



## A propósito del Pro.Cre.Ar

La problemática del acceso al suelo urbano constituye, sin lugar a dudas, uno de los ejes nodales del desarrollo urbano de la ciudad de Mar del Plata. Como ha señalado Irigoin, el origen mismo de la ciudad "parece estar en el fenómeno generalizado de los negocios de tierras a "urbanizar"" (1991:47). Tal presunción resulta muy sugerente para explicar no sólo el origen sino la dinámica de urbanización de la ciudad, que ha estado íntimamente vinculada a la producción y concentración de suelo urbano.

En relación a este fenómeno, Núñez sostiene que en 1879 toda la extensión de la región pertenecía a aproximadamente 15 propietarios que iban subdividiendo las tierras e incorporándolas al mercado, impulsando así un desarrollo parcelario centrado en la obtención de rentas y anterior a los procesos de asentamiento de la población. También Mariano, centrándose en la interfase urbano-rural entre 1874 y 1910, analiza la incidencia que tuvieron propietarios y mediadores en la subdivisión y venta de tierras y en la generación de nuevos polos de urbanización<sup>1</sup>.

Entre las décadas de 1930 y 1960 los sectores populares pudieron acceder al suelo bajo diversas formas: a través de la subasta y el alquiler de tierra, primero; y mediante la compra de lotes en mensualidades, después; aunque lo hicieron en zonas sin infraestructura de servicios ni aptas para la localización residencial (Núñez; 2000). A partir de 1970, se desarrollaron diversas formas de hábitat popular en pequeños lotes adquiridos con financiamiento, aunque también con condiciones críticas de equipamiento, accesibilidad e infraestructura (Fernández et al; 1996). Asimismo, la producción de vivienda de interés social orientó las políticas habitacionales en el período 1970-1990, siendo predominantes los conjuntos habitacionales financiados tanto por el Banco Hipotecario Nacional como por el Fondo Nacional de la Vivienda (Guardia)<sup>2</sup>. Sin embargo,

ello no pudo contrarrestar el creciente déficit habitacional de la ciudad y, en paralelo, fueron emergiendo nuevos asentamientos, tanto en tierras privadas como en tierras públicas. Este crecimiento ha sido significativo en los últimos años.

De manera progresiva, los principales procesos de producción de suelo señalados - compra de lotes en mensualidades, vivienda de interés social y ocupación de tierras - condujeron a una expansión de la periferia como "zona reservada para los sectores de bajos recursos. Un elemento central en esta dinámica fue la aprobación, en 1977, del Decreto de Uso de Suelo (8912) de la provincia de Buenos Aires, que estableció condiciones para la producción del suelo urbano, introduciendo restricciones y exigencias en cuanto a la zonificación, el tamaño de los lotes y las obras de infraestructura; entre otras cosas. Esto trajo consigo un doble efecto: el encarecimiento del suelo y, consecuentemente, la emergencia de loteos clandestinos e irregulares, en tanto no existía una demanda solvente que los absorbiera (Clichevsky; 1997). Lo paradójico es que la mayor producción normativa realizada a posteriori se ha basado en excepciones a la Ley 8912; no sólo legitimando la producción de suelo por fuera de aquella - sino legalizando su excepcionalidad.

En tal sentido, Clichevsky señala que hasta la década de 1990 no existió una política urbana explícita vinculada a la problemática del suelo urbano<sup>3</sup>. En el caso de Mar del Plata se destacó la creación del Banco Municipal de Tierra en 1991, con el objetivo de promover la movilización de

1 Ambas autoras destacan además la connivencia con el poder político provincial que no sólo avaló la transgresión de la normativa para fundar el pueblo - que no se hizo sobre tierras públicas, tal como lo establecía la Ley de Ejidos - sino que prosiguió con esta impronta en otras intervenciones relativas a la movilización de tierras (Mariano; 2000, Núñez; 2000).

2 Guardia (2009) se pregunta por la incidencia de dicha política habitacional en el proceso de formación-realización de la renta del suelo; y concluye en que aquella estuvo ligada a los intereses del capital inmobiliario, a los propietarios de suelo en áreas periféricas y a la formación de rentas territoriales. Así, la localización de los conjuntos habitacionales siguió un patrón de ocupación periférico, alejado del centro y adyacente al ejido urbano, requiriendo la incorporación de nueva tierra urbana al ejido - reforzando nuevamente el proceso de valorización anteriormente señalado -. Cabe señalar que, más allá de las falencias edilicias que muchos conjuntos presentan, es recurrente

que la tenencia de la vivienda no haya podido ser regularizada, una situación que no es exclusiva del caso de Mar del Plata sino que vincula a las características que han asumido este tipo de ocupación en la región.

3 La inexistencia de políticas de producción de suelo urbano es un fenómeno extensivo a todo el país y a la región. En tal sentido, bien se produjeron diversas modificaciones constitucionales con la reforma en 1994, estas se subsumieron al derecho a la vivienda - que ya estaba incluido en el artículo 14 de la Constitución Nacional - pero ahora adquiere otra dimensión a partir de la adhesión a tratados internacionales (por ejemplo, el Pacto de San José de Costa Rica), alcanzando así status constitucional - pero no problemático en la cuestión del acceso al suelo.

gen público (Ordenanza 8442). Sin embargo, su limitado alcance de acción ha quedado restringido al cumplimiento de leyes vinculadas a escrituraciones gratuitas (Ley 10830), licitaciones de loteos y subdivisiones por excepción (decretos 2210/80 y 3736/91), transferencia de tierras desde el municipio a cambio de la condonación de deudas particulares (Ley 11622), etc. En definitiva, sostiene una política de corte particularista que apunta a la resolución de problemáticas a escala de situaciones de hogares particulares, centradas principalmente a cuestiones burocráticas; y que se complementa con una política integral que busque soluciones definitivas al problema del acceso al suelo.

En este contexto, las políticas de suelo más importantes de la década de 1990, como el Pro-Tierra y el Programa Arraigo, fueron implementadas exitosamente en la ciudad<sup>4</sup>. Incluso en las políticas de regularización se erigieron como pilares de la política habitacional, a partir de la creación de programas de mejoramiento barrial diseñados por organismos estatales laterales, las sucesivas postulaciones que se hicieron para su ejecución no fueron exitosas<sup>5</sup>.

En la entrada de la década siguiente, la política de vivienda se movió tímidamente de la mano del *Programa Dignidad* creado bajo la órbita provincial para la relocalización de habitantes de la Villa de Paso – y, con mayor énfasis, del *Plan Federal de Vivienda*, que marcó un viraje hacia la regularización de la misma. Esta última iniciativa, concebida en 2003 con el doble objetivo de satisfacer la necesidad de vivienda de los sectores de menores ingresos y, con ello, dinamizar la industria de la construcción constituye, junto al Programa de Emergencia Habitacional (“Techo y trabajo”), la política destinada a viviendas de interés social de mayor prioridad en los últimos años.

En relación al Pro-Tierra, las particularidades históricas del mercado inmobiliario, sumadas a otras dificultades de distinta índole, incidieron en la baja repercusión de dicho programa. La misma suerte corrió el Programa Arraigo, para el cual se invirtió en un significativo presupuesto y recomendaciones para su ejecución en la zona pero finalmente logró concretarse sólo en una experiencia a pequeña escala (Fernández et al; 1996).

En 1994 y en 2002 se realizaron propuestas para ejecutar el Programa EBA, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, en la Villa de Paso, en los barrios Las Américas, Autódromo, Belgrano, y en los asentamientos de Las Heras, Jorge Newbery, Nuevo Juramento, entre otros. Sin embargo, ninguno de ellos fue aprobado para su ejecución.

Bajo esta modalidad, a diferencia de la producción masiva de las décadas anteriores, la provisión de tierra mayoritariamente ya no corre por cuenta del Estado sino de los privados que ofertan un proyecto urbano<sup>6</sup>. Según Vio (2008), ello incentivó un doble proceso en beneficio de aquellos: de valorización del suelo, antes rural y ahora incorporado al ejido urbano; y, con ello, de provisión de servicios a la zona, que impulsó a los operadores inmobiliarios a adquirir mayores extensiones de tierras que las necesarias para desarrollar los proyectos, en vistas a retener áreas vacantes que se valorizan, en virtud de la creciente urbanización, y luego pueden vender a mayores precios. Ello trae consigo la reproducción de un patrón de localización de la población beneficiaria que es similar al que se estructura a partir de la distribución de las rentas de suelo urbano (Vio; 2008)<sup>7</sup>.

En este marco, la creación del Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre. Ar) constituye una novedosa política de acceso al suelo y la vivienda para los sectores medios, que hasta el momento habían quedado por fuera de las operatorias masivas de los últimos años. Sancionado a partir del Decreto Nacional 902/2012, y bajo la figura de fondo fiduciario, se planteó con el objetivo de “facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social”. En su inicio, a nivel nacional, se proyectó la entrega de 400 mil créditos hipotecarios para la construcción, ampliación, terminación y refacción de viviendas, como así también para la adquisición de viviendas en el marco de desarrollos urbanísticos<sup>8</sup>. Posteriormente, se añadieron otras dos modalidades: la compra de viviendas

6 Tal como sucede en la modalidad TPU: Tierra y Proyecto Urbano, que ha sido la predominante.

7 Vale señalar, por ejemplo en el barrio Belisario Roldán de nuestra ciudad, la existencia de vicios en la construcción (materiales utilizados, terminaciones varias, etc.) y del incumplimiento en la dotación de infraestructura de servicios y equipamiento comunitario (principalmente, escuelas y salas de salud), que estaba previsto en los pliegos de licitación de las obras y debía ser concretado antes del traslado de los habitantes al lugar.

8 En nuestra ciudad, esta modalidad aún no está habilitada para la inscripción de los posibles beneficiarios ya que se había previsto llevarla a cabo en el predio conocido como “Canchita de los Bomberos” en el barrio Parque Luro pero, en virtud de la judicialización impulsada por un grupo de vecinos que se oponen a ello y que impide por el momento el inicio de las obras, no hay destino alternativo definido.

a estrenar, primero; y la compra de terreno y construcción, después.

En Mar del Plata se estimó que, apenas transcurridos dos meses desde su sanción, existían más de 400 grupos familiares inscriptos para las diversas líneas de crédito. Recientemente, el titular de la ANSES<sup>9</sup> ha manifestado que es la "ciudad récord en Procrear de la Argentina", donde mayor cantidad de créditos para la construcción de vivienda se están efectivizando.<sup>10</sup>

Sin embargo, la dimensión adquirida por la modalidad de compra de terreno y construcción, ha puesto nuevamente en jaque el histórico problema de acceso al suelo y, con ello, de las escasas intervenciones del Estado en vistas a regular un mercado altamente especulativo. Conocidas son las dificultades que los beneficiarios han venido sorteando para concretar la compra de un terreno, cuyo meollo central no es tanto la escasez como los elevados precios a los que ha trepado el "suelo accesible" en los últimos meses. En función de ello, la búsqueda de un terreno apto de crédito no se realiza en zonas centrales – a pesar de la existencia de algunas áreas vacantes<sup>11</sup>

9 Es uno de los principales organismos que participa del financiamiento del Programa, junto al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y a otros inversores privados.

10 "Mar del Plata es récord en los planes Procrear". Diario La Capital, 07-05-14.

11 Valdría la pena incorporar al análisis, aunque no sea objeto de estas líneas, la peculiaridad que presenta el parque habitacional marplatense: sostenidamente, en las últimas décadas ha permanecido desocupado en alrededor de un 40%, mayoritariamente en inmuebles ubicados en la franja costera.

-sino más bien en zonas periféricas que, en la mayoría de los casos, carecen de infraestructura y equipamiento colectivo o lo tienen en forma deficitaria. Sin embargo, también en aquellas zonas se ha disparado un proceso especulativo donde los terrenos llegaron a triplicar sus precios<sup>12</sup>.

Frente a ello, el propio intendente declaró la existencia de tierras municipales viables de ser destinadas al Programa y también la facultad de generar más. Con ese propósito, el municipio firmó un convenio con la ANSES para la disposición de terrenos factibles de ser utilizados para la construcción de viviendas, previendo la adquisición de parcelas, en una primera etapa, para alcanzar un total de mil, posteriormente. Asimismo, se llamó a una licitación para la presentación de oferentes de terrenos aptos para el Programa e incluso se planteó que en el caso de aquellos que carecen de servicios y, en sentido estricto, no puedan ser loteados, se trabajará "en generar esa infraestructura y como compensación se cederán tierras y así habrá más suelo urbano".<sup>14</sup>

Las complejidades en la ejecución del programa tra

12 "Triplican precios de terrenos para construir viviendas en la implementación del Procrear". Diario La Capital, 08-04-14.

13 La ANSES también firmó un acuerdo de precios con el municipio de materiales para la construcción, en vistas a contrarrestar la especulación que también se da en ese mercado. Vale destacar que, en función del creciente proceso inflacionario, en los últimos meses se amplió en un 30% los montos de los créditos a ser otorgados para sus distintas líneas, conjuntamente con una actualización de los ingresos familiares necesarios para acceder a los mismos.

14 "General Pueyrredon, primer Municipio en ceder terreno para viviendas del ProCreAr", Diario El Atlántico, 22-11-2013.

**Pro Pint**

PROPINT@PROPINT.COM.AR

SANTA FE  
TE:0223 - 494-  
MAR DEL P



**Sitex**

REVESTIMIENTOS PLASTICOS

ste la imposibilidad de diseñar un programa de vivienda intervenir en el mercado de suelo, dejando que el acceso mismo se resuelva, en definitiva, en la esfera privada. Más ante el planteo de estrategias tendientes a contrarrestar prácticas especulativas que lo obstaculizan, valdría hacerse algunas preguntas respecto a qué definiciones subyacen a la toma de decisiones en el estado de situación descripto: ¿dónde se produce el suelo urbano?, ¿quién debe decidir qué suelo se pone a disposición?, ¿bajo qué parámetros?, ¿cuál es el impacto que esta decisión tiene sobre otros sectores que no dependen del suelo y que tampoco "califican" para el ProCreAr?, ¿qué patrón de distribución de la población subyace?, ¿qué consecuencias tendrá en el mediano y largo plazo en la estructura y dinámica urbana de la ciudad?, entre otras.

La falta de inquietudes sería interminable. En última instancia, las tensiones se remiten en mayor o menor medida a los efectos de las políticas y a las tensiones entre la universalización y/o la exclusión de las mismas; y a la necesidad de concebirlas de una manera integral. Ello nos conduce inexorablemente a la urgencia de avanzar hacia una planificación urbana que, en el Estado a la cabeza, se sustente en principios de equidad y justicia social. Y en lo que hace específicamente al suelo urbano, que garantice la producción de suelo urbano para los sectores sociales, democratizando su acceso.

Por el contrario, tal como queda evidenciado en una estrategia como la del Pro.Cre.Ar, los méritos de constituirse como una política esperada política de crédito para la vivienda se ponen en tensión al reproducir e, incluso, reforzar una dinámica urbana segregacionista, manteniendo casi intacta la lógica especulativa del mercado de suelo urbano, cuyo acceso se ve como el puntapié inicial en el derrotero del "sueño de la propia".

Por otra parte, podemos destacar que existen algunos documentos legislativos recientes que pueden contribuir al proceso como la "Ley de Acceso Justo al Hábitat" (Ley 14449) de la provincia de Buenos Aires. Sancionada a principios de 2012 y promulgada a principios del 2013, tiene como objetivo promover el derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable a partir de cuatro principios rectores para la implementación de políticas habitacionales: *el derecho a la vivienda, la función social de la propiedad, la participación democrática de la ciudad, y el reparto equitativo*

*de cargas y beneficios*. Tal como se describe en sucesivos artículos de la Ley, estos suponen: en primer lugar, el derecho a un lugar adecuado para vivir que favorezca la integración a la vida urbana, el acceso a equipamientos sociales e infraestructura y servicios, el desenvolvimiento apropiado de actividades sociales y económicas y el usufructo de un hábitat culturalmente rico y diverso. En segundo, que la propiedad cumpla con su función social, respetando exigencias generales y regulaciones en la producción del hábitat que garanticen la calidad de vida, el uso ambientalmente sostenible del territorio y la justicia social. Seguidamente, que la ciudad se gestione a partir de un proceso de toma de decisiones participativo, que asegure la deliberación y autogestión de la comunidad en general y de los ciudadanos en particular, especialmente de las organizaciones o asociaciones civiles que fomenten el acceso al hábitat. Finalmente, la utilización justa y razonable de la facultad regulatoria por parte del Estado, tanto provincial como municipal, en los procesos de planificación y ordenamiento urbano, evitando la producción de desigualdades que fomenten la concentración del suelo (Capítulo II, arts. 10 al 14).

Con este horizonte, es necesario poner el foco en estrategias que permitan la efectiva concreción de las herramientas institucionales estipuladas en la ley que, como tal, constituye un marco geneWral para la acción y requiere de instrumentos que la viabilicen. Sólo la organización social y, con ello, la exigencia a los gobiernos locales para que adecuen sus normativas a los principios que rigen la ley, garantizará el camino hacia una planificación urbana centrada en la equidad y la justicia social, contrarrestando una histórica dinámica especulativa que a partir de la configuración de entramados de actores ha delineado proyectos y modelos de ciudad sustentados en procesos de valorización del suelo acordes con sus intereses particulares.

**María Laura Canestraro**

Lic. en Sociología (UNLP), Mg. en Ciencia y Filosofía Política (UNMDP), Dra. en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora Asistente del CONICET. Docente, investigadora y extensionista de la UNMDP. Integrante de la Asociación Civil Hábitat y Vida.

## GEOGRAFÍA

CANESTRARO M. LAURA (2010); "Entre el suelo y el derecho...De actores y prácticas en procesos de producción del hábitat (Mar del Plata, 1983-2009)", Tesis para obtener el grado de Doctor de la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, mimeo.

EVSKY NORA (1997); "Regularización habitacional: ¿solución para el hábitat "popular" en un contexto de desarrollo sustentable?" en Beatriz y Falú Ana (comp.); Estructuración del Estado y política de vivienda en Argentina; Colección CEA-CBC; Buenos Aires.

EVSKY NORA (1999); "Políticas de regularización habitacional: entre la euforia y la frustración"; CET/UBA; Buenos Aires; mimeo.

FERNÁNDEZ ROBERTO, et al (1996); *Habitar Mar del Plata. Problemática de vivienda, tierra y desarrollo urbano en Mar del Plata. Diagnóstico y propuestas*; Presidencia de la Nación, Comisión de Tierras Fiscales Nacionales; Programa Arraigo, Mar del Plata.

GUARDIA CARLOS ENRIQUE (2009); "La renta del suelo y la política habitacional entre 1970-1990. El caso de los Conjuntos Habitacionales en la ciudad de Mar del Plata"; Tesis para optar por el título de Maestro en Planificación Urbana y Regional, Universidad de Buenos Aires; mimeo.

IRIGOIN M. ALEJANDRA (1991); "La población, los habitantes y la trama social urbana, 1880-1940"; en AA.VV.; Mar del Plata. Una historia urbana; Fundación Banco de Boston; Buenos Aires.

MARIANO CECILIA (2000); "Actores y prácticas económicas en las tierras rurales de Mar del Plata, 1874-1910"; ponencia presentada al VI Congreso Argentino de Antropología Social, UNMDP, Mar del Plata; septiembre.

NUÑEZ ANA (2000); *Morfología social*. Mar del Plata, 1874-1990, Editorial Grafikart, Tandil.

VIO MARCELA (2008); "La producción de la Ciudad Metropolitana: reflexiones sobre el desarrollo urbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires entre 1990 y 2008"; ponencia presentada a las V Jornadas de Sociología de la UNLP, diciembre.

Ley 14449/ Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires. Texto de la norma y fundamentos.