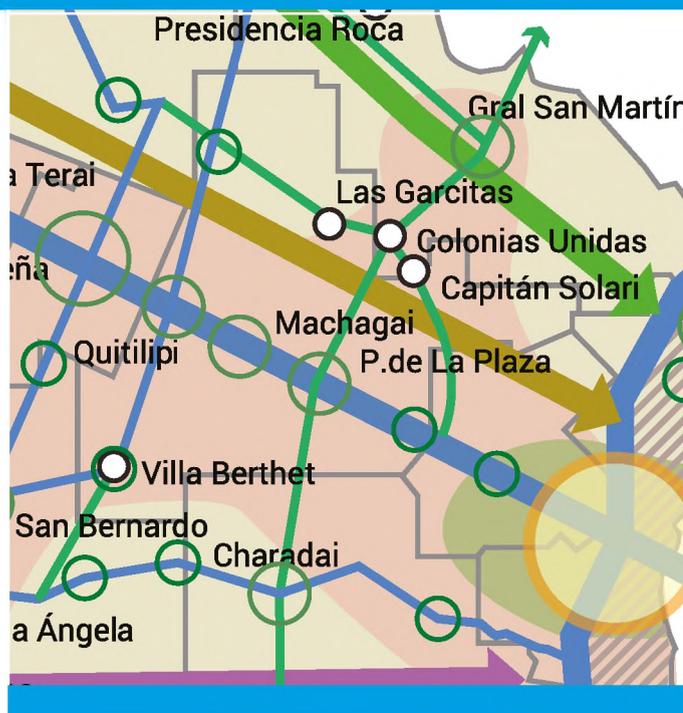


Comunicaciones Científicas y Tecnológicas Anuales

2017

Docencia
Investigación
Extensión
Gestión



DOCENCIA
INVESTIGACIÓN
EXTENSIÓN
GESTIÓN



Comisión evaluadora

Dirección general

Decano Facultad de Arquitectura y Urbanismo

Dirección ejecutiva

Secretaría de Investigación

Comité organizador

Herminia ALÍAS
Andrea BENÍTEZ
Anna LANCELLE
Patricia MARIÑO

Coordinación editorial y compilación

Secretaría de Investigación

Diseño y diagramación

Marcelo BENÍTEZ

Corrección de texto

María Cecilia VALENZUELA

Impresión

BECOM S.I. - Obligado 311 -
Resistencia - Chaco -
becom-si@hotmail.com

Colaboradora

Lucrecia SELUY

Edición

Facultad de Arquitectura y Urbanismo,
Universidad Nacional del Nordeste
(H3500COI) Av. Las Heras 727 |
Resistencia | Chaco | Argentina
Web site: <http://arq.unne.edu.ar>

Teresa ALARCÓN / Jorge ALBERTO / María Teresa ALCALÁ / Abel AMBROSETTI / Guillermo ARCE / Julio ARROYO / Teresa Laura ARTIEDA / Gladys Susana BLAZICH / Walter Fernando BRITES / César BRUSCHINI / René CANESE / Rubén Osvaldo CHIAPPERO / Enrique CHIAPPINI / Mauro CHIARELLA / Susana COLAZO / Mario E. DE BÓRTOLI / Patricia DELGADO / Claudia FINKELSTEIN / María del Socorro FOIO / Pablo Martín FUSCO / Graciela Cecilia GAYETZKY de KUNA / Elcira Claudia GUILLÉN / Claudia Fernanda GÓMEZ LÓPEZ / Delia KLEES / Amalia LUCCA / Elena Silvia MAIDANA / Sonia Itatí MARIÑO / Fernando MARTÍNEZ NESPRAL / Aníbal Marcelo MIGNONE / María del Rosario MILLÁN / Daniela Beatriz MORENO / Martín MOTTA / Bruno NATALINI / Carlos NÚÑEZ / Patricia NÚÑEZ / Susana ODENA / Mariana OJEDA / María Mercedes ORAISÓN / Silvia ORMAECHEA / María Isabel ORTIZ / Jorge PINO / Nidia PIÑEYRO / Ana Rosa PRATESI / María Gabriela QUIÑÓNEZ / Liliana RAMÍREZ / María Ester RESOAGLI / Mario SABUGO / Lorena SÁNCHEZ / María del Mar SOLÍS CARNICER / Luciana SUDAR KLAPPENBACH / Luis VERA.

ISSN 1666-4035

Reservados todos los derechos.

Impreso en BECOM S.I., Resistencia, Chaco, Argentina.

Octubre de 2018.

La información contenida en este volumen es absoluta responsabilidad de cada uno de los autores.

Quedan autorizadas las citas y la reproducción de la información contenida en el presente volumen con el expreso requerimiento de la mención de la fuente.



MERCADO DE SUELO EN EL AMGR. CASO PROCREAR

PALOMINO, M. Fernanda

fernanda_palomino5@outlook.com

Becaria de Pregrado de la SGCyT. Directora: Mgter. Benítez, María Andrea. Sede en el IIDV de la FAU-UNNE.

RESUMEN

Esta comunicación tiene como finalidad exponer de manera introductoria el tema mercado de suelo desarrollado en el módulo 1 de la Maestría en Gestión y Desarrollo de la Vivienda Social, a partir de la conceptualización de los diferentes términos y experiencias relevados. El tema fue desarrollado en el plan de trabajo de una beca de iniciación denominada "Políticas habitacionales y Desigualdad. Análisis del Programa PROCREAR desde la perspectiva de los actores involucrados"¹.

Se pretende relacionar estos conceptos con los resultados desarrollados en el marco de una consultoría², cuyo estudio pretendía entender el impacto del PROCREAR en el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR). Área conformada por cuatro localidades y sus respectivos municipios, además de tres localidades próximas a la capital, como son Colonia Benítez, Margarita Belén y Puerto Tirol.

PALABRAS CLAVE

Mercado de suelo; política habitacional; desigualdad; fragmentación; PROCREAR.

OBJETIVOS

Comprender la importancia del mercado del suelo, según las perspectivas de los diferentes autores que estudian el tema, e interpretar la conceptualización a través de resultados expuestos en el desarrollo de una consultoría sobre el impacto del PROCREAR en el AMGR.

PROBLEMA

Supuestos orientadores de la investigación postulan que las áreas urbanas deficitarias críticas (AUDC) en el AMGR, por haberse configurado en procesos que combinan la acción del mercado, el Estado (mediante programas habitacionales) y la práctica de distintas organizaciones sociales, tienden a ser territorios con escasa integración, muchas veces fragmentados socio-culturalmente (Barreto *et ál.*, 2014).

El mercado de tierras es un elemento fundamental en el proceso de construcción y configuración de las ciudades, y constituye un fenómeno complejo en el que intervienen y se conjugan diversos factores, tanto de carácter económico como político y

social. En este marco deben estudiarse la Política Habitacional y sus implementaciones a través de los diferentes programas que las componen, considerando la imbricación de tres grandes campos de producción habitacional: el mercado formal inmobiliario y de la construcción, el Estado y los destinatarios. (Bourdieu y Wacquant, 1995; Jaramillo, 1984 citados en Barreto y otros, 2014).

1. El plan de trabajo propuesto fue concedido en el marco del PI C007/12 "Hábitat y Desigualdad Social. Antropología de las áreas urbanas deficitarias críticas (AUDC) en el AMGR". Resol. 1011/12, Dir. Mgter. María Andrea Benítez (2013-1016). Este proyecto resulta a su vez tributario del PICT 2014.0999 "Las áreas deficitarias críticas como unidades de planificación e intervención de una política integral del hábitat social", ANPCYT-FONCYT. Dir. Dr. Miguel Ángel Barreto.

2. El impacto de PROCREAR en la vida de los destinatarios IDES en Acuerdo de Trabajo FAU IDES resol. 536/16 FAU; consultores: Dr. M.A. Barreto; Mgter. M. A. Benítez, Mgter. Noel Depettris, Arq. María Fernanda Palomino (octubre de 2016/ marzo de 2017).



DESARROLLO

En la tradición marxista existe un antecedente teórico muy importante sobre el mercado de suelo urbano, que se denominó Teoría General de la Renta de la Tierra, la cual sienta sus bases en el libro *El Capital*. Esta teoría tiene como propósito interpretar la existencia social de la propiedad territorial en el capitalismo (Marx, 1867). Esto tiene relación con otra teoría muy importante para tener en cuenta, que es la "Teoría del Valor Trabajo", la cual hace referencia al precio de la tierra, tomada como mercancía que se negocia en el mercado. La hipótesis se apoya en el hecho de que ellas representan una porción del trabajo social: para que su producción tenga lugar requiere que la sociedad haya destinado a su elaboración una porción de la energía productiva global. Este no es el caso de la tierra, que aparece como un don de la naturaleza y no es el producto del trabajo (Jaramillo, 2003). Marx señala que sucede lo contrario con lo mencionado anteriormente, la tierra, que en sí misma no posee valor, adquiere un precio como resultado de la existencia de la renta. Se trata de la construcción "imaginaria", según la califica, de un precio a través de un mecanismo que denomina la capitalización de la renta.

Uno de los actores principales en este sistema de conformación del precio del suelo urbano es el terrateniente. Jaramillo (2003) describe la existencia de dos tipos en el marco de la ciudad, un "terrateniente original", el

cual vende sus tierras y acaba sus relaciones en el proceso de producción, y un "terrateniente especulador", que se dedica a comprar y vender tierras. Este se liga de manera permanente a los intereses de la propiedad territorial. Estos movimientos se dan en períodos de producción, por lo que llevan a una búsqueda de ganancia capitalista y la captura de los incrementos del suelo.

La dinámica de este campo impacta en la demanda de suelo y vivienda, precios de los terrenos, etc., en particular en los barrios más alcanzados por el desarrollo inmobiliario. Los movimientos en los precios del suelo urbano dan lugar a una de las prácticas más notables en el mercado, la "especulación". Los incrementos en los precios de un terreno desde luego no benefician a su propietario jurídico. Normalmente lo que se hace en estas prácticas es esperar a que se den estas modificaciones en el precio, y desde luego estar en la situación que sea posible captarla (Jaramillo, 2003).

Por estas razones es importante la política habitacional como ente regulador. Podemos definirla como las intervenciones directas de organismos del Estado de distintas jurisdicciones, realizadas desde determinadas orientaciones políticas, en la producción habitacional; y aunque se destine a sectores de la sociedad con ingresos insuficientes que no pueden acceder a ella, impacta en todos los sectores sociales (Barreto y otros, 2014).

Para finalizar esta breve conceptualización, es preciso comprender la importancia del suelo urbano como un bien necesario e indispensable para poder vivir; si no hay suelo, no se puede construir. Jaramillo (2003) puntualiza que el acceso al suelo urbano y a una vivienda digna son derechos irrenunciables que deben ser una realidad aquí y en cualquier lugar del mundo.

CASO PROCREAR

El Programa PROCREAR Bicentenario fue una iniciativa del Gobierno Nacional en el año 2012, que proyectaba la entrega de créditos hipotecarios para la construcción, ampliación, terminación y refacción de viviendas, como así también para adquirir aquellas que construidas por el programa a través de desarrollos urbanísticos. Tenía por objetivo atender las necesidades habitacionales de los ciudadanos de todo el territorio nacional, contemplando las diferentes condiciones socioeconómicas y la multiplicidad de situaciones familiares. Por medio de este programa no solo se buscaba cumplir este objetivo, sino también impulsar la actividad económica (Decreto 902/2012).

PROCREAR Bicentenario inició con dos ejes centrales, una opción para aquellos que ya eran dueños de terrenos y que podían acceder al beneficio de construir una casa, créditos individuales, y el otro eje para aquellos que no poseían espacio físico; para ellos contaban con una línea de crédito llamada Desarrollos Urbanísticos,



en la cual el Estado cedía terrenos públicos para ubicar allí proyectos inmobiliarios.

La demanda de familias que aún no disponían de un terreno y querían construir su vivienda hizo que se creara una línea que contemplase estas dos demandas. Se financiaba hasta el 100 % del valor del terreno y hasta el 100 % del valor de la construcción de la casa.

El lanzamiento del programa generó no solo el interés en los posibles beneficiarios, sino también de manera paralela los posibles negocios y especulaciones que generaba esta nueva iniciativa. En el mismo año que se lanzó el programa PROCREAR, los terrenos pasaron a costar el triple de su valor real (Cámara Inmobiliaria). Según noticia, durante el año 2013 cientos de beneficiarios comenzaron la búsqueda de terrenos en el Gran Resistencia, y se encontraron con un marcado aumento en los valores de estos. “Terrenos que hace unos meses atrás valían mucho menos dinero, no descienden ahora de 60 o 70 mil pesos”, denuncian beneficiarios del crédito (datachaco.com, 2013).

Durante el año 2014 los lotes en barrios alejados del microcentro costaban entre cien y doscientos mil pesos, y en un año pasaron a costar de ciento cincuenta mil y doscientos ochenta mil pesos (norte.com, 2015). Debido a estas situaciones, los empresarios de inmobiliarias (los mismos que generaban los aumentos de

los terrenos) otorgaban la facilidad de abonar el cincuenta por ciento del monto final en una sola entrega y lo restante en cuotas, dependiendo de la inmobiliaria.

La línea de crédito compra de terreno y construcción otorgaba hasta \$150.000 (ciento cincuenta mil pesos) para la compra del terreno, lo cual no era suficiente, lo que llevó a que numerosas familias se localizaran en terrenos de la periferia de la capital de Resistencia o en localidades próximas con ofertas acordes con su disponibilidad económica del momento.

Este fenómeno Jaramillo (2003) lo define como “especulación pasiva”, en el cual los agentes que se especializan en capturar los incrementos detectan estas oportunidades que se generan, como fue el lanzamiento del programa PROCREAR, que permitió el incremento de los terrenos desde el sector inmobiliario, ante un gran número de beneficiarios con una demanda real como la falta de un lote para la construcción de su vivienda.

El mercado de tierras es un elemento fundamental en el proceso de construcción y configuración de las ciudades, y constituye un fenómeno complejo en el que intervienen y se conjugan diversos factores, tanto de carácter económico como político y social, a los que se suma el accionar de los actores sociales que buscan maximizar sus beneficios.

El sector norte de la ciudad tuvo un impacto importante de crecimiento;

fue uno de los sectores detectados por el mercado inmobiliario para la venta de terrenos destinados a casas PROCREAR. Dicha localización contaba con una serie de infraestructuras y equipamientos brindados por el Estado a viviendas otorgadas por el Instituto de Vivienda de la Provincia, que se ubicaban próximas, lo cual ayudó al incremento del precio de los terrenos sin generar ni un tipo de inversión del sector privado.

Los agentes inmobiliarios (que representan los intereses de los propietarios de terrenos) encontraron en esta zona la manera de lotear sin realizar por cuenta propia la infraestructura, como lo establece el Código de Planeamiento Urbano, aunque debieron obtener la aprobación de los organismos estatales correspondientes (municipio y empresas de servicios estatales) en forma de excepciones al código. Esta caracterización deja apenas insinuada la complejidad de la dinámica del mercado de la tierra en la ciudad de Resistencia (Benítez).

El Estado cumple un rol fundamental sobre los precios del suelo; esto se asocia a su función de proveer infraestructura urbana. Se reconoce cómo las inversiones estatales generan incremento de los precios de terrenos (plusvalía del sector privado), y este aumento no es otra cosa que la transmisión del valor contenido en estas inversiones. Este nexo no solo se establece en términos cualitativos, sino cuantitativos, ya que la totalidad del valor de la inversión pública será

repartida en los lotes privados. Jaramillo (2003) define que el conjunto de los precios del suelo, la totalidad de las rentas, es el valor acumulado de las inversiones públicas de la ciudad.

Otro fenómeno identificado en el desarrollo de la consultoría a partir de las distintas experiencias fue una lógica diferente en la zona central de la ciudad y en los terrenos localizados en las zonas más retiradas del centro. La implementación del programa PROCREAR impactó más significativamente en la dinámica de precios de la periferia.

La tendencia en el AMGR fue hacia otras localidades contiguas (Barranqueras, Colonia Benítez, Margarita Belén, Puerto Tirol, entre otras), en las que se empezaron a desarrollar loteos sin infraestructura y lejos del centro de la ciudad. La inauguración de la autovía de la ruta 16 también ayudó a que la gente buscara esas locaciones. A esto se sumó que el importante impacto en el precio de los terrenos condicionó a numerosas familias a localizarse en estas ubicaciones o en el peor de los casos perder el crédito por no haber concretado la compra del terreno (Caso Asociación Civil Beneficiario Procrear del Chaco).

En el caso puntual del área metropolitana, el Estado mantiene la tendencia de expandir cada vez más la ciudad hacia las zonas rurales, lo cual encarece la gestión de la ciudad, en vez de densificar intersticios

y áreas degradadas con inversiones, del Estado y del privado. Esta dinámica deja en evidencia la tensión entre la inversión estatal en infraestructura, equipamientos o revitalización de áreas mediante inversiones con financiación externa y con la construcción de viviendas; el mercado de tierras en diversas formas de desarrollos y la práctica de los sectores populares.

REFLEXIONES FINALES

La implementación del programa PROCREAR impactó significativamente en la dinámica de precios de la periferia. Esta situación puso en evidencia las inexistentes políticas de control del mercado de suelo, ya que se lotea y se divide la tierra sin inversión privada, solo con inversión del Estado, y sin recuperación por parte del Estado de la renta diferencial que ello acarrea (Barreto *et ál.*, 2017).

La expansión urbana, en la línea individual de programa, aportó a la radicación de población en localidades aledañas e intensificó el flujo de relaciones. Esto en gran medida se vincula con la suba de precios de los terrenos localizados en el entorno inmediato al centro (segundo cordón periférico). El crecimiento del AMGR arroja el panorama de una planificación fragmentaria e insuficiente y sujeta a procesos especulativos de oferta del suelo que avanzan sobre áreas vulnerables, bajo formas de ocupación ociosa y dispersa, y que tienden a la fragmentación socioespacial (Barreto, 2013).

Se demostró la falta de estrategias para desarrollar articulaciones público-privadas, por ejemplo, para incidir en la regulación del mercado de suelos no hubo un instrumento legal que vinculara a los propietarios de terrenos aptos para la venta con el Banco Hipotecario. Falló la articulación con inmobiliarios, que se evidenció en la línea de préstamos para compra de terreno y construcción, y hubo especulación por parte de los corredores inmobiliarios.

Jaramillo explica que la especulación afecta a los grupos sociales menos favorecidos, "porque un suelo tan caro no está al alcance" de familias jóvenes o de escasos recursos económicos, algo que los obliga a vivir en las afueras de la ciudad. Como los especuladores encarecen el suelo de determinadas zonas, la ciudad crece hacia otros lados, sin armonía, sin infraestructuras, sin equipamientos, pues la gente no tiene otra salida que irse a las periferias. "La especulación es el gran desordenador de la ciudad", remarca Jaramillo.

Para finalizar la presente comunicación, es preciso comprender la importancia del suelo urbano como un bien necesario e indispensable para poder vivir, ya que si no hay suelo, no se puede construir. Jaramillo puntualiza que el acceso al suelo urbano y a una vivienda digna son derechos irrenunciables que deben ser una realidad aquí y en cualquier lugar del mundo.



BIBLIOGRAFÍA

BARRETO, M. A.; ALCALÁ L.; BENÍTEZ, M. A.; FERNÁNDEZ, M. E.; GIRÓ, M.; PELLI, M. B.; ROMAGNOLI, V. (2014). "Áreas urbanas deficitarias críticas como unidades de interpretación y abordaje de los nuevos territorios periurbanos". En Karol; Aón; Martini; Pistola; Salas Giorgio (Comp.) (2014) *Conducir las transformaciones urbanas. Un debate sobre direcciones, orientaciones, estrategias y políticas que modelan la ciudad futura*. Primera edición, La Plata: Universidad Nacional de La Plata. E-Book en línea en: http://www.upe11.org/libro_digital.

BARRETO, M. A.; BENÍTEZ, M. A.; DEPETRIS, N.; PALOMINO, M. F. (2017) *El impacto de PROCREAR en la vida de los destinatarios*. IDES en Acuerdo de Trabajo FAU IDES resol 536/16 FAU; (octubre de 2016/ marzo de 2017).

BENÍTEZ, M. A. *Las ocupaciones de tierra y el mercado de tierra urbana en Resistencia Chaco*. Secretaría de Investigación y Posgrado. FAU-UNNE.

JARAMILLO, Samuel (2003). "Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías". CIDE Universidad de los Andes y el Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

BARRETO, Miguel (2003) "Documento aporte para el debate a las I Jornadas sobre la Problemática del Suelo".

Fuentes

DECRETO 902/ 2012. Créase el Fondo Fiduciario Público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Buenos Aires, 13 de junio de 2012).

MAESTRÍA EN GESTIÓN Y DESARROLLO DE LA VIVIENDA SOCIAL. Módulo 1. Encuentro 2. Funcionamiento del mercado del suelo y generación de rentas. Elementos conceptuales de la "Teoría de la Renta Urbana". Raúl Fernández Wagner (2017).

Primera Jornada-debate. El suelo Urbano en Resistencia y su Área Metropolitana. Problemas y alternativas y soluciones. Dr. Arq. Barreto M. A.; CONICET FAU-UNNE (2013).

Segunda Jornada-debate. El suelo Urbano en Resistencia y su Área Metropolitana. Loteos con infraestructura básica. Aportes a la primera jornada y avances. Dr. Arq. Barreto M. A.; Secretaría de Investigación; FAU-UNNE (2013).

<http://www.diarionorte.com/article/98470/la-otra-cara-de-procrear-especulacion-y-terrenos-con-sobrepuestos>(2013)

http://datachaco.com/noticias/view/29059/El_sueno_de_la_casa_propia_empanado_por_vivezas_criollas (2013)

<http://www.nortecorrientes.com/article/72920/en-menos-de-un-año-los-valores-de-los-terrenos-en-capital-aumentaron-un-50> (2015)

Entrevistas a destinatarios de Programa PROCREAR e informantes calificados (se resguarda la identidad de los entrevistados).

