

Sobre el derecho a la ciudad y el acceso al suelo urbano. Reflexiones a partir de intervenciones estatales recientes (Mar del Plata, 2012-2015)*

*About the Right to the City and Access to Urban Land.
Reflections on Recent State Interventions (Mar del Plata, 2012-2015)*

María Laura Canestraro**

Recibido: 6 de abril 2016
Aprobado: 8 de noviembre 2016

Resumen

El propósito del trabajo es problematizar la relación existente entre algunas intervenciones estatales recientes que viabilizan el acceso al suelo urbano y las múltiples dimensiones del derecho a la ciudad, analizando la implementación del Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar en Mar del Plata. A partir de las diversas controversias generadas en el proceso, se observa que si bien logra en parte garantizar el acceso al suelo, no sucede lo mismo respecto de la centralidad urbana ni de la participación en la toma de decisiones, componentes centrales del derecho a la ciudad. Sin embargo, si bien por el momento aquel parece más un principio programático que un derecho efectivamente garantizado, la reivindicación por su institucionalidad ha ido en ascenso y se ha logrado un progresivo reconocimiento desde lo normativo, en pos de una gestión democrática y participativa de la ciudad.

Palabras clave:

Políticas públicas urbanas
Acceso al suelo
Pro.Cre.Ar.
Derecho a la ciudad

Abstract

This paper's aim is to pinpoint problems with the prevailing relationship between a series of recent state interventions which foster the urban land access and the multiple dimensions of the right to the city, analyzing the enforcement of Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar in Mar del Plata. Taking into account the various sources of controversy generated in the process, it can be seen that such a program is partly able to guarantee access to land, but not to urban centrality or participation in decision-making, key elements of the right to the city. However, although for the time being that right resembles more a prescribed principle than an effectively guaranteed right, its institutional empowering has been rising and recognition in the regulatory framework has gradually been achieved in favor of a democratic and participatory city management.

Key words:

Public urban policies
Access to land
Pro.Cre.Ar.
Right to the city

* Este trabajo avanza sobre algunas reflexiones presentadas bajo el título "Políticas de acceso al suelo y derecho a la ciudad: ¿una relación posible?" en XI Reunión de Antropología del Mercosur, organizadas por la Universidad de la República (Uruguay). Montevideo, diciembre de 2015. De acuerdo con los datos disponibles, el análisis se centra en el período 2012-2015. A partir del 10 de diciembre de 2015, con la asunción del nuevo Gobierno nacional se redefinieron áreas de gestión y funcionarios a cargo. Recientemente se han anunciado diversas modificaciones en las líneas de crédito e implementación del programa.

** Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora Asistente del CONICET. Universidad Nacional de Mar del Plata. Dean Funes 3350, (7600) Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina, mlcanestraro@gmail.com

INTRODUCCIÓN

Durand-Lasserve (1997) sostiene que el acceso al suelo urbano constituye un factor decisivo en la integración a la ciudad, una forma de reconocimiento de ciudadanía. Sin embargo, advierte que existen vastas experiencias que sugieren que, en los hechos, más bien constituye un elemento de exclusión. Tal como han evidenciado diversos estudios, ya a lo largo de la década de 1990, en pleno auge de las reformas estructurales^[1], la informalidad en el acceso al suelo^[2] en las ciudades latinoamericanas pasó de ser excepcional a ser generalizada (Clichevsky, 2003; Fernandes, 2003). Frente a ello se definieron intervenciones estatales ex post, que tuvieron un limitado alcance y no lograron revertir el problema ni mucho menos prevenirlo. Más bien, se trató de una política curativa y no preventiva, que incluso reforzó el círculo perverso de pobreza-informalidad (Smolka, 2003).

En nuestro país, a partir del 2003 y en el contexto de un importante crecimiento económico post crisis del 2001, el mercado inmobiliario se caracterizó por un fuerte dinamismo debido a la confluencia de diversos elementos. Entre ellos, la expansión del sector de la construcción y del aumento de la demanda de suelo para nuevos usos y actividades; el aumento de la inversión del Estado en infraestructura, que valorizó el suelo urbano y transfirió significativas rentas a propietarios particulares; la persistencia de una concepción de la propiedad como reserva de valor, que reforzó un alza en los precios del mercado;

[1] Los principales instrumentos del paquete de reformas fueron la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Estado, un proceso que paralelamente se experimentó en otros países latinoamericanos. Entre sus elementos más importantes se destacaron el ajuste fiscal, las privatizaciones, la apertura comercial, la desregulación y la descentralización. Con ellas, la concentración y centralización de capital, la distribución crecientemente regresiva del ingreso, el desempleo, la exclusión, la economía del endeudamiento y de obtención de privilegios por parte del capital concentrado y la valorización financiera se convirtieron en moneda corriente (Notcheff, 1999).

[2] Este proceso ha sido debatido alternativamente -e incluso, de manera indistinta- alrededor de las díadas formalidad-informalidad; regularidad-irregularidad; legalidad-ilegalidad (Canestraro, 2013).

y la concentración de la oferta en productos de alta gama debido al aumento de la capacidad adquisitiva de sectores de ingresos medios-altos y altos, destacándose además por la reducida oferta de financiamiento hipotecario para sectores medios y medios bajos (CELS, 2015). Ello trajo consigo, un aumento de la inquilinización y una densificación de villas y asentamientos, que constituyen el único refugio posible para miles de familias. Así, aún considerando la relativa mejora en sus ingresos, los sectores medios y bajos siguieron encontrando dificultades para acceder al suelo y la vivienda (Kessler, 2014).

En vistas a atender esta demanda habitacional, se intensificaron las intervenciones estatales poniéndose en marcha diversos programas e iniciativas. A diferencia de la estrategia descentralizadora de la década de 1990^[3], con la nueva gestión se privilegió la centralización, redefiniendo las relaciones del Estado nacional con las provincias y los municipios, destacándose el diseño y la ejecución de operatorias masivas destinadas a viabilizar el acceso al suelo y la vivienda para sectores de menores ingresos y que además pretendieron atender las necesidades de empleo y del sector de la construcción. Las más relevantes fueron el Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) y el Programa de Emergencia Habitacional (PEH)^[4], sumado a otras iniciativas federales destinadas al mejoramiento de vivienda y provisión de infraes-

[3] En 1992, el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) se convirtió en un organismo descentralizado (Ley N° 24.130), en tanto su financiamiento pasó a ser parte de la reasignación de impuestos coparticipables, acordada entre el Estado nacional y las provincias. En 1995, el ente quedó bajo un nuevo marco legal: el Sistema Federal de Vivienda (Ley N° 24.464), constituido por aquel, los organismos provinciales (IPVs) y el Consejo Nacional de la Vivienda (Cuenya, 1997).

[4] De acuerdo con información disponible de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, para el período mayo 2003-septiembre 2015, se estiman en 1.218.800 las soluciones habitacionales desplegadas, que alcanzan aproximadamente a 5.484.600 de beneficiarios y que se hallan terminadas (75,02 %), en ejecución (23,73 %) o a iniciar (1,23 %). Concretamente, 9.124.415 terminadas (4.114.868 beneficiarios), 289.323 en ejecución tanto en programas federales como otros (1.301.954 beneficiarios) y 15.062 a iniciar. Disponible en <http://www.vivienda.gob.ar/> [consultado el 01 de abril de 2016]. Aquí nos interesa centrarnos en aquellas que proveen suelo.

estructura como el Programa Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica (PROMHIB), el Subprograma Federal Mejoramiento de Viviendas (“Mejor Vivir”) y el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), entre otros^[5]. En este contexto, en 2012 se crea el Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar), que constituye una novedosa política de acceso al suelo y la vivienda para los sectores medios que, hasta ese momento, habían quedado por fuera de las operatorias masivas de los últimos años.

En consonancia con este derrotero de habitar la ciudad, la problemática del derecho a la ciudad, que originariamente planteara Henry Lefebvre^[6] en 1968, resurge con énfasis tanto desde el campo académico y de los movimientos sociales, como del de las políticas públicas, que recogen varios de los postulados centrales y los (re)interpretan poniendo en tensión algunos de los ejes que vertebran la noción originaria. Emerge así un concepto ambiguo e indistintamente utilizado tanto por agendas progresistas como conservadoras y antidemocráticas (Pérez Ahumada, 2015).

En este marco y atendiendo a que, como planteamos anteriormente, el acceso al suelo urbano constituye una forma de reconocimiento de ciudadanía, pretendemos problematizar la relación existente entre este tipo de intervenciones estatales recientes y las múltiples dimensiones implicadas en la garantía del derecho a la ciudad. Con ese propósito, a continuación, señalaremos los ejes centrales del actual debate en torno al derecho a la ciudad, sin pretensión de exhaustividad sino más bien de dejar instaladas algunas inquietudes emergentes. Luego, describimos la dinámica de acceso al suelo en Mar del Plata^[7] y, tomando como unidad de observación la implementación del Pro.Cre.Ar en la ciudad,

[5] Los primeros financiados con fondos del Estado nacional, el último con aportes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

[6] *Le Droit à la ville*, Paris, Anthropos.

[7] Es la ciudad cabecera del Partido de General Pueyrredon y se encuentra al sudeste de la provincia de Buenos Aires (Argentina). Tiene una superficie de 79,48 km² (7.948 ha) y una población de 593.337 personas (Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010).

analizamos las características principales que asume en el caso estudiado. En ese marco, nuestras principales preguntas giran en torno a, ¿qué dimensiones de derecho a la ciudad hay en disputa?, ¿qué actores emergen?, ¿qué elementos recoge esta intervención estatal?, ¿transforma, limita y/o reduce lo demandado?; en definitiva, ¿en qué medida las políticas de acceso al suelo diseñadas en los últimos años coadyuvan al ejercicio del derecho a la ciudad?

SOBRE EL DERECHO A LA CIUDAD: (RE)VISITANDO CONCEPTOS

La cuestión del derecho a la ciudad, que originariamente definiera Lefebvre, fue revisada y revisitada por numerosos científicos sociales. Hoy se encuentra a la orden del día en los estudios urbanos y aquí recuperamos algunos autores que la han problematizado.

En su origen, el concepto remite al impacto negativo que aquel observa en las ciudades regidas por economías capitalistas, convertidas en mercancías al servicio de la acumulación privada. La producción del espacio capitalista barre con la ciudad anterior, dejando lugar a la hegemonía del valor de cambio. Así, “la ciudad, que era ‘una obra’ que unificaba lenguajes, códigos y tejidos sociales comunes, se convierte en ‘un producto’: ‘la comunidad se desvanece, el vecindario se desmorona’” (Costes, 2011, p. 91). Lefebvre se preguntaba si acaso la ciudad podía recuperar su capacidad para la integración y participación cuando habían sido casi totalmente eliminadas y concluía en que era la clase trabajadora la que, por entonces, principal víctima de la segregación socio-espacial, debía encabezar ese proceso de cambio. En ese camino, llegaría el fin de la ciudad industrial y el advenimiento de una nueva realidad urbana (Costes, 2011).

El pensamiento lefebvriano y el concepto de derecho a la ciudad, centralmente definido como derecho a construir una ciudad y sociedad no capitalista, tuvo una trayectoria zigzagueante (Molano, 2015). Mientras que por momentos estuvo en el olvido, en los últimos años se ha renovado el interés por el tema tanto desde

los movimientos sociales como desde el campo académico y de las políticas públicas urbanas, que recogen algunos de los postulados centrales y los (re)interpretan, contradiciendo incluso algunos de los ejes que vertebran el concepto originario. En este debate emergente, que se produce centralmente en los países del Norte, algunos autores recuperan el concepto lefebvriano como oportunidad para crear espacios de democratización de las opiniones (Costes) y otros menos optimistas advierten acerca de la reapropiación burguesa del mismo (Merrifield) e, incluso, la cooptación y despolitización del proyecto lefebvriano por parte de gobiernos y organizaciones no gubernamentales que desconocen las implicancias del análisis original y utilizan en beneficio propio (Goonewardena) (citados en Molano, 2015). Por su parte, Harvey (2008) plantea que el derecho a la ciudad es más que la libertad de acceder a los recursos urbanos, en tanto se trata de un proceso de transformación del hombre, que se produce en simultáneo a la transformación de la ciudad. Por eso mismo, es un derecho común –antes que individual–, dado que “esta transformación depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización” (Harvey, 2008, p. 23). Además, Harvey sostiene que en términos políticos el derecho a la ciudad es un significativo vacío, en tanto su cualidad referencial no tiene a priori una definición específica sino que depende de quiénes le otorguen un contenido específico (citado en Pérez Ahumada, 2015).

En este contexto, Sousa Santos (citado en Schiavo et al., 2015) considera que existe una disonancia entre la teoría crítica socio-política y las prácticas: mientras que la producción académica se desarrolla mayoritariamente en el Norte global, las iniciativas colectivas –sean organizadas o espontáneas–, suceden en el Sur global. Si profundizamos en el debate latinoamericano encontramos algunos estudios recientes (Carlos, 2005; Pérez, 2014; Pérez Ahumada, 2015) que resultan relevantes para el objetivo que nos hemos planteado.

En ese recorrido, el trabajo de Carlos (2005) manifiesta su preocupación por la ideologización del proceso que supone reflexión intelectual, movilización social y definición de políticas públicas –disímiles, divergentes, no confluyentes–, y remite a los tres planos implicados en la discusión sobre el derecho a la ciudad: el de la *práctica socio-espacial*, el del *Estado* y el del *conocimiento*. Desde la *práctica socio-espacial*, emergen los movimientos sociales: algunos orientados a la urgencia (vivienda, empleo); otros, cuestionando las políticas públicas y de planificación; e incluso, criticando la existencia de la propiedad del suelo urbano. Se pone en jaque la contradicción fundamental de la producción del espacio urbano: su producción social y su apropiación privada. Además del espacio privado, el acto de habitar involucra una relación con los espacios públicos, para el encuentro, la sociabilidad. Sin embargo, dice Carlos, estos usos se ven restringidos por las necesidades de la reproducción ampliada del capital, que penetra sometiendo lugares a su funcionalización. En este contexto, la práctica del habitar visibiliza la separación/disociación de los elementos de la vida, en donde espacio y tiempo aparecen entrecortados, en fragmentos, por actividades divididas y circunscriptas. El derecho a la ciudad surge como necesidad, como negación de la fragmentación, de la imposibilidad de los habitantes de hacer uso de la ciudad, “demostrando la necesidad de la transformación radical de la ciudad que aparece y es vivida como pérdida y privación, extrañamiento y caos” (Carlos, 2005, p. 3).

En el plano del Estado, se define la planificación a través de las políticas. Tomando como ejemplo el proceso de elaboración del Estatuto de la Ciudad, Carlos sostiene que se entiende el derecho a la ciudad como “el derecho a la vivienda más servicios”, desde una acepción simplista del habitar que limita su dimensión plena. Otras veces se asume como el acceso “a una mejor calidad de vida”. Ello se debe a que el derecho a la ciudad se vincula con lo que el Estado está dispuesto a ceder para la gestión de la ciudad, teniendo así un entendimiento limitado del concepto. Bajo ese discurso, se esconde

que este tipo de procesos no sucede sin la cooperación de los movimientos urbanos, que supeditan sus intereses a los del Estado y además que la producción del espacio gana un carácter estratégico, en donde el Estado logra imponer relaciones de producción a la sociedad a través de la dominación del espacio. Es ese proceso, el ciudadano se convierte en consumidor, de mercancías o de servicios públicos.

En el plano del conocimiento, del saber técnico, se analizan estos procesos y se generan las bases para la realización de la dominación del Estado. Sobre este conocimiento es que se funda el discurso político, reforzando la capacidad estatal en la intervención y gestión. El problema es que al llevar el debate al interior del Estado, aquel permea con su racionalidad y planificación, eliminando el sentido social de los movimientos urbanos para llevarlos al plano de lo político y en él, hacer posible la manipulación. De allí que Carlos (2005) refiera a la utopía de la gestión democrática de la ciudad, cuando a través del derecho a la ciudad como categoría teórica se pueden desmitificar los discursos, haciendo posible la elaboración de un proyecto que dé respuesta a las carencias, pensando transformaciones que permitan la existencia humana por sobre el mercado y los intereses de los segmentos que sustentan al Estado.

También Pérez analiza el problema del derecho a la ciudad postulándolo como componente central de la democracia de la ciudad; es decir, de “la capacidad de la configuración y funcionamiento urbanos de incorporar de manera equitativa a todos los grupos sociales que en ella residen” (Pérez, 2014, p. 1) Desde esa perspectiva, el derecho a la ciudad se disputa en dos dimensiones: el *derecho a los satisfactores* (suelo, vivienda, servicios, etc.) y el *derecho a la centralidad*, a gozar de la totalidad de la riqueza que supone una ciudad. El primero de ellos se basa en la contradicción entre mercantilización y acceso, que se define entre la necesidad de configurar una demanda solvente que se subordine al mercado -y, con ello, a las relaciones de reproducción del capital- ; y la existencia de procesos de desmercan-

tilización que habilitan, aunque sea de manera parcial, el asentamiento en la ciudad a partir del sometimiento, no al mercado, sino a las relaciones del poder que lo legitiman (Pérez, 2014).

En tal sentido, dice Pérez, la noción se relaciona contradictoriamente con dos aspectos estructurales de la urbanización capitalista: la tendencia a su plena mercantilización y la apropiación privada del suelo. Si bien dentro de estas limitaciones estructurales se ha desplegado, por medio de políticas públicas redistributivas, la inclusión en el acceso al suelo y a los demás componentes del hábitat urbano, tal reversión ha impulsado una creciente mercantilización y/o re-mercantilización de la producción de la ciudad, que resulta tanto en la continuidad de las dificultades de acceso para la población de ingresos medios y bajos; como de la posesión de suelo urbano que se incorpora a nuevos procesos de producción orientados a la obtención de ganancias –tales como la renovación, la gentrificación, etc.- (Pérez, 2014).

Este mismo autor introduce la cuestión de clase en el análisis del derecho a la ciudad al indagar sobre diversos conflictos urbanos que movilizan a sectores populares y clases medias de la ciudad de Buenos Aires. Allí, distingue dos tipos de actores que demandan derecho a la ciudad: actores *solventes*, que son sectores medios -clase media tradicional y media alta-, que se movilizan desde situaciones de inclusión que son significadas como deterioros del ejercicio de ese derecho, y que tienden a sostener demandas “conservadoras” que apuntan al mantenimiento del orden existente; e *insolventes*, sectores populares –que incluye a grupos sociales que no logran su reproducción por medio de las condiciones mercantiles, tanto respecto del mercado de trabajo como de bienes de consumo–, que se hallan en condición de exclusión socioeconómica del derecho a la ciudad; y que apuntan a modificar ese orden y cuyas demandas pueden ser consideradas como “progresistas” (Pérez, 2014).

Recientemente, se destaca el trabajo de Pérez Ahumada (2015) quien introduce en el debate el concepto de *ciudadanía urbana*, sustentado

en los principios de consideración de la ciudad como posesión común primaria, por sobre el Estado-nación y de la creciente importancia del habitar como criterio central de membresía política. Recogiendo los ejes centrales del legado lefebvriano, Pérez Ahumada expresa que el derecho a la ciudad implica el derecho a la *apropiación* –usar, habitar y representar el espacio–, y el derecho a la *participación* –controlar el proceso de toma de decisiones en la producción social del espacio–. Supedita a este último el derecho a la centralidad urbana: la creación de una estrategia que posibilite una vida urbana, en donde lo urbano –entendido como lugar de encuentro y prioridad de valor de uso–, encuentra su base morfológica y su realización practico-material (Pérez Ahumada, 2015). En ese recorrido sobre el concepto, destaca además que el derecho a la ciudad lefebvriano emana de prácticas de transformación social llevadas a cabo en la cotidianidad y, por tanto, es un derecho colectivo, no relativo a nuestra condición humana.

Si a los fines analíticos pasamos del debate teórico al plano de las iniciativas colectivas –que en sentido estricto es difícil separar–, observamos que en toda América Latina se destacan algunos hitos relativos a la materialización del derecho a la ciudad, encabezados por movimientos sociales en articulación con diversos niveles estatales y el campo académico. En 2004, se realizó el Foro para las Américas, en la ciudad de Quito, donde un conjunto de organizaciones sociales, profesionales, académicas, etc. formularon la “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad”, que gira en torno a tres ejes: a) el ejercicio pleno de la ciudadanía; b) la gestión democrática de la ciudad; y c) la función social de la propiedad y la ciudad. A este Foro le sucedieron otras iniciativas similares, como el debate “Políticas urbanas y el derecho a la ciudad”, organizado en 2005 por la UNESCO en colaboración con UN-Habitat”, o la publicación en 2010 de “Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias” por parte de Habitat International Coalition, que reúne una serie de artículos vinculados a la problemática

del derecho a la ciudad, tanto desde lo teórico como en relación a su efectivo ejercicio.

Concomitantemente, se produjeron diversas experiencias que confluyeron en la sanción de diversos instrumentos normativos, destacándose especialmente los casos de Brasil y Colombia. En Brasil, la aprobación de la Ley Federal N° 10.257 en 2001, conocida como el “Estatuto de la Ciudad”, que postula un viraje en la comprensión e interpretación del marco jurídico, consagra nuevos derechos colectivos. En el caso de Colombia, la novedosa normativa, plasmada en la Ley N° 388 de 1997, estipula diversas regulaciones en el valor del suelo para beneficiar a la comunidad en su conjunto. En Argentina, se destaca la constitución del “Movimiento por la Reforma Urbana en Argentina” que realiza su primera declaración el 3 de octubre de 2005 y promueve la organización de un espacio colectivo y pluralista que lleve adelante la lucha por la reforma urbana^[8]. Entre sus adherentes se encuentra un amplio espectro de organizaciones sociales de base territorial, instituciones sin fines de lucro, cooperativas, universidades públicas, organismos estatales en diferentes niveles, parlamentarios y organismos internacionales en la Argentina. Ello deriva, en 2009, en la creación de “Habitar Argentina. Iniciativa multi-sectorial por el derecho a la Tierra, la Vivienda y el Hábitat”, un espacio que se constituye con el objetivo de generar un marco normativo que garantice el derecho a la vivienda, la tierra y el hábitat para todos.

Desde allí recientemente se ha constituido el “Consenso Nacional para un Hábitat Digno” que exige el cumplimiento de una serie de principios desde una perspectiva de derechos: a saber: 1) principios rectores para el diseño e implementación de políticas territoriales integrales; 2) políticas públicas de regulación y redistribución de rentas en los mercados de suelo; 3) regulación del mercado de alquileres; 4) producción social

[8] Incluye entre otros: la protección legal del derecho a la vivienda y a la ciudad, el derecho a la regularización, la derogación del delito de usurpación, la democratización del acceso a los servicios públicos y el acceso a las áreas centrales urbanas.

del hábitat; 5) seguridad en la tenencia y regularización de tierra urbana y rural; 6) procedimientos democráticos en casos de desalojos; 7) seguridad democrática para un hábitat digno; 8) participación y acceso a la información; y 9) acceso universal a los equipamientos sociales y servicios básicos (CELS, 2015). También desde Habitar Argentina se impulsaron diversos proyectos de ley ligados a Ordenamiento Territorial, Vivienda y Producción Social del Hábitat, Regularización Dominial y Regulación de Desalojos. Todos ellos fueron presentados a partir de 2011 y luego en 2013, al perder estado parlamentario, quedando nuevamente en esa situación. Actualmente, se está debatiendo su reimpulso.

En este contexto, se destaca en 2012 la sanción de la Ley N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, de la provincia de Buenos Aires, que tiene como propósito la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable a partir de cuatro principios rectores: el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad, y el reparto equitativo de cargas y beneficios.

Tal como se describe en sucesivos artículos de la Ley (Capítulo II, arts. 10 al 14), estos suponen:

- ~ 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;
- ~ 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;
- ~ 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;
- ~ 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. Incluso en uno de sus artículos^[9] menciona la utilización de bienes del dominio del Estado provincial, previendo disponer de tierras para el Pro.Cre.Ar.

INTERVENCIONES URBANAS RECIENTES

LA PROBLEMÁTICA DEL ACCESO AL SUELO EN MAR DEL PLATA

La problemática del acceso al suelo urbano constituye uno de los ejes nodales del desarrollo urbano de la ciudad de Mar del Plata. Como ha señalado Irigoien (1991), su fundación misma en 1874 se incluye dentro del fenómeno generalizado de los negocios de tierras a urbanizar. Tal impronta no sólo caracterizó su origen sino que la dinámica misma de su urbanización se vinculó estrechamente con la producción y concentración de suelo urbano (Fernández et al., 1996; Mariano, 2000; Núñez, 2000). Desde entonces, y hasta avanzadas las primeras décadas del siglo, hay una importante incidencia de propietarios en la subdivisión y venta de tierras y generación de nuevos polos de urbanización (Mariano, 2000), incluso anticipándose a los procesos de asentamiento de la población (Núñez, 2000)^[10].

Como señala Núñez (2000), entre las décadas de 1930 y 1960, los sectores populares pudieron acceder al suelo bajo diversas formas: en primer lugar, a través de la subasta y el alquiler de tierra; y en segundo lugar, mediante la compra de lotes

[9] Artículo 8, Lineamientos generales. Inciso h: "Atender la refuncionalización, rehabilitación y adecuación normativa de inmuebles fiscales aptos para finalidades de uso social y colectivo, en particular la provisión de suelo fiscal a los fines de su incorporación al Programa PRO.CRE.AR creado por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 902 de fecha 12 de junio de 2012, exceptuando a los bienes incorporados de la aplicación del Decreto-Ley 8.912/7".

[10] 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).

en mensualidades, aunque lo hicieron en zonas sin infraestructura de servicios ni aptas para la residencia. A partir de 1970 se desarrollaron diversas formas de hábitat popular en pequeños lotes adquiridos con financiamiento, aunque en condiciones deficitarias -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, predominando los conjuntos habitacionales financiados tanto por el Banco Hipotecario Nacional como por el Fondo Nacional de la Vivienda. Tal como ha señalado Guardia (2009), 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 y reforzando el proceso de valorización anteriormente señalado. Sin embargo, dicha producción no pudo contrarrestar el creciente déficit habitacional de la ciudad y, en paralelo, fueron emergiendo diversos asentamientos, tanto en tierras privadas como fiscales cuyo crecimiento ha sido significativo en los últimos años^[11].

De manera progresiva, las principales formas de acceso al suelo -compra de lotes en mensualidades, acceso a vivienda de interés social y ocupación de tierras-, supusieron progresivos procesos de menor integración a la ciudad que confluyeron en una expansión de la periferia como "zona reservada" a los sectores de bajos recursos. Un elemento central en esta dinámica fue la aprobación, en 1977, del Decreto-Ley de Uso de Suelo N° 8.912 de la provincia de Buenos Aires, que fijó 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

[11] Si bien no existe un registro sistemático sobre el tema, se ha creado un Registro de Villas y Asentamientos en el marco de la implementación de la Ley provincial de Acceso Justo al Hábitat que progresivamente ha relevado diversos casos (<http://www.sstuv.gba.gov.ar/idehab/>). Por su parte, en 2013, un relevamiento realizado por la Asociación Civil Un Techo para mi País, registró en el Partido de General Pueyrredon 32 asentamientos, habitados por 10.635 familias, lo que lo convertía en el partido con más asentamientos de la zona de la costa atlántica.

otros. Ello trajo consigo un doble efecto: el encarecimiento de la tierra y, consecuentemente, la emergencia de loteos clandestinos e irregulares, en tanto no existía una demanda solvente para ello (Clichevsky, 1997). Lo paradójico es que la mayoría de la producción normativa realizada a posteriori se ha sustentado en excepciones al Decreto-Ley 8.912 -no sólo legitimando su trasgresión- por ejemplo, en el caso de aprobación de loteos que quedaban por fuera de aquella-, sino legalizando su excepcionalidad. En tal sentido, Clichevsky (1997) señala que hasta la década de 1990 no existió una política urbana explícita vinculada a la problemática del suelo urbano^[12].

En el caso de Mar del Plata, se destacó la creación del Banco Municipal de Tierras, en 1991, con el objetivo de promover la movilización de tierras de origen público (Ordenanza N° 8.442). Sin embargo, su limitado margen de acción ha quedado restringido al cumplimiento de leyes vinculadas a escrituraciones gratuitas (Ley N° 10.830), aprobaciones de loteos y subdivisiones por excepción (Decreto N° 2.210/80 y N° 3.736/91), transferencia de tierras privadas al municipio a cambio de la condonación de deudas de particulares (Ley N° 11.622), etc. Las políticas de suelo más importantes de la década de 1990, como el Pro-Tierra y el Programa Arraigo, no fueron implementadas exitosamente en la ciudad^[13]. Incluso si bien las políticas de regularización se erigieron como vedettes de la política habitacional, las sucesivas postulaciones que se hicieron para lograr su ejecución no

[12] Si bien se produjeron diversas modificaciones constitucionales con la reforma en 1994, éstas se subsumieron al derecho a la vivienda -que ya estaba incluido en el artículo 14 de la Constitución de 1853-, pero ahora adquiere otra dimensión a partir de la adhesión a diversos tratados internacionales (por ejemplo, el Pacto de San José de Costa Rica), alcanzando así status constitucional, pero no problematizaron en la cuestión del acceso al suelo.

[13] En relación al Pro-Tierra, las particularidades históricas del mercado de tierras, 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 diagnóstico y recomendaciones para su ejecución en la zona, pero que finalmente logró concretarse sólo en una experiencia a pequeña escala (Fernández et al. 1996).

alcanzaron su cometido^[14].

Recién entrada la década siguiente, en el contexto de reactivación de la política habitacional, tal como describiéramos anteriormente, se destaca la ejecución del Programa Dignidad y del Programa Federal de Construcción de Viviendas. En este último, a diferencia de la producción masiva de las décadas anteriores, la provisión de tierra mayoritariamente ya no corrió por cuenta del Estado sino de los privados que la ofertaron incluida en proyectos integrales, bajo la modalidad Tierra y Proyecto Urbano^[15]. En el proceso de ejecución del Dignidad, destinado a la relocalización de la Villa de Paso, se produjo la toma de uno de los predios de 145 viviendas en construcción ubicado en el barrio El Martillo, por parte de aproximadamente 300 vecinos del barrio Pueyrredón, quienes reclamaban la adjudicación de planes habitacionales^[16]. Luego de un violento desalojo

[14] En 1994 y en 2002 se realizaron propuestas para ejecutar el PROMEBA, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Sin embargo, ninguna de las zonas fue seleccionada para su ejecución. Finalmente, en 2010 se definió la intervención en los barrios Las Heras y Parque Palermo, para la realización de obras de infraestructura (red de agua potable, alumbrado público, sistema de desagües pluviales, red vial y la red peatonal).

[15] La mayor producción se realizó en los barrios Bosque Grande y Belisario Roldán. En este último caso, se determinó la existencia de vicios en la construcción (materiales utilizados, terminaciones varias, etc., que incluyeron hasta la caída de un ciellorraso a poco meses del “estreno” de la vivienda) y del incumplimiento en la dotación de infraestructura de servicios y equipamiento comunitario (principalmente, escuelas y salas de salud), y que estaba previsto en los pliegos de licitación de las obras y debía ser concretado antes del traslado de los habitantes al lugar, entre otras cuestiones, aparecían como los problemas centrales. Por ello, en 2010 un grupo de vecinos realizó una denuncia ante la Fiscalía N° 1 de Delitos Económicos.

[16] El 15 de enero de 2009, varias de las familias que habían ocupado algunas viviendas del predio El Martillo en marzo de 2008, y ante la falta de respuesta gubernamental, volvieron a hacerlo. A partir de ello, generaron diversas prácticas autogestivas: finalización de las viviendas, apoyo escolar, talleres, etc. En esta resistencia fueron acompañados por una red de apoyo, integrada por organizaciones sociales, estudiantiles, culturales, etc. En abril de ese mismo año, la justicia local ordenó el desalojo, que se tradujo en un represivo hecho, que incumplió la mayoría de las garantías de estos procesos y que dejó en situación de calle a 54 familias. Finalmente, ello devino en un proceso organizativo que pugna por la garantía del derecho a la vivienda y que ha instalado la problemática en la esfera local como no había sucedido en los años precedentes, promoviendo además proyectos vinculados a la satisfacción de otras necesidades cotidianas (alimento, trabajo, etc.).

y a partir de la vinculación con diversas organizaciones sociales, “Los Sin Techo”, tal como se autodenominó el colectivo, marcaron un punto de inflexión en torno a la lucha por el derecho a la vivienda en la ciudad y generaron un proceso autogestivo que aún hoy persiste.

En este proceso, el contexto nacional de los últimos años no es ajeno a la dinámica urbana marplatense. Las políticas urbanas se han orientado hacia la construcción de equipamientos de jerarquía, a la recualificación de centros comerciales y la puesta en valor del frente marítimo, a través de la privatización y concesión de espacios públicos; y la refuncionalización de zonas estratégicas. Se destaca además la construcción de emprendimientos de categoría para sectores de altos ingresos en zonas centrales, el desarrollo de barrios privados en zonas periurbanas; y la retención de tierra vacante especulativa. Como contrapartida, se produce un déficit de suelo urbano y vivienda para sectores sociales medios y bajos, un aumento de la inquilinización, un crecimiento de la población que habita en villas y asentamientos y, con ello, un marcado proceso de conurbanización de la ciudad, caracterizado por la expulsión intraurbana hacia la periferia. 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. Sin embargo, su implementación no deja de presentar una diversidad de controversias que merecen ser debatidas, tomando la cuestión del derecho a la ciudad como clave de lectura.

LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRO.CRE.AR

Sancionado a partir del Decreto Nacional N° 902/2012, y bajo la figura de fondo fiduciario, el Pro.Cre.Ar se plantea 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”, a través de diversas líneas de crédito hipotecario. En su inicio,

a nivel nacional, se proyecta la gestión de 400 mil créditos destinados a la construcción, ampliación, terminación y refacción de viviendas, como así también para la adquisición de viviendas en el marco de desarrollos urbanísticos^[17]. Posteriormente, se añaden otras dos modalidades: la compra de viviendas a estrenar, primero; y la compra de terreno y construcción.

En este esquema, el principal aportante es el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) que además cuenta con bienes inmuebles transferidos, mayoritariamente controlados por la Agencia de Administración de Bienes del Estado; es decir, que dispone de suelo público para sus fines o cuya urbanización eventualmente podría financiar (Socoloff et al., 2013). Sin embargo, tales tierras no son de utilización inmediata en función de su situación catastral y las tareas de reacondicionamiento necesarias previas a la construcción; por ello en un principio se priorizó a las familias con terrenos propios (Lozano et al., 2012).

Las decisiones sobre el fondo son adoptadas por un Comité Ejecutivo compuesto por diversas autoridades nacionales, entre las que la ANSES ocupa un lugar relevante. Sin embargo, el fondo es administrado por el fiduciario –el Banco Hipotecario S.A.–, cuyo principal accionista es el grupo económico Inversiones y Representaciones S.A. (IRSA S.A.) (Socoloff et al., 2013). Para acceder al programa es necesario tener un empleo formal, tomándose el total de los ingresos del grupo familiar o pareja conviviente para calificar en algunos de los rangos de crédito que se

[17] En nuestra ciudad, esta modalidad no estuvo 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 opusieron a ello, se detuvo el inicio de las obras (Canestraro, M.L. 2015b). A principios de 2015, se presentó en el HCD un proyecto para destinar los terrenos de la denominada “Colonia Alfonsina Storni” para tal fin. Sin embargo, si bien no se avanzó de manera más firme, los vecinos del sector manifestaron su oposición al mismo, tanto en función del supuesto impacto ambiental negativo que tendría la construcción de viviendas en el lugar como del cumplimiento del destino para el cual las tierras fueron donadas.

establecen (Lozano et al., 2012). Los beneficiarios del programa se seleccionan por sorteo, a través de la Lotería Nacional^[18].

En Mar del Plata, apenas transcurridos dos meses desde la sanción del Pro.Cre.Ar, se estimó que existían más de 400 grupos familiares inscriptos para las diversas líneas de crédito. A casi dos años de su creación, el entonces titular de la ANSES manifestó que Mar del Plata era la “ciudad récord en Procrear de la Argentina”, donde mayor cantidad de créditos para la construcción de vivienda se estaban efectivizando^[19]. En ese contexto, la dimensión adquirida por la modalidad de compra de terreno y construcción^[20] puso 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. Con ese trasfondo, rápidamente surgieron diversas dificultades que los beneficiarios han venido sorteando para concretar la compra de un terreno, en virtud no tanto de la escasez sino de los elevados precios a los que trepó el suelo accesible, que han llegado a triplicarse^[21]: “Uno de los problemas es que un terreno que costaba 6.000 dólares antes del sorteo -a valor dólar de inmobiliaria, es decir, un término medio entre el “blue” y el oficial-, ahora cuesta mucho más y en base a una cotización arbitraria de la propia inmobiliaria. Algunas cotizan el dólar a 13

[18] Al inscribirse, el sistema da un número de grupo y orden. El orden es aleatorio y el grupo es de acuerdo a algunas características de los beneficiarios. Uno de los criterios es territorial, que todos tengan la misma oportunidad de ingreso al grupo de forma simultánea; el otro, es que estén contempladas todas las múltiples situaciones económicas y sociales de la zona. El único que tiene intencionalmente una mayor probabilidad de salir sorteado es la gente con discapacidad, que se encuentra ponderado.

[19] “Mar del Plata es récord en los planes Procrear”. Diario La Capital, 07-05-14.

[20] En un principio los beneficiarios deben “salir al mercado” a encontrar un lote viable de ser comprado en un valor que no supere los \$ 150 mil, que dista del precio al que se cotiza la mayoría de la oferta. Luego, al avanzarse en la compra de suelo a urbanizar por parte de los municipios y/o el Programa, aparecen ciertos matices en el proceso.

[21] “Triplican precios de terrenos para construir viviendas tras la implementación del Procrear”. Diario La Capital, 08-04-14.

pesos o más (...) No hay un parámetro lógico de cuánto cuesta el metro cuadrado”, señaló uno de los beneficiarios en ocasión de reunirse con concejales^[22]. En esa misma línea, P. Madeira, por entonces jefe de la Unidad de Atención Integral Mar del Plata Sur de ANSES y referente del Pro.Cre.Ar en la ciudad, sostuvo que “en la zona Sur de la ciudad donde antes del sorteo el terreno salía 40 mil, 60 mil pesos y pasaron a valer más de 200 mil. Zonas donde no está el ejido urbano, no está la traza de la calle, es pasto y donde el único motivo es una especulación inmobiliaria”^[23]. Si bien se ofrecían en el mercado lotes a menor valor, éstos no servían para tramitar el crédito, ya que no cumplían con todos los requisitos legales: tenían boletos de compra-venta pero no escritura, estaban en zonas inundables, etc.

Frente a tales dificultades, el entonces intendente G. Pulti declaró la existencia de tierras municipales viables de ser destinadas al Programa. Con ese propósito, el Municipio firmó un convenio con la ANSES para poner a disposición terrenos factibles de ser utilizados para la construcción de viviendas, previendo la adquisición de aproximadamente 800 parcelas, en una primera etapa, para alcanzar un total de 3 mil posteriormente. Asimismo, se llamó a una licitación para la presentación de oferentes de terrenos aptos para el loteo^[24], e incluso se planteó que en el caso de aquellos que carecieran de servicios y, en sentido estricto, no pudieran ser loteados, se trabajaría “en generar esa infraestructura y como compensación se cederán tie-

rras y así habrá más suelo urbano”^[25].

A mediados del mes de agosto de 2014, G. Pulti y D. Bossio anunciaron la decisión de poner 1.800 lotes, algunos de ellos fiscales, a disposición de los beneficiarios. A partir de allí, se aprobaron varias ordenanzas tendientes a establecer convenios de colaboración e iniciativas conjuntas entre el Pro.Cre.Ar y el Municipio. Entrás ellas, se destacó la creación del Fondo Municipal de Tierras para el Pro.Cre.Ar en el ámbito de la Secretaria de Planeamiento Urbano (Ordenanza N° 21.930) y la identificación preliminar de un conjunto de parcelas viables de ser adquiridas por el Fideicomiso del Programa (Ordenanza N° 21.923), que en algunos casos requirieron de la aprobación de diversas ordenanzas para concederles a aquellas zonas los indicadores urbanísticos que admitieran su uso residencial. Asimismo, la Ordenanza N° 22.041 que, en el marco del convenio de colaboración, prevé la compra de tierra a través del Fondo Público “Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat” previsto en la Ley Provincial de Acceso Justo al Hábitat, que anteriormente mencionáramos, que en su artículo 17 establece la implementación del Programa Lotes con Servicios. Desde allí, se incorpora luego al patrimonio del Fondo Fiduciario Pro. Cre.Ar, que paga su valor a la Subsecretaria Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la Provincia, autoridad de aplicación de la Ley.

Hacia fines de noviembre de ese mismo año se efectivizó la primera compra de terrenos en los Barrios Ameghino (188), Feliz (107) y El Martillo (184) (Plano 1). Se trató de 479 lotes distribuidos en tres predios adquiridos por el Programa a privados, a través de un concurso público. En un principio se habían incluido también 80 lotes que eran de dominio municipal, en su mayoría en la zona sur, pero luego se descartaron. Por tanto, aquella ordenanza fue desestimada y la injerencia del Municipio se limitó a la selección de la tierra y la ejecución de la infraestructura básica (apertura de calles, nivelaciones, las redes

[22] Gacetilla de Prensa difundida por el Concejo Deliberante el 15/01/2014. Los vecinos además adelantaron que presentarían una nota en la Defensoría del Pueblo de General Pueyrredon, solicitarían una entrevista con el Intendente y también el uso de la Banca 25 en el Cuerpo Deliberativo.

[23] Entrevista personal, 02/09/2015.

[24] La ANSES también firmó un acuerdo de precios con empresas 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, se amplió en un 30 % los montos de los créditos a solicitar para sus distintas líneas, conjuntamente con una actualización de los ingresos familiares necesarios para acceder a los mismos.

[25] “General Pueyrredon, primer municipio en ceder terrenos para viviendas del ProCreAr”, Diario El Atlántico, 22-11-2013

de agua y cloacas a través de obras sanitarias).

Los lotes adquiridos tuvieron como destino a aquellos beneficiarios que ya hubieran salido sorteados y estuvieran tramitando su crédito en la línea de compra de terreno y construcción, y aún no hubieran podido concretar su compra. En el último sorteo, realizado en el mes de febrero de 2015, se incluyeron aquellos lotes^[26]. Sin embargo, se ha planteado la paradoja de que varios de los beneficiarios han rechazado la propuesta, sea tanto por la localización considerada periférica como por quienes habitan el barrio, a partir de la construcción de estereotipos que tienden a descalificarlos (generalmente,

[26] Con esta modalidad, en vez de comprarse el lote a un privado, se lo compra directamente al Pro.Cre.Ar, que prevé un tope de financiación de 150 mil pesos. Los costos de infraestructura los asume tanto el municipio como los vecinos; en este último caso, se les prorrotea en el costo total del lote.

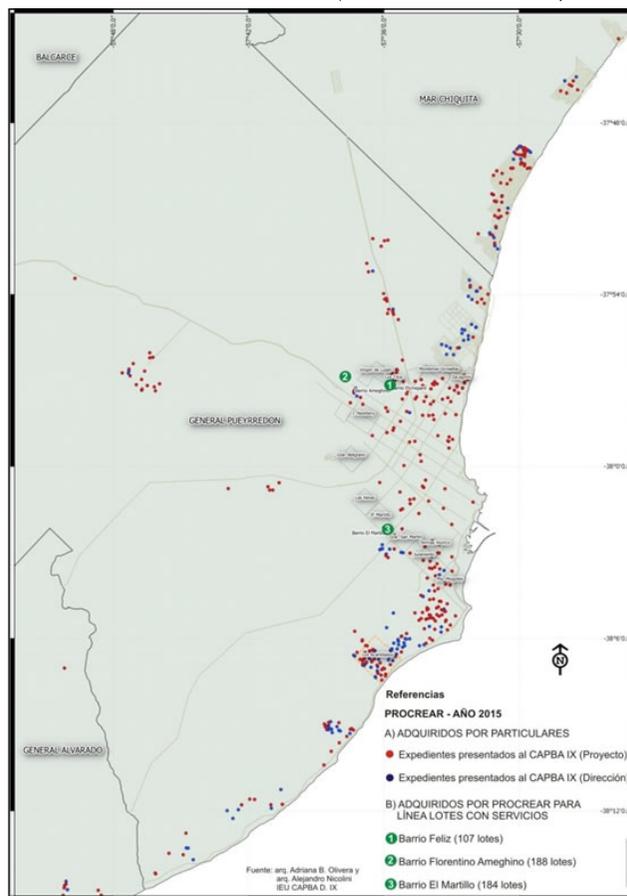
ligados a la inseguridad).

De acuerdo con las fuentes consultadas^[27], tal como puede observarse en el Plano 1, la mayoría de los lotes adquiridos por los beneficiarios de la línea “terreno y construcción”^[28] se ubican en zonas periurbanas, en donde la infraestructura de servicios es deficitaria y carecen de equipamiento de consumo colectivo (salas de salud, escuelas, etc.).

[27] Información periodística, avisos clasificados de terrenos disponibles y encuesta a beneficiarios. Estos últimos se viabilizaron a través de la red social Facebook, en donde se han creado grupos de intercambio entre los postulantes y ganadores de los sucesivos sorteos. También se consultó el monitoreo que realizó el Instituto de Estudios Urbanos del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires (CAPBA, Distrito IX) sobre la actividad profesional de arquitectos y maestros mayores de obra en las diversas líneas del Pro.Cre.ar.

[28] De acuerdo al monitoreo realizado por el CAPBA IX se mapean los expedientes ingresados por proyecto (se presume operatoria con terreno y/o ampliación) y dirección (se presume operatoria sin terreno), durante el año 2015. Además, se localizan los predios de la línea Lotes con Servicios.

Plano 1. Localización de lotes Pro.Cre.Ar (Partido de General Pueyrredon, 2015)



Fuente: elaboración personal en base a Nicolini y Olivera (2015)

Incluso, tal como han relevado Nicolini y Olivera (2015), algunos beneficiarios han migrado fuera del Partido de General Pueyrredon hacia el Partido de Mar Chiquita (Camet Norte y La Caleta). Presumiblemente ello se deba a que los costos de los terrenos son relativamente más bajos que en lugares con similares características dentro de General Pueyrredon.

Se estima que en el Partido, hubo más de 33.000 familias inscriptas^[29] siendo beneficiarias casi la mitad de ellas. De acuerdo con datos provistos por la Coordinación de Producción de Suelo Urbano del Pro.Cre.Ar, al mes de septiembre de 2015, la demanda del Partido se distribuye tal como se podrá observar en el Cuadro 1.

Las dos primeras líneas adquieren una considerable relevancia, alcanzando más del 63 % de la demanda total. Ello supone una importante movilización de suelo urbano, ya sea adquirido directamente por el beneficiario (Construcción)^[30] o a través de la mediación del crédito (Terreno y Construcción). Cabe señalar la relativa relevancia de esta última, dado que la modalidad se incorporó con posterioridad, incluyéndose sólo en dos sorteos (abril 2013 y febrero 2015), mientras que

[29] "Procrear destinó a Mar del Plata más de 900 millones de pesos"; Diario La Capital, 17-06-15; "Más de 2.300 familias ya terminaron de construir su casa con el Procrear"; Diario La Capital; 23-06-15.

[30] Vale hacer la salvedad de aquellos beneficiarios que tenían un terreno con anterioridad a la creación del Programa. Sin embargo, en su mayoría son casos en los que la compra se hizo casi en simultáneo a la gestión del crédito. De hecho, como dijimos anteriormente, muchos de ellos luego se pasaron a la línea que les permitía acceder a la modalidad de lote con servicios, provistos desde el propio Programa.

con la primera se hizo lo propio en diez oportunidades (entre julio 2012 y febrero 2015).

Hacia el mes de septiembre de 2015, se hallaban en análisis 539 lotes, ubicados en la zona norte de la ciudad^[31]. Incluso, D. Bossio y G. Pulti anunciaron la producción de 200 lotes en esta última zona^[32]; sin embargo no hubo avances.

Actualmente, según hemos podido observar en campo, en los barrios Florentino Ameghino y El Martillo se están realizando obras de infraestructura y, según fuentes municipales, están a la espera de ser subdivididos; si bien se sortearon beneficiarios también para el loteo del Barrio Feliz, estos fueron reubicados en aquellos. Por tanto, aún no se ha iniciado la construcción de viviendas en los lotes sorteados y los beneficiarios se hallan en compas de espera.

En ese proceso, no hemos registrado iniciativas colectivas promovidas por los beneficiarios en relación a la gestión del acceso al suelo. A diferencia de lo que ha sucedido en otras jurisdicciones, como el municipio de La Plata, en donde a partir de la organización, se produjo normativa específica que habilitó la re zonificación y promoción de loteos aptos para el crédito (Ordenanza N° 11.094/13) (Del Río, 2016) o en Marcos Paz, en donde un grupo de vecinos conformó una cooperativa (El Cardumen) para comprar tierra colectivamente.

[31] Fuente: Informe de elaboración propia del Pro.Cre.Ar, al 06/04/2015, provisto por el Lic. Juan Ignacio Duarte, Coordinador de Producción de Suelo Urbano.

[32] <http://www.procrear.anses.gob.ar/noticia/bossio-y-multi-acordaron-generar-nuevos-lotes-para-mar-del-plata-372>

Cuadro 1. Demanda Pro.Cre.Ar, según línea de crédito (Partido de General Pueyrredon, septiembre 2015)

Líneas	Beneficiarios	Solicitudes	Obras finalizadas	Monto Solicitado
Construcción	7.229	2.054	1.410	\$ 666.392.020
Terreno más construcción	2.854	624	290	\$ 276.136.709
Ampliación y Terminación	3.620	853	600	\$ 129.216.898
Refacción	1.843	607	497	\$ 55.036.753
Compra de vivienda a estrenar	369	54	8	\$ 25.754.333
	15.915	4.192	2.805	\$ 1.152.536.713

Fuente: Dirección de Desarrollo de Suelo Urbano (ANSES - PRO.CRE.AR)

A MODO DE CIERRE

Las políticas redistributivas adoptadas en toda la región latinoamericana durante las últimas décadas han puesto en evidencia una disminución de la desigualdad de ingresos. Sin embargo, ha persistido un patrón de urbanización excluyente, en el que precisamente la liberalización del uso del suelo se constituye como pieza fundamental (Segura, 2014). Incluso, si bien se han producido avances en términos normativos tendientes a establecer regulaciones en el acceso al suelo urbano como componente central del derecho a la ciudad –por caso, la Ley de Acceso Justo al Hábitat en la provincia de Buenos Aires–, pareciera que lo enunciado y lo efectivamente implementado transitan, por el momento, por distintos carriles; y las dificultades de acceso pleno a la ciudad persisten.

La implementación del Pro.Cre.Ar en el Partido de General Pueyrredon indica que, al igual que otras intervenciones estatales recientes –incluso directas con subsidio y/o crédito a la demanda y no a través de la mediación en un crédito entre privados, tal como sucede en esta operatoria–, tiende a reproducir un patrón de localización de la población beneficiaria que es similar al que se define a partir de la distribución de las rentas de suelo urbano (Vio, 2008), e incluso favorece el proceso de producción de plusvalías urbanas (Smolka y Furtado, 2001).

Las limitantes en el ejercicio de una democracia urbana, que garantice el acceso pleno a la ciudad de todos los sectores que en ella habitan, no constituyen una novedad. Históricamente los Estados latinoamericanos han favorecido las instituciones del libre mercado y los derechos de propiedad, lo que a su vez ha generado tensiones y contradicciones para las políticas públicas (Salazar Cruz, 2012). Así, las discrepancias entre la ideología neoliberal –materializada en un mercado de suelo altamente desregulado– y los efectos sociales cotidianos –que dejan a amplios sectores por fuera de su acceso–, generan disfuncionalidades que obligan al Estado a intervenir en pos de garantizar su legitimidad y que, incluso,

se vuelven contraproducentes con los objetivos que las originan (Theodore et al., 2009).

En tal sentido, si bien el acceso al suelo urbano se ha constituido como un elemento de exclusión más que de integración a la ciudad, las políticas habitacionales han presentado diversos gradientes (Durand-Lasserve, 1997). Las tendencias en el desarrollo urbano marplatense evidencian que, aun en el marco de una persistente concentración del capital inmobiliario y bajo condiciones mayoritariamente deficitarias, existieron períodos en los que las intervenciones estatales posibilitaron diversas formas de integración a la ciudad. Sin embargo, progresivamente la reorganización del espacio, subsidiaria de las necesidades de acumulación del capital, ha tendido a reforzar una lógica socio-espacialmente expulsora que se contrapone a las reivindicaciones del derecho a la ciudad; es decir, se vive donde se puede pagar y no donde se accede plenamente a redes y servicios y oportunidades de la vida urbana, ni tampoco universalmente a la centralidad urbana (Rodríguez y Di Virgilio, 2016).

Pensar el problema del derecho a la ciudad desde la tríada que plantea Carlos (2005) –*práctica socio-espacial, Estado y conocimiento*–, puede ofrecernos una herramienta analítica interesante para indagar controversias, avances y retrocesos que este tipo de intervenciones generan en el ejercicio efectivo de este derecho. Desde el plano del Estado, podemos decir que el Pro.Cre.Ar, si bien cumple con el cometido de viabilizar el acceso al suelo y a la vivienda –y en el mejor de los casos, a otros satisfactorios–, deja intacto el acceso a la centralidad (Pérez, 2014) y, más aún, a una gestión democrática que incluya además una dimensión participativa en la toma de decisiones relativas a la producción del espacio (Pérez Ahumada, 2015). Ello pone en evidencia que la operatoria ha sido concebida más en términos de reactivación económica –centralmente, de la industria de la construcción aunque indirectamente hayan movilizado el mercado de suelo– que de producción de ciudad. Siendo así habrá que profundizar en las implicancias que este tipo de intervenciones tiene en relación a la

dinámica urbana predominante y, en tal caso, respecto de las disputas que supone en la (re) configuración de la periferia, que hasta el momento era la “zona reservada” para el acceso al suelo de los sectores de menores recursos, y ahora es demandada por otros actores.

Sumado a ello, valdría poner en cuestión cuáles son los costos que para el Estado trae consigo esta intervención en relación al doble proceso: de producción de suelo urbano -incorporación de suelo rural al ejido urbano- y de urbanización de nuevas zonas. Es decir, si resulta conveniente favorecer la extensión de la mancha urbana, en lugar de impulsar estrategias de densificación de la ciudad y completamiento de la trama urbana. Ello pone en cuestión los efectos controversiales que este tipo de intervenciones genera en la producción de plusvalías urbanas y, en definitiva, de la reproducción de una dinámica especulativa que refuerza un círculo que se vuelve vicioso. Sugiere además que, desde las políticas públicas, el derecho a la ciudad no escapa de la subyugación del mercado, que aparece como portador de racionalidad, avalado institucionalmente por la existencia de la propiedad privada del suelo, que al fragmentar el espacio instauro su acceso diferenciado como condición inicial (Carlos, 2005).

Desde las prácticas de los actores que demandan por el derecho a la ciudad, podría decirse que los beneficiarios del Pro.Cre.Ar, parafraseando el planteo de Pírez (2014), se constituyen como actores solventes, que se movilizan desde situaciones de inclusión y que tienden a sostener demandas conservadoras, que apuntan al mantenimiento del orden existente. Si bien satisfacen la necesidad de suelo y vivienda; y en algunos casos de infraestructura y servicios urbanos, no hacen lo propio en relación a otras dimensiones implicadas en él. Sin embargo, ellas no operan como demandas efectivas o, al menos, quedan opacadas.

Pareciera, entonces, que al entrar en la arena de la intervención estatal, las demandas se transforman y reducen, quedando supeditadas a la regulación de las prácticas especulativas del mercado de suelo pero no garantizando el

derecho en su acepción plena. Incluso, sólo se registran algunas acciones fragmentadas pero no una estrategia de organización colectiva por parte de los beneficiarios, que se constituya como una contratendencia, ya sea desde la posibilidad de fijar condiciones para la negociación con los propietarios de lotes ofertados y/o desde la presión para la sanción de normativa que garantice mejores condiciones habitacionales. En definitiva, las prácticas de aquellos actores, si bien presentan algunas heterogeneidades, coadyuvan a la legitimación de un patrón socioespacial excluyente que, aún con la intervención del Estado, refuerza la distribución según las rentas del suelo. Quizás porque, parafraseando a Carlos, para estos actores no se percibe como un problema el espacio fragmentado ni la imposibilidad de hacer uso pleno de la ciudad. De hecho, si observamos quiénes encabezan los movimientos que disputan por la garantía del derecho a la ciudad, vemos que mayoritariamente son sectores populares. Al decir de Pírez (2014), la demanda insolvente, que vive la ciudad como privación y cuyas estrategias de apropiación difiere de las de los sectores medios, la demanda que capta el Pro.Cre.Ar.

Para los beneficiarios pareciera que la demanda se limita a viabilizar el acceso aunque luego la permanencia –en una gradiente que va desde la gestión del crédito hasta la garantía de una infraestructura de servicios básicos y al acceso a equipamiento de consumo colectivo–, queda supeditada a la esfera privada, doméstica e individual. Allí, la noción del derecho queda desdibujada y se obtura su dimensión colectiva, donde deja de percibirse como ciudadano–sujeto de derechos para convertirse en cliente–consumidor.

Así, desde el plano del conocimiento, teniendo en cuenta los diversos sentidos que asume para los distintos sectores sociales, sea como negación de la fragmentación o estrategia de conservación, sea como institucionalización de la protesta o como categoría de análisis crítica, el discurso en torno al derecho a la ciudad permite conjugar demandas dispersas, con diferentes gradientes e intereses que vinculan a

diversos actores sociales en un momento determinado, tal como lo hemos observado en el recorrido histórico ligado a su reivindicación. Por ello, como dice Harvey, en términos políticos “el derecho a la ciudad es un significante vacío”, en tanto su cualidad referencial depende de quiénes le otorguen un contenido específico y bajo qué condiciones lo hagan (Harvey 2012, en Pérez Ahumada, 2015, p. 27).

Siendo así, en ese espectro, se abren diversos intersticios que habilitan la disputa por el derecho colectivo a la apropiación y la participación en la toma de decisiones sobre la ciudad. En definitiva a la democratización de su gestión, contrarrestando la tendencia dominante a la refuncionalización del espacio acorde con las necesidades del

capital. En ese proceso, si bien por el momento la cuestión del derecho a la ciudad parece más un principio programático que orienta políticas públicas, que un derecho efectivamente garantizado, la reivindicación por su institucionalidad ha ido en ascenso, en tanto se ha logrado un progresivo reconocimiento desde lo normativo y son crecientes las interpelaciones al Estado respecto de lo que cede en la gestión de la ciudad. En ese derrotero, el acceso al suelo urbano se erige como componente central y su regulación constituye el primer peldaño para garantizar el acceso y disfrute de la ciudad por parte de todos los sectores sociales, a partir del diseño y ejecución de políticas habitacionales y urbanas integrales orientadas hacia una gestión democrática y participativa.

BIBLIOGRAFÍA

- CANESTRARO, M. L. (2013). ¿Ilegales, irregulares, informales...?: aportes para un debate sobre el acceso al suelo. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, volumen especial (América Latina), 249–270. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- CANESTRARO, M. L. (2015). Imaginários em disputa ou sobre a territorialização de um conflito urbano: o caso da “Canchita de los bomberos” (Mar del Plata, Argentina). *URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 2 (2), 237-249. Brasil: Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR).
- CARLOS, A. F. A. (2005). La utopía de la “gestión democrática de la ciudad”. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, IX (194) (01). España: Universidad de Barcelona.
- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (2015). Una perspectiva de derechos sobre las políticas de desarrollo y de acceso justo al hábitat. *Derechos humanos en Argentina*. Informe Anual, capítulo XI. Buenos Aires.
- CLICHEVSKY, N. (1997). Regularización dominiar: ¿solución para el hábitat “popular” en un contexto de desarrollo sustentable?. En B. Cuenya y A. Falú (Comps.) *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. Buenos Aires: Colección CEA-CBC.
- CLICHEVSKY, N. (2003). Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. *Documento CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, (75), diciembre.
- COSTES, L. (2011). Del ‘derecho a la ciudad’ de Henri Lefebvre a la universalidad de la urbanización moderna. *Urban*, pp. 89-100, Sep 2011-Feb 2012.
- CUENYA, B. (1997). Descentralización y política de vivienda en Argentina. B. Cuenya y A. Falú (Comps.) *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. Buenos Aires: Colección CEA-CBC.
- DEL RÍO, J. P. (2016). Tensiones entre hipoteca, suelo y política urbana. El caso de Pro.Cre.Ar en el partido de La Plata, provincia de Buenos Aires. *Estudios Socioterritoriales*. Revista de Geografía (19), 135-151, enero-junio. Tandil: CIG/IGEHCS UNCPBA/CONICET.
- DURAND-LASSERVE, A. (1997). Prólogo. En A. Azuela y T. François (Coords.) *El acceso de los pobres al suelo urbano* (pp. 9-12). México: CEMC-UNAM.
- FERNÁNDES, E. (2003). Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. En P. Abramo (Org.) *A*

- cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas.* Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ.
- FERNÁNDEZ, R. (DIR) (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-Universidad Nacional de Mar del Plata.
- GUARDIA, C. (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. Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires: Mimeo
- HARVEY, D. (2008). El derecho a la ciudad. Documento de Habitat International Coalition (pp. 23-38) [consultado el 23 de diciembre de 2013]. Disponible en <http://www.hicnet.org/content/david%20harvey.pdf>.
- IRIGOIN, M. A. (1991). La población, los habitantes y la trama social urbana, 1880-1940. En N. Álvarez, A. Álvarez, M. Canedo, M. L. Da Orden, M. A. Irigoín, J. Jofré, J. Mateo, D. Mazzanti, C. Parín, E. Pastoriza y D. Reynoso *Mar del Plata. Una historia urbana* (pp. 45-65). Buenos Aires: Fundación Banco de Boston.
- KESSLER, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- LOZANO, C.; RAMERI, A.; HAIMOVICH, A.; STRASCHNOY, M.; FARJI, J.; RAFFO, T. (2012). Entre Keynes y Mandrake. El Pro.Cre.Ar: de la eutanasia del rentista a la eutanasia del jubilado. *Documento de trabajo.* Buenos Aires: Instituto Pensamiento y Políticas Públicas [consultado el 25 de agosto de 2014]. Disponible en <http://www.ipyp.org.ar/descargas/EL%20PROCREAR.pdf>.
- MARIANO, C. (2000). Actores y prácticas económicas en las tierras rurales de Mar del Plata, 1874-1910. En *VI Congreso Argentino de Antropología Social.* Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.
- MOLANO, F. (2015). *El Derecho a la Ciudad en la ciudad neoliberal: una agenda estratégica para la lucha por la ciudad.* Buenos Aires: Mimeo [consultado el 29 de mayo de 2015]. Disponible en <https://derechoalaciudadflacso.wordpress.com/2015/05/22/el-derecho-a-la-ciudad-en-la-ciudad-neoliberal-una-agenda-estrategica-para-la-lucha-urbana%e2%80%8f/>.
- NICOLINI, A. Y OLIVERA, A. (2015). La actividad profesional en el Pro.Cre.Ar. Monitoreo de las operatorias y expedientes presentados. *Revista InfoCAPBA*, año 4 (10), 83-86. Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires Distrito IX, Mar del Plata.
- NOTCHEFF, H. (1999). La política económica en la Argentina de los noventa. Una mirada de conjunto. *Revista Época* (1), p. 22.
- NUÑEZ, A. (2000). *Morfología social. Mar del Plata, 1874-1990.* Tandil: Editorial Grafikart.
- PÉREZ AHUMADA, M. (2015). Ciudadanía urbana y derecho a la ciudad: hacia una política del habitar. En I. Gásic, A. Narváez y R. Quiroz (Comps.) *Reapropiaciones de Henri Lefebvre: Crítica, Espacio y Sociedad Urbana* (1ra. edición, 99.10-39) Santiago de Chile: Ed. Triángulo.
- PIREZ, P. (CON LA COLABORACIÓN DE N. COSACOV) (2014). El derecho a la ciudad y la reestructuración neoliberal en Buenos Aires: movilizaciones de sectores populares (“insolventes”) y clases medias (“solventes”): ¿Una extensión conceptual?. En *Seminario Construcción de Ciudadanía y Nuevos Actores en las Grandes Ciudades.* México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM.
- RODRÍGUEZ, M. C. Y DI VIRGILIO, M. M. (2016). Introducción. En M. C. Rodríguez y M. M. Di Virgilio (Comps.) *Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas* (pp. 31-44). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- SALAZAR, C. E. (2012). Presentación. En C. E. Salazar (Coord.) *Irregular. Suelo y mercado en América Latina* (pp. 13-32). México: El Colegio de México.
- SCHIAVO, E.; VERA, P. Y GELFUSO, A. (2015). El derecho a la ciudad entre el capitalismo actual y la apropiación de su significado. En *I Congreso*

- Latinoamericano de Teoría Social*. Buenos Aires.
- SEGURA, R. (2014). El espacio urbano y la (re) producción de desigualdades sociales. Desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas. *desiguALdades.net*, Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, Working Paper n° 65.
- SMOLKA, M. (2003). A regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. En P. Abramo (Org.) *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ.
- SMOLKA, M. Y FURTADO, F. (2001). Ensayo introductorio: recuperación de plusvalías en Latinoamérica: ¿bravura o bravata?. En M. Smolka y F. Furtado (Eds.) *Recuperación de Plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*. Instituto de Posgrado e Investigación/ Pontificia Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy: Eurelibros.
- SOCOLOFF, I.; BLANCO, A.; KITAY, I.; RULLANSKY, I. Y STIBERMAN, L. (2013). Apuntes sobre las transformaciones en las estrategias de financiamiento público para la vivienda por medio del Banco Hipotecario. En *III Encuentro Internacional Teoría y Práctica Política "Estado, política y transformaciones sociales en América Latina"*. Mar del Plata: Departamento de Sociología (UNMDP), Instituto del Desarrollo Humano (UNGS) y Grupo de Estudios Socio-Históricos (UNMDP).
- THEODORE, NIK; PECK, J. Y BRENNER, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales* (66), 1-12.
- Vio, M. (2008). La producción de la Ciudad Metropolitana: reflexiones sobre el desarrollo urbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires entre 1990 y 2008. En *V Jornadas de Sociología de la UNLP*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

FUENTES:

- Un techo para mi país: Relevamiento de Asentamientos Informales. Buenos Aires, 2013. Disponible en http://www.mapasentamientos.com.ar/downloads/Relevamientos_de_asentamientos_2013_BAJA.pdf
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (2010). *Censo Nacional de Población y Vivienda, Argentina, 2010*.

María Laura Canestraro es Licenciada en Sociología (2002, Universidad Nacional de La Plata), Magister en Ciencia y Filosofía Política (2008, Universidad Nacional de Mar del Plata), Doctora en Ciencias Sociales (2011, Universidad de Buenos Aires). Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente-investigadora y extensionista de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Integrante de la Asociación Civil Hábitat y Vida. Ex Becaria del CONICET (2004-2010) y del Lincoln Institute of Land Policy (2008-2009).