado por la nueva zonificación generaría una valorización de las tierras y una ganancia extraordinaria para sus nuevos titulares.

Para contrarrestar estos planteos y legitimar el procedimiento de regularización urbanística, los integrantes de los COLP hicieron hincapié en que su situación irregular en los aspectos urbano-ambientales, derivada del incumplimiento de la normativa urbana –especialmente el DL 8912/77–, se encuadraba en un contexto general de valorización del suelo urbano que restringía el acceso a un porcentaje mayoritario de la población. Que esa forma de acceso a la tierra fue la única vía posible que se ajustaba a sus ingresos económicos y que, por tanto, habían actuado para satisfacer una necesidad y no para obtener una ganancia. Asimismo, agregaban que el encarecimiento de los precios de la tierra y los inmuebles es producto de la especulación inmobiliaria

desarrollada por los propietarios de la tierra urbana y los actores del negocio inmobiliario, a su vez permitida y favorecida por la escasa regulación estatal.

Pese a las objeciones que hicieron algunos concejales los COLP tuvieron la oportunidad de rebatir este tipo de argumentaciones que se oponían a sus proyectos. En este artículo se considera que la pertenencia social de los integrantes de este colectivo facilitó el diálogo y la posibilidad de ser escuchados por los funcionarios y empleados de los poderes legislativo y ejecutivo municipales y contribuyó a acelerar los trámites administrativos relacionados con la rezonificación.

En distintas oportunidades las personas entrevistadas señalaron como una ventaja el conocimiento práctico que tenían de los circuitos y procedimientos administrativos por ser muchos de ellos trabajadores de distintas dependencias del Estado, que les permitió circular sin perderse por los “laberintos” de la burocracia estatal. Por tanto la composición de profesionales universitarios y empleados estatales no solo aportaba desde los conocimientos técnicos sino de la red de relaciones que podían poner en movimiento para agilizar los trámites.

Finalmente, en diciembre de 2014 la mayoría de los condominios nucleados en COLP obtuvieron las ordenanzas de rezonificación, pero con la inclusión de algunas restricciones en relación a la disposición de sus terrenos (como la interdicción de venta).¹⁸ Asimismo el requisito de que la mayoría de los integrantes de cada condominio fuese beneficiario del PRO.CRE.AR no se cumplió en todos los casos.

En las tres modalidades instrumentadas por la ordenanza 11094/13 para responder a la demanda de suelo urbano prevaleció un rol de intermediación y supervisión por parte del estado local. Esto constituye una diferencia con otros municipios en donde la gestión asumió un rol mucho más activo, poniendo a disposición tierras fiscales o realizando distintas estrategias para generar suelo urbano como la prescripción administrativa, la compra de tierra, etc.

El poder ejecutivo provincial a través de la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda (SSTUyV) dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOSP) de la provincia de Buenos Aires,¹⁹ intervino en el proceso de rezonificación de la vía 2 dando el visto bueno a ese procedimiento.²⁰ Funcionarios de esta dependencia que fue designada como autoridad de aplicación de la Ley de Acceso Justo al Habitat (nº 14449) mantuvieron reuniones con los beneficiarios del PRO.CRE.AR y dieron la autorización para que el proceso de subdivisión de las fracciones de tierra indivisa se enmarcara en la nueva ley y no en el DL 8912/77.

El proceso de subdivisión del DL 8912/77 exige el cumplimiento de muchos requisitos (como la finalización de las obras de infraestructura) que dilatan la aprobación del plano

¹⁸ La interdicción de venta consiste en una restricción que se asienta en el plano de subdivisión que impide la realización de determinados actos que afecten el dominio de la parcela generada. La ordenanza estableció dos interdicciones. Una relativa a la finalización de las obras de infraestructura de accesibilidad y provisión de energía eléctrica necesarias para la adecuación urbanística y otra que disponía que los bienes solo podían ser vendidos a beneficiarios del PRO.CRE.AR (Art. 7 decreto 76/14).

¹⁹ Este ministerio también es denominado como Ministerio de Infraestructura, como puede verse en la página web institucional de la cartera <http://www.mosp.gba.gov.ar/>.

²⁰ Las autoridades de esta dependencia dejaron claro que no fueron consultadas en el diseño de la ordenanza 11094 y que solamente intervinieron con posterioridad a la misma en el proceso de rezonificación.

catastral y la realización de la escritura pública de subdivisión a través de la cual se generan los lotes individuales, que constituye un paso indispensable para tomar los créditos hipotecarios. En el caso de los loteos vía 2 el proceso de subdivisión se enmarcó en la ley 14449 que, al contemplar la progresividad en la dotación de infraestructura social básica (art. 16), permitió la aprobación de los planos de mensura sin que las obras estén finalizadas y la afectación de los proyectos al programa de lotes con servicios.²¹ Ello posibilitó la disminución del tiempo del trámite y aceleró la toma del crédito por parte de los beneficiarios.

En el caso de los loteos vía 3, si bien en un primer momento debían realizar el proceso de subdivisión habitual previsto por el DL 8912/77, cuando las autoridades provinciales advirtieron a los condóminos y a la gestión municipal sobre las dificultades que podía generar para la instrumentación del crédito debido al tiempo que demanda dicho proceso, se decidió enmarcarlos en el programa lotes con servicios de la ley 14449. Para ello fue necesario que el CD modificara las rezonificaciones obtenidas en el año 2014 por medio de nuevas ordenanzas sancionadas el 30 de septiembre de 2015 y posteriormente que la SSTUyV dictara la resolución 1613/15.²²

El proceso de subdivisión aplicado a los loteos vía 2 y vía 3 y fundamentalmente la progresividad de los servicios de la ley 14449 permitió acelerar notablemente los tiempos que exige el procedimiento habitual del DL 8912/77 y ajustarlos a los tiempos del PRO.CRE.AR. Como contrapartida de este procedimiento excepcional y para asegurar que los lotes resultantes se destinen al programa se estableció una serie de restricciones que debían constar en los planos de subdivisión.²³

Cabe destacar que la resolución municipal al problema del acceso al suelo urbano con destino a los beneficiarios del PRO.CRE.AR no se articuló ni políticamente ni técnicamente con el nivel provincial. Sin embargo, la forma de destrabar la situación a través de una interpretación amplia del dispositivo jurídico-administrativo implicó para la legitimación del accionar municipal y la capitalización política por parte de los funcionarios provinciales de la culminación de un proceso de desarrollo urbano sin aportar prácticamente recursos.

En otro plano, el poder ejecutivo nacional intervino de manera lateral frente a la demanda de suelo urbano con destino a PRO.CRE.AR en La Plata, dada la tensión

²¹La Ley 14449 establece un proceso de generación de suelo urbano que difiere al previsto en la 8912, con respecto al emplazamiento del proyecto y a la progresividad en la dotación de la infraestructura social básica. Eso permite generar suelo urbano con mayor celeridad.

²² Dichas modificaciones quedaron registradas de la siguiente manera: ordenanza 11212 (modificada por 11308), 11213 (modificada por 11307), 11214 (modificada por 11317), 11215 (modificada por 11309), 11220 (modificada por 11316), 11221 (modificada por 11312), 11222 (modificada por 11311), 11223 (modificada por 11315), 11224 (modificada por 11313), 11225 (modificada por 11314), 11226 (modificada por 11310), 11227 (modificada por 11305), 11233 (modificada por 11306), 11234 (modificada por 11304).

²³ Se estableció la prohibición de subdividir las parcelas por el procedimiento del DL 8912, por el régimen de la propiedad horizontal o por cualquier otra forma; la prohibición de vender o realizar cualquier otro acto de disposición dominial de las parcelas originadas hasta que se haya instalado la provisión de agua corriente o emitido el certificado de disponibilidad de recurso hídrico subterráneo y energía eléctrica, y que se encuentren ejecutadas las obras de infraestructura vial; prohibición para constituir o transferir derechos reales sobre los inmuebles resultantes por el plazo de 10 años desde la aprobación del plano de mensura y subdivisión, con excepción de las hipotecas a favor del Banco Hipotecario S.A. en su carácter de fiduciario del PRO.CRE.AR y las transferencias a favor de beneficiarios del programa.

política entre la administración municipal y nacional. Además, la opción de Los Teros por la modalidad de producción de lotes que se cristalizó como vía 2 desplazó al nivel nacional como interlocutor y puso en el centro de la escena a la re zonificación y a la gestión municipal.²⁴ Por último, la modalidad de “desarrollos urbanísticos” no fue implementada en el partido y en cuanto a la línea “lotes con servicios” se desarrollaron dos loteos que aspiran a generar 622 terrenos. Sin embargo, no se puede soslayar que estas acciones comenzaron a concretarse cuando la respuesta municipal ya estaba consumada y los lotes generados por el gobierno nacional se encuentran muy por debajo de la demanda efectiva.²⁵

3.3.1. Suelo para hoy, escasez para mañana: tierra cara, periférica y con bajos estándares urbanísticos

En este apartado abordamos los procesos de producción del espacio habitacional que se pusieron en marcha a partir de la ordenanza, particularmente los loteos iniciados como vía 2 y 3, con el objetivo de identificar sus principales características y comprender sus efectos en términos urbanos, económicos y sociales.

En el caso de los loteos que se enmarcaron en la vía 2 las condiciones de compra, fraccionamiento y adecuación urbanística de los terrenos fueron negociadas entre los propietarios de la tierra y los beneficiarios PRO.CRE.AR integrantes de Los Teros. Conforme algunos referentes la cantidad de beneficiarios y la capacidad de presión del colectivo general, que todavía mantenía cierta cohesión, habría permitido aumentar el poder de negociación frente a los propietarios de las tierras y conseguir mejores condiciones relativas al precio del suelo y a la realización de las obras de infraestructura. Esta percepción debe ser relativizada ya que el precio promedio que pagaron por la tierra bruta los promotores de los loteos de la vía 2 duplicó el precio de mercado de la tierra en condiciones y localizaciones similares (esto es fracciones superiores a 1 ha sin subdividir ubicadas en zona rural o periurbana) (Vértiz 2016, Del Río 2017).²⁶

Los loteos de Sicardi y Arturo Seguí analizados para la Vía 2 tuvieron un tamaño medio de 60 lotes de 400 m² en ubicaciones heterogéneas, es decir, combinando emplazamientos en ámbitos rurales próximos al borde urbano y/o en tejidos mixtos asociados a la retracción de la producción agrícola intensiva frente al avance de las áreas de expansión urbana. Por estos lotes los usuarios-demandantes pagaron en promedio 140.000 pesos y la infraestructura construida fue la mínima exigida por la normativa

²⁴ La reunión que mantuvieron los beneficiarios con el titular de la Comisión Nacional de Tierras (su denominación actual es Secretaría de Acceso Justo al Hábitat) donde se planteó la posibilidad de hacer un fondo fiduciario y posteriormente las reuniones con funcionarios del ANSES no prosperaron.

²⁵ Para agosto de 2014 los créditos sorteados en La Plata llegaban al número de 17 mil de los cuales 7 mil casos habían presentado la documentación para iniciar el trámite de adjudicación de los cuales 60% aspira a la línea de crédito “compra de terreno y construcción de vivienda” y 30% a la línea de “construcción de vivienda”. Noticias PRO.CRE.AR *Bossio y Batakis proponen crear suelo urbano en La Plata para las Familias PRO.CRE.AR* (04/08/2014; <http://www.nofuemagia.com.ar/economia/www.procrear.anses.gob.ar/noticia/bossio-y-batakis-proponen-crear-suelo-urbano-en-la-plata-para-familias-procrear-205.html>).

²⁶ Recuperamos un cálculo aproximado de la renta inducida por la re zonificación y subdivisión de la tierra en los loteos de la vía 2 y la vía 3, a través del cual se estableció el movimiento de precios observados a partir del anuncio del PRO.CRE.AR y de la sanción de la ordenanza 11.094, y la proporción de los mismos que fue transferida a los propietarios del suelo y la que pudo ser apropiada por los usuarios-beneficiarios del programa.

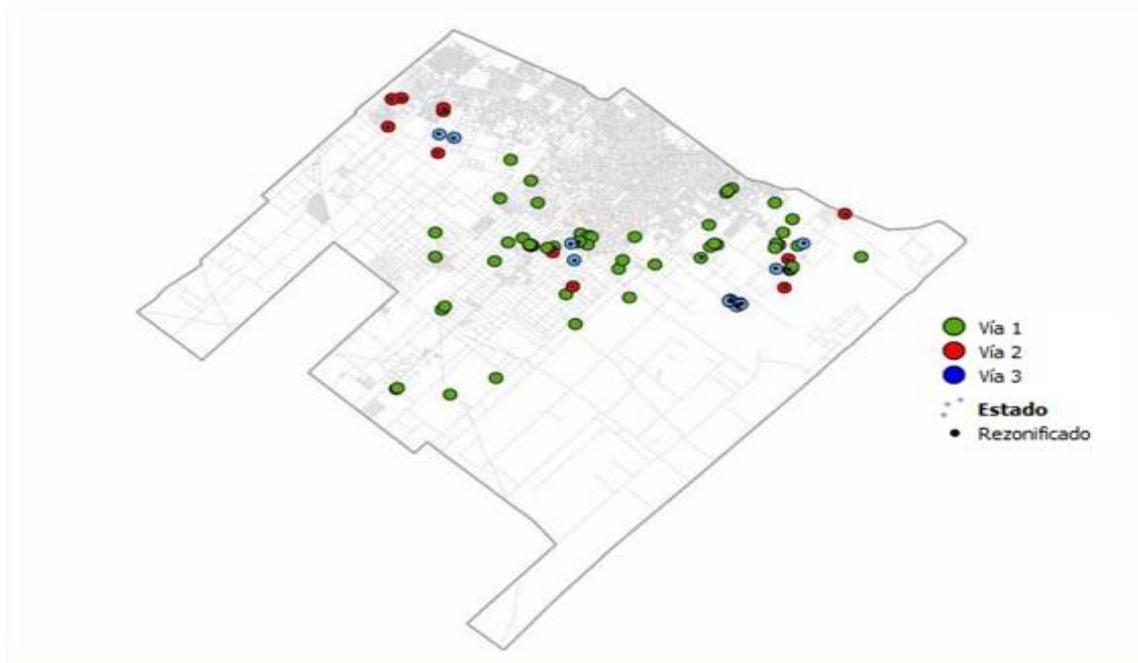
vigente para habilitar el proceso de subdivisión. Por otra parte, independientemente de las negociaciones particulares que se establecieron en cada uno de los loteos, en términos generales los beneficiarios en carácter de usuarios finales asumieron la gestión y el costo económico de las obras necesarias para la urbanización.²⁷

A diferencia de los vía 2, los promotores de los loteos vía 3 ya eran copropietarios de la tierra que había sido adquirida de manera colectiva mediante la utilización de la figura de condominio con anterioridad al sorteo de la línea “terreno y construcción” del PRO.CRE.AR. En estos casos lograron pagar un precio relativamente bajo en comparación con los vía 2, fundamentalmente por haberse anticipado a la valorización que provocó el sorteo de la línea de crédito referida y la sanción de la ordenanza 11094/13. Los loteos de Arana evaluados en el caso de la vía 3 tuvieron un tamaño medio de 30 lotes de 1.100 m² en un entorno rural y un precio promedio de 90 mil pesos. El carácter de compra colectiva no incidió en la disminución del precio de la tierra, ya que pagaron el precio de mercado, sino que operó como una fuente de financiamiento que permitió juntar en un tiempo breve la suma requerida por el propietario oferente de la tierra. Como sucedió en la mayoría de los loteos de Los Teros, aquí los condóminos asumieron la gestión y el costo económico de todo el proceso de urbanización.

Puede verse que los arreglos urbanísticos propuestos por la ordenanza mostraron altos niveles de dependencia de la iniciativa privada, en tanto, se resolvieron promoviendo, facilitando y regularizando mecanismos y lógicas vigentes en el mercado inmobiliario sin alterar significativamente su dinámica. Así vemos que los principales “ganadores” de los loteos vía 2 fueron los propietarios de la tierra quienes pudieron vender la tierra bruta a un precio equivalente al doble o triple del precio de mercado (152 dólares el m² frente a 60 dólares el m²), capturando la sobreganancia surgida del cambio de renta rural a urbana. Los beneficiarios solo lograron pagar un precio menor al que tienen en el mercado los lotes subdivididos, pero destinando muchas horas de su tiempo libre y otros recursos económicos a la búsqueda de los terrenos y posteriormente a la gestión de las obras de urbanización. En cambio, los usuarios de los vía 3 pudieron acceder a terrenos de gran superficie, el doble o triple del tamaño de los lotes vía 2, pagando entre el precio de la tierra y el costo de urbanización un precio equivalente al 65% del afrontado por estos últimos. Ello fue posible por la localización de los loteos en área rural y principalmente por la compra anticipada a la coyuntura de mayor valorización del suelo.

²⁷ Si bien los contratos que se firmaron entre los propietarios de las fracciones de tierra indivisa y los beneficiarios –y que posteriormente fueron presentados a la municipalidad para el inicio del trámite– estipulaban que todas las obras necesarias para la aprobación de las rezonificaciones debían ser afrontadas por los dueños de las tierras, al menos en cinco de los loteos se pudo constatar que fueron los propios beneficiarios quienes se tuvieron que hacer cargo de la gestión de las mismas (Ventura 2015).

MAPA 1



Mapa 1. Ubicación de los loteos según registro de oferentes ordenanza 11.094 y ordenanzas complementarias de rezonificación.

(Fuente: elaboración propia en base a imagen de Google Earth, registro de oferentes ordenanza 11094 y Digesto Municipal).

Pese a los intentos de los beneficiarios de controlar la localización de sus futuras viviendas, el margen de decisión fue acotado. Los requisitos impuestos por la política hipotecaria, las limitaciones de la gestión urbana municipal y el orden urbano subyacente –que tiene al mercado inmobiliario como el medio de asignación del recurso suelo (Del Río 2017)–, circunscribió fuertemente las áreas socio espaciales dónde podían emplazarse los loteos con destino a dicho programa.

Como surge del mapa, la mayoría de las tierras rezonificadas por la ordenanza se encuentran en zonas periféricas donde prima un uso rural o mixto del suelo. Este crecimiento horizontal de la ciudad –con escasa planificación y regulación estatal–, que implica una gran expansión física territorial con baja densidad poblacional, se viene profundizando en las últimas décadas. Conforme Curtit (2003), genera una serie de problemas urbanos que radican en una degradación de los centros urbanos como lugar de residencia y en el crecimiento de las zonas periféricas que se conforman como territorios pseudo-urbanizados.

Por un lado, las nuevas áreas, para ser habitables, demandan la construcción de infraestructura de servicios básicos y el incremento de costos derivado del desaprovechamiento de las áreas equipadas. Los loteos analizados, solamente completaron la red de energía eléctrica para uso domiciliario y alumbrado público que fue la única exigida por la ordenanza. Pero no se previó reforzar el equipamiento social para prevenir el posible impacto sobre la cobertura de la salud y educación públicas. Por otro lado, la existencia de loteos distantes y desarticulados de la trama urbana dificulta la extensión de la red de transporte público, reforzando el uso del automóvil particular y sus efectos urbano-ambientales.

A su vez entre los nuevos barrios y el límite de la mancha urbana, se generan grandes predios vacantes que son retenidos por sus dueños a la espera de que la llegada de los servicios y equipamientos urbanos aumenten su valor. De esta manera, las rezonificaciones enmarcadas en la ordenanza 11094/13 además de generar un aumento del valor de la tierra en los loteos de las vías 2 y 3, posiblemente produzcan una modificación en la estructura de rentas de la zona y un aumento del precio del suelo en los predios vacantes. Cuestión que, de no aplicarse ningún instrumento de captación de plusvalía urbana, será apropiado en forma de renta por los propietarios de dichos terrenos.

Como se ha sostenido en un trabajo anterior (Ventura 2015) esto es un problema considerable, sobre todo pensando que en la ciudad existe suelo urbano inutilizado que podría cubrir las necesidades del PRO.CRE.AR. Por otra parte, ni la ordenanza ni su decreto reglamentario previeron alguna herramienta o dispositivo para evitar la retención especulativa de los terrenos. De allí que frente a la demanda corriente o un nuevo escenario de demanda amplificada como el generado por el PRO.CRE.AR sea esperable encontrar nuevas situaciones de escasez económica inducida.

4. Palabras finales

En el presente artículo pudo verse cómo la respuesta estatal frente a un problema público estuvo condicionada por las estrategias de distintos actores sociales.

El proceso analizado da cuenta de que la ordenanza 11094, su decreto reglamentario 76/14 y las ordenanzas y resoluciones complementarias, fueron el resultado de un proceso político que no estuvo exento de tensiones y conflictos. Sin embargo, la incorporación de las tres modalidades conocidas como vía 1, 2 y 3, que dieron lugar a distintos arreglos urbanísticos, incluyó las demandas de todos los actores movilizados logrando el consenso necesario para su sanción y posterior implementación.

Pero ese proceso político que se materializó en distintas normas jurídicas reconoce como punto de partida un problema económico, como fue para los beneficiarios la imposibilidad de conseguir terrenos a un precio equivalente al monto financiado por el crédito ante la escalada especulativa del valor del suelo, que motivó la activación política de los mismos y la conformación de los colectivos estudiados.

En el plano de los efectos del derecho, pudo verse cómo la ordenanza 11.094 y su decreto reglamentario generaron nuevos procedimientos institucionales necesarios para formalizar las distintas modalidades de loteos. En este proceso de formalización fue indispensable la intervención del estado provincial que en una interpretación amplia de la categoría “urbanización de interés social” y de la figura de lotes con servicios contempladas en la Ley 14449 encuadró las subdivisiones propuestas por la ordenanza 11094/13 dentro de dicha normativa provincial, dando una respuesta positiva al reclamo de Los Teros y los COLP y, a la vez, legitimando la transferencia de los costos de urbanización a los beneficiarios del PRO.CRE.AR.

La inclusión de las vías 2 y 3 en la ordenanza permiten ver cómo la implementación local de una política de crédito para la vivienda está estrechamente vinculada a las trayectorias en política urbana de los distintos municipios; ejemplo de ello es el fracaso de la vía 1, y la obligación de recurrir a experiencias de generación de suelo con serios

problemas urbanos: localización periférica, crecimiento horizontal y no planificado de la mancha urbana, ampliación de los vacíos urbanos, etc.

En otras palabras, la respuesta coyuntural que dieron las autoridades políticas municipales a la demanda de terrenos de los beneficiarios del PRO.CRE.AR, lejos de contrarrestar el proceso general de valorización del suelo urbano lo han intensificado. Con lo cual, todo indica que los efectos a mediano plazo de dicha intervención significarán un aumento del precio del suelo en tanto amplifica las áreas de retención susceptibles de ser destinadas en un futuro no muy lejano a usos urbanos y mayores dificultades para el acceso a la tierra y la vivienda de los sectores de medianos y bajos ingresos.

Además, en los loteos enmarcados en las tres vías de la ordenanza el Estado retuvo una superficie de tierra destinada a calles, espacios verdes y equipamiento comunitario (como sucede en cualquier loteo producido por un desarrollador inmobiliario privado), pero en ninguno de los casos se apropió de un porcentaje de la renta generada por esta decisión pública.

Esto es una muestra de cómo los contenidos normativos de los textos legales son resignificados en el momento de su instrumentación mediante los actos de interpretación. Ya que, por un lado, se recurrió al programa de lotes con servicios de la ley 14449 para encuadrar a nivel provincial las modalidades urbanísticas de la ordenanza 11094/13 y acelerar los tiempos de la subdivisión. Pero, por otro lado, no se exigió la contribución obligatoria por valorización inmobiliaria que prevé la misma ley en su art. 46 al incorporar inmuebles al área urbana provenientes de áreas complementarias o rurales.

Lejos de buscar determinar si se trató o no de una interpretación correcta como intentarían quienes desde la dogmática jurídica consideran que existe un “espíritu” de la ley o del legislador, resta interrogarnos acerca de los motivos y las circunstancias que hicieron posible que los actores estatales del nivel provincial enmarcaran estos procesos en la ley 14449, que por las categorías jurídicas que contiene el texto y por las manifestaciones de los referentes académicos y las organizaciones sociales que impulsaron el proyecto estaría más orientada a atender las necesidades de los sectores relacionados con la autoproducción social del hábitat o urbanización popular.

Por tanto, las particularidades que adquirió la implementación del PRO.CRE.AR iluminan algunos aspectos del proceso de producción del espacio urbano que se ha desarrollado en el partido de La Plata durante los últimos años, su carácter excluyente en cuanto al acceso al suelo y la vivienda de los sectores sociales de medianos y bajos ingresos y la escasa incidencia que han tenido determinadas intervenciones y regulaciones estatales para revertir esa orientación, que inclusive han abonado a su profundización.

Referencias

- Abramo, P., 2009. *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*. 1ª ed. Quito: OLACCHI.
- Azuela, A., 2006. *Visionarios y pragmáticos: Una aproximación sociológica al derecho ambiental* [en línea]. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales

- (UNAM) / Fontamara. Disponible en: <https://antonioazuela.files.wordpress.com/2013/02/visionarios-y-pragmc3a1ticos.pdf> [Con acceso el 7 de mayo de 2019].
- Cefai, D., 2014. Investigar los problemas públicos: con y más allá de Joseph Gusfield .En: J. Gusfield, *La cultura de los problemas públicos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Clichevsky, N., 1975. *El mercado de tierras en el área de la expansión de Buenos Aires y su incidencia en los sectores populares, período 1943-1973*. Tesis, Programa de Formación de Investigadores en Desarrollo Urbano y Regional. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales-Instituto Torcuato Di Tella.
- Curtit, G., 2003. *Ciudad, gestión local y nuevos desafíos ambientales: Reflexiones en torno a las políticas neoliberales y sus efectos sobre nuestros territorios*. Buenos Aires: Espacio.
- Del Río, J.P., 2014. Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano. *Geograficando* [en línea], 10(2). Disponible en: <http://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/> [Con acceso el 7 de mayo de 2019].
- Del Río, J.P., 2017. Crédito hipotecario, acceso al suelo y clase media en la implementación del Pro.Cre.Ar en la ciudad de La Plata. En: M.C. Cravino, coord., *Detrás de los conflictos: estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. 1ª ed. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Del Río, J.P., et al., 2015. *¿Cómo construir precios promedio de terrenos a nivel intraurbano? Estrategias para sortear obstáculos metodológicos en el análisis del mercado de suelo en La Plata* [en línea]. Ponencia presentada en las XVII Jornadas de Geografía FaHCE-UNLP, La Plata. Disponible en: <http://jornadasgeografia.fahce.unlp.edu.ar/xvii-jornadas-2015/a08.pdf/view> [Con acceso el 7 de mayo de 2019].
- Del Río, J.P., y Duarte, J.I., 2012. La gestión del suelo y la distribución de la ciudad. Una articulación compleja para la política habitacional en el conurbano. En: M.C. Cravino, org., *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 15-48.
- Grupo Unificado PRO.CRE.AR LA PLATA Terreno + Construcción, 2014. *Facebook* [en línea]. Disponible en: <https://www.facebook.com/groups/558495057553713/> [Con acceso el 7 de mayo de 2019].
- Jaramillo, S., 2009. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. 2ª ed. Bogotá: Uniandes / Universidad de los Andes / Facultad de Economía, CEDE.
- Oszlak, O., 1991. *Merecer la ciudad: Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Hvmánitas-CEDES.
- Santos, B. de S., 2009. *Sociología jurídica crítica: Para un nuevo sentido común en el derecho*. Madrid: Trotta.
- Soria, D.F., 2010. *La ordenación urbanística en la Argentina: Lineamientos generales e ideas para su reformulación*. Ponencia presentada en Jornadas Internacionales de derecho urbanístico. La Plata, 9 de septiembre.

Tarrow, S., 1997. *El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Universidad.

Ventura, V., 2015. *La implementación del Pro.Cre.Ar en La Plata: El caso de la ordenanza 11094/13*. Tesina de licenciatura en Sociología. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.

Vértiz, F., 2016. *La intervención estatal en la producción de la ciudad: Conformación y orientación de la política urbana en el partido de La Plata (2003-2014)*. Tesis de doctorado, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.

Legislación

Nivel nacional

Código Civil y Comercial de la Nación (ley 26.994) [en línea]. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm> [Con acceso el 16 de noviembre de 2018].

Constitución de la Nación Argentina [en línea]. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm> [Con acceso el 6 de diciembre de 2018].

Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PRO.CRE.AR). *Boletín Oficial de la República Argentina* [en línea], 12 de junio de 2012. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/70940/20120613?busqueda=1> [Con acceso el 16 de diciembre de 2017].

Nivel provincial

Decreto Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, provincia de Buenos Aires [en línea]. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html> [Con acceso el 13 de noviembre de 2018].

Ley 8051/2009 de Ordenamiento Territorial de la provincia de Mendoza [en línea]. Disponible en: <http://economia.mendoza.gov.ar/wp-content/uploads/sites/44/2017/01/Ley-8051.pdf> [Con acceso el 23 de septiembre de 2018].

Ley de Acceso Justo al Hábitat N° 14.449 de la provincia de Buenos Aires [en línea]. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14449.html> [Con acceso el 7 de agosto de 2018].

Nivel municipal

Código de Ordenamiento Urbano y Territorial. Ordenanza 10703. *Digesto Municipal de La Plata* [en línea]. Disponible en: http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/Cou/or10703_indice.asp [Con acceso el 10 de mayo de 2018].

Decreto Reglamentario 76/14. *Digesto Municipal de La Plata* [en línea], 22 de enero de 2014. Disponible en:
http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/decmun/dm76_2014.asp?ver=1&resol=1024x768 [Con acceso el 10 de marzo de 2018].

Digesto Municipal de la ciudad de La Plata [en línea]. Disponible en:
<http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/digesto.html> [Con acceso el 19 de julio de 2018].

Ordenanza 11094. *Digesto Municipal de La Plata* [en línea], 19 de diciembre de 2013. Disponible en:
<http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/or11500/or11094.asp?ver=1&resol=1024x768> [Con acceso el 9 de junio de 2018].

Tabla 1 de indicadores. Ordenanza 10703. *Digesto Municipal de La Plata* [en línea], s.f. Disponible en:
http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/Cou/PlanosOrdenamientoTerritorial/Tabla1_Indicadores.pdf [Con acceso el 10 de mayo de 2018].