

# Tensiones entre hipoteca, suelo y política urbana. El caso del Pro.Cre.Ar en el partido de La Plata, provincia de Buenos Aires\*

*Tensions between mortgages, land and urban policy. The case of Pro.Cre.Ar. in the city of La Plata, Buenos Aires*

Juan Pablo del Río\*\*

Recibido: 05 de agosto 2016

Aprobado: 09 de abril 2016

## Resumen

Este trabajo analiza el problema de la adquisición de suelo en la implementación del Programa Crédito Argentino del Bicentenario (Pro.Cre.Ar) en la ciudad de La Plata. Al respecto se muestran las limitaciones estructurales que evidencia la política urbana municipal y provincial frente a la expansión de una política hipotecaria progresista. En particular, se estudia cómo los beneficiarios del crédito lograron transformar esta cuestión en un problema público y el modo en el cual la gestión local procesó, bajo un régimen urbanístico particular, dicha demanda. Se concluye que frente a la coyuntura de determinada estructura de oportunidades que encontraron las organizaciones de los beneficiarios del Pro.Cre.Ar, el municipio no se hizo cargo de modo directo del problema y dio lugar a una práctica de autogestión urbanística sui generis basada en relaciones mercantiles que requirieron de la flexibilización de ciertos marcos regulatorios.

*Palabras clave:*

Crédito hipotecario  
Política urbana  
Mercado de suelo  
Autogestión urbanística

## Abstract

This paper analyzes the problem of land acquisition in the implementation of the Programa de Crédito Argentino del Bicentenario (Pro.Cre.Ar, or Argentine Credit Program of the Bicentenary) in the city of La Plata. In this respect, this paper brings to light the structural constraints shown by the provincial and municipal urban policies when facing the expansion of a progressive mortgage policy. In particular, this paper tackles the issue of how credit beneficiaries managed to transform the issue at hand into a question of public relevance, and the way in which the local government dealt with it given its particular urban regime. The conclusion is that Pro.Cre.ar credit beneficiary organizations did not receive a direct solution from the local authorities. Instead, the local government allowed the emergence of a sui generis urban self-management practice based on commercial relationships, which required the flexibility of certain regulatory frameworks.

*Key words:*

Mortgage  
Urban policy  
Land market  
Urban self-management

\* Una versión preliminar de este trabajo, titulado como "El problema del suelo y los arreglos urbanísticos en la implementación del Pro.Cre.Ar en el partido de La Plata", fue presentada en el Primer Congreso de Geografía Urbana organizado por la Universidad Nacional de Luján en Agosto de 2015

\*\* Doctor en Geografía. Becario Posdoctoral del CONICET por el Instituto del Conurbano (UNGS). Centro de Investigaciones Geográficas del Instituto de Investigación en Humanidades y Cs Sociales (UNLP) y Equipo Infohábitat del Instituto del Conurbano (UNGS). Calle 504, N° 2047, Depto. 2. (CP1897) Gonnet, La Plata, Argentina, [geodelry@gmail.com](mailto:geodelry@gmail.com)

## UNA INTRODUCCIÓN A LAS TENDENCIAS DEL DESARROLLO URBANO POST CRISIS

Luego de la crisis del 2001-2002, Argentina experimentó un fuerte crecimiento económico, siendo la industria de la construcción y el sector inmobiliario, dos de las actividades que impulsaron fuertemente este proceso. Mientras que el promedio del crecimiento de la industria de la construcción entre 2002 y 2008 casi llegó a duplicar la tasa de crecimiento del conjunto de la economía (DNPM, 2010), la valorización de los inmuebles entre 2001-2010 triplicó el interés acumulado de los depósitos bancarios y duplicó el aumento del dólar (Pertierra Cánepa, F. y Pantanetti, M. 2011).

Esta tendencia, asociada a una creciente financierización de los ladrillos, se explicó por un conjunto de factores concurrentes: el cambio en los precios relativos al interior del sector de la construcción postdevaluación, el aumento de la liquidez producto del crecimiento del PBI y de los precios internacionales de la soja, la desconfianza en el sistema financiero luego de la crisis y las tasas de interés bancario bajas o negativas en relación a la inflación. El corolario de este proceso fue un significativo crecimiento de la brecha entre salario y precio de los inmuebles (Baer, L. 2011; Del Río, J. et al. 2014).

En el contexto del “boom inmobiliario” que se dio a nivel nacional, La Plata no fue una excepción. Por el contrario, la ciudad y su área de influencia configuran el sexto aglomerado urbano del país<sup>[1]</sup> y un mercado inmobiliario con un fuerte peso en el producto bruto de la construcción en el conjunto de la provincia<sup>[2]</sup>. De hecho, según datos sistematizados por Baer (2011) el municipio de La Plata fue el distrito provincial

que más superficie permisada para construir otorgó entre 2003 y 2008 en toda la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Sin embargo, la significativa expansión de la oferta inmobiliaria no se tradujo en mejores condiciones de acceso al espacio urbano. Simultáneamente al aumento de la oferta y de los precios de los inmuebles, se produjo un incremento de la informalidad urbana y de la tasa de inquilinos. En el último período intercensal (2001-2010), hubo un incremento absoluto de 3.643 hogares “propietarios de la vivienda y no del terreno” y de 19.059 hogares inquilinos en términos de la tenencia. Esto significó en términos relativos un pasaje entre 2001 y 2010 del 3,1% al 4,1% de la informalidad urbana<sup>[3]</sup> y del 14,8% al 20,5% de hogares inquilinos, marcando una inflexión en la estructura de tenencia y observándose un creciente proceso de inquilinización. Aspecto que se explicó por la creciente disociación de la demanda solvente asociada a la inversión especulativa de la demanda final de la vivienda (Del Río, J. et al. 2014).

Por otra parte, el dinamismo excluyente del mercado inmobiliario platense no sólo se fomentó por las condiciones macroeconómicas generadas en esta última década, también se retroalimentó a nivel local por otros dos elementos. En el plano económico, se expandieron los agentes que integraron horizontal y verticalmente distintos eslabones del negocio inmobiliario (subdivisión de la tierra, intermediación financiera, construcción, comercialización, etc.) y, en el plano normativo-institucional, se produjo una creciente cesión del poder público local a los intereses del *lobby* inmobiliario o sectorial, siendo la debatida reforma del Código de Ordenamiento Urbano un proceso emblemático en

[1] El distrito de La Plata ocupa el quinto lugar por tamaño de población a nivel nacional y el aglomerado urbano del Gran La Plata (constituido por los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada) ocupa con 800 mil habitantes, el sexto lugar en el ranking de población considerando los aglomerados urbanos que define el INDEC para la elaboración de la Encuesta Permanente de Hogares.

[2] La superficie permisada del partido de La Plata representa el 6% sobre el total provincial y experimentó un crecimiento del 2 al 6% entre 2002 y 2005 (Lódola y Brigolo, 2011).

[3] Esta proporción prácticamente se duplica si además se consideran como informalidad urbana a la categoría “hogares ocupantes por préstamo” en términos del régimen de tenencia que contempla el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (Indec. 2010). Por otra parte, si se considera el estudio de González (2011), aunque el mismo no cuenta con información de hogares, se observa que a 2010 se sumaron 31 villas y asentamientos sobre los 126 existentes en el año 2001, representando esta tendencia un incremento del 24% en la cantidad de barrios informales y un 18% de la superficie ocupada.

este sentido (Del Río, J. y Relli, M. 2013).

En el marco de estas tendencias, el objetivo de este trabajo es describir y analizar el tratamiento que adquirió la adquisición de suelo urbano en la implementación del Programa Crédito Argentino del Bicentenario (en adelante Pro.Cre.Ar) en la ciudad de La Plata. Al respecto, interesa estudiar el obstáculo que generó la adquisición del suelo urbano, cómo los beneficiarios del crédito rápidamente lograron transformar el problema en una cuestión pública y el modo en el cual se procesó en el ámbito local la resolución de dicho conflicto. Para ello se realiza un análisis bibliográfico, de fuentes oficiales, periodísticas y estudios antecedentes o en curso, junto a la realización de diversas entrevistas exploratorias a funcionarios públicos y a referentes de las organizaciones de beneficiarios del Pro.Cre.Ar en la ciudad de La Plata.

#### EL PRO.CRE.AR Y LA SUBESTIMACIÓN DEL MERCADO DE SUELO

En junio de 2012 se crea por el Decreto N° 902, el Fondo Fiduciario Público denominado Programa de Crédito Argentino del Bicentenario (Pro.Cre.Ar), cuyo objeto “es facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social”. Esta medida prevé la asignación de 400.000 créditos en cuatro años y atiende centralmente dos cuestiones. En el plano macroeconómico se inscribe en el marco de una política contracíclica, que tras una caída de la tasa de crecimiento económico (de 8,6% en 2011 a 0,9% en 2012), busca dinamizar el sector de la construcción, dada su capacidad de generación de puestos de trabajo y su efecto multiplicador sobre el entramado productivo. En el plano habitacional constituye predominantemente una política de subsidio a la demanda (Morales. 2007) para afrontar la restricción del acceso a la “vivienda propia” de gran parte de la población. En particular, el Pro.Cre.Ar apunta a los sectores medios que en la última década sufrieron un proceso de inquilinización, dado el desfase de la relación entre el poder adquisiti-

vo del salario, las condiciones hipotecarias y el alza del precio de los inmuebles.

El surgimiento de este crédito subsidiado por el Estado Nacional implicó la apertura de un segmento de oferta no cubierto por el mercado hipotecario, el cual como se observó en el apartado anterior, se encontraba contraído y destinado exclusivamente a sectores de altos ingresos. En contraposición a esta tendencia, entre las principales cualidades del Pro.Cre.Ar se destacan: las tasas negativas que oscilan entre un 2% y un 18%<sup>[4]</sup>, tasas sensiblemente menores a la inflación y al resto de los productos de la plaza hipotecaria (incluidas la banca pública); la progresividad de la tasa de interés, la cual posee la particularidad de ser inversa al ingreso del grupo familiar; la tasa fija y la extensión del plazo de pago de 20 a 30 años en la línea “construcción” para el segmento de menores ingresos (hasta \$ 8.000); la relación cuota-ingreso en un 40% en contraposición al 30-35% de los otros productos en plaza; el alcance del público potencialmente adjudicatario no se restringe sólo a trabajadores en relación de dependencia<sup>[5]</sup>; el destino exclusivo a vivienda única, familiar y de carácter permanente; la transparencia del mecanismo de asignación por sorteo; y, por último, su elegibilidad de acuerdo a ponderación de la distribución geográfica del déficit habitacional, ingresos totales del grupo familiar, prioridad socio-demográfica<sup>[6]</sup> y vulnerabilidad social<sup>[7]</sup>.

De modo complementario a las cualidades financieras o de distribución de los recursos del Pro.Cre.Ar, resulta interesante precisar la orientación que tiene el mismo en términos urba-

<sup>[4]</sup> Se consideran aquí tanto el tramo de cuota a tasa fija como el tope de tasa variables (en el tramo de cuota con tasas variables) y todos los segmentos de ingresos del grupo familiar.

<sup>[5]</sup> Aunque posee limitaciones para llegar plenamente a los sectores del mercado de trabajo informal (CELS, 2012).

<sup>[6]</sup> Se considera cantidad de miembros del grupo familiar, cantidad de hijos menores de 18 años, integrantes del grupo familiar con capacidades diferentes y edad del titular del crédito.

<sup>[7]</sup> El Anexo I de la Bases del Pro.Cre.Ar contempla la adecuación de cupos por criterios sociodemográficos, climatológicos, geográficos, socioambientales y/o económicos, como por ejemplo los anunciados en la ciudad de La Plata y otras ciudades con destino a los damnificados de las inundaciones del 2 de abril de 2013.

no-habitacionales y distinguir dos momentos en la cronología de anuncios. En este sentido, en un **primer momento** los recursos del programa se orientaron al desarrollo de proyectos urbanísticos, créditos para la construcción, ampliación/terminación y refacción de la vivienda<sup>[8]</sup>. Dentro de estas cuatro líneas de intervención, las dos últimas no requieren terreno y atienden un déficit cualitativo que normalmente no está cubierto por financiamiento público.

En relación a la *línea de construcción*, desde el punto de vista urbanístico supone una potencialidad interesante de completar o densificar el tejido urbano, en particular al exigir el emplazamiento del terreno en zonas urbanas o semi-urbanas consolidadas en términos de la infraestructura de servicios<sup>[9]</sup>, o contemplar la posibilidad de construir en terrenos donde existen relaciones de parentesco con los propietarios (sean estos padres o hijos). Otra particularidad, interesante de destacar, es la difusión de prototipos de viviendas según región, cantidad de dormitorios y medidas de frente del terreno con el objetivo de minimizar costos para el beneficiario y facilitar el procedimiento de aprobación de planos, apelando a la fluidez y sistematicidad que había logrado en este sentido el Plan Eva Perón en la década 1950 (Ballent, A. 2005).

La línea de *desarrollos urbanísticos* se encuentra destinada a beneficiarios del crédito que no cuentan con terreno, e implica la construcción de conjuntos de viviendas multifamiliares o tipo duplex en tierras del Estado Nacional<sup>[10]</sup>. A dife-

[8] En realidad la línea de ampliación/terminación y refacción fueron anunciadas unos meses después, pero aquí la englobaremos en el primer ciclo de anuncios.

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

[10] El Tribunal de Tasaciones de la Nación es el encargado de determinar el valor de las tierras administradas por la Agencia Nacional de Administración de Bienes del Estado (AABE) en las cuales se proyecta el desarrollo urbanístico y una vez mediada su desafectación jurisdiccional, las mismas son transferidas e incorporadas al Fondo Fiduciarios Público contra entrega de los certificados de participación fiduciaria.

rencia de la línea anterior, caracterizada como una política de subsidio a la demanda, en este caso el Estado se involucra o gana poder de decisión en algunos de los componentes de la oferta. Por un lado, moviliza tierra ociosa frecuentemente emplazada en localizaciones estratégicas y se encarga de acondicionarla a efectos de convertirla en suelo urbano. Por otro lado, licita por concurso público el proyecto urbanístico, la dirección de obra, la provisión de infraestructura y la construcción de las viviendas, que luego serán adjudicadas a beneficiarios que residan en la localidad donde se encuentra el desarrollo urbanístico o en las localidades próximas. Los beneficiarios de esta línea, tras ser sorteados e iniciar los trámites para convertirse en adjudicatarios, aportan durante el período constructivo de la obra una parte del financiamiento en función de su capacidad de pago, el cual constituye un esquema mixto de crédito con ahorro previo.

Un **segundo momento** de los anuncios del Pro.Cre.Ar, puede reconocerse a partir de septiembre de 2013 cuando, dadas las dificultades que los beneficiarios manifestaron en el acceso al suelo urbano, se agregaron dos nuevas líneas de crédito: compra de terreno y adquisición de vivienda a estrenar. Estas dos últimas líneas, directa o indirectamente pretendían aliviar el problema del acceso al suelo<sup>[11]</sup>. Sin embargo, encontraron obstáculos para cubrir este objetivo.

La línea de compra de terreno, lejos de contribuir a la resolución de la problemática del acceso al suelo, retroalimentó el fuerte proceso especulativo por parte de los propietarios de la tierra. Según el titular de la ANSES, Diego Bossio, el relevamiento realizado por dicho organismo: i) dio cuenta de aumentos en los precios de los terrenos entre el 80 y el 110% en todas las provincias, ii) identificó los 25 distritos donde se concentra la mayor parte del problema, entre

[11] En el marco de este anuncio, Bossio sostuvo que “es necesaria la articulación entre la Nación, las provincias y los municipios, para generar suelo urbano que posibilite la construcción de viviendas. Por eso le pedimos la colaboración a los gobernadores e intendentes para acceder a estas tierras” ver nota: “La presidenta anunció dos nuevas líneas de crédito de Pro.Cre.Ar Bicentenario” Noticias ProCreAr (25/09/2013)

los cuales se encuentra la ciudad de La Plata<sup>[12]</sup>, y iii) estimó que existe una demanda de 100 mil familias que aspiran a comprar terrenos en el marco del Pro.Cre.Ar<sup>[13]</sup>. También, la línea de vivienda a estrenar encontró restricciones por el lado de la oferta, dada la escasa producción de viviendas a estrenar en condiciones de ser hipotecada y acorde al rango de financiación propuesto por el Programa.

Frente a estas dificultades, la respuesta del Estado fue una combinación de la flexibilización de las condiciones de compra de vivienda a estrenar<sup>[14]</sup> y el desarrollo de una estrategia de articulación con las provincias y los municipios, a efectos de movilizar suelo urbano disponible en estas jurisdicciones, o bien, ceder por convenio, inmuebles de dominio provincial o municipal. Posteriormente, la cesión de tierras fiscales de otros niveles jurisdiccionales se combinó con un esquema de desarrollo de suelo urbano basado en la apertura de una licitación pública para la oferta de terrenos aptos para loteo. La oferta del sector privado estuvo constituida por 349 pliegos de licitación por un total de 72 mil lotes potenciales *ad referendum* de la comisión evaluadora<sup>[15]</sup>.

A pesar de la decisión nacional de asumir la generación de lotes con servicio a partir de 2014,

durante 2012-2013 los sorteos del Pro.Cre.Ar ya habían generado un aumento de demanda de suelo, dado que una parte importante de los hogares no disponían de tierra para construir las viviendas. Al concurrir al mercado, estos hogares se encontraron con una generalizada escasez de oferta para los segmentos de demanda relacionados con el Pro.Cre.Ar y con un franco proceso especulativo. Frente a este panorama, los reclamos de los beneficiarios del crédito comenzaron a propagarse, los gobiernos municipales fueron los primeros interpelados y comenzaron a ensayar algunas respuestas. Como se verá a continuación las estrategias desplegadas por los beneficiarios del Pro.Cre.Ar tuvieron un estrecho vínculo con formas de acceso al suelo que sectores de la clase media platense habían comenzado a desarrollar en el escenario post-crisis 2001-2002.

#### ENCARECIMIENTO DEL SUELO, INFORMALIDAD URBANA Y CLASE MEDIA

Al momento de movilizar suelo urbano o reservas de tierra pública, el Pro.Cre.Ar dejó al descubierto las limitaciones en materia de política urbana. El caso del distrito de La Plata es un ejemplo emblemático ya que a nivel local se verifica, por un lado, la restricción estructural del mercado inmobiliario para ofrecer tierra a precios acordes al financiamiento de Pro.Cre.Ar y, por otro lado, la incapacidad o el desinterés de las sucesivas gestiones municipales para producir suelo urbano en el marco de procesos de planificación territorial que contemple la demanda habitacional de los sectores de ingresos medios y bajos. Por el contrario, algunos de los estudios antecedentes (Barakdjian, G. y Losano, G. 2012) como por ejemplo los referidos a la reforma del Código de Ordenamiento Urbano (COU) en el año 2010, muestran la orientación excluyente que adquirió la política urbana local.

Otra particularidad del caso platense surge de considerar la profunda difusión que adquirió el acceso a la tierra vía la modalidad de propiedad indivisa de parcelas rurales. Diferentes estudios (Núñez, A. 2002; Clichevsky, N. 2012) dieron

[12] Entre el ranking de las 25 ciudades donde la problemática presentó mayor gravedad se encuentran: La Plata, La Matanza, Bahía Blanca, Tandil y General Pueyrredón en provincia de Buenos Aires; Rosario y las capitales de Salta, Córdoba, Tucumán, Santa Fe, Corrientes, Catamarca, San Juan y Entre Ríos; Río Cuarto, San Justo (Córdoba), Godoy Cruz, San Rafael y Guaymallén (Mendoza), General Roca (Río Negro), Manuel Belgrano (Jujuy), General Obligado (Santa Fe), San Fernando (Chaco), Las Tejas (Catamarca) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

[13] Agencia Periodística de Buenos Aires de la Facultad de Periodismo y Comunicación de la UNLP: "El Pro.Cre.Ar ya cuenta con casi 90 mil viviendas en obra" AGEPEBA (03/01/2014).

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

[15] Según el artículo 18 del pliego de licitación los criterios de evaluación son: factibilidad y/o prefactibilidad de infraestructura de servicio, emplazamiento del terreno, aprovechamiento de tierra vacante, evaluación del equipamiento comunitario existente, aptitud hidráulica, condiciones de accesibilidad y centralidad.

cuenta que la venta de parcelas rurales indivisas no constituye una novedad, por el contrario, se suman a una gama diversa de situaciones de irregularidad en el acceso al suelo que a partir de la década de 1980 comenzaron a difundirse de manera complementaria a las “villas” (Cravino, M. 2008). Sin embargo, en el ámbito local, éste fenómeno no se ciñe a un mercado informal de *loteo clandestino* promovido por inmobiliarias, martilleros o estudios jurídicos que venden tierra indivisa en condominio en zonas donde no está permitido el loteo para la construcción de viviendas. Por el contrario, interesa resaltar que la figura del condominio<sup>[16]</sup> comenzó a ser utilizada por sectores de clase media para comprar tierra en *pool* en zonas no habilitadas para la subdivisión de parcelas urbanas<sup>[17]</sup>, aspecto que no constituye un dato menor al momento de interpretar la forma de resolución que adquirió la problemática del acceso al suelo en el marco del Pro.Cre.Ar.

En este sentido, diversos entrevistados dieron cuenta que los condominios de tierra rural experimentaron un crecimiento significativo en las últimas dos décadas, tanto a través de formas auto organizadas de la población demandante como bajo la figura de intermediarios con intereses especulativos y fines de lucro. A su vez, fue posible encontrar diversos registros que dan cuenta del alcance de estas prácticas, las cuales paradójicamente se intensificaron con la puesta en marcha del Pro.Cre.Ar, o bien, fueron resignificadas por los beneficiarios del crédito.

Existen numerosos anuncios inmobiliarios que presentan oferta tales como: “nuevo loteo en proceso de aprobación, se puede escriturar parte indivisa”, “escrituración sobre porcentaje de propiedad indivisa y posterior asignación de unidad con aprobación del plano de PH (Propiedad Horizontal)<sup>[18]</sup>”, “plano de PH en trámi-

te, hoy se escrituraría por parte indivisa”, “se escritura por parte indivisa, buen entorno, el condominio ya cuenta con 9 viviendas”, “zona agropecuaria, el loteo que sale es por parte indivisa, con un total de 24 lotes”<sup>[19]</sup>.

Estos anuncios dan cuenta de la venta anticipada de “lotes” sin la aprobación de los planos, a lo que se suma, en algunos casos, la transferencia de los costos de la urbanización a los usuarios finales y la construcción residencial con anterioridad a la subdivisión formal o zonificación del suelo como urbano o residencial. Por otra parte, el amplio grado de circulación que tienen estos productos en el ámbito local da lugar a otro tipo de estrategia publicitaria que busca diferenciar su oferta y explicitar “no es PH, ni fideicomiso, ni parte indivisa”, con el objetivo de capitalizar en la transacción de compra-venta las ventajas de la formalidad de los loteos.

A su vez, en 2013 se presentó en la Legislatura Provincial un proyecto de ley que buscaba regular la publicidad inmobiliaria con el objetivo de evitar la proliferación de “loteos clandestinos”, formas de tenencias u ocupación precarias o informales y permitir a los consumidores defender sus derechos mediante la incorporación en la oferta pública de: antecedente de dominio, número de plano de mensura y subdivisión, plazos y condiciones de la escrituración, mecanismos de subdivisión, riesgos asumidos por el comprador, etc. En este contexto, el diputado provincial Alberto España sostenía: “Durante los últimos años la creciente dificultad para acceder a la tierra y a la vivienda propia para amplios sectores de nuestra sociedad, en general se ha convertido en una problemática social [...] esta necesidad de tierra y vivienda ha sido aprovechada por algunos desarrolladores inmobiliarios, comercializadores, titulares de dominio de fracciones urbanas y rurales, y bajo pretexto de querer agilizar el mercado inmobiliario se ofrecen a la

[16] “El condominio es el derecho real de propiedad que pertenece a varias personas, por una parte indivisa sobre una cosa mueble o inmueble” (Artículo N° 2.673 del Código Civil).

[17] Según Ordenanza local N° 10.703/10 y el Decreto Ley 8912.

[18] Refiere al régimen de propiedad horizontal que requiere del establecimiento de un consorcio y reglamento de copropietarios.

[19] La recopilación de anuncio proviene de un registro de oferta inmobiliaria de los años 2012, 2013, 2014 y 2015 que se lleva adelante en el marco del proyecto de investigación “Ciudad, Mercado Inmobiliario y Conflicto” (Proyecto H636, SCyT-UNLP).

venta inmuebles que todavía son intransferibles, por diversas causas, subdivisiones pendientes, sucesiones inconclusas y más”<sup>[20]</sup>.

A ello se suman otros antecedentes que trascendieron en diversos medios locales, donde se puso en evidencia que el avance del Pro.Cre.Ar forzó al gobierno municipal a “poner la lupa” en la gran cantidad de condominios en la periferia de la ciudad, donde grandes parcelas son vendidas como porciones indivisas, en perjuicio de los eventuales compradores que luego no pueden construir ni hipotecar dicho inmueble. No obstante, los precios en la mayoría de los casos igualan a los que rigen en el mercado inmobiliario por la compra de lotes regulares. A su vez, la venta de “lotes” en zona rural intensiva ya generó presentaciones judiciales que dan cuenta de alcance de la problemática<sup>[21]</sup>.

Por otra parte, la amplificación de este fenómeno dio lugar, en diciembre de 2014, a la sanción de la Ordenanza N° 11.219/14, la cual autorizó a sancionar a promotores inmobiliarios que comercializan tierras que formalmente no pueden ser loteadas e intimar a los oferentes a realizar las obras de infraestructura frente al hecho consumado. Esta normativa autoriza a: “intimar a los privados, las inmobiliarias, desarrolladores de proyectos, particulares, intermediarios y todo aquel que se beneficie económicamente en la operación de venta de partes

[20] “Proponen evitar publicaciones engañosas en la venta de inmuebles” AGEPEBA (14/03/2013).

[21] “Condominios bajo la lupa: crece “presión” municipal y expectativa vecinal por más regularizaciones” Agencia Nova (26/12/2014). “Frenan venta e inician causa penal por lotes flojitos de papeles en Parque Sicardi” Diario Full (05/02/2014). “La Comuna clausuró loteo de tierras indivisas vendidas por estudio jurídico en Parque Sicardi” Agencia Octava Sección (25/02/2015). En esta última nota por ejemplo se advierte que la venta de “lotes” en zona rural intensiva también se vincula con proceso de judicialización reciente. En octubre del 2013 la Secretaría de Tierras y Viviendas de la Municipalidad denunció esta situación frente al Juzgado de Faltas N°4 generando que un emprendimiento inmobiliario fuera clausurado en de Parque Sicardi. Según los funcionarios “hay vecinos que necesitan construir de forma legal sus casas ahí y no pueden hacerlo por tratarse de una zona no apta para la construcción de más de una vivienda cada 10 mil metros cuadrados [...] la venta de tierra no está prohibida, pero se advierte una violación al COU [Código de Ordenamiento Urbano] en la demarcación de parcelas y la construcción de viviendas en un área rural”

indivisas de inmuebles destinados a vivienda, a la Ejecución de Obras de Infraestructura necesarias según lo establezca la Dirección de Planeamiento”<sup>[22]</sup>.

Hasta aquí cabe distinguir conceptualmente dos tipos de estrategias inmobiliarias: por un lado, la práctica de anticipación de los promotores inmobiliarios que tienen poder de lobby o cabal conocimiento de la factibilidad del loteo, los cuales buscan a través de la venta anticipada de partes indivisas fondear el proyecto y transferir el riesgo del proceso de aprobación que impone la normativa urbana a los usuarios finales; por otro lado, es posible identificar prácticas inmobiliarias espurias que aún, con conocimiento de la inviabilidad de aprobación de la subdivisión, promueven el “loteo” con las expectativas que futuras excepciones normativas regularicen los emprendimientos, o bien, constituyendo verdaderas estafas.

De modo complementario a estas estrategias inmobiliarias locales, más o menos informales pero plenamente mercantiles, en estos últimos años se observaron otros usos de la figura del condominio. Nos referimos a la compra colectiva de tierra en partes indivisas. Esta práctica se asocia normalmente a grupos organizados por lazos de amistad o círculos de allegados, que generalmente se vincula a jóvenes profesionales con asesoramiento legal o notarial y, en buena medida, responde a una estrategia de acceso a la tierra en un contexto de encarecimiento del suelo urbano formal en la última década (Cuadro 1). Aunque detrás de estos emprendimientos es difícil encontrar una única finalidad y, más bien, se observan prácticas heterogéneas: compra de primer “terreno” sin posibilidad de construir en el corto plazo, compra de “terreno” para la construcción de vivienda, proyectos de segunda residencia, inversión en tierra, proyectos alternativos de permacultura<sup>[23]</sup>, entre otros.

[22] Boletín Oficial N° 1111, Municipalidad de La Plata.

[23] Algunos condominios, e incluso un condominio entero, se vinculan a proyecto comunitarios identificados con modos de vida alternativos, siendo uno de sus criterios de filiación la construcción de barro o adobe inscriptas en la permacultura (entendida ésta como una práctica de diseño sostenible de la

Además, por desconocimiento, necesidad o interés, los compradores incurren en situaciones

vivienda y el paisaje, que propone una relación armónica con la naturaleza, ahorrando materiales, produciendo menos desechos y conservando los recursos naturales).

de irregularidad al edificar o al generar subdivisiones de hecho, donde éstas no están permitidas, generándose así novedosas formas de expansión urbana informal asociadas a sectores de clase media.

Cuadro 1. Precios promedio del suelo urbano residencial (en U\$/m<sup>2</sup>) según oferta parcelas < 1000 de m<sup>2</sup> por ejes de crecimiento, Partido de La Plata 1999-2001 y 2012-2013.

Ejes de crecimiento	1999-2001	2012-2013	Var. en %
Casco urbano	330	633	92
Eje Noroeste	67	140	109
Eje Sudoeste	45	103	129
Eje Sudeste	40	87	118
Total Partido	94	189	101

Fuente: Del Río y González (2014) en base al relevamiento de precios del suelo del Proyecto H636 (SCyT-UNLP) “Ciudad, Mercado Inmobiliario y Conflicto”

#### LA ORGANIZACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DEL CRÉDITO EN LA CIUDAD DE LA PLATA

En este contexto, el anuncio del Pro.Cre.Ar configuró un escenario particular en la ciudad de La Plata, con una serie de elementos que contribuyeron a la organización de los beneficiarios del Programa en torno al problema de acceso al suelo urbano: alto grado de demanda del crédito y de las líneas que requieren tierra, de los 17 mil créditos sorteados, 7 mil casos presentaron 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”); alza marcada en el precio del suelo por la especulación, con escasez de oferta de tierra para los segmentos Pro.Cre.Ar y crecimiento de la oferta de loteos en parte indivisa; limitación municipal vía argumentos urbano-ambientales del Concejo Deliberante o restricciones en los dominios de los predios destinados a la línea de desarrollos urbanísticos en tierras del Estado Nacional; e imposibilidad de hipotecar la tierra en parte indivisa que algunos de los beneficiarios del Pro.Cre.Ar adquirieron antes del anuncio del crédito.

Frente a este escenario, al igual que en otras

ciudades del país por medio de la red social *facebook*, los beneficiarios del programa rápidamente comenzaron a compartir inquietudes y dificultades alrededor del problema del acceso al suelo con la finalidad de efectivizar la tramitación individual del crédito. En este marco, surge un proceso de organización social, que luego dio como resultado en el ámbito local, a la sanción de la Ordenanza N° 11.094 de diciembre de 2013. De allí que una mirada acerca de la constitución, la organización y las demandas del *Grupo Pro.Cre.Ar Unificado La Plata* (GULP o Los Teros<sup>[24]</sup>) y de *Condominios Organizados La Plata* (COLP), es clave para comprender la resolución que adquirió la implementación del Pro.Cre.Ar a nivel municipal.

El origen del colectivo Los Teros (GULP) surge a partir de las interconsultas y de la manifestación de la dificultad de acceder a la tierra de aquellas personas que habían sido sorteadas en la línea de crédito “construcción de vivienda”. La web operó como un medio de expresión del malestar social y rápidamente se transformó en el catalizador de la organización alrededor de

[24] En referencia a la publicidad del Pro.Cre.Ar y del Banco Hipotecario S.A, que apela a la figura de un tero que tiene una disputa por el acceso a la tierra y se bate a duelo con el verdadero propietario.



un asunto particular y de corto plazo: acceder al suelo para obtener el crédito<sup>[25]</sup>. El problema fue representado como el encarecimiento del suelo por la especulación inmobiliaria, y la solución proyectada fue generar las condiciones para acceder a “tierra barata” asimilando el orden urbano vigente.

Por su parte, el grupo de COLP se presentó como un grupo de vecinos que en su mayoría no tenía vivienda única y frente al elevado precio del suelo en zonas urbanas, decidieron adquirir lotes en zonas rurales bajo la modalidad de condominio. El surgimiento del Pro.Cre.Ar, la inscripción de varios de los condóminos en la “línea construcción de vivienda” y la imposibilidad de subdividir los terrenos e hipotecarlos, fue el puntapié que disparó la demanda de varios condominios con el objetivo de regularizar su situación y acceder al crédito hipotecario.

Resulta interesante la impugnación de la especulación inmobiliaria que presenta el grupo con fuerte similitud al planteo de Los Teros, como así también, la apelación a la perspectiva de los derechos en oposición a las expectativas mercantiles. O bien, la apropiación discursiva de la Ley de Acceso Justo al Hábitat (Art. 1, inciso a), cuando plantea “facilitar la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de proceso de regularización de barrios informales”. Aspecto que se vio reforzado en las entrevistas cuando el colectivo apela a presentar el formato de los condominios como una forma “social” de urbanización, aún reconociendo la “irregularidad” de sus loteos. Todo esto no sólo evidencia la disposición de saberes normativos o técnicos, sino también el desarrollo de una estrategia para legitimar su demanda.

La predominancia en la composición de estos colectivos de sectores de clase media, el alto

[25] Aunque con el correr del tiempo aparecieron otras preocupaciones al interior de subgrupos organizados por loteos, como ser: la organización y gestión de loteo, la ejecución de las obras de infraestructura mínimas, el acceso a otras infraestructuras y servicios urbanos (extensión de la red de aguas, red de gas, asfalto de acceso, transporte, etc.), la posibilidad de proyectar la forestación, la preocupación por la administración de los espacios públicos cedido por los loteos, la cuestión de la seguridad, entre otros ejemplos.

grado de profesionalización, el despliegue de estrategias de visibilidad con empatía mediática<sup>[26]</sup>, junto con la condición de la ciudad de La Plata como capital provincial y los vínculos del grupo con diversos funcionarios públicos, constituyen también elementos centrales al momento de comprender el modo en el cual estos colectivos lograron instalar el problema en la agenda pública. Ya que, como señala Cosacov (2014), el repertorio de acción no sólo cumple una función expresiva, sino que también delimita una identidad social y un modo particular de vincularse con lo político, que permite diluir las fronteras con las autoridades y movilizar recursos para orientar decisiones.

La petición a las autoridades públicas, el desmarcamiento de la política partidaria, el reconocimiento de la norma y la apelación a la figura del Estado como garante o mediador de las relaciones sociales, atraviesa -por convicción o pragmatismo- buena parte del relato de Los Teros. El grupo reivindica la necesidad de gestionar aquello que los funcionarios públicos por incapacidad o por “internas políticas” no resuelven. Al mismo tiempo, el discurso de los entrevistados dejó entrever la impronta en las “preferencias” de la clase media o un sentido de distinción que se juegan en la decisión respecto de quién controla el proyecto de urbanización. La independencia para decidir el perfil de su barrio (con quiénes vivir) y la libertad de elegir dónde desarrollar el loteo, asociadas al supuesto de autosuficiencia basada en la capacidad de pago individual, preconfigura el distanciamiento del imaginario urbano homogeneizante de los “conjunto habitacionales” propios de los sectores populares.

Con esta orientación y bajo el descrédito de las posibilidades de respuesta del gobierno local, los beneficiarios organizados se encontraron de cara a cierta estructura de oportunidades política (Torrow, S. 1997): los cuestionamientos

[26] Desde solicitud de audiencias con funcionarios y presencia sistemática en todos los organismos públicos con competencia en la materia hasta radio abierta, intervenciones culturales o spot publicitarios de difusión por las redes sociales, entre otros.

a los antecedentes municipales en materia de gestión urbana, la memoria del acontecimiento de las inundaciones<sup>[27]</sup> que implicó una fuerte interpelación a la planificación urbana local, la tensión política latente entre la administración municipal y la nacional, la demora en la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat a nivel provincial y el propio desfasaje del Pro.Cre.Ar, entre el anuncio del financiamiento a la demanda para la compra de terrenos y la concreción de la política de generación de suelo urbano. Todos estos factores potenciaron la acción del colectivo aquí analizado y le permitieron aferrarse a la idea del “nosotros podemos” en oposición a la representación de la “falta de planificación”, la “inexistencia de política pública” o la “buena predisposición pero la falta de acción de los funcionarios”.

Esto se anudó a otra representación simple pero eficaz construida en base al sentido práctico de los actores, la cual anuncia la concepción del vínculo entre el colectivo y el Estado, la cual podría resumirse en: “si los funcionarios no nos brindan la solución, que se acoplen a la nuestra y punto”. La visión del “nosotros podemos” se tradujo en la asimilación por parte de los beneficiarios de un conjunto de tareas normalmente a cargo de equipos técnicos gubernamentales o promotores inmobiliarios. Dividieron el territorio municipal en zonas para buscar tierras y contactar a los potenciales oferentes, relevaron entre 500 y 600 hectáreas, armaron estadísticas de precios y confeccionaron un censo de familias por zona de preferencia. A partir de dichos insumos, el grupo realizó un primer descarte de terrenos por distintos filtros de preferencias, precio, localización, riesgo de inundación, etc. En paralelo, estudiaron el circuito administrativo de subdivisión, las exigencias de infraestructuras básicas del Pro.Cre.Ar, los estándares de las empresas de servicios, los marcos regulatorios

<sup>[27]</sup> El 2 de abril de 2013 la ciudad de La Plata sufrió la inundación más grande de su historia, precipitaciones de 393 mm (y un pico de 225 mm en dos horas) generaron la acumulación de más de 2 metros de agua en determinadas zonas, 89 víctimas fatales y un sinnúmero de pérdidas materiales y traumas sociales.

de dichas empresas y todo lo referido al trámite que tenían que hacer los propietarios al momento de realizar un proyecto de urbanización. Por otra parte, la estrategia de contacto directo con los dueños de la tierra y la escala del grupo<sup>[28]</sup>, le dio al colectivo, poder de negociación frente a los propietarios y permitió en algunos casos la reducción de ciertas asimetrías por el lado de la demanda. Al mismo tiempo, se observaron por el lado de la oferta grandes heterogeneidades. Aspecto que implicó situaciones que van desde el trato con familias sin recursos para afrontar una sucesión, hasta negociaciones con grandes empresarios con mucho poder económico.

#### LOS ENTRAMADOS SOCIALES Y URBANÍSTICOS DETRÁS DE LA ORDENANZA N° 11.094

Tras diversas negociaciones entre los beneficiarios organizados del Pro.Cre.Ar y los funcionarios municipales, el 19 de diciembre de 2013 se sancionó la Ordenanza N° 11.094. Por medio de ella se facultó al Ejecutivo Municipal a “desafectar las parcelas en las zonas actualmente emplazadas” y rezonificarlas como “zona residencial de promoción”<sup>[29]</sup>, habilitando así la subdivisión de la tierra con un parcelamiento mínimo de 300 m<sup>2</sup>, una densidad menor a los 150 habitantes por hectáreas y exigencias mínimas de infraestructura<sup>[30]</sup>. El Concejo Deliberantes cedió al Ejecutivo esta facultad hasta garantizar una oferta de 1.500 parcelas urbanas con destino al Pro.Cre.Ar y con valores dentro del tope de financiamiento establecido por este Programa para la compra de terrenos. En principio, esta facultad se limitó a las localida-

<sup>[28]</sup> Por ejemplo, se registraron algunos loteos en que los acuerdos de las operaciones de compra-venta alcanzan los 24 o 45 millones de pesos.

<sup>[29]</sup> Según la Ordenanza N° 10.703/10 la Zona Residencial de Promoción (U/R3) corresponde a sectores urbanos periféricos y sin consolidar, se propone un tejido abierto de baja densidad con lotes cuyas dimensiones faciliten el acceso a la tierra.

<sup>[30]</sup> Conforme la interpretación que el municipio realiza del Decreto Ley 8.912, 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.

des periféricas de Parque Sicardi, Altos de San Lorenzo, Olmos, Melchor Romero, Villa Elvira, Arana, Abasto y Arturo Seguí y Los Hornos.

La ordenanza creó un registro de beneficiarios acreedores del sorteo del Pro.Cre.Ar y un registro de oferentes de tierras susceptibles de recibir el beneficio de la rezonificación, previo estudio particularizado de la Dirección de Planeamiento Urbano. Los propietarios cuyos inmuebles fueron alcanzados por este régimen especial, poseen un plazo de 12 meses para vender las parcelas resultantes del proceso de subdivisión a los beneficiarios del crédito Pro.Cre.Ar, al precio ofertado al momento de presentarse al registro de oferentes. Para evitar que los propietarios de tierra rural accedan al beneficio de la rezonificación y luego vendan los lotes con otro destino, el artículo 12 contempla que “toda acción u omisión tendiente a obstruir la venta en el marco del presente régimen a beneficiarios del Pro.Cre.Ar, importará el mantenimiento de la interdicción de venta indefinidamente”. En línea con esta arquitectura institucional tendiente a limitar que la sanción de la propia ordenanza dispare un nuevo ciclo especulativo, el artículo 1 establece que “la afectación de las tierras ofertadas serán calificadas en orden al menor valor ofrecido por lote unitario”<sup>[31]</sup>.

Sin bien la ordenanza realiza un primer esbozo de este régimen urbanístico particular que comienza a trazarse a nivel municipal, recién a partir del Decreto Reglamentario N° 76/14, es posible determinar cabalmente el alcance del mismo. Ya que en el decreto se explicitan tanto

los acuerdos promovidos por los beneficiarios organizados del Pro.Cre.Ar con propietarios de tierra rural, como la posibilidad de regularizar propiedades indivisas en las cuales los titulares asuman la previsión de la infraestructura y al menos el 51% de los condóminos fuesen beneficiarios del Pro.Cre.Ar. En este sentido, el decreto materializa aquello que en palabras de los funcionarios y colectivos de beneficiarios entrevistados, fue posible identificar como las “tres vías” por las cuales el municipio decidió canalizar suelo con destino a los beneficiarios del Pro.Cre.Ar. A continuación se analiza cada una de ellas con el objetivo de presentar los arreglos urbanísticos propuestos en cada caso:

La vía 1 implicó la apertura de un banco de oferentes de tierra dispuestos a realizar las adecuaciones urbanísticas necesarias (apertura de calles, tendido eléctrico, alumbrado público, planos de subdivisión, etc.) y comprometer su comercialización a los beneficiarios del Pro.Cre.Ar –de la línea compra de terreno y construcción de vivienda-, los cuales debieron acreditar su condición y, al mismo tiempo, inscribirse en un registro municipal de beneficiarios. En este caso, el municipio evaluó la oferta y asignó un puntaje diferencial a cada predio<sup>[32]</sup>, aspecto que en principio supuso la introducción de una relación de competencia entre oferentes, hecho que le permitiría al Estado municipal promover los loteos que maximicen las condiciones de equipamiento-localización y minimicen el precio. Al finalizar este estudio y jerarquizar la oferta, el municipio decide qué predios rezonificar. A partir de allí, el propietario avanzaría en las tareas de urbanización y subdivisión del predio. Luego, el municipio sería el encargado de enlazar la oferta de los nuevos lotes generados por este régimen con la demanda de los beneficiarios del Pro.Cre.Ar. Nótese además que el propietario de la tierra debía afrontar el costo financiero de la operación de urbanización, aunque finalmen-

[31] Siendo el valor unitario por lote, según el artículo 3, el resultado de la siguiente función:  $V.t. = (V.T.Z. + I.B. + G.G. + A. + U + I) / Q.t.$  Dónde: 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; 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.

[32] Considerando el puntaje final como en función del Valor del Terreno (con un peso de hasta el 60% en el puntaje), la cantidad y proximidad de Equipamiento Comunitario (hasta 30%) y la cantidad de Servicios Adicionales que tenga el loteo (hasta 10%):  $PF = VT + EC + SA$  (ver método de cálculo en artículo 6).

te será transferido al beneficiario del Pro.Cre.Ar.

La vía 2 fue presentada por el Decreto Reglamentario como el mecanismo que “alcanza a grupos de beneficiarios del Pro.Cre.Ar que procuran comprar fracciones indivisas”. En términos fácticos el municipio promueve un acuerdo de compraventa entre privados, donde el objeto del contrato es un lote con “adecuación urbanística” y “destino específico” al Pro.Cre.Ar. Este mecanismo fue propuesto por el colectivo Los Teros, quienes luego de identificar potenciales vendedores de tierra indivisa y evaluar los predios, se encargaron de conformar los “consorcios” o grupos de personas interesadas en vivir en el futuro loteo. Aquí la conexión entre demanda y oferta la generó el colectivo de beneficiarios organizados. Además, existió un preacuerdo con el municipio en términos de la rezonificación, la cual quedó sujeta a que los inmuebles involucrados reúnan la documentación exigida a efectos de formalizar el procedimiento jurídico de rezonificación y subdivisión. El propietario se presentó al banco de oferentes de tierra a efectos de formalizar la adscripción al régimen de la Ordenanza N° 11.094, pero esos proyectos de loteo llevaron adjuntas la adhesión de los beneficiarios del Pro.Cre.Ar y el preacuerdo de compra-venta. Los beneficiarios del Pro.Cre.Ar entregaron, como compradores, un adelanto en concepto de reserva y postergaron la cancelación total del contrato hasta tanto se realicen las obras y el acondicionamiento urbanístico. Si bien formalmente las tareas y los costos de la urbanización debían ser asumidos por el propietario, resulta interesante observar que existió una gama diversa de acuerdos entre propietarios y beneficiarios, con extremos marcados. En algunos casos las tareas y costos fueron asumidos plenamente por los propietarios, mientras que en otros casos, los grupos de beneficiarios terminaron asumiendo desde la coordinación o la gestión, hasta los costos del acondicionamiento del terreno y la provisión de la infraestructura. En palabras de uno de los entrevistados beneficiarios del Pro.Cre.Ar, algunos grupos acabaron funcionando como una suerte de “cooperativa” de urbanización y asumiendo la gestión del

loteo del privado al que le comprarán la tierra.

La vía 3 alcanzaría, según el texto del Decreto, a “beneficiarios del Pro.Cre.Ar propietarios de fracciones indivisas [...] que requieren la regularización urbanística”, aunque como se verá, esta vía no se circunscribió sólo a beneficiarios del Pro.Cre.Ar. En su condición de “beneficiarios-propietarios” los titulares de los condominios también debían inscribirse en los registros abiertos por la ordenanza y presentar el proyecto de subdivisión con las respectivas cesiones públicas y la provisión de infraestructura básica. Del mismo modo que en la vía 2, existía un preacuerdo de rezonificación con el oficialismo, sujeto a la presentación de la documentación legal y técnica<sup>[33]</sup>. No obstante, este acuerdo era más endeble, debido a que la demanda de COLP suponía la regularización de situaciones preexistentes a la ordenanza, no incluían sólo a beneficiarios del Pro.Cre.Ar y ponía en evidencia la incapacidad municipal de controlar y regular el crecimiento urbano. Por estos motivos existieron objeciones del grupo Los Teros y de concejales opositores, encontrando el grupo COLP mayor dificultad para legitimar la vía 3. En un primer momento, esta discusión dio lugar a que el Decreto Reglamentario estableciera para esta vía que “la mayoría de los condóminos deberán ser adjudicatarios Pro.Cre.Ar” (artículo 1), esto significaba que la mitad más uno debía acreditar haber salido sorteado en el crédito. Pero en la práctica, la evaluación de las presentaciones realizadas por los titulares de condominios preexistentes, dejó en evidencia que parte de las “carpetas” de la vía 3 no cumplían con este requisito. Esta realidad, combinada con las objeciones que sostenía que por la vía 3 podía potenciarse un proceso especulativo, condicionó fuertemente al oficialismo local a darle continuidad como había sido planteada originalmente. Pero, al mismo tiempo, la denuncia penal sobre un supuesto caso de corrupción en la vía 1<sup>[34]</sup> -que es la vía propuesta por el ejecutivo muni-

[33] Ver apartado A del Anexo I de la Ordenanza N° 11.094.

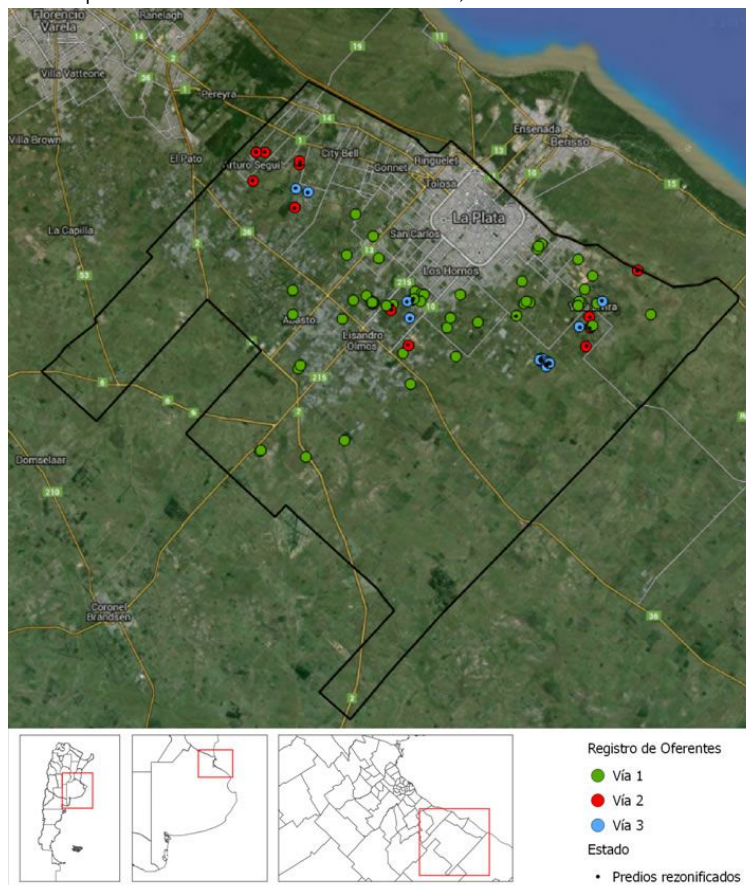
[34] “Emplazan a Bruera por escándalo de coimas” La Nación (17/06/2014). “Coimas en La Plata: me pidieron 200 mil dólares para lotear” Perfil (19/07/2014).

cipal- debilitó la legitimidad del municipio en el proceso de negociación y reconfiguró la estructura de oportunidad a favor de la presión del COLP. Finalmente, el municipio no dio marcha atrás en la rezonificación, pero buscó una solución de compromiso: rezonificar estos predios por fuera del marco de Ordenanza N° 11.094 y ampliar el alcance de la interdicción de venta. Es decir, estos expedientes tuvieron un tratamiento particularizado en ordenanzas individuales a las que se le introdujeron una serie de cláusulas especiales de restricción de dominio, donde por una década la venta de lotes se encuentra restringida, salvo que tenga como destino a beneficiarios Pro.Cre.Ar<sup>[35]</sup>. Cabe señalar que en este

[35] En las ordenanzas de rezonificación específicas para estos casos se estableció dejar asentado en el plano de subdivisión que ninguna parcela podrá ser objeto de una posterior subdivisión (sea en el marco del Decreto Ley N° 8.912/77 o en la Ley Nacional de Propiedad Horizontal N° 13.512); se inhibió

la venta y cualquier acto de disposición dominial hasta que se haya instalado o esté asegurada la provisión de agua y luz eléctrica y se encuentren ejecutadas las obras viales; y se estableció que por un plazo de 10 años a partir de la aprobación del plano de mensura y subdivisión no podrán transferirse, constituirse, modificarse, ni gravarse derechos reales sobre los inmuebles, salvo constitución de hipoteca en el marco del Pro.Cre.Ar. Por otra parte, todas estas cláusulas debieron ser asentadas como anotación en los planos y en las escrituras traslativas de dominio o de adjudicación por división de condómino, tanto en la Dirección de Geodesia como en el Registro de la Propiedad.

Figura 1. Ubicación de los loteos según registro de oferentes (Ordenanza N° 11.094) y ordenanzas complementarias de rezonificación. La Plata, Provincia de Buenos Aires



Fuente: elaboración personal en base a catografía Google Hybrid, registro de oferentes ordenanza 11.094 y Digesto Municipal

Desde un punto de vista cuantitativo cabe preguntarse qué participación tuvo cada uno de estos mecanismos en la provisión de tierra con destino al Pro.Cre.Ar. Si bien, para la vía 3 no se cuenta hasta el momento con datos oficiales de la cantidad de parcelas, el tamaño medio de las parcelas y las estimaciones realizadas por los entrevistados, permite afirmar que las parcelas resultantes (aproximadamente 200 lotes) no supera a las 250 parcelas generadas por vía 1 (según datos disponibles a principios de 2015)<sup>[36]</sup>. En este sentido, el peso relativo de la vía 2 (1.250 parcelas) da cuenta de la capacidad que tuvieron los beneficiarios del Pro.Cre.Ar para organizarse en torno al acceso al suelo e imponer en ámbito municipal una forma particular de afrontar este problema.

Si bien la responsabilidad primaria de la gestión urbana corresponde a la órbita municipal, cabe señalar que los otros niveles de gobierno pudieron, mediante distintos instrumentos, incidir o colaborar en dicho proceso. Sin embargo, en el caso del municipio de La Plata se observó cierto aislamiento o falta de articulación con el gobierno provincial y el gobierno nacional. Recién cuando en el mes de julio de 2014 la Fiscalía 8 de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires secuestró los expedientes vinculados a la Ordenanza N° 11.094 por una denuncia de corrupción asociada a la vía 1, funcionarios de la provincia y de la ANSES se reunieron para analizar y definir qué medidas tomar. En respuesta a este episodio se creó la Unidad Ejecutora Pro.Cre.Ar La Plata con el objetivo de transparentar el proceso de generación de suelo urbano. Frente a este episodio y las dificultades acumuladas para disponibilizar suelo urbano con destino al Pro.Cre.Ar en la ciudad de La Plata, el gobierno provincial colaboró en apresurar la tramitación de la subdivisión (pero no promovió, ni se involucró de modo directo en la generación de suelo urbano) y, en paralelo, se aceleró a nivel nacional la generación de 620 lotes con servicios promovidos por el Pro.Cre.Ar

<sup>[36]</sup> Respecto la vía 1 la misma fue concebida como un mecanismo de liberación progresiva del stock de tierra ofertado, por lo cual a futuro puede aumentar su participación relativa.

(en San Carlos y Arturo Seguí).

#### MÁS ALLÁ DEL DISCURSO DE LA “LUCHA” CONTRA LA ESPECULACIÓN

A modo de cierre, es importante señalar que luego de la devaluación del 2002 y pasadas las turbulencias de la crisis, el crédito hipotecario comenzó a recuperarse paulatinamente. No obstante, las mejores condiciones para la adquisición de préstamos, el volumen de las hipotecas estuvo muy por debajo de la década de 1990 (Baer, L. 2011). Asimismo, la restricción cambiaria a fines de 2011, la brecha entre el dólar oficial y el dólar paralelo junto con el incremento de las tasas variables de crédito agudizaron la contracción hipotecaria. Este desajuste entre los precios de los inmuebles, los ingresos reales y la cobertura del apalancamiento hipotecario, combinado con la desaceleración de la economía en el 2012, configuró el cuadro de situación en el que surgió el Pro.Cre.Ar: como un segmento hipotecario no rentable para la lógica de la banca. Asimismo, esta política de subsidio a la demanda habitacional fue presentado como “algo más que un crédito para la vivienda”, ya que a pesar de subestimar la especulación del mercado de suelo urbano y atender extemporáneamente esta problemática, el programa innovó asumiendo la generación de suelo urbano a nivel nacional. Aspecto que contribuyó a ampliar la masa crediticia destinada a financiar segmentos de oferta regulados e intentar clausurar el circuito especulativo, ya que el Estado no sólo subsidia la demanda de la compra del terreno sino que financia, produce y/o licita y evalúa la oferta de suelo urbanizado.

Al mismo tiempo, es importante señalar que el Pro.Cre.Ar constituye un emergente de un mercado hipotecario que no convalidó los precios del mercado inmobiliario y de la incapacidad del Estado de condicionar a un sistema bancario con altos niveles de rentabilidad a: por un lado, ampliar la cobertura hipotecaria más allá de aquellos sectores de altos ingresos que paradójicamente no dependen estrictamente del apalancamiento del crédito y, por otro lado,

asumir mayores riesgos en los segmentos de crédito a vivienda y producción en contraposición a los segmentos de los préstamos personales y tarjetas de crédito. En una clave de lectura habitacional, el Pro.Cre.Ar no sólo evidencia un proceso de diversificación de las líneas de acción en materia de políticas de hábitat, sino que también explicita un redireccionamiento de la población objetivo “hacia arriba” en respuesta a la sensibilidad del fondeo de dicho programa. De allí que el Pro.Cre.Ar también abre el debate respecto a la necesidad de repensar la política habitacional de modo integral y en conjunto, en función del perfil financiero del desarrollo inmobiliario que promovió una ampliación exponencial del mercado de alquileres, el desfinanciamiento del FONAVI a cargo del Sistema Federal de Vivienda, la experiencia recentralizadora de Programas Federales de Vivienda, el Programa de Mejoramiento de Barrios y la deuda histórica en materia de urbanización de villas y asentamientos.

En relación al modo en el cual el municipio de La Plata procesó la resolución de la demanda de suelo con destino al Pro.Cre.Ar, cabe concluir que existió una falta de articulación con otros niveles de gobierno y un aislamiento por parte del municipio debido a la rispidez política entre la intendencia local y la administración nacional. Asimismo, se puso en evidencia el desinterés, la incapacidad o las limitaciones estructurales en materia de política urbana municipal y provincial al momento de regular el mercado de suelo, movilizar suelo ocioso en área urbana y disponibilizar reservas de tierra pública. Todas estas restricciones fueron coherentes con los antecedentes de una gestión urbana local facilitadora de las relaciones mercantiles. El reverso de esta toma de posición estatal fue la potencia de la organización de los beneficiarios del Pro.Cre.Ar, la cual dio lugar a una estrategia de autogestión urbanística vinculada a la experiencia previa de los condominios irregulares de clase media platense.

En síntesis, a diferencia de otros municipios que diseñaron políticas más integrales y/o acordaron el financiamiento de la urbanización a

través del fondo fiduciarios del Pro.Cre.Ar, el partido de La Plata priorizó una arquitectura de gestión de suelo basada en dos elementos: primero, la convalidación de relaciones mercantiles en términos de un contrato entre privados sin una garantía efectiva en la regulación del precio del suelo; segundo, la apertura indiscriminada del perímetro urbano, lo cual genera y refuerza una configuración urbana más extensa y difusa (Figura 1), con el consabido costo ambiental, social y económico que esto produce en términos colectivos. Es decir, frente a la incapacidad de anticiparse al problema y proponer estrategias de gestión más complejas, el municipio actuó como facilitador de la propuesta de los beneficiarios, quienes desde una lógica pragmática y voluntarista propusieron comprar tierra indivisa, urbanizarla y subdividirla en función de su necesidad. La decisión urbanística de rezonificar tierra rural en las condiciones descriptas, estuvo lejos de formar parte de una estrategia de mayor escala o de un proyecto de ciudad. Más bien primó una lógica de intervención fragmentada y a demanda de los interesados bajo un discurso de combate de la especulación. Pero paradójicamente, este esquema de resolución significó una importante transferencia de recursos a los propietarios de la tierra a cambio de bajos estándares de urbanización, una externalización de los costos de la infraestructura pendiente a desarrollar a futuro e ingentes esfuerzos para los propios beneficiarios del Pro.Cre.Ar, quienes asumieron la autogestión del proceso de urbanización frente a un Estado municipal incapaz de asumir el costo financiero de la urbanización y la organización del crecimiento urbano.

Por último, aunque el saldo urbano fue magro, el proceso organizativo de los beneficiarios resultó novedoso. Ya que emergió una suerte de autogestión urbanística sui generis en tanto, por un lado, se registró un colectivo organizado en algunos componentes de la autoproducción del hábitat -compra de la tierra, gestión urbanística, subdivisión y provisión de servicios- y, por otro lado, aunque los relatos desplegados por el acceso al espacio urbano proyectaron fuertes impugnaciones a la especulación urbana, resul-

ta difícil leer estas prácticas como una forma plena de autogestión del hábitat (Rodríguez, M. et al. 2007), debido a que el horizonte de la acción política de los colectivos aquí analizados estuvieron lejos de redefinir o proponer interperlar las relaciones de poder en torno a la cuestión urbana. Por el contrario, las estrategias observadas resultaron eficaces para satisfacer las necesidades individuales de los beneficiarios del Pro.Cre.Ar, al tiempo que habilitaron una apropiación extraordinaria de renta en manos de los propietarios de la tierra y promovieron un horizonte limitado y fragmentado en el modo de procesar el modo en que se distribuye el espacio urbano.

## BIBLIOGRAFÍA

- Baer, Luis: *El mercado de suelo formal de la Ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano*. Tesis de Doctorado FFyL-UBA, Buenos Aires. Inédita, 2011.
- Barakdjian, Gustavo; Losano, Gabriel: Mercado Inmobiliario y Código de Ordenamiento Urbano. Efectos en la ciudad de La Plata, Argentina. *Revista Mundo Urbano* N° 39, Universidad Nacional de Quilmes. Bernal, 2012.
- Ballent, Anahí: *Las huellas de la política: vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*. Bernal. Universidad Nacional de Quilmes, 2005
- CELS. Vivienda adecuada y déficit habitacional. Intervenciones complejas y necesarias. *Derechos Humanos en la Argentina*. Centro de Estudio Legales y Sociales. Buenos Aires, 2012
- Clichevsky, Nora: Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires metropolitano. *Revista riURB. Revista Iberoamericana de Urbanismo*, Universidad Politécnica de Catalunya y Universidad Nacional de Córdoba, N° 8, 2012.
- Cosacov, Natalia: *Habitar la centralidad. Trayectorias residenciales y usos cotidianos del espacio urbano de residentes en Caballito, Buenos Aires*. Tesis de Doctorado FCS-UBA. Buenos Aires. Inédita, 2014.
- Cravino, María Cristina: *Los mil barrios informales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. UNGS, Los Polvorines, 2008.
- Del Río, Juan Pablo; González, Pablo: Estructura urbana y precios del suelo. Reflexiones metodológicas para su estudio en el Gran La Plata. *X Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales*. AUGM. UNC, Córdoba, 2014.
- Del Río, Juan Pablo; Langard, Federico; Arturi, Diego: La impronta del mercado inmobiliario en el período neodesarrollista. *Revista Realidad Económica*. IADE, Buenos Aires, N° 283, 2014, p. 77-101.
- Del Río, Juan Pablo; Relli, Mariana: Concentración inmobiliaria y nuevos agentes en el Gran La Plata. *Actas del Congreso de Geografía de Universidades Nacionales*. UNCuyo. Mendoza, 2013.
- Del Río, Juan Pablo; Langard, Federico; Relli, Mariana: Mercado inmobiliario y acceso a la ciudad: ¿Por qué no bajan los precios como anunció el sector inmobiliario-constructor platense?. *Terceras Jornadas Nacionales de Investigación y Docencia en Geografía Argentina*. UNCPBA, Tandil, 2014.
- DNPM: *Argentina: indicadores económicos*. Informe de la Dirección Nacional Programación Macroeconómica. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Buenos Aires, 2010, [www.mecom.gov.ar](http://www.mecom.gov.ar) (consulta 05 de abril 2012).
- González, Pablo: La urbanización popular en el Gran La Plata. Una aproximación a su magnitud y crecimiento en la década del 2000. *Primer Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos*. UNAM-UNGS, Los Polvorines, 2011.
- Lodola, Agustín; Brigolo, Rafael: Diagnóstico Socioeconómico de La Plata y sus Centros Comunes. Departamento de Economía. FCE-UNLP. *Serie Documento de Trabajo*, N° 87, 2011, [www.depeco.econo.unlp.edu.ar](http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar) (consulta 08 de agosto 2012).
- Losano, Gabriel: Código de ordenamiento urbano y economía urbana. Análisis de una problemática concreta en la ciudad de La Plata. *Revista Quid16*, IIGG-UBA, Buenos Aires, N° 1, 2011.
- Morales Schechinger, Carlos: *Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano*. *Curso de Especialización en Mercado y Políticas de Suelo*, LILP, Bogotá. Inédito. 2007.
- Núñez, Ana: Apropiación y división social del espacio. *Revista Scripta Nova*. Universidad de Barcelona. Barcelona, vol. VI, N° 116, 2002.
- Pertierra Cánepa, Francisco; Pantanetti, Mariano: El fideicomiso y el boom inmobiliario argentino. Universidad del CEMA, *Documento de trabajo* 451. Buenos Aires, 2011.



Rodríguez, María Carla; Di Virgilio, Mercedes: *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socio espacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Coedición Área de Estudios Urbanos, IIGG/ Grupo Argentina de Producción Social del Hábitat, HIC AL. Buenos Aires, 2007.

Torrow, Sidney: *Poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el estado moderno*. Ed. Alianza. Madrid, 1997.

---

Juan Pablo del Río es Licenciado y Profesor en Geografía (UNLP). Especialista en Mercados y Políticas de Suelo en América Latina por el Instituto de Estudios Urbanos de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Colombia y Lincoln Institute of Land Policy (UNC-LILP). Doctor en Geografía (UNLP). Profesor del Departamento de Geografía (FaHCE-UNLP). Becario Posdoctoral del CONICET por el Instituto del Conurbano (UNGS). Profesor de las maestrías de Ciencias Sociales (FaHCE-UNLP), Ciencias del Territorio (FAU-UNLP), Política Territorial y Ambiental (FyL-UBA) y Políticas de Desarrollo (FaHCE-UNLP). Se especializa en planificación territorial, políticas públicas, hábitat popular, economía urbana y geografía regional.