

María Eugenia Rodríguez Daneri
eugenia.rd@hotmail.com
CIUT – Centro de Investigaciones Urbanas y
Territoriales
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Universidad Nacional de La Plata
La Plata, Buenos Aires, Argentina.

CRECIMIENTO URBANO Y ACCESO AL SUELO: IMPLICACIONES DEL PROGRAMA CRÉDITO ARGENTINO DEL BICENTENARIO EN LA PLATA

RESUMEN

La ponencia tiene como propósito presentar avances de una investigación que explora los vínculos entre el crecimiento urbano reciente, las dificultades de acceso al suelo y la política habitacional de fomento a la demanda, impulsada por el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario (PRO. CRE.AR), en la ciudad de La Plata. En particular, se expone el análisis de distintos instrumentos que sirvan para brindar acceso a la tierra y vivienda urbanizada; para luego explorar las relaciones entre lógicas de localización del programa y la regulación del crecimiento urbano, en el marco de un objetivo general que pretende analizar las lógicas

de localización del programa en función de su integración y sustentabilidad territorial.

Los avances del trabajo permitieron reconocer que se actuó en forma desarticulada entre la política urbana, de vivienda y de suelo que procedió de diferentes niveles estatales. La falta de planificación del territorio municipal, con la definición de directrices de crecimiento urbano y un acompañamiento proactivo de la gestión territorial, ha dado como resultado procesos de crecimiento urbano con áreas de baja calidad por la ocupación de suelos con alto compromiso ambiental y social; y el surgimiento de formas alternativas al acceso al suelo.

PALABRAS CLAVES: CRECIMIENTO URBANO – ACCESO AL SUELO – POLÍTICA HABITACIONAL

ABSTRACT

The paper aims to present advances in research that explores the links between the recent urban growth, the difficulties of access to land and housing policy to promote demand-driven credit program Argentine Bicentennial (PRO.CRE. AR), in the city of La Plata. In particular, the analysis of different instruments that serve to provide access to housing and land urbanized; then analyze the location logic PROCREAR in La Plata, integration and territorial sustainability, and identify relationships between location of the program logic and urban growth. Progress in the work allowed recognizing that disjointed way acted between urban policy, housing

and land that came from different government levels. The lack of planning of the municipal territory, with guidelines defining urban growth and proactive monitoring of land management, has resulted in processes of urban growth areas of low quality by the occupation of soils with high environmental and social commitment; and the emergence of alternative forms of access to land

KEYWORDS: URBAN SPRAWL - ACCESS TO LAND - HOUSING POLICY

INTRODUCCION

La ponencia tiene como propósito presentar avances de una investigación que explora los vínculos entre el crecimiento urbano reciente, las dificultades de acceso al suelo y política habitacional de fomento a la demanda, impulsada por el PRO.CRE.AR, en la ciudad de La Plata. La investigación, se enmarca en un trabajo de investigación mayor que estudia los procesos de expansión urbana, sus características diferenciales y la evaluación de la incidencia de las políticas de ordenamiento territorial, y de tierra y vivienda implementadas por los gobiernos locales en distintos municipios de la provincia de Buenos Aires¹.

Dicho estudio permitió verificar que en la Provincia de Buenos Aires, en los procesos de expansión

urbana los usos dominantes han sido los residenciales, conducidos en gran medida por el sector privado, pero también por una importante acción de las políticas públicas, específicamente por la política habitacional y de producción de infraestructuras, un factor causal del crecimiento urbano extensivo y disperso debido a las dificultades existentes en el acceso al suelo de calidad.

Se comprobó que las políticas consideran a los procesos de expansión urbana con grandes contradicciones. Desde el punto de vista normativo, se intenta regular para contener el crecimiento, con no pocas contradicciones por modificaciones posteriores que surgen de políticas sectoriales o de demandas privadas. Como resultado, en las áreas de expansión reciente, se verifica una multiplicidad de territorios que responden a lógicas y dinámicas diferenciadas en lo social, espacial, económico, y político. Los principales instrumen-

tos implementados por la política habitacional durante la última década, tanto sea a través de la oferta de vivienda construida, como de fomento de la demanda, también contribuyeron en este sentido.

Si bien el marco normativo provincial vinculado al ordenamiento territorial (Decreto Ley N° 8912/1977) establece un marco para regular el crecimiento urbano, implantando estándares de toda nueva subdivisión del suelo, y estableciendo las formas de completamiento urbano de acuerdo a necesidades de incremento poblacional y dotación de infraestructuras, la creciente necesidad de suelo y el desarrollo de mercados inmobiliarios especulativos que encarecen el precio del suelo, promueven la expansión física y extensiva de la ciudad.

La falta de planificación del territorio municipal, con la definición de directrices de crecimiento urbano y un acompañamiento proactivo de la ges-

¹ Denominado "Procesos de expansión urbana. políticas, estrategias e instrumentos de intervención posibles en la contemporaneidad". Dirigido por Arq. María Julia Rocca

ción territorial, ha dado como resultado procesos de crecimiento urbano con áreas de baja calidad por la ocupación de suelos con alto compromiso ambiental y social; e importantes déficits de cobertura de servicios y dificultades para proveerlos. También ha contribuido a la degradación ambiental por alteración de los recursos naturales, pérdida de suelo productivo y valores paisajísticos; aumento del valor del suelo de las áreas de borde distando mucho de reflejar la precariedad de las condiciones urbanas, con alto impacto en el mercado de suelo, por ser potencialmente urbanizables, y en las estrategias de los distintos sectores sociales para acceder a él. La tendencia hacia la expansión en esas áreas periféricas sobrevaluadas pero al mismo tiempo carente de servicios contrasta con la reducción de la actividad residencial en áreas centrales provistas de equipamientos y servicios básicos (Lungo, 2001:4). La desigualdad de acceso a los servicios urbanos y equipamientos públicos está vinculada a asuntos tales como la seguridad de tenencia, la pobreza y la exclusión social, siendo evidente que las políticas públicas son insuficientes para dar cuenta de las demandas que posee la población de medios y bajos ingresos de un espacio para habitar. La informalidad no es necesariamente una manera más barata u oportunista de vencer el sistema, sino sencillamente la única manera de que muchas familias pobres y de clase media puedan lograr el acceso a la ciudad (Smolka, 2002:3). La falta de una política que aborde de manera integral el acceso de la población a la tierra y vivienda ha favorecido la lógica del mercado, satisfaciendo las demandas de los sectores de mayores ingresos y expulsando a la población de ingresos medios y bajos a áreas periféricas generalmente desprovista de servicios básicos y en situaciones de riesgo ambiental. Frente a esta realidad de dejar la asignación del

recurso suelo a los intereses particulares se obtiene como resultado una distribución desigual de dicho recurso. La definición del interés público del suelo urbano podría integrar componentes que aseguren que la ciudad sea: equitativa, convivida, integrada al medio natural, y productiva. Por ello la importancia de la regulación del suelo a través de diversos instrumentos (Morales, 2005:13). Desde 2012, el instrumento de política habitacional más extendido viene siendo el PRO.CRE.AR, que prevé la entrega de 400 mil créditos hipotecarios destinados a la población de bajos y medios recursos. El programa nacional continúa en curso y tiene como objetivo encontrar una solución al déficit habitacional, además de la finalidad primera de impulsar la actividad económica. La implementación del programa encuentra como uno de sus principales obstáculos la escasa disponibilidad de suelo urbano apto, que constituye uno de los factores causales del crecimiento urbano extensivo y disperso.

En este marco, la pregunta de investigación es **¿qué relación existe entre política habitacional de fomento a la demanda y el crecimiento urbano extensivo reciente?**

MARCO DE REFERENCIA

Como marco de referencia, se partió de un marco teórico general que permitió interpretar los procesos de crecimiento urbano extensivo en Latinoamérica en la actualidad y sus vínculos la planificación y gestión urbana y los procesos socioeconómicos y territoriales subyacentes. En articulación con el anterior, la exploración se basó en un marco teórico sustantivo que profundiza en las relaciones entre el acceso al suelo urbano y los distintos instrumentos de la política urbana. Asimismo, se ha partido de conocer un marco de referencia específico que retoma las generaciones

y tipos de políticas urbanas y de acceso al suelo en la Argentina durante las últimas décadas. En el escenario actual, de profundos cambios en las formas de organización y configuración de las ciudades, el crecimiento urbano y las modificaciones en la demanda de suelo, definen gran parte de la problemática urbana actual y justifican la necesidad del manejo del crecimiento urbano a partir de políticas públicas planificadas e integrales. A nivel global, el modelo dominante es la metropolización expandida y descontrolada, de configuración difusa con patrones de segregación y exclusividad del crecimiento, y agudización de los problemas sociales y ambientales (Aguilar, 2006, p.p. 4-6; De Mattos 2010, p. 176). En la mayoría de las regiones metropolitanas latinoamericanas la expansión urbana muestra un panorama de pobreza, informalidad e ilegalidad de los patrones de uso del suelo, y ausencia de infraestructuras, equipamientos y servicios básicos (Lungo, 2007, p. 267). Tanto en la intensificación de la expansión descontrolada de las aglomeraciones, como en la definición de las dificultades de acceso a la tierra y vivienda urbana, ha sido determinante el crecimiento incontenible de la inversión inmobiliaria, con procesos de creciente mercantilización del desarrollo urbano, en los que la plusvalía urbana se ha transformado en el criterio urbanístico dominante (De Mattos, 2010:176). Frente a ello se necesita comprender mejor la expansión de las ciudades en países en desarrollo para, a través de planes y políticas de gestión de la expansión urbana, asegurar el crecimiento ordenado, para hacerlas más eficientes, equitativas y sostenibles (Shlomo et. al., 2012:1-3). En este marco, una de las características de los países en desarrollo es la persistente e incluso creciente inaccesibilidad al suelo barato, bien ubicado, servido y seguro para amplios estratos de población. (Morales, 2005) en el cual la com-

ponente valor de suelo es un factor fundamental. La composición del precio de suelo tiene un elemento muy fuerte como es la escasez y que no puede ser reproducido, esto tiene como efecto que una parte significativa, si no es que el total, del subsidio a los adquirentes (como son los créditos para adquirir inmuebles o el aumento de la capacidad de pago) se traduce en un incremento del precio de la componente escasa.

Respecto a los actores principales detrás de la demanda por espacio habitacional se encuentran familias de muy diversas condiciones socio económicas que compiten entre sí directamente por el suelo. Detrás de la oferta se encuentran los propietarios del suelo, algunos que son propietarios usuarios del mismo, como agricultores de la periferia urbana o habitantes de una zona habitacional, otros son propietarios patrimonialistas o inversionistas que no utilizan directamente la tierra pero que la arriendan o simplemente la retienen en espera de un “mayor y mejor uso” (en este concepto el componente “mayor uso” se refiere a aquel uso del suelo que puede pagar el precio más alto al competir contra otros usos por un terreno específico. La componente “mejor uso” se refiere a que el uso que ganó la competencia es el mejor que ese terreno debe albergar). En este sentido la propiedad del suelo se vuelve un privilegio y no un derecho, pues los derechos suelen concebirse como generales, aplicables y asequibles por todos los miembros de la sociedad y no como exclusivos, solamente para unos cuantos. (Morales, Op. Cit.)

Sobre los instrumentos de regulación, Morales (2005:13) los clasifica en tres conjuntos: los que inciden en la demanda aumentando los precios del suelo; los que inciden en la oferta disminuyendo la calidad de la oferta sin que ello conlleve una disminución del precio del suelo; y los que también inciden en la oferta pero que pueden au-

mentar la calidad de la oferta e incluso reducir el precio del suelo. Los instrumentos que regulan la oferta son:

1. *El primer grupo centra su estrategia en la propiedad pública del suelo; el arrendamiento a largo plazo asegura la oferta de suelo para usos que de otra manera no encontrarían una ubicación adecuada en la ciudad, como también para asegurar recursos mediante usos redituables que posteriormente pueden ser invertidos en infraestructuras.*

2. *Otros incluyen asociaciones con inversionistas privados, donde el privado tiene ganancia de la actividad constructora y no de la renta del suelo.*

3. *También están los llamados bancos de tierra, entes públicos que tienen como objetivo concentrar suficiente cantidad de tierra para estratégicamente ponerla en el mercado de modo de asegurar una cantidad de oferta que reduzca el nivel de precios. Para generar un impacto favorable en el mercado es importante que el Estado al momento de adquirir las tierras no pague por ellas expectativas futuras sino realidades actuales, de otra manera estaría subsidiando al mercado.*

4. *Y por último, el establecimiento de obligaciones a los propietarios para que asuman una dosis importante de las cargas de urbanización, y en compensación los beneficios que la propiedad les permita explotar. La venta de derechos de construcción, obligaciones de cumplir con estándares de localización, fraccionamiento, urbanización y construcción: contribución por mejoras. Y por último las cargas fiscales, también denominado impuesto predial, es aquel que solo grava al suelo y no a la construcción, generando una carga al propietario que lo presione para que construya en lugar de retener el terreno. Este instrumento resulta más eficaz cuando la carga fiscal a la re-*

tención del suelo va creciendo con el tiempo; de esta manera contribuye a aceptar el uso actual en el mercado y no uno expectante futuro en detrimento de la ciudad.

Estos instrumentos tienen como objetivo movilizar la renta del suelo, el precio o las plusvalías con el propósito de mejorar la calidad de la mercancía. Para que tengan mayor efecto deben aplicarse de manera combinada.

Por otra parte, existen políticas que tienden a propiciar mejores condiciones de acceso al suelo y otras que lo desfavorecen aún y cuando su intención original haya sido otra. A pesar de que la regularización puede representar un alivio para quienes sufren una tenencia insegura por falta de reconocimiento jurídico de su posesión de un pedazo de tierra, lo cierto es que ahí, donde se han generalizado las acciones de regularización, el resultado ha sido la institucionalización de un mercado informal cuyas desventajas para la población de escasos recursos sobrepasan con mucho a las ventajas (Azuela, 2007:4).

Por otra parte, las políticas de reducción de estándares en la transformación de suelo urbano son en esencia degradantes de las condiciones de vida. Las políticas de fomento a la demanda pueden ser buenas siempre y cuando previamente se controle el suelo para evitar las especulaciones. Las políticas de mejora de la transformación del suelo urbano parecen ser las que deben adoptarse y son las que los países pioneros de América Latina están adoptando: instrumentos que inciden en la oferta pero que pueden aumentar su calidad e incluso reducir el precio del suelo (Morales, 2005:5). Ahora bien, qué ha ocurrido en Argentina durante los últimos décadas. Distintos autores (Fernández, 2006; Del Río,) coinciden en que los principales instrumentos implementados por la política habitacional durante la última década, tanto sea a

través de la oferta de vivienda construida, como de fomento de la demanda, destinados a sectores de bajos recursos intentaron dar respuesta a esta problemática, pero al no articularse con políticas urbanas también favorecieron el crecimiento extensivo de la ciudad.

Respecto del Programa Federal de Construcción de Viviendas, Fernández (Op. Cit.) señala que se ha centrado el foco en la construcción masiva de viviendas, sin la correspondencia con una planificación urbana y la disponibilidad de un conjunto de instrumentos organizados en tal sentido, tiene una serie de consecuencias negativas o al menos contradicciones, entre las que destaca la existencia de escasez de suelo de propiedad pública disponible. El autor señala que se debe enfrentar la problemática de habitar la ciudad de modo complementario con el desarrollo de una regulación del suelo urbano y la planificación en la esfera local.

En el mismo sentido, Del Río (2011) interpreta a la construcción de vivienda como un eje central en la agenda pública, donde se la valora más como un componente de la obra pública dinamizadora del sector de la construcción que como parte estratégica de la política urbana. El autor señala que, en gran medida, este esquema de urbanización es producto de la incapacidad de la gestión urbana de intervenir e introducir mecanismos que regulan funcionamiento de los mercados de suelo urbano, la connivencia de intereses de actores públicos y privados que constituyen entramados tendientes a dinamizar el capital inmobiliario y la difusión de concepciones urbanísticas excluyentes mediante los estándares normativos o de zonificación, que rara vez asimila las prácticas y procesos populares de producción del hábitat. En este marco, la interpretación de Azuela (2007) es reveladora porque interpela desde el pensamiento jurídico latinoamericano, al reafirmar que la función social del suelo implica regularlo:

cobrar impuestos, emitir regulaciones urbanas, reconocer derechos de propiedad, crear las condiciones para el florecimiento de un mercado que no reproduzca las condiciones de desigualdad hoy predominantes, dejan de ser vertientes aisladas de la acción gubernamental para convertirse en elementos que dan contenido normativo a la función social de la propiedad. El autor señala que un mercado sin regulación convierte al propietario original de la tierra en amo y señor del proceso de urbanización, obliga a los compradores a aceptar las condiciones de vida a veces infrahumanas y produce un espacio urbano socialmente fragmentado, riesgoso desde el punto de vista ambiental y en el que las operaciones de mejoramiento urbano se encarecen innecesariamente.

Por ello el gobierno no debe ignorar su responsabilidad de adoptar políticas en torno al mercado de suelo urbano que reconozcan el valor estratégico de la tierra y las características particulares del funcionamiento de sus mercados, para impulsar un uso sostenible del suelo al incorporar objetivos sociales y ambientales y beneficiar a los segmentos más vulnerables de la población urbana. En síntesis, la complejidad de la política de vivienda requiere pensarse en forma articulada con la política urbana, y la política urbana no puede

pensarse separada de la política de suelo, de vivienda y regulatoria. Asimismo, aceptar la política de vivienda como un instrumento de la política económica central, requiere de las políticas urbanas de escala local integrales y proactivas.

LÓGICAS DE LOCALIZACIÓN DEL PRO-CREAR EN LA PLATA Y SU RELACIÓN CON LA REGULACION DEL CRECIMIENTO URBANO

En el caso del partido de La Plata el crecimiento urbano disperso y con baja densidad ha modificado la configuración de gran parte del territorio conformando distintos sectores urbanos donde se pueden identificar claramente tres ejes de crecimiento: Noroeste, Sudoeste y Sureste; cada uno presentando características distintivas (foto 1). Estas tendencias de crecimiento, en general, tienen que ver con una revalorización del suelo urbano que genera ciertas expectativas por parte del sector inmobiliario, particularmente en las áreas que han tenido mayor desarrollo económico y que verificaron mejoras en las condiciones de accesibilidad y cualidades ambientales específicas, como es el caso del Eje Noroeste. En cambio, el proceso de ocupación del Eje Sudoeste y Sures-



Foto 1: Ejes Noroeste, Sudoeste y Sureste, respectivamente **Fuente:** Elaboración propia, 2014

te responde a una expansión urbana asociada a la búsqueda de tierras de menor valor.

Si bien este fenómeno dio respuesta a nuevas demandas sociales de espacio, particularmente de vivienda, tanto el desarrollo económico sostenido, como la cohesión social y la sustentabilidad ambiental, parecen constituir condiciones difíciles de alcanzar en el marco de este proceso.

La expansión de la ciudad desencadena además un retroceso de las actividades productivas. Tierras que se destinaban a explotaciones primarias intensivas presentan ahora otros usos del suelo propios de un área urbana. Esto genera nuevos loteos y una gran especulación de los agentes inmobiliarios con el fin de obtener el máximo beneficio. Así, la periferia se ve afectada por una dinámica de retención-especulación en el marco de un proceso de suburbanización que progresa principalmente hacia el Noroeste tendiendo a conectar la ciudad con Buenos Aires, valorizando así la tierra de ese eje (Frediani, 2010:133).

Fundamentalmente en La Plata, la fase de retracción del suelo rural adquiere una particular relevancia, si se considera que el Partido es el primer productor hortícola de la Argentina y que a la vez integra la denominada tercera corona metropolitana de Buenos Aires, una de las diez principales metrópolis del mundo periférico (Frediani, 2010:136). Los datos del último Censo Provincial Hortiflorícola (CPHF, 2005), confirman la importancia de este cordón productivo, que contiene a 1.000 productores y 5.308 hectáreas cultivadas. Ésta pérdida de tierras productivas resulta una consecuencia de que sus propietarios se ven tentados por mejores beneficios resultantes del mercado inmobiliario, siendo que el cultivo agrícola más rentable no logra competir contra la vivienda más pobre cuando el propietario somete su terreno a la competencia por el “mayor y mejor uso del suelo” (Morales, 2004). En términos económicos,

estas condiciones de crecimiento urbano generan mayores costos de infraestructuras y de transporte a resolver por el estado con obras y subsidios. En este contexto –de crecimiento urbano extensivo y falta de políticas integrales que regulen el acceso al suelo- es en el cual se desarrolla el Pro. Cre.Ar en el partido de La Plata. El recorte temporal en que se analizan las lógicas de localización es de Enero a Mayo del 2014, y dentro de este período se indagaron dos operatorias del Programa: construcción con lote propio y de compra de lote y construcción.

Línea de construcción con lote propio

En el periodo anteriormente mencionado se aprobaron 1.282 permisos de obra, de los cuales 437 pertenecen al Pro.Cre.Ar, distribuidos en los tres ejes de crecimiento: el 46,2% en el eje Noroeste, el 27% en el eje Sudoeste y el 26,8% en el eje Sureste. En la Figura 1 se puede observar la distribución en relación a los ejes.

El partido cuenta con un código de ordenamiento urbano que regula su uso y ocupación- teniendo como marco la Ley Provincial de Ordenamiento Territorial 8912/77, que clasifica el territorio en

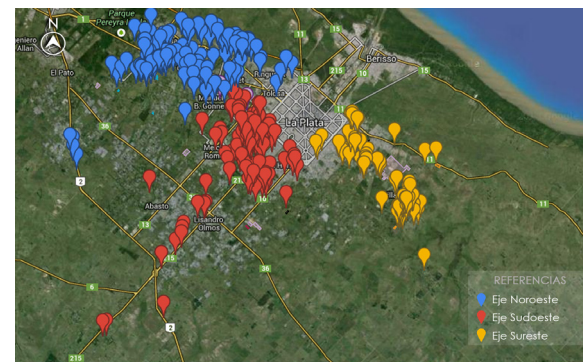


Figura 3: Distribución de la Línea construcción con lote propio. Enero a Mayo de 2014, La Plata **Fuente:** Elaboración propia, 2014

áreas urbanas, complementarias y rurales. Dicho código especifica cuáles son las zonas destinadas al uso residencial, con el fin de garantizar y preservar condiciones óptimas de habitabilidad y se clasifican según los diferentes grados de intensidad de ocupación, las tendencias de localización de la población y la dinámica de cada sector.

Sin embargo, de los 437 registros Pro.Cre.Ar identificados, casi la mitad se encuentra en zonas o sectores no destinados al uso residencial. Entre ellos, las mayores tendencias de localización se encuentran en sectores de arroyos y bañados (20% del total), que si bien se encuentran dentro del Área Urbana no deja de presentarse como una problemática debido a que se asientan en zonas de máximo riesgo de inundación. También existe un porcentaje considerado (17%) localizados en de Zonas Rurales Intensivas, desprovistas en muchos casos de infraestructura de servicios y equipamientos sociales pero, en general, cercanas a las principales vías de acceso que vinculan el partido con la región.

Por otra parte, el 12% de los registros se localizan en Zonas de Reserva Urbana, que según la normativa esta destinados al ensanche del Área Urbana: “El uso dominante de esta zona es el Rural Intensivo compatible con el uso residencial limitado, estando condicionadas las intervenciones a la consolidación de las zonas del Área Urbana adyacentes”; y en menor medida en Corredores de Servicio, Zonas Industriales Mixtas y Rurales Extensivas. En la Figura 2 se pueden observar dichas lógicas de localización.

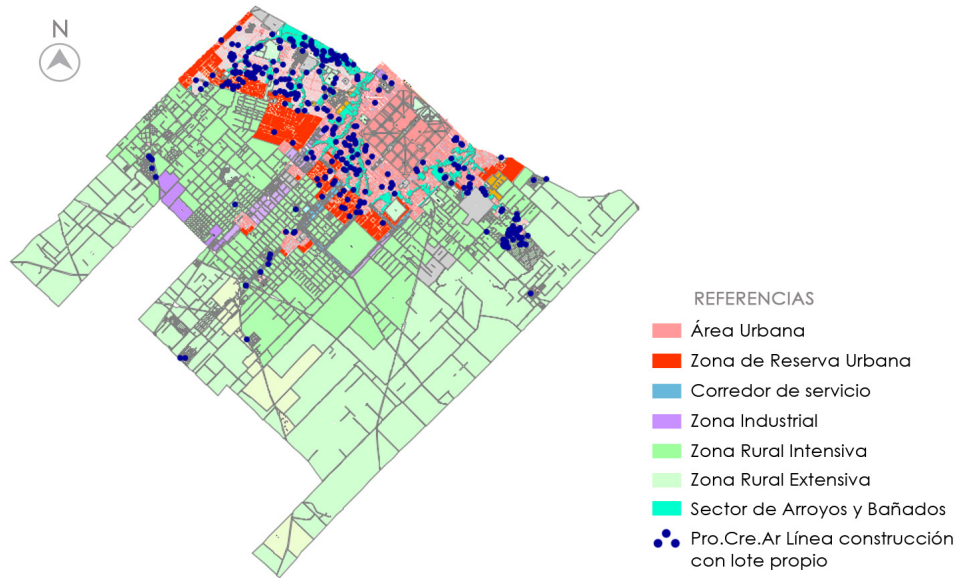


Figura 3: Relación entre distribución de la línea construcción con lote propio sobre zonificación de usos de suelo **Fuente:** Elaboración propia en base a la Normativa Municipal.

LÍNEA DE COMPRA DE TERRENO CONSTRUCCIÓN, Y CONSORCIOS

La línea de compra de terreno y construcción, que tiene como objetivo financiar la compra del terreno (de un valor máximo de \$150000) y la construcción de la vivienda, desencadena una acelerada especulación por parte del sector inmobiliario que impacta en los precios del suelo en todo el partido. Para dar solución a la problemática de acceso a terrenos a precios acordes al crédito se evaluaron, desde los distintos niveles de gobierno, alternativas posibles; pudiendo ser una la posibilidad de recurrir a terrenos fiscales y otra la posibilidad de promover la subdivisión de terrenos privados para su posterior venta a beneficiarios.

La posibilidad de acceder a terrenos a través de tierras fiscales fue desalentada tanto por funcionarios del gobierno nacional como del gobierno provincial. Por tal motivo, se avanzó sobre la posibilidad de la compra colectiva de fracciones rurales para re-zonificación (de rural a urbana), posibilitando así la subdivisión.

En diciembre del 2013 se sanciona la Ordenanza N°11094/13 que autoriza la re-zonificación de tierras con el fin de ampliar la oferta de terrenos a valores adecuados a los montos financiados por el Pro.Cre.Ar, y también limitar los eventos especulativos en el proceso de valorización de tierras marginales promoviendo a que los propietarios de las mismas puedan ofrecerlas a la venta. De

esta manera la Ordenanza contempla la formación de un registro de oferentes de tierras, propietarios de hectáreas actualmente indivisibles (por estar zonificadas como rurales o rurales intensivas), y al mismo tiempo se genera un registro de beneficiarios Pro.Cre.Ar, que son los que podrán acceder a estos lotes una vez subdivididos y listos para ser aceptados por el crédito.

Simultáneamente, como una segunda vía de acceso a las tierras, la ordenanza brinda la posibilidad de que grupos de beneficiarios del Pro.Cre.Ar compren fracciones indivisas de tierra con destino a la construcción de vivienda (consorcio), para que, una vez garantizados los requisitos que estipula la ordenanza (trazado de calles, servicios básicos, plano de subdivisión, etc), puedan ingresar esas tierra al registro de oferentes con el proyecto de subdivisión.

Pese a que el Decreto Ley 8912/77, que regula las urbanizaciones, indica que “las áreas o zonas que se originen como consecuencia de la creación, ampliación o reestructuración de núcleos urbanos y zonas de usos específicos, podrán habilitarse total o parcialmente sólo después que se haya completado la infraestructura y la instalación de los servicios esenciales fijados para el caso, y verificado el normal funcionamiento de los mismos”; la Ordenanza 11094/13 sólo exige tendido eléctrico, alumbrado público y apertura de calles transitables, apoyándose en la Ley de Hábitat 14449, que cuando se trata de re-zonificar parcelas rurales, “llama” al artículo 83 del Decreto Ley 8912 que hace referencia a la convalidación por provincia de las ordenanzas municipales que intentan ampliar la zona urbana.

Así es que recientemente se aprobó la re-zonificación de diez fracciones, que prevé una oferta de 890 lotes, de las cuales cuatro se encuentran en el área complementaria y las restantes en zonas rurales intensivas (Figura 3).

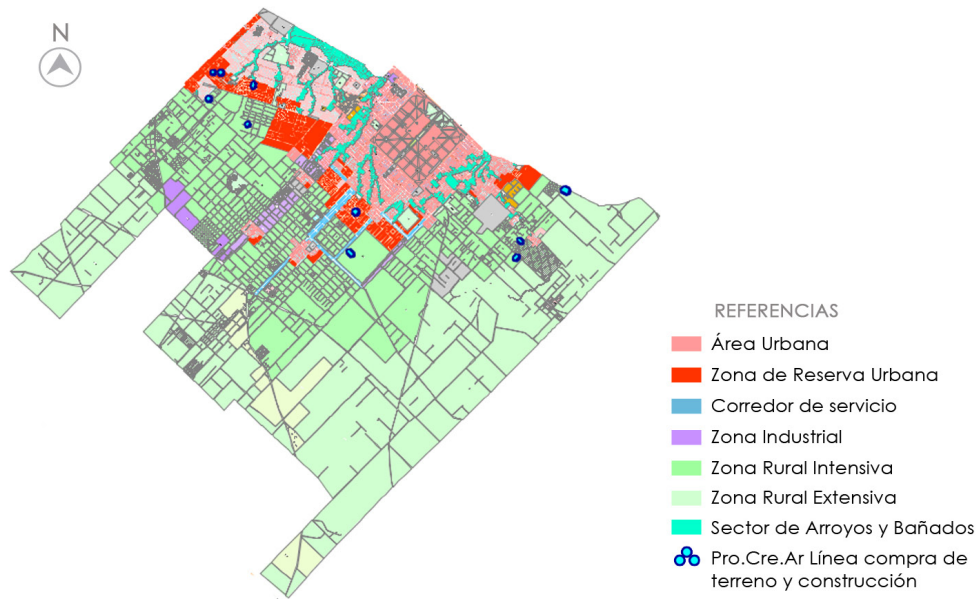


Figura 4: Relación entre distribución de la línea compra de terreno con zonificación de usos de suelo **Fuente:** Elaboración propia en base a la Normativa Municipal.

REFLEXIONES FINALES

Como primer resultado de la exploración, cuyo objeto es reflexionar sobre los procesos de expansión urbana reciente, el acceso al suelo y la política habitacional impulsada por el PRO.CRE. AR, se pudo ver que:

- Se trata de una política que incentiva a la demanda. Diferente en términos conceptuales, metodológico y operativos a la dotación de vivienda. En este sentido se trata de una iniciativa que puede ajustarse a demandas sociales y territoriales específicas. No obstante
- En este caso la política de subsidio a la demanda estuvo directamente relacionada con entre otros, el incremento en los precios de acceso al suelo y la dispersión de la ciudad. Porque fue introduci-

das sin antes controlar la especulación inmobiliaria que puede desencadenar, y sin planificar una política urbana integral.

- Los procesos de expansión urbana han generado cambios en la configuración territorial, acrecentando los débiles límites entre lo urbano y lo rural,
- La normativa, como instrumento de la política urbana, resultó insuficiente para gestionar el territorio.

Ahora bien, luego de este primer avance, pareciera necesario reforzar algunas ideas:

- La necesidad que la política para la vivienda se ajuste a la diversidad de territorios. Pareciera que las características y problemáticas de las ciudades metropolitanas requieren un manejo específico en cuanto a escala de las demandas, a la

provisión de suelo, los valores inmobiliarios.

- La necesidad que la política sea coordinada (en términos temporales, de objetivos y procedimientos) entre los tres niveles del estado, ya que una mala implementación local puede resultar negativa tanto para el buen desarrollo de la iniciativa como para el desarrollo urbano y territorial municipal.
- La necesidad que la política, además de la vivienda, considere ciertos componentes básicos de la urbanización: suelo, servicios básicos, accesibilidad, condiciones urbano-ambientales.

Entonces, pareciera necesario dejar de pensar a la política de la vivienda como una política sectorial y comenzar a pensarla como una política urbana.

BIBLIOGRAFÍA

- Azuela, Antonio (2007): tendencias y perspectivas de las políticas de suelo, Capítulo Introductorio del Libro: Martim O. Smolka y Laura Mullahy (2003, Op. Cit)
- Clichevsky, Nora (2003): Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. Chile.
- Baer, Luis (2008): Mercado de suelo y acceso a la vivienda en Buenos Aires luego de la crisis de 2001/02. Argentina.
- De Mattos, C. A. (1999): "Santiago de Chile, Globalización y Expansión Metropolitana: lo que existía sigue existiendo", Eure.
- Del Río, Juan Pablo (2008): El acceso al suelo en la política habitacional en el área metropolitana de Buenos Aires. Notas metodológicas sobre un objeto problemático. X Jornadas de Investigación del Centro de Investigaciones Geográficas y del Departamento de Geografía. Memoria Académica. Argentina.
- Del Río, Juan Pablo (2011): Política de vivienda y acceso a la ciudad. Las tierras y los proyectos urbanos en el conurbano bonaerense. Ponencia presentada a XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología- UBA. Argentina.
- Duhau, Emilio (1998): Hábitat popular y política urbana. Universidad Autónoma Metropolitana, 1998. México.
- Fernández Wagner, Raúl (2006): Interrogantes sobre la sustentabilidad de la política habitacional Argentina. Conferencia en SEMINARIO IBEROAMERICANO DE CIENCIA Y TECNOLOGIA PARA EL HABITAT POPULAR. Construcción y Participación del conocimiento. Córdoba, 29 y 30 de Noviembre.
- Frediani, Julieta (2010): Lógicas y tendencias de la expansión residencial en áreas periurbanas. El Partido de La Plata, Buenos Aires, Argentina, entre 1990 y 2010. Argentina.
- Lancioni, Alejandro; Ríos, Licia; Delachaux, Arabela (2012): Expansión urbana en municipios bonaerenses: alcance y vínculos con las políticas de tierra y vivienda. Jornadas AUGM. Argentina.
- Lungo, Mario (2001): Expansión urbana y regulación del uso del suelo en América Latina. San Salvador.
- Morales-Schechinger, Carlos (2004): Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías. México.
- Morales-Schechinger, Carlos (2005): Notas sobre la regulación del mercado de suelo y sus instrumentos. México.
- Smolka, Martim y Mullahy, Laura (2003): Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. Lincoln Institute of Land Policy
- Smolka, Martim y Mullahy, Laura (2007): Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy
- Rocca y otros (2010): Procesos de expansión urbana: Políticas Territoriales y Transformaciones Emergentes: Los Casos de Berazategui, Bahía Blanca, Tandil y Trenque Lauquen. Facultad de Arquitectura y Urbanismo Universidad Nacional de La Plata. Argentina.
- Rocca, María Julia; Ríos Licia (2014): Reconfiguración del territorio y política territorial: dispersión y baja densidad en las áreas de crecimiento reciente de ciudades intermedias de la provincia de Bs. As. Revista TERRITORIOS N° 30 Revista de estudios urbanos y regionales. Argentina.