



Lanciotti, Norma
Barenboim, Cintia
Abraham, Lavih
Brizuela, Florencia
Brizuela, Gonzalo
García, Gustavo
Kofman, Marco
Pérez Barreda, Natalia
Sweeny, Ian
Tumini, Evangelina Inés
Villaggi, Agustina

Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía

POLÍTICAS URBANAS, HABITACIONALES Y MERCADO INMOBILIARIO EN ARGENTINA. ANÁLISIS DE CASOS Y PERSPECTIVAS DE INVESTIGACIÓN.

INTRODUCCIÓN

El estudio del sector inmobiliario y de la producción de viviendas en Argentina y particularmente en la ciudad de Rosario cuenta con diversos antecedentes. Sin embargo, estos estudios no ha sido abordados en el largo plazo, resultando parciales en las temáticas y períodos (Castagna, 2006; Lanciotti, 2009; Cutruneo, 2011; Barenboim, 2014).

La relación entre el crecimiento económico de la región y la expansión inmobiliaria urbana en general, la articulación entre las políticas públicas que delimitan los usos del espacio urbano mediante normativas, dispositivos urbanísticos y, más recientemente, planes urbanos; y las decisiones y estrategias desarrolladas por las empresas inmobiliarias y urbanizadoras, empresas constructoras y fideicomisos que han definido y continúan definiendo la configuración de la ciudad, los patrones de asentamiento y de segregación espacial según los ingresos de los habitantes, son algunos de los hechos que se destacan en el último centeno.

Al mismo tiempo, la política habitacional constituyo una función clave del Estado, en tanto la provisión de un hábitat digna a la población teniendo una influencia directa en la calidad de vida y en el derecho a la ciudad. En ciertos períodos, como en la década de los 90, el rol del Estado cambia de productor directo de vivienda a facilitador de las acciones del sector privado, resultando el acceso a la vivienda propia de las familias cada vez más desigual, especialmente para la clase media.

En este contexto el estudio se centra, en un primer momento, en describir los avances de la legislación de suelo y vivienda en Argentina, incluyendo los proyectos de ley provincial de suelo y hábitat y de ley federal de regularización dominial de la vivienda familiar. Luego se hace un recorrido de la normativa urbanística, desde los primeros planes urbanos hasta la actualidad, en la ciudad de Rosario. Por último, se desarrolla un marco conceptual sobre el mercado de suelo, la teoría de la renta y los distintas modalidades, la relación entre la oferta y la demanda, los precios y la especulación urbana, entre otros, para poder comprender las características del mercado en la ciudad de Rosario.



I. LEGISLACIÓN SOBRE SUELO Y ORDENAMIENTO URBANO EN ARGENTINA.

En Argentina no existe una ley de ordenamiento urbano y desarrollo territorial como las que rigen en otros países latinoamericanos, de modo que la modalidad de expansión de las ciudades, la definición de los usos del espacio y el acceso al suelo y a la vivienda continúa dependiendo fundamentalmente de las políticas locales y de los lineamientos formulados por los desarrolladores o urbanizadores, en la búsqueda de aumentar las ganancias del sector inmobiliario. Recientemente a nivel nacional se ha presentado una iniciativa orientada a promover el desarrollo equitativo del territorio, cuyo alcance y efectos aún no podemos evaluar: el Plan Estratégico Territorial (2008), a cargo de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Conjuntamente, las iniciativas provinciales orientadas a reglamentar el desarrollo territorial son excepcionales: sólo Buenos Aires y Mendoza cuentan con leyes de ordenamiento territorial, las cuales no definen las herramientas urbanísticas concretas que pueden aplicarse para garantizar el derecho a la ciudad.¹

La falta de normativa tiene una serie de consecuencias que afectan el modo de crecimiento de las ciudades argentinas. En principio se produce un intenso proceso de especulación sobre el suelo que tiene su expresión en la tierra vacante esperando a ser valorizada por medio del esfuerzo del conjunto de la sociedad a través de la inversión pública, mientras que amplios sectores sociales sufren el déficit habitacional. En segundo lugar, se producen ciudades extendidas y en expansión, lo que deriva en costos cada vez mayores debido a la necesidad de expandir las infraestructuras, servicios y equipamientos, o en que amplios sectores de la ciudad que carecen de los mismos. En tercer lugar, producto de los procesos anteriores, los precios del suelo han ido creciendo año a año. La tierra es la única mercancía que se comercializa en el mercado que recupera y sobrepasa los precios en dólares anteriores a cada devaluación. Asimismo, las ciudades son cada vez más fragmentadas dado que los sectores de mayores ingresos también buscan asentarse en la periferia, lugar que antes era exclusivo de los pobres. Esta situación incrementa los contrastes, la conflictividad social y la gentrificación.

El Movimiento de la Reforma Urbana, formado por profesionales de distintas universidades del país, propone la necesidad de un nuevo orden jurídico sustentado en principios de subordinación del interés público, la función social de la propiedad, la participación y control ciudadano y el principio de información pública.² Concretamente los aspectos que se proponen como ejes de intervención son: la regulación sobre la propiedad y la gestión del suelo; la captura y redistribución de la valorización del suelo urbano; el castigo a los terrenos vacantes especulativos; la regularización urbana y leyes de expropiación; y la gestión democrática de la ciudad.

En los últimos años, el crecimiento económico, la mejora en la distribución del ingreso y la implementación de programas de financiación para la compra de vivienda única han contribuido a incrementar aún más los precios del suelo, dificultando el acceso a la vivienda para

¹ La normativa que rige en la provincia de Buenos Aires fue aprobada durante la dictadura militar (1977) y tiene una lógica prescriptiva más que política. No obstante, cabe señalar el avance en la legislación bonaerense con la aprobación de la ley del uso del suelo en 2012. La normativa aprobada en Mendoza es reciente (2009) Sobre este tema véase Reese y Catenazzi 2011^a; Reese, E. (2011b).

² La función social estuvo vigente en el país en la Constitución de 1949, luego derogada. Pero en 1994 se fijaron a los convenios internacionales en el mismo nivel que los constitucionales, por tanto la función social de la propiedad está consagrada en el artículo 21 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. Asimismo, está consagrado también en algunas constituciones provinciales (Corrientes, Chubut y Córdoba).



los sectores trabajadores. El problema del acceso al suelo y el hábitat digno han movilizad o a los gobiernos a presentar proyectos de ley orientados a garantizar estos derechos. En la actualidad, las leyes no están vigentes; en Santa Fe la ley del suelo no ha sido tratada aún en la legislatura provincial, mientras que la ley nacional sobre hábitat se está analizando en el Congreso Nacional. Más allá de que aún no estén aprobadas dichas normativas, las propuestas configuran un nuevo marco legal para regular el acceso al suelo y a la vivienda que reconoce las transformaciones de los últimos diez años, siguiendo en cierto modo el antecedente de la ley del suelo aprobada en provincia de Buenos Aires.

a) Ley provincial del suelo y hábitat.

En mayo de 2013 el gobierno de la provincia de Santa Fe envió a la legislatura el proyecto de "Ley de Uso del Suelo y Hábitat" con el objetivo de promover: "... un conjunto de herramientas que contribuyen a la consolidación de un marco legal más igualitario en materia de acceso al suelo, que permiten al Estado provincial y a los municipios y comunas que adhieran a la misma, avanzar en la construcción de soluciones habitacionales, y prevenir y revertir situaciones de informalidad urbana".³

La normativa reconoce entre sus antecedentes europeos el Modelo de Uso de Suelo Socialmente Adecuado en Munich desde 1994 y la Ley de Suelo en España. Entre sus antecedentes latinoamericanos se cuentan el Estatuto de la Ciudad de Brasil aprobado en 2001 y la Ley de Desarrollo Territorial colombiana de 1997. A nivel nacional, el proyecto abreva de la Ley de Uso del Suelo aprobada en la provincia de Buenos Aires en noviembre de 2012.

Basándose en el art. 15 de la Constitución Provincial que establece la función social de la propiedad privada, el objetivo de la ley es promover la satisfacción progresiva del derecho a un hábitat y vivienda dignos, en conjunto con las organizaciones e instituciones de la sociedad civil, la iniciativa privada y la propia ciudadanía. Sus principios rectores son: el derecho a la ciudad; el derecho a un hábitat y vivienda dignos; la función social de la propiedad; la gestión democrática de la ciudad y la democratización del acceso al suelo. Para ello dispone de tres tipos de instrumentos de actuación: a) instrumentos de gestión social del hábitat, b) instrumentos urbanísticos y c) instrumentos fiscales y parafiscales.

Los instrumentos de gestión social del hábitat buscan promover la producción social del hábitat⁴, el desarrollo de planes de lotes con servicios básicos, la vivienda universal evolutiva y la urbanización social progresiva⁵. Con ese objeto se dispone: la creación de un Registro Provincial de Barrios y Asentamientos Irregulares; la admisión de condiciones especiales y diferentes a las establecidas en las normativas locales y provinciales de parcelamiento, edificación, ocupación de suelo, accesos y circulación interna, para los proyectos de integración física y social de los asentamientos irregulares; la obligación de remediación por parte de titulares registrales de dominio, nudos propietarios, usufructuarios o poseedores de título de dueño de los suelos degradados o abandonados considerados costos social y ambientalmente para la comunidad; la posibilidad de expropiar y declarar de interés social y urbanístico las maniobras especulativas en relación al suelo de dominio privado; la participación democrática de los ciudadanos en instancia de planificación y gestión del hábitat y por último, la posibilidad de crear Consejos Regionales de Hábitat.

³ <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/155977>

⁴ Esto es, los procesos generadores de espacios habitacionales mediante modalidades autogestionadas.

⁵ Emprendimientos de interés social en los que la construcción de redes de agua, saneamiento, electricidad, drenaje pluvial y alumbrado público y estructura de circulación vial se llevan a cabo de manera gradual y sucesiva hasta alcanzar los estándares de cobertura de prestación de servicios exigidos por la ley.



Los instrumentos urbanísticos que prevé la ley y podrán aplicar los Gobiernos Locales son: Código Urbano; Plan Director; Planificación Estratégica Territorial; Plan Estratégico Territorial y Memorias de sostenibilidad económica y ambiental. A estos instrumentos se suma la opción de crear zonas de promoción del hábitat social⁶, y ejercer el Derecho de Preferencia para la adquisición de inmuebles objeto de transferencia de particulares en los casos en que el Estado requiera suelo urbano⁷. Por otro lado, para los emprendimientos de desarrollo urbano de gran escala y/o habilitación de nuevo suelo urbano en parcelas mayores a 10.000 m² será obligatoria la cesión gratuita de un mínimo de 10% de la superficie resultante de los predios urbanizados, descontando calles, mediante una compensación que puede consistir en suelo, infraestructura o el valor equivalente en otra localización para urbanizaciones sociales.

El art. 29 por su parte introduce la figura del Consorcio Urbanístico entendiendo por tal: "la forma de ejecución de proyectos de urbanización o edificación, entre el Gobierno Provincial y/o los Gobiernos Locales y propietarios privados, instituciones u organizaciones de la sociedad civil, por medio de la cual una parte aporta suelo de su propiedad y la otra parte ejecuta, total o parcialmente, obras de infraestructuras, de dotación de servicios y/o edificaciones. Finalizadas las mejoras, cada parte recibe como pago unidades inmobiliarias urbanizadas y/o edificadas. El valor de las unidades inmobiliarias a ser entregadas al propietario a compensar por el aporte de suelo se corresponderá con el valor del inmueble antes de la ejecución de las obras".

El art. 30 incorpora al Convenio Urbanístico⁸ como instrumento jurídico y el art. 31 el Reajuste de Tierras denominación para el sistema de gestión asociada entre varias partes propietarias de un sector o área territorial de interés urbanístico y que requiere de una reconfiguración catastral para asegurar una justa distribución de cargas y beneficios entre todos los propietarios del sector. Los art. 32, 33 y 34 otorgan la posibilidad a los Gobiernos Locales de establecer la utilización obligatoria de suelo urbano vacante y los mecanismos de sanción en caso de que ello no ocurra.

Los principales instrumentos fiscales y parafiscales que dispone la ley son: el impuesto inmobiliario adicional, aplicable a los propietarios de inmuebles urbanos y suburbanos cuya superficie edificada resulte superior a 300 m² o 200 m² en caso de tratarse de unidades funcionales pertenecientes a inmuebles construidos bajo el régimen de propiedad horizontal Ley 13512; cuya antigüedad de construcción resulte posterior al año 1980 y cuya calidad de construcción se encuentre comprendida entre las categorías 1 a 5 del decreto valuatorio N° 5.286/74 y sobre aquellos inmuebles urbanos y suburbanos cuyo/s titulares posean cinco inmuebles o más, y sus superficies sean cada una superiores a los 15 m² en la Provincia de Santa Fe.

Asimismo, se modifica también el impuesto a los sellos sobre transacciones cuyo valor inmobiliario de referencia establecido por el Servicio de Catastro e Información sea superior o

⁶ Reservas de tierras, para poner en marcha procesos de regularización urbana y dominial, resguardo de la permanencia de población residente y promoción de la construcción de viviendas y urbanizaciones sociales

⁷ En las ocasiones que el Estado requiera suelo urbano para los siguientes fines: regularización de asentamientos; ejecución de programas y proyectos habitacionales de interés social; ordenamiento y direccionamiento de la expansión urbana; implantación de equipamiento urbano y comunitario; creación de espacios públicos de esparcimiento y áreas verdes; creación de unidades de conservación o protección de otras áreas de interés ambiental y protección de áreas de interés histórico, cultural o paisajístico.

⁸ Instrumento que formaliza los acuerdos entre la Administración Provincial, Municipal o Comunal y otros agentes (públicos o privados), a fin de ejecutar acciones o proyectos específicos que hagan más eficaz el desarrollo de la actividad urbanística.



igual a 1 millón de pesos.

Por último, la norma prevé la creación de un Banco de tierras para el Hábitat⁹ y la creación de la Contribución por Valorización que permite al Estado local y provincial participar de los incrementos en el valor del suelo producto de acciones externas al propietario (modificaciones en el ordenamiento territorial, inversiones públicas de interés general, autorizaciones de mayor aprovechamiento edificatorio, entre otras) no pudiendo ser la contribución inferior al 10% del plusvalor inmobiliario que se produzca.

b) Proyecto de Ley Federal de Regularización Dominial de la Vivienda Familiar

En octubre de 2015, se presentó en el congreso nacional un proyecto de ley que otorga herramientas jurídicas y financieras a los municipios que busquen regularizar y urbanizar los asentamientos situados en tierras fiscales o la ocupación de inmuebles de dominio privado en controversia judicial antes del 1 de enero de 2015.

Como antecedentes de esta propuesta cabría mencionar que Rosario, entre otros municipios, ha puesto en marcha programas de regularización dominial como el Plan Hábitat, pero los mecanismos legales son de difícil implementación y dependen de la capacidad de los gobiernos de adquirir financiamiento. La ley nacional procura contribuir a superar estos obstáculos, proponiendo que las jurisdicciones locales adhieran a la propuesta nacional.

En términos generales, en materia de tierra pública se facilitan los trámites (modificación de Ley 21.890); se autoriza la transferencia directa de nación a municipios, a las familias ocupantes o entidades asociativas; se regulan los esquema de pagos y los precios topes de venta; y se autoriza a la Agencia de Administración de Bienes del Estado a adquirir inmuebles con destino a vivienda social.

Las novedades más importantes se relacionan con las tierras privadas y los instrumentos para la coordinación de políticas de la nación con los estados sub-nacionales. En el primer caso, se propone un Programa de Financiamiento para la compra de inmuebles de dominios privados que antes del 1 de enero de 2015 se encuentren bajo expropiación o controversia judicial; se define el Tribunal de Tasación de la Nación como organismo que fijará el precio máximo de compra; se obliga a los municipios a realizar las tareas necesarias para la urbanización (relevamiento de población, documentos de subdivisión, adquisición de inmuebles para el realojo, escrituración, etc.) pudiendo financiarse con el Programa de Financiamiento antedicho; y se fijan topes para la compra por parte de los hogares (las cuotas no podrán ser superiores al 19% de la jubilación mínima, el precio total no podrá exceder 28 jubilaciones mínimas mensuales y el plazo de pago será entre 15 y 20 años).

Al mismo tiempo se modifica la conocida Ley Pierri (24.374), cuya última actualización fue 2009 y se extiende a 2015. La misma otorga un título de propiedad respaldada que se hace efectiva con pleno derecho al transcurrir 10 años, que ahora se propone que sean 5 años. Por el momento sólo se encuentra vigente en 6 provincias (Buenos Aires, Salta, Córdoba, Tucumán, Mendoza - delegada a sus municipios- y Santa Fe), la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Bariloche.

A nivel de financiamiento se crea también el Fondo Permanente para la Regularización Urbana, Social y Dominial de Barrios Informales, el cual sumará los recursos del recupero por venta de las tierras que son de dominio Estatal y tendrá un uso específico que es el de desarrollar políticas habitacionales; y se posibilita el fondeo por parte del Tesoro, Anses u

⁹ El Banco de Tierras para el Hábitat consistente en un inventario o reserva de tierras urbanas y/o urbanizables estará integrado por todos los inmuebles baldíos, vacantes de uso, o de uso ocioso reconvertible de propiedad provincial.



otros organismos a través del Fondo de Garantía de los créditos por cobrar de los planes de pago.

En cuanto a la coordinación de políticas habitacionales en términos generales se instruye al Poder Ejecutivo a crear, implementar y evaluar políticas, planes y programas destinados a regularizar la situación dominial de los hogares. Para ello se crea un Registro Nacional de Barrios y Viviendas Informales y el Consejo Federal, en conjunto con las provincias y la CA-BA, que estará encargado de analizar y generar propuestas de implementación de programas de regularización a nivel local.

A fines de evitar el desalojo se invita a las jurisdicciones sub-nacionales a adaptar sus leyes para que sea necesaria la previa notificación y consulta a las autoridades de aplicación de Regularización Dominial provincial y nacional, las cuales podrán pedir la suspensión por 180 días para generar soluciones alternativas.

II. PLAN, PLANIFICACIÓN Y NORMATIVAS SOBRE EL ESPACIO URBANO.

El urbanismo se desarrolló tempranamente en Argentina, y particularmente en la ciudad de Rosario. Desde el plano de Nicolás Grondona de 1871 y la sanción de la ordenanza de 1873 que delimitaba las secciones de la ciudad en Bajo, Ciudad, Extramuros y Suburbios, la voluntad técnica pretendió hacer homogéneo el espacio urbano, extendiendo la grilla en la pampa húmeda. El primer plan urbano pronto sería desafiado por la acelerada y caótica ocupación del espacio por parte de familias y empresas urbanizadoras en cada una de las fases de auge de los ciclos económicos. Como se ha mencionado en otras oportunidades, la especialización económica de la ciudad de Rosario como puerto de salida de las materias primas exportables del litoral pampeano y provisión de servicios para el sector agropecuario, ha fortalecido el carácter procíclico de su economía en relación con las tendencias de los precios de los bienes exportables. Esto implica un crecimiento superior al promedio nacional en los períodos de alza de precios y una caída más abrupta en las fases de declive.

La tensión inaugurada por la multiplicación de los loteos en la periferia gestionados por las sociedades anónimas urbanizadoras a principios del novecientos abrió una disputa política y técnica sobre los modelos de ciudad y la forma de la expansión suburbana, que llegó para quedarse. La disputa por el modelo de ciudad consolidada, que jerarquiza el centro y limita la urbanización periférica frente al modelo de ciudad expandida construida por los promotores y urbanizadores inmobiliarios alimentados por fideicomisos data por los menos desde principios del novecientos cuando el tranvía eléctrico amenazaba con extender la ciudad hacia el horizonte infinito. En ese entonces, los debates en el Concejo sobre los poderes del municipio para regular el espacio marcaban los términos de la oposición entre la elite conservadora enraizada en la importación de productos europeos que pronto derivaría a la explotación de estancias agropecuarias, y un grupo de rentistas urbanizadores que pugnaban por la modernización sin límites y sin intervención del Estado.

Durante la gestión del intendente Isidro Quiroga, se intentó resolver esta disputa política por vía de la reforma técnica por primera vez. El Plan Bouvard presentado en 1910, perseguía ideales incuestionables de integración del espacio, pero su aprobación se enfrentaba con la ciudad real y sus poderes constitutivos ya ejercitados en el rechazo a las numerosas expropiaciones para ampliar el dominio público sobre vías de acceso, plazas y parques.

La derrota del reformismo técnico aseguró el dominio de la urbanización sin rumbo por más de dos décadas hasta el próximo debate. Ya en la década de 1920, la confrontación entre ambos modelos de ciudad, tendría representación institucional, partidaria o corporativa, respectivamente. Los defensores de la expansión sin fin hacia el oeste se abroquelaban en la



bancada del Partido Demócrata Progresista. Propietarios de terrenos suburbanos y sociedades urbanizadoras, se enfrentaban entonces a los propietarios de las viviendas en alquiler localizadas entre la primera ronda de bulevares, representados por el Centro de la Propiedad desde 1922. Como bien señala Rigotti, los propietarios de edificios céntricos se oponían a la expansión suburbana porque impulsaba la baja de los alquileres y porque la pavimentación y provisión de servicios básicos usaba recursos tributarios aportados por los vecinos de la ciudad consolidada. Para este grupo, había que jerarquizar el centro y el frente costero, como espacio recreativo de la elite.¹⁰

La segunda batalla del reformismo técnico tuvo un momento clave en 1935, cuando a instancias de urbanistas profesionales, se presentaría el Plan regulador y Extensión, de Guido, Della Paolera y Farengo, una propuesta integral de transformación urbana orientada a jerarquizar el frente costero, consolidar una red vial que integrara y facilitara el acceso a los barrios suburbanos consolidados según su función, disponer de un sistema de parques equilibrado que garantizara espacios recreativos para toda la población y modernizar la ciudad bajo criterios científicos.¹¹ Con el auxilio de otras disciplinas, la ciudad comenzó a pensarse en movimiento, con perspectivas de crecimiento demográfico y diferenciación de actividades económicas, residenciales y recreativas. Planificar no equivalía al dibujo sobre el territorio sino al cálculo y a previsión de la evolución urbana hacia el futuro.

Al igual que otros planes reguladores elaborados a partir de la desestructuración de la primera economía global y hasta los años 1970, como el Plan Rosario de 1952-3, y el Plan Regulador de 1967, el plan de 1935 representaba la confianza en el disciplinamiento de lo social y territorial que podía lograr la voluntad técnica como brazo del Estado. Asociados a una ampliación de las capacidades estatales en la instrumentación de políticas para el desarrollo económico, herramientas como el Código Urbano, la zonificación y la edificación reglamentada se orientaban a delimitar claramente los usos del espacio en forma eficiente desde un poder central. La ausencia de un análisis político del espacio, cuyo ordenamiento se asignaba a los profesionales, volvía a cimentar las razones del fracaso de estos planes que habían derivado en las ideas de planificación y planeamiento aún sin incluir el factor político. Pero además, como bien señalan Reese, Catenazzi y Doi, este tipo de intervención no articulaba las herramientas urbanísticas (plan y proyectos), herramientas fiscales y tributarias, y las políticas económicas orientadas a flexibilizar los créditos para vivienda.¹²

Durante el gobierno peronista, el plan urbano adquirió mayor centralidad, con el Estado como garante de la reforma. La propuesta de reestructuración del área ferroviaria-portuaria y vial luego de la nacionalización de los ferrocarriles, se expresó en el Plan Director de Transformación de Rosario de la Comisión Nacional Planificadora de los Accesos Ferro-viales (Plan Rosario), dirigida por Alberto Montes. La clave del plan eran los tres sistemas coordinados de tráfico, que ocuparían parte de las tierras liberadas por el ferrocarril y la resignificación del perfil costero en función de usos productivos y no recreativos.¹³ Justamente la presunción de que el factor político podía reducirse a la voluntad estatal, dejó nuevamente a la ciudad huérfana de toda planificación, el plan Montes no llegó a ser implementado.

El accidentado derrotero del plan urbano tuvo un punto de inflexión a partir de la reforma iniciada por el gobierno municipal en los años 1990. En el marco de las políticas neoliberales asociadas a los planos del Banco Mundial que buscaban atemperar el incremento de los niveles de desigualdad y pobreza producidos por el ajuste fiscal, las privatizaciones y la reforma del Estado, el gobierno local comenzó a implementar un proceso de reforma urbana

¹⁰Rigotti 2014, p. 55-57.

¹¹Rigotti 2014, p. 72-86; Adagio y Rigotti 1995.

¹²Reese y Catenazzi, 2011^a.

¹³Rigotti 2014, 354-9.



integral y bastante distintivo de las intervenciones previas. El retorno a lo local, como el espacio de la política, en contraste con lo global, replicaba intervenciones diseñadas en la periferia europea que combinaban la reforma administrativa (descentralización municipal) y dos tipos de herramientas para la reforma urbana: el *proyecto urbano* y la *planificación estratégica*. La formulación de proyectos orientados a jerarquizar espacios devaluados y a transformar el uso de grandes áreas urbanas antes asociadas al crecimiento industrial se orientaba a captar el interés y los recursos del sector privado; mientras que el Plan Estratégico revalorizaba las capacidades estatales en pos del desarrollo y la integración urbana. En esa coyuntura de aguda recesión, la reforma urbana operaría como una política anti-cíclica, incentivando el aumento de empleo y especialmente la transformación de la imagen de Rosario, para consolidar su perfil de ciudad de servicios.

De este modo, el Programa de descentralización y Modernización Municipal (1996), el PER-Plan estratégico Rosario (1998) y el Plan Director Rosario (1991) determinaron los lineamientos de la reforma administrativa, territorial y urbana de la ciudad de Rosario. Estos instrumentos no representaron un mero plan técnico burocrático de ordenamiento territorial, sino que produjeron un cambio en los procedimientos de toma de decisiones, orientado a democratizar la política local a través de la participación de los ciudadanos en la definición de los usos del espacio público. Tal como señala Barenboim (2010), este programa que integraba objetivos estratégicos, políticas sectoriales y proyectos urbanos, se convirtió en una plataforma de gobierno y de toma de decisiones para la transformación consensuada de la ciudad.

La descentralización municipal consistió en transferir funciones, competencias y recursos desde la administración central hacia entes, ámbitos u organismos de menor jurisdicción territorial. A partir de 1996, se reorganizó la administración y los servicios municipales en seis distritos con sus correspondientes centros. La Planificación Estratégica supone actuaciones integradas a largo plazo para la ejecución de grandes proyectos de desarrollo urbano, siendo un instrumento multidisciplinario. En la ciudad se presentan sucesivos Planes Estratégicos: Plan Estratégico Rosario (1998), Plan Estratégico Metropolitano, Región Rosario (2004) y el Plan Estratégico Rosario Metropolitana + 10 (2009). Este último, tiene como fin el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, la adopción y el desarrollo de energías alternativas, la promoción del conocimiento y la industria biotecnológica, la movilidad urbana y la conectividad regional y la articulación de la planificación pública con la inversión privada como herramienta para la inclusión y el desarrollo urbano. Y finalmente, la Planificación Urbana asume las transformaciones físicas y funcionales de la ciudad a través del Plan Urbano, instrumento legal, de carácter técnico y esencialmente físico.¹⁴

En este marco, el Plan Urbano Rosario 2007-2017 (2011) actualizan algunas de las premisas planteadas en el Plan Regulador de Rosario (1968), el Plan Director (1991) y el Nuevo Plan Director (1999); no obstante ninguno ha logrado ser aprobado en la instancia legislativa. El Plan Urbano Rosario se compone de seis proyectos claves que promueven un equilibrio territorial: las Nuevas Centralidades, el Frente Costero, el Nuevo Eje Metropolitano Norte – Sur, el Nuevo Eje Metropolitano Este – Oeste, la Cuenca de los Arroyos Ludueña y Saladillo y el Frente Territorial. Se busca un equilibrio entre la evolución de la ciudad, sus diversas partes, la calidad de vida urbana y la restauración de un perfil de representación simbólica apoyado en las nuevas arquitecturas públicas y la recuperación de la costa.¹⁵

Entre los instrumentos de ordenamiento urbano previstos por el plan, se encuentra instrumentos de carácter general, como el Código Urbano, e instrumentos de carácter específico que articulan la iniciativa pública con el desarrollo privado: el Plan de Distrito, el Plan Maes-

¹⁴Barenboim 2011.

¹⁵Barenboim 2011; Barenboim 2014.



tro, el Plan Especial y el Plan de Detalle, a los que se suma la planificación sectorial. Estos instrumentos permitían operar con cierta autonomía del marco legal que regía el uso del suelo y los sistemas administrativos.¹⁶

La forma de intervención estatal inaugurada en los años noventa, y hasta hoy implementada, representó un cambio sustancial con la visión del plan que fundamentaba las iniciativas previas. Por primera vez, el plan se inscribía en una reforma urbana integral que involucraba una reorganización administrativa y la participación del sector privado en la toma de decisiones. En los primeros años, el gobierno local realizó un procedimiento de consultas a los vecinos, a las asociaciones civiles y a las cámaras empresarias a fin de construir los consensos necesarios para avanzar en el reordenamiento urbano. El criterio general se orientaba a transformar y jerarquizar los espacios devaluados de las áreas ferroviarias y portuarias en desuso, crear una provisión de equipamientos públicos en las áreas devaluadas del centro y en las áreas residenciales e industriales de la periferia, expandir las áreas recreativas de uso público, proteger el patrimonio histórico y urbanístico. Cabe señalar, que dicha reforma pudo iniciarse debido a la crítica situación económica, en donde las corporaciones económicas tenían menos injerencia en la toma de decisiones sobre el espacio urbano. Por otra parte, gran parte de la inversión pública se hizo con el financiamiento de organismos internacionales de crédito que avalaban este tipo de políticas anti-cíclicas.

La recuperación económica del país a partir del 2003 impuso un cambio al ritmo y la dirección de la reforma urbana. La gestión local optó por priorizar algunos de los seis proyectos estructurales y postergar otros. El eje de la intervención pública se constituyó en torno al desarrollo del frente costero, el ordenamiento del área central y primer anillo perimetral, con el aval de sociedades financieras y fideicomisos, empresas constructoras y los propietarios de terrenos.¹⁷ La periferia también tuvo un gran desarrollo, particularmente el sector noroeste, donde se han revalorizado los terrenos de los proyectos de urbanización privada de parques habitacionales, barrios cerrados y abiertos, impulsando al Municipio a realizar las obras proyectadas como ser el saneamiento de la cuenca del arroyo Ludueña, el parque de los Constituyentes, Autódromo, entre otras. Contrariamente el sur y el oeste no tuvieron el mismo impulso del Estado Local, en el caso de la cuenca del Saladillo, las obras se iniciaron parcialmente y hubo algunas inversiones privadas como ser el casino City Center.

En suma, el Plan Urbano 2007-2017 registra bien el clivaje de la reforma urbana. El plan dispone como eje central el ordenamiento y clasificación del suelo, con el objetivo de "fomentar un uso racional de las tierras productivas y del suelo urbano", lo cual es diferente a proponerse objetivos de equidad en el acceso al suelo, a la ciudad, y a los bienes públicos. El plan hace énfasis además en los proyectos metropolitanos de carácter estratégico que facilitarían la conexión de Rosario con otras ciudades, fortaleciendo el perfil de ciudad de servicios que parecía orientar la reforma iniciada en los 90.¹⁸

¹⁶Barenboim 2011; Barenboim 2014.

¹⁷Barenboim, 2014, pp 145-169.

¹⁸Plan Urbano Rosario 2007-2017, Municipalidad de Rosario, 2008.



III. LOS MERCADOS DEL SUELO Y DE LA VIVIENDA: ENTRE LA TEORÍA Y EL ANÁLISIS EMPÍRICO.

a) La teoría económica y el mercado inmobiliario urbano.

Tanto el suelo como la vivienda tienen un carácter distinto a otros tipos de bienes que se comercializan en un mercado. En primer lugar, porque tanto la oferta como la demanda de dichos bienes son directamente influenciadas por factores externos al funcionamiento del mercado inmobiliario, factores físicos, políticos, económicos y demográficos. Las condiciones macroeconómicas como el acceso al crédito, la tasa de interés, la evolución de los ingresos y la renta per cápita, la inflación; las políticas públicas que regulan el acceso al suelo y a la vivienda, las políticas urbanas y la legislación de ordenamiento del suelo; el ciclo económico y la especialización productiva de la región y de la ciudad; las tendencias demográficas y la estructura de la población, constituyen los factores de distinto orden que inciden en los precios y en el mercado del suelo y de la vivienda, en el corto y el largo plazo.

En segundo lugar, estos bienes son diferentes de otros bienes porque las propiedades urbanas tienen un doble carácter como bien de consumo durable y como bien de inversión. Esto implica distintos segmentos de la demanda (especulativa o intermedia y final) y a la vez una demanda final segmentada según la función o uso de la propiedad (industrial, comercial o residencial) y según los ingresos de los compradores.

En tercer lugar, tanto el suelo como la vivienda son bienes que se comercializan en el mercado pero al mismo tiempo representan derechos sociales cuyo acceso depende de las condiciones sociales y políticas en determinada coyuntura histórica.

A pesar de que estas tres condiciones hacen del suelo y de la vivienda, bienes sustantivamente diferentes a otros bienes que se comercializan en el mercado, la teoría económica convencional ha analizado estos bienes bajo el mismo enfoque y las mismas premisas que otros bienes, esto es, que el mercado es quien asigna eficientemente el acceso a estos bienes por la vía de la competencia.

Así por ejemplo, en su *Economía Urbana*, Camagni analiza los factores que determinan la formación de las ciudades y de los mercados de tierras en base a los criterios de escala, competitividad y el uso eficiente de los recursos, como veremos a continuación.¹⁹

La formación de las economías urbanas, según Camagni responde a una serie de principios. El más importante sería el principio marshalliano de aglomeración, según el cual cuando las actividades económicas alcanzan cierta escala y utilizan procesos de producción más eficientes, se incentiva la concentración espacial de actividades y factores productivos. Particularmente, dentro de las economías de aglomeración, el autor establece que la urbanización tiene lugar cuando se produce la concentración espacial de infraestructura genérica. La localización depende del principio de accesibilidad, i.e.: la localización de las economías de aglomeración tiene su origen en la competencia entre diversas actividades económicas que pretenden asegurarse las localizaciones más ventajosas. En ausencia de restricciones, se genera concentración, lo cual da origen a la renta del suelo. Las actividades que le den al suelo, el uso más eficiente posible, (i.e.: rentabilidad para las empresas y utilidad para las familias), se asegurarán el acceso al bien.

El principio de interacción espacial que establece que la intensidad de la interacción es directamente proporcional a la masa e inversamente a la distancia, explicaría el potencial demográfico, potencial de mercado y potencial de renta que poseen determinadas poblaciones. El tamaño de las ciudades se relaciona con el principio de jerarquía de Christaller, que

¹⁹ Camagni 2005.



cualifica las actividades entre el alcance y el umbral en base a su dimensión de mercado; y con el principio de competitividad (o de la base de exportación) establece que el crecimiento de la población de una ciudad (ocupación urbana total), dependerá del crecimiento de la ocupación de base, es decir, aquella que trabaja para la demanda externa.

Luego de enunciados estos principios, Camagni analiza los determinantes de la renta del suelo urbano, como resultado de la oferta y demanda de bienes, donde la oferta expresa escasez y la demanda depende de la sustitución y de la utilidad del suelo para el comprador. En el caso de la renta diferencial urbana, Camagni afirma que surge de su accesibilidad a mercados de outputs e inputs (trabajo, información), los costos de transporte y comunicación.

Para fundamentar las políticas de desarrollo territorial y planificación urbana, Camagni apela al concepto de competitividad territorial. Las regiones y territorios actuarían en el contexto de los intercambios interregionales en un régimen de ventaja absoluta y no de ventaja comparativa. Esto validaría la implementación de políticas locales y regionales, para aprovechar todas las potencialidades de crecimiento y desarrollo.

Como ejemplo de aplicación de estos conceptos al análisis de un caso, podemos citar el estudio econométrico de Coremberg sobre los determinantes del precio de la vivienda en Capital Federal. ²⁰ Como si se tratara de un mercado de competencia perfecta, el precio de la vivienda se determina por factores que condicionan las cantidades de demanda y factores de oferta. Dentro de los primeros se encuentran englobados por el costo de uso. Entendiendo a la vivienda tanto como un bien de consumo como un bien de capital. Es decir por un lado la vivienda brinda una serie de servicios que son de difícil evaluación económica-monetaria y por lo tanto forman parte de factores nocionales. Por otro, la vivienda forma parte de un conjunto de decisiones económicas de inversión. La demanda debe contemplar bajo una misma ecuación estos determinantes. Esta función está contenida inversamente por el precio de la vivienda, y la tasa de interés, y en forma positiva con los ingresos del demandante. Además existe una relación a largo plazo entre la tasas de crecimiento demográficos y el precio futuro de la vivienda.

Dentro de los factores de oferta se encuentra un determinante a largo plazo en función positiva de la relación entre el precio de la vivienda y el costo de la construcción de la misma. Es decir que mientras la relación entre ambas variables se agrande, la oferta se incrementará en búsqueda de un beneficio, hasta saturar el mercado en el largo plazo.

El análisis econométrico muestra que todas las variables presentan el signo esperado. La cantidad de viviendas se correlaciona directamente con el precio y el costo de las mismas, e inversamente con la tasa de interés. A su vez en el corto plazo muestra una relación entre el precio real de la vivienda y variables tales como el costo real de construcción, la tasa de interés real pasiva, el índice merval real, una proxy de la intención futura de construcción como los permisos de construcción de viviendas, el volumen de créditos hipotecarios anuales otorgados y una proxy del ingreso como ser el Estimador Mensual Industrial (EMI) de INDEC.

El análisis heterodoxo de los determinantes de la renta urbana considerando mercados del suelo urbano de tipo oligopólico y oligopsónico, está representado por los trabajos de Topalov y de Jaramillo, quienes entienden a la renta como un sobreprecio; una ganancia superior a la normal, apropiado por alguien ajeno al proceso de producción y que no tiene su control.²¹ Diferencian además, la renta rural de la renta urbana, por cuanto en la primera se es-

²⁰ Coremberg 1998.

²¹ Topalov (1979) y Jaramillo (1994).



estructura un proceso productivo "la agricultura", mientras que la segunda se genera en el espacio urbano donde se desarrollaran actividades, y el producto son las edificaciones.²²

Mientras que la tierra rural genera un solo conjunto de rentas, en el espacio urbano aparecen dos familias de rentas: las rentas primarias, ligadas a la construcción, y las rentas secundarias, vinculadas a las actividades o usos. Ambas rentas intervienen en la formación de los precios de los lotes urbanos. Las rentas primarias se dividen en tres: absoluta urbana es el valor que comparten todos los terrenos urbanos, independientemente de sus circunstancias particulares, diferencial tipo I es la diferencia en los costos en relación a la constructibilidad (condiciones geomorfológicas de la tierra) y la localización en relación a otros sectores y diferencial tipo II se refiere a la intensidad aplicada a los terrenos, la producción en altura. Las rentas secundarias son cuatro: diferencial de comercio, de industria y de vivienda se refieren a la distancia de los terrenos a elementos de valor en la ciudad y monopolio de segregación se refiere a la disposición de pagar un sobreprecio por un sitio con una determinada identificación o estrato social.

Al iniciar un proceso productivo, el capitalista constructor compra el terreno al terrateniente, quien solo tiene una relación incidental con la producción: vende sus tierras en un comienzo, cesando sus relaciones con la construcción. El constructor, durante el período de producción, asume simultáneamente el papel de capitalista y terrateniente. Una vez concluido el proceso de producción, se requiere que el usuario final tenga acceso al bien producido. La compraventa tiene una peculiaridad: el constructor no solamente le vende al usuario el bien sino también la tierra donde este se asienta. Así, aparece el Precio Total del Inmueble. El usuario es consumidor y también funciona como terrateniente. Entre el terrateniente original y el capitalista a menudo aparece: el especulador de tierras, que se ocupa de comprar y vender terrenos de manera continua; y entre el capitalista constructor y el usuario final, dada las dificultades de solvencia del usuario final aparece con frecuencia el arrendatario de inmuebles, no vende los inmuebles sino que los alquila. Por último, el Estado es uno de los actores con más capacidad para incidir en el mercado de suelo. Principalmente, puede hacerlo a través de dos caminos: la inversión directa o la fijación de normas y tasas. Los incrementos mayores de valores se producen cuando se autorizan los cambios en la asignación de usos e incremento en el coeficiente de edificabilidad.

Los precios del suelo urbano dan lugar a una de las prácticas más distinguidas en este mercado la especulación. Esta consiste en transacciones de compra y venta de terrenos con el propósito fundamental de capturar estos incrementos en los precios, que desde luego benefician a su propietario y mueve a diversos agentes. Sin embargo, la práctica no es homogénea, dependiendo en buena parte de los agentes involucrados las acciones tienen lógicas y grados de pertinencia diferentes. A continuación Jaramillo (2010) expone las más importantes:

- Protoespeculación: se refiere a la tendencia creciente de los precios de suelo a largo o mediano plazo. A la práctica de simple usuario (propiedad de uso) se le superpone una lógica propiamente pecuniaria, los incrementos de valor del inmueble. La vivienda es simultáneamente en muchos casos un bien "de consumo" y un bien "de inversión".

- Especulación pasiva: se refiere a la apropiación de la diferencia de valor producida por la compra de terrenos antes de los incrementos de precio y a la venta posterior de éstos. Aquí, no media ningún proceso productivo. Los agentes especializados en capturar estos incrementos disponen de gran experiencia, información privilegiada y conocimiento de las pautas de operación de la ciudad.

²²Jaramillo 2010.



- Especulación inductiva: los agentes productores (promotores o constructores) desarrollan porciones de espacio urbano considerable e inciden con su acción en los lugares obteniendo sobreganancias. Para ello se requiere de una acumulación de capital apreciable. Sin embargo, no escapan a las pautas estructurales de uso del suelo, pero tienen un mayor juego que el especulador pasivo.

En suma, en el desarrollo dinámico de las ciudades se consideran para la conformación de los precios los factores que afectan a los valores de la tierra y también los distintos movimientos que se producen en ella. Desde aquí es donde se construyen las distintas modalidades de expectativas, produciendo impactos sobre el mercado de tierras, sus agentes y sus prácticas.

b) La formación de la ciudad y la evolución del mercado inmobiliario en Rosario durante la primera economía global, 1885-1930.

La dinámica del proceso de comercialización de las tierras tuvo gran impacto en la producción del espacio urbano al momento de la consolidación de la función comercial exportadora de Rosario desde el último tercio del siglo XIX hasta la primera guerra mundial. La inversión realizada por el gobierno municipal, los capitales extranjeros y los empresarios locales en obras de infraestructura localizadas en los núcleos de desarrollo económico asociados a la exportación del cereal santafesino, y las expectativas de crecimiento económico de la ciudad puerto, produjeron una rápida valorización de las tierras puestas en el mercado. La crisis de 1890 puso un primer límite a los precios de los terrenos que se dispararon entre 1885 y 1889 con el ingreso de nuevas tierras al mercado alentado por la subdivisión de los terrenos situados en el área central y alrededores y la multiplicación de las operaciones especulativas allende la primera ronda de bulevares. Durante la década de 1890, la recesión impactó fuertemente sobre la actividad, estabilizándose los precios del área central a la par que descendían el número de ventas y los precios de los terrenos suburbanos. El año 1903 marcó el comienzo de una nueva fase ascendente, elevándose precios y ventas paralelamente a la expansión del loteo de terrenos suburbanos en áreas carentes de servicios públicos. A partir de 1911, bajaron las ventas, cayendo luego también los precios, en lo que sería el inicio de una nueva fase descendente.²³

Las tasas de interés hipotecario manifestaban entonces una evolución inversa respecto a los precios de la tierra urbana.²⁴ La relación entre la disponibilidad de crédito y la demanda de propiedades identificada permite caracterizar la demanda según cada fase del ciclo inmobiliario. A la inicial formación de una demanda especulativa producto del auge de la inversión financiera con riesgo inmobiliario, siguió la consolidación de una demanda intermedia integrada por inversores inmobiliarios orientados a la producción de viviendas de alquiler. Con posterioridad a 1903, la emergencia del segmento de la demanda final de propiedades tuvo como resultado la formación de una demanda diferenciada compuesta por operadores e inversores de distinta dimensión así como por usuarios finales, destacándose el aumento de la participación de grupos de menores ingresos (empleados, trabajadores).

La evolución de los precios de la tierra por sección censal revelaba la valorización progresiva de los terrenos localizados entre la primer ronda de bulevares y el distrito central de negocios, área que tenía entonces las mejores condiciones de acceso a los medios de trans-

²³ Lanciotti 2009.

²⁴ El descenso de la tasa de interés durante la primera fase de alza se correspondió con el ascenso de los precios producido por una demanda especulativa y la provisión de crédito. Ante la restricción de la liquidez, los precios bajaron y la tasa de interés ascendió, determinando una retracción de la demanda, situación que parece revertirse a partir de 1905, cuando subieron los precios de la tierra y bajó el interés, en el marco de una nueva expansión del crédito (Lanciotti, 2009).



porte urbano y a los servicios comerciales y financieros, además de contar con casi todas sus calles pavimentadas, agua corriente, alumbrado público, limpieza, y a partir de 1900, cloacas. Las inversiones inmobiliarias tenían alta rentabilidad por metro cuadrado definiendo el tipo y la densidad de edificación predominante: resto de la ciudad la edificación era baja y con trama abierta, en el casco céntrico la edificación era densa y de menores dimensiones.

En los terrenos situados en los alrededores de los núcleos de actividad comercial e industrial de las secciones tercera y quinta, a la renta de localización generada por su proximidad con las redes de transporte, se agregaba el beneficio producido por la inversión privada en el establecimiento de vías férreas y de embarcaderos y muelles. Por el contrario, los terrenos situados al sur de la primera ronda de bulevares en la segunda y cuarta sección, no recibieron inversiones privadas de importancia hasta 1900, de manera que su valorización fue particularmente promovida por la inversión municipal (Proyecto Parque Independencia, hospitales, asilos y cementerios, Matadero Municipal). Sólo en la sección central, la concurrencia de un alto número de compradores y vendedores promovió el funcionamiento de un mercado. Fuera del límite de los bulevares, los precios eran fijados por una oferta oligopólica controlada por grandes propietarios, agentes inmobiliarios locales y empresas ferroviarias de capital extranjero, determinando un mercado limitado donde el acceso a la información y el manejo de la certidumbre se concentraba en manos de los representantes de las compañías de ferrocarriles y de un grupo de agentes económicos locales, vinculados entre sí por relaciones profesionales y parentales, que operaban en el espacio político municipal.

Durante la década del ochenta, la inversión financiera con riesgo inmobiliario constituyó la actividad principal del sector, alentada por la expansión sostenida del mercado de tierras y del crédito con garantía hipotecaria que favoreció el incremento de la comercialización de terrenos de gran superficie y la multiplicación de operaciones especulativas que elevaron los precios medios. Este proceso fue posible a partir del aumento del stock de terrenos urbanos debido a la disminución de las restricciones jurídicas para la compraventa de tierras, la venta de tierras públicas, la instalación del tranvía de tracción a sangre y la realización de obras públicas de infraestructura en la sección central.

La inflación de los bienes raíces durante el período 1886-1889 profundizó el proceso de subdivisión de la propiedad de las tierras urbanas en la ciudad de Rosario que posibilitó la formación del mercado de tierras. Luego de la crisis del noventa, la retracción del flujo de inversiones, la restricción del crédito inmobiliario y el aumento de la iliquidez produjeron la retracción de la compraventa de propiedades y la disminución de los precios de la tierra, promoviendo un desplazamiento del uso de las tierras como garantía hipotecaria, por su utilización en la producción de bienes habitacionales.

Al igual que la compraventa de tierras, el arrendamiento de propiedades urbanas experimentó una fase favorable durante la segunda mitad de los años ochenta debido al crecimiento de la demanda de locación impulsada por el notable crecimiento demográfico producto de la inmigración y al alza de los alquileres. Durante los años inmediatos a la crisis, la producción de viviendas para alquiler y su arrendamiento continuó siendo un negocio estable y rentable, aún con alquileres tendientes a la baja, puesto que aprovechaba la disminución de los costos de producción por la devaluación monetaria a la vez que se mantenía una demanda de locación creciente.

La actividad privada en la construcción de la construcción y acondicionamiento de viviendas para alquiler había sido la primera respuesta al déficit habitacional originado por el incremento de la población urbana, que alcanzó el porcentaje anual y periódico más alto de la Argentina entre 1887 y 1895. Entre las viviendas de alquiler, aumentó particularmente la construcción de conventillos o casas de inquilinato, que alojaban a un cuarto de la población urbana en 1895. Esta modalidad coexistía con otros tipos de arrendamientos como ser viviendas ocupadas por dos o tres familias relacionadas entre sí por su origen o profesión,



viviendas internas y casas de vecindad, cuya participación en el mercado de alquileres se incrementó durante el período estudiado hasta alcanzar un 40% del total de las viviendas existentes en Rosario en el año 1910.

La pronta reactivación de la edificación privada en los años siguientes a la crisis del noventa se manifiesta en la evolución de la construcción de viviendas de material, donde se distingue una tendencia creciente inicial que alcanza su máximo en 1895, seguida de una fase estable y una nueva tendencia creciente entre 1904 a 1911. El ritmo de edificación no descendió durante la década del noventa, ilustrando la reactivación de la construcción a partir de 1892, particularmente en lo referido a viviendas de renta, a causa de la sostenida demanda habitacional, la inflexibilidad del crédito y la relativa estabilidad del precio del alquiler en esos años.

El auge de la inversión en la producción de viviendas de alquiler se mantuvo hasta principios del nuevo siglo donde se posibilitó la reactivación de la compraventa de propiedades, particularmente de terrenos suburbanos con destino a vivienda familiar. En el nuevo siglo, los precios del arrendamiento experimentaron un alza considerable, que se profundizó entre 1907 y 1912, al tiempo que las condiciones del mercado de alquileres se volvieron más inestables debido al desplazamiento del alquiler por la compra de terrenos y la disminución de la tasa de crecimiento demográfico urbano hacia 1914, lo que produjo el aumento de la vacancia en el corto plazo.

Por otra parte, el notable incremento de la edificación observado a partir de 1904, representó el aumento de la construcción de viviendas para uso propio, en una coyuntura caracterizada por la expansión del crédito y el ascenso de los alquileres en el marco de la recuperación del ritmo de crecimiento demográfico. A partir del año 1903 se desarrolló la comercialización de lotes en mensualidades, situados en áreas carentes de servicios urbanos de infraestructura fuera de la primera ronda de bulevares, conectadas con el área central mediante el tranvía eléctrico. La flexibilización del crédito inmobiliario propició la expansión de la demanda efectiva de propiedades urbanas entre 1905 y 1911 en un proceso que permitió el acceso a la propiedad para aquellas familias con ingresos estables, el cual se expresa además en el significativo incremento del índice de propiedad de la población urbana.

La fase de auge del ciclo inmobiliario cesó a partir de 1913, cuando la primera guerra mundial impuso un límite a las transacciones inmobiliarias en razón de la inestabilidad financiera y el cese de la entrada del capital británico en Argentina. En los años de la guerra, se estancó también la industria de la construcción por la ausencia de financiamiento y la restricción en las importaciones de materiales. La curva ascendente se retomaría en los años 1920, cuando se reanudaron las transacciones, que elevaron los precios del suelo y de las viviendas. La inflación de principios de la década había impactado fuertemente en los alquileres, lo cual motivó la primera ley de congelamiento de los alquileres (1921).

El aumento demográfico y de la edificación y la extensión de la planta urbana exigía una provisión equitativa de los servicios, que el municipio comenzó a reclamar a las empresas de aguas y cloacas, que según los contratos debían realizar las conexiones al ritmo del crecimiento demográfico. La crisis de 1930, afectó la actividad, aunque sólo en el corto plazo, porque la recuperación de la actividad económica, y especialmente de la industria urbana orientada a sustituir importaciones reactivaron la demanda de propiedades para uso comercial e industrial. Este movimiento trajo aparejado el encarecimiento de la propiedad céntrica respecto de las áreas suburbanas, promoviendo el traslado de la población hacia la periferia, extendiéndose el ejido urbano hasta los límites del municipio.²⁵

²⁵ Cutruneo (2011).



c) Crisis económica y recuperación: Los cambios en el sector inmobiliario, 2001 - 2013

La recesión económica general iniciada en 1999 que terminó con el régimen de convertibilidad en el año 2002, afectó duramente a la industria de la construcción y a la actividad inmobiliaria. La crisis económica del año 2001 y la crisis política que se abrió con la caída del gobierno nacional, afectaron profundamente la economía y la sociedad argentina. Las consecuencias económicas directas fueron el cierre de industrias y comercios, la paralización del crédito y el congelamiento de los depósitos, el quiebre de bancos, el aumento del desempleo, el incremento de la pobreza y un mercado de suelo e inmuebles totalmente paralizado. La caída del valor agregado del sector inmobiliario y construcción fue mayor a la observada en otros sectores económicos.

No obstante, a partir de la devaluación del peso en 2002, el sector construcción-inmobiliario se recuperó rápidamente, convirtiéndose en uno de los sectores líderes de la reactivación económica durante la década siguiente a nivel nacional y regional, en razón de ser una actividad trabajo-intensiva que demanda mano de obra, materiales e insumos y también de sus eslabonamientos hacia adelante en la provisión de servicios asociados a la construcción.

El sector agropecuario del sur santafesino y área de influencia fue el primer beneficiario de la suba de los precios internacionales de las materias primas y productos agroindustriales.²⁶ En este nuevo contexto, la producción agropecuaria y la industria en expansión por la sustitución de importaciones, destinaron gran parte de su excedente hacia la construcción en Rosario. Así lo muestran las estimaciones de valor agregado del sector realizadas por el Instituto de Investigaciones Económicas, que registran una tasa de crecimiento interanual del 35% en 2002-2007.²⁷

Su rápida recuperación fue favorecida además por la desconfianza en el sistema financiero derivada del congelamiento de los depósitos, que provocó que los excedentes financieros de aquellos sectores favorecidos por la nueva relación cambiaria, se dirigieran hacia la inversión inmobiliaria. De este modo, se pasó de la especulación financiera de los años ochenta y noventa a la especulación inmobiliaria. Los bienes inmuebles comenzaron a comportarse como un activo financiero produciendo grandes ganancias y un incremento significativo en el precio de los inmuebles. El proceso de construcción se basó principalmente en edificios en altura en las áreas centrales, financiados generalmente por fideicomisos, y nuevos desarrollos en la periferia.²⁸

La actividad específicamente inmobiliaria, i.e. la compraventa de tierras e inmuebles creció a tasas más moderadas que las de la industria de la construcción. Esto se explica por el desplazamiento de los inversores desde la tradicional compra del departamento construido a la adquisición del departamento en pozo, propiciado por los fideicomisos constructivos.²⁹

En 2008, hubo un breve interregno en el crecimiento del sector, como consecuencia del conflicto entre gobierno y sector agropecuario en torno al incremento de las retenciones a las exportaciones de granos, la sequía que afectó la producción agropecuaria ese año, y la amenaza de una crisis financiera mundial. Estos factores limitaron el desarrollo inmobiliario local en el período 2008-2009. No obstante, el escaso impacto de la crisis mundial en la región, sumado a los programas de créditos hipotecarios para la clase media implementados por el gobierno nacional (Procrear) y el gobierno de Santa Fe (Mi tierra, mi casa) consolidaron la tendencia expansiva de la actividad inmobiliaria y de la construcción desde 2012.

²⁶ Lapelle, Lopez Asensio y Woelflin (2011).

²⁷ Lapelle y Lopez Asensio (2008).

²⁸ Barenboim 2014.

²⁹ Lapelle, Lopez Asensio y Woelflin (2011).



d) El mercado formal del suelo en Rosario.

En la década de 1990, la oferta inmobiliaria era excedente en relación a una demanda deprimida por los efectos de la política económica durante los gobiernos de Menem y De la Rúa. Dichas políticas (ajuste fiscal, privatizaciones, extranjerización de sectores clave, disminución del gasto público, flexibilización laboral, ley de convertibilidad) habían provocado el aumento del desempleo y la caída de los ingresos netos de los trabajadores, tasas de interés elevadas y fuga de capitales alentadas por el dólar devaluado. Los precios del suelo y de la vivienda se mantuvieron depreciados durante toda la década del noventa.

En esos años, se modificaba la estructura empresarial que operaba en el sector de la construcción en general. El grado de integración y asociación con otras empresas (nacionales y transnacionales) se concentró en menos grupos, ampliando las distintas formas de subcontratación de las actividades. Los "desarrolladores o promotores" reaparecieron para liderar la actividad inmobiliaria, articulando el capital financiero y los emprendimientos de urbanización y construcción de complejos edilicios.

El fin de la convertibilidad y la devaluación en 2002 generaron las condiciones básicas para la reactivación del sector. Las operaciones tomaron normalmente más tiempo atribuible a una abundante oferta, generada en un primer momento por el estancamiento del sector y luego con el incremento de inmuebles, resultado de la creciente actividad de la construcción, y la falta de créditos tolerables para facilitar su venta. La demanda también creció, principalmente la demanda ejercida por los inversores, a partir de 2003. Esta demanda intermedia no sólo reunía grandes inversionistas sino también a pequeños ahorristas que veían una opción tradicional y segura de resguardo de capital.³⁰

Un estudio sobre el mercado del suelo en Rosario en 2006, analizaba los factores que influían positiva o negativamente en el precio del suelo en cinco áreas urbanas.³¹ El estudio ponderaba la localización, normativa, accesibilidad, disponibilidad de servicios, disponibilidad de infraestructura, la escasez relativa (restricción de oferta), y las características de la construcción lindante, entre otras cuestiones. El análisis de la encuesta establecía que los factores que incidieron positivamente en los precios del suelo urbano en Rosario eran la distancia al microcentro, la valoración de los espacios verdes y la vista al río. Se señalaba además un significativo desplazamiento de población de altos ingresos de la zona del Parque de la Bandera y Barrio Martín, hacia el frente costero, en vías de consolidación por las políticas públicas del gobierno municipal ya detalladas en el apartado II. Entre los factores coyunturales que explicarían el aumento de los precios del suelo urbano, el informe destaca el aumento de la inversión inmobiliaria originada por las rentas agropecuarias

Se indicaba además que el tamaño del terreno se relacionaba inversamente con el precio del m². Precio condicionado, a su vez, por la presencia de asentamientos irregulares dispersos en la ciudad. Finalmente, el informe indica que la presencia de infraestructura de servicios y transportes era un factor importante en la diferenciación de precios en la periferia. Un párrafo aparte se reservaba a los barrios cerrados donde el factor que se pondera es la búsqueda de un lugar tranquilo y seguro para vivir, sumado a un valor de pertenencia social.

El trabajo de Cintia Barenboim sobre la evolución del mercado inmobiliario y los precios del suelo en la periferia rosarina nos brindan un panorama diferente. Desde 1998 a 2002, el precio de la tierra urbana estaba en clara tendencia decreciente. A fines de 2001, el precio promedio era de 300 U\$s el m²; y hacia mediados de 2002 se había desplomado a 180 U\$s el m², disminuyendo el 60% en sólo seis meses. Sin embargo, a partir del 2003, el panorama cambia con la reactivación de la economía y de la construcción, aumentando el precio

³⁰ Barenboim 2014.

³¹ Castagna, A., Raposo, I., Woelfin, M. (2006).



de los terrenos en todas las zonas, preferentemente en el micro y macrocentro. El valor promedio de los terrenos se recuperó en el año 2007 (U\$s 390) superando los que poseía en 1998 (U\$s 380) y continuó incrementándose lentamente hasta el 2009 (U\$s 450).³²

La observación más significativa respecto a la evolución de los precios del suelo proviene de la diferencia en la tasa de crecimiento de los precios del suelo urbano en el centro y en la periferia rosarina. El estudio de Barenboim muestra que el precio promedio del suelo en Rosario, ascendió de U\$S 230/m² en 2001 a U\$S 440/m² en 2010, esto es un incremento de 191%. No obstante los precios de la periferia aumentaron aún más, desde U\$S31.1/m² a U\$S89.7/ m² , lo cual representa un 288% de incremento durante el mismo período. Pero además, Barenboim identifica el aumento de precios según áreas calificadas, particularmente áreas reservadas para uso residencial de sectores de altos ingresos. La consecución de proyectos de barrios cerrados y urbanizaciones en la periferia provocó el aumento de los precios del suelo especialmente en el norte, en el noroeste y en el oeste, más que en el sur y en el suroeste. El incremento diferencial de los precios del suelo se correlaciona con el área de viviendas más costosas en el norte, adyacente al Parque de la Cabecera sobre la costa y la Av. Circunvalación, y hacia el noroeste en las urbanizaciones cerradas de Aldea y Fisherton. Entre 2001 y 2010, las propiedades localizadas en esas áreas triplicaron su valor en dólares.³³

Este aumento impresionante se relaciona con la urbanización de la periferia encabezada por las sociedades urbanizadoras con el auxilio del gobierno local. Si bien en otros ciclos de auge, los precios de las propiedades en la periferia también aumentaron a una tasa más elevada que los precios del área central, por ejemplo, entre 1903 y 1911, o entre 1921 y 1930, en esos períodos, tasas de crecimiento demográfico mayores al 5% anual, anticipaban una demanda creciente de vivienda, sin embargo entre 1990 y 2010 la población urbana creció poco. Entonces el crecimiento demográfico no explica la base del crecimiento de la demanda final de propiedades, para explicar el aumento de precios.

Otro factor que podría explicar el notable aumento del precio del suelo se centra en el aumento de la demanda de vivienda por parte de las familias. Pero si examinamos las variables que afectan el comportamiento de la demanda en el largo y en corto plazo, i.e.: población, ingresos y crédito, vemos que no hay la correlación entre las fluctuaciones de la demanda final de propiedades y los precios de la tierra. El factor principal que incide en la demanda final de propiedades en el corto plazo es el costo del crédito. Por eso entre 2001 y 2012, no hubo expansión de la demanda de vivienda para uso propio porque aun cuando los ingresos comenzaron a recuperarse a partir de 2004, las condiciones del crédito no flexibilizaron el acceso a lotes urbanos para los asalariados, por lo tanto los precios del suelo en la periferia no subieron por demanda final. La demanda final solo empezó a reactivarse con los programas de crédito hipotecario del Banco Hipotecario y los programas estatales Procrear y Mi tierra Mi casa. Este proceso, difiere de lo sucedido en 1903- 1914, cuando el crédito hipotecario barato era ofrecido por las urbanizadoras lo ofrecían.

Durante los años de la crisis, la reducción de la oferta monetaria y la consecuente iliquidez, habían propiciado la caída de la demanda efectiva. La retracción de la demanda profundizó el estancamiento haciendo caer los precios, pero esto solo sucedió por pocos años, a partir de 2005, los precios vuelven al nivel de 2001 en dólares, (aumentan mucho más en pesos) y esto no refiere a la demanda final ni al aumento del poder adquisitivo de las familias, sino a la demanda intermedia. El aumento de los precios de la periferia responde al aumento de la demanda intermedia activada por los desarrolladores y urbanizadores.

¿Por qué aumentó esta demanda? Por las operaciones inmobiliarias que convierten al suelo

³² Barenboim 2010.

³³ Barenboim 2010.



en un activo financiero, como bien señala Barenboim. Esta observación refuerza nuestra hipótesis de que en cada ciclo de crecimiento económico de la región asociado al aumento de precio internacional de los bienes exportables, hay un excedente de ingresos de los propietarios y productores rurales que se deriva a la inversión financiera- inmobiliaria, empujando los precios al alza. Este proceso facilita la compra de propiedades como bien de inversión al mismo tiempo que dificulta la adquisición de viviendas para uso familiar, porque los ingresos de los asalariados no se incrementan a mismo ritmo que el precio del suelo.

En cada fase de auge del ciclo de crecimiento de base exportadora, aumentan los precios internos, pero más aumentan los precios de la tierra, como resultado de la demanda especulativa de tierras. La relación inversa entre los precios de la tierra y los salarios reales resultante de la pérdida de poder adquisitivo del salario en las coyunturas inflacionarias induce a desestimar el efecto de los salarios sobre la demanda de propiedades urbanas en el corto plazo. Pero además, la inelasticidad de la demanda respecto al ingreso se relaciona con la cualidad de los bienes inmobiliarios de ser bienes de consumo a la par que bienes de inversión. La adquisición de una propiedad comprometía una elevada proporción del presupuesto familiar y generalmente era el resultado del ahorro durante varios años del ciclo de vida doméstica. De este modo, la demanda de propiedades se ajusta lentamente a los cambios en el ingreso, o dicho de otra manera, las variaciones salariales influyen en el nivel de la demanda en el largo plazo pero no en sus fluctuaciones de corto plazo. En el corto plazo, la demanda final sólo se expande vía programas de crédito a bajas tasas de interés.

La teoría económica convencional sigue analizando al mercado inmobiliario como un mercado autoregulado donde la oferta y la demanda se encuentran en el punto de equilibrio, fijando cantidad y precio, y luego los mercados se vacían. En el mercado inmobiliario urbano, no hay precios de equilibrio. Tal como señala Clichevsky, la presencia de asentamientos irregulares en la ciudad, significa que hay sectores urbanos de bajos niveles de ingreso que no pueden ocupar los terrenos que en algún momento podrían haber comprado, por lo tanto no hay mercados en equilibrio, ni mercados vacíos.³⁴

La distinción entre centro y periferia no sólo refiere a una demanda segmentada por uso y por ingresos, si no que la estructura de cada submercado muestra una oferta oligopólica, y en el caso de la periferia una demanda oligopsónica que provoca el alza de precios, y en consecuencia, aumenta la ganancia extraordinaria de los propietarios. La demanda del suelo para su producción inmobiliaria, urbanización o venta es oligopsónica y está formada por compradores concentrados (propietarios asociados en fideicomisos).

Sintetizando, en el largo plazo, la demanda depende de los ingresos pero la demanda de las tierras para producción inmobiliaria depende de otros factores macroeconómicos como la preferencia por la liquidez, la inflación, la tasa de interés, y la disponibilidad de crédito. También de la posibilidad de realizar inversiones alternativas y de la renta agraria excedente, derivada del alza de precios internacionales. Por lo tanto, las políticas orientadas a promover un acceso equitativo al hábitat urbano deben integrar estos factores a su evaluación.

e) El mercado informal del suelo y la vivienda en la ciudad.

El modelo de crecimiento de las ciudades argentinas estuvo basado tradicionalmente en el loteo popular a bajo precio y con escasos niveles de cobertura de infraestructura. Paralelamente, la ocupación de terrenos y la autoconstrucción han fortalecido la expansión del espacio suburbano sin regulación estatal, a través de viviendas precarias. Estos asentamientos, se han denominado asentamientos irregulares a pesar de que su existencia atraviesa todos los períodos históricos y constituyen más bien una regularidad persistente.

³⁴ Clichevsky, 2009



Si la irregularidad se orienta a señalar la ausencia de títulos de propiedad de la tierra, las políticas de regularización y consolidación de los barrios precarios, constituiría el instrumento idóneo para regularizar la tenencia y el acceso a la vivienda de un porcentaje significativo, que ha oscilado entre el 15% y el 25%, del total de la población urbana en Rosario.

Este punto hace referencia a la tercera condición del bien inmobiliario que se señala en el apartado IIIa. Según Reese y Catenazzi, las dificultades de acceso al suelo impuestas por las condiciones de mercado y la distribución desigual de la riqueza se expresan en la conflictividad en los asentamientos informales.³⁵ En la misma línea, Castagna, Raposo y Woelflin describen la trayectoria de los asentamientos irregulares en Rosario bajo la hipótesis de que la permanencia de los mismos expresan los límites del actual sistema económico en la resolución de la problemática social de la población urbana.³⁶ El trabajo enfatiza la persistencia de las condiciones de vida deficitarias en Rosario debido a la atracción que ejerce la ciudad para migrantes de las economías regionales en crisis, como lugar de intermediaria entre la producción local y la demanda externa.

Este argumento identifica el nacimiento de las "villas miserias" en los años de la crisis de 1930, a raíz de la expulsión de los trabajadores de las actividades productivas regionales. En los años 1950, la expansión de la actividad industrial en Rosario y el aumento de la demanda de empleo habrían reforzado esta tendencia. El crecimiento demográfico acelerado impidió el desarrollo de condiciones básicas para la radicación de estos nuevos pobladores, los que, en muchos casos, pudieron acceder a la ocupación informal de las tierras vacantes.

La crisis industrial y la apertura neoliberal de los años 1970, atrajo el progresivo deterioro económico de la región y el aumento de la pobreza urbana, agravado por la pérdida y precarización del empleo industrial. Esta situación se habría profundizado en las décadas siguientes, cuando la hiperinflación primero, y la política de ajuste fiscal y del gasto público después, llevaron al cierre de numerosas unidades productivas y consecuentemente a la disminución de los puestos de trabajo.

Como hemos señalado en el apartado II, la globalización financiera y el declive de la industrialización dirigida por el Estado, dieron por tierra con los programas de ordenamiento y planificación urbana centralizada a partir de 1980. Abramo caracteriza a esos años, como el momento de la crisis del *fordismo urbano*, que signa el final del urbanismo modernista y regulador, y su reemplazo por la flexibilización urbana, de la mano del retroceso del financiamiento estatal de la materialidad urbana y de algunos servicios, resultantes de la desregulación y privatización. La producción de la ciudad neoliberal pasa a manos del mercado.³⁷

La hipótesis de Abramo es que el mercado produce una forma particular de ciudad en América Latina: una estructura *híbrida* de desde el punto de vista del uso del suelo. Una combinación de ciudad *compacta* (modelo mediterráneo) y de ciudad *difusa* (modelo anglosajón). Tanto el mercado formal como el informal producen simultáneamente este tipo de estructura, esta *ciudad com-fusa*. Esto se da por medio de un proceso de retroalimentación donde la compactación alimenta la difusión y esta, a su vez, la compactación.³⁸

El análisis de la economía informal debe entenderse en su interacción con la economía formal, puesto que ambos tipos conforman una determinada estructura o forma de ciudad. En este tipo de mercado, las transacciones están personalizadas y hay una relación de reciprocidad entre confianza y lealtad que hacen posible los contratos de compra-venta o de locación informal. También es esencial la existencia de una "autoridad local" que sirve como

³⁵ Reese, Catenazzi y Doi, 2011

³⁶ Castagna, Raposo y Woelflin 2014

³⁷ Abramo 2012; Abramo 2008

³⁸ Abramo 2012; Abramo 2008.



figura mediadora (organizaciones sociales, políticas, narcos). Asimismo, Abramo identifica dos submercados de suelo informal urbano: *el submercado de loteos* y *el submercado en los asentamientos populares informales (API) consolidados*. El autor define los elementos centrales de la estructura de estos mercados para evaluarlos con la teoría económica convencional y observa si el producto es homogéneo o heterogéneo, si la estructura del mercado es oligopólica o de Libre Concurrencia, cómo se determinan los precios, la información, etc.

El submercado de loteos presenta una oferta oligopólica con productos homogéneos y allí la conformación del precio se determina por los siguientes factores: a) Factor ricardiano clásico (vinculado a los costos diferenciales de fraccionamiento del predio, variables según las características topológicas y topográficas); b) Factor thuneniano de localización (ubicación según accesibilidad); c) Factor de anticipación de infraestructura y servicios futuros; d) Factor de ajuste de mercado (según concurrencia oligopólica entre loteadores u otros submercados); e) Factor de facilidad y flexibilidad en los términos de contratación de los créditos informales (habría un beneficio financiero que se incorpora al precio final). Además se pueden agregar factores macroeconómicos como empleo, distribución, etc, que pueden mover los precios relativos del suelo. Para los loteadores, la mejor estrategia es la de buscar parcelas baratas y sin infraestructura en la franja de la ocupación urbana de suelo. Esto genera una tendencia a la extensión continua y produce una *estructura difusa* de territorialidad.

El submercado en los API consolidados se comporta de una manera distinta: hay una especie de libre concurrencia con limitación de oferta, productos heterogéneos, tensión entre oferta y demanda, etc. Lo importante según Abramo, es la existencia de externalidades endógenas positivas y cómo estas influyen en el precio. Una es la "externalidad urbanística y constructiva" que le permite al comprador de un inmueble informal hacer un uso del suelo que no está regulado (de fraccionamiento, o construcción). Otra es la "externalidad comunitaria" vinculada a la economía de reciprocidades, donde las familias tienen acceso a bienes y servicios sin la necesidad de desembolsos monetarios. Estas externalidades son capitalizadas en los precios del suelo y capturadas por los vendedores. El usufructo de estas dos externalidades genera una tendencia hacia la compactación del territorio informal de los asentamientos populares. Al mismo tiempo, la compactación aumenta la potencialidad de estas externalidades.

Así vemos que la estrategia de los agentes que participan en estos dos submercados contribuye a la producción de la ciudad *com-fusa*. En el sub-mercado de loteos la economía de reducción de costos tiende a producir una estructura difusa, en tanto que, en el sub-mercado de asentamientos consolidados, la economía de proximidad tiende a producir una estructura compacta.

Hay otro factor que Abramo considera relevante: el aumento del costo del transporte para los sectores populares que se alejaron del centro. Esto habría producido un "retorno al centro" de los pobres por la vía del mercado informal de comercialización y de alquiler en las áreas consolidadas. El sub-mercado informal de alquileres es cada vez más importante y es predominante en Buenos Aires, Córdoba y Rosario. La oferta de este mercado en general se establece por fraccionamientos y/o extensión de la unidad residencial. Esto fomenta, nuevamente, la compactación de los asentamientos.

Una vez definida la dinámica del mercado informal del suelo, Abramo analiza el mercado formal y también encuentra una estructura que fomenta la estructuración *com-fusa* de la ciudad. El funcionamiento del mercado formal seguiría una lógica caleidoscópica en la cual un pequeño movimiento reconfigura toda la estructura. Este movimiento puede provenir de una acción localizada de algunos capitales que generen una innovación espacial de escala considerable. Esto se vincula a la estratificación social y a la búsqueda de "distinción espacial". Una innovación espacial produce una desvalorización ficticia relativa de stock que se



encadena hacia atrás (porque el que compra, vende). Los ricos se mueven a una zona nueva y todos se desplazan "un escalón" hacia arriba, generando una tendencia hacia la ciudad *com-fusa*. La innovación suele estar vinculada a la difusión de la territorialidad urbana, pero el movimiento consiguiente en la estructura urbana, tiende a la compactación. Los sectores de ingresos menores que acceden a zonas donde los precios del suelo son más altos, suelen hacer un uso más intensivo que los habitantes anteriores.

En suma, tanto el mercado formal como el informal fomentan la producción de la ciudad *com-fusa*.

f) El Estado como regulador del mercado a través de la vivienda social.

Según Castagna, Raposo y Woelflin, en los años recientes, la formación de nuevos asentamientos irregulares se desaceleró como resultado de la aplicación de políticas de vivienda para familias de bajos ingresos por parte del gobierno local.

La producción de vivienda social fue tomada por el Servicio Público de la Vivienda (SPV) a través de la ejecución de pequeños conjuntos de vivienda (individuales o agrupadas) durante el primer gobierno peronista entre 1948 y 1954, anteriormente dicho organismo realizaba barrios de viviendas individuales de alta calidad. Posteriormente, implemento de manera discontinuada políticas de erradicación de villas.

Recién en 1983, se reformularon los objetivos del SPV hacia el mejoramiento y la consolidación de los asentamientos precarios, en contraste con la política de erradicación de la dictadura militar. La orientación del trabajo es hacia las villas concretas, priorizando las posibilidades de acceso a la tierra y considerando la conveniencia de la consolidación o el traslado a otra localización. A partir de entonces, se diseñaron planes de regularización de lotes y nuevas viviendas, con la participación de los vecinos en la ejecución de las unidades. La financiación de la vivienda es en largos períodos y con cuotas muy bajas, de un carácter simbólico. En este marco, por ejemplo, a fines de los 1980, el gobierno provincial implementó el Plan LOTE para mejorar 6 asentamientos de Rosario y, proceder a la regularización dominial de 33 asentamientos en terrenos privados (mediante ley de expropiación). En los años 1990, estas políticas se reorientaron en consonancia con las exigencias de los organismos internacionales de crédito que financiaban estos programas. Así se crearon los Programas de Mejoramiento Barrial que desplazaron las políticas de construcción de viviendas llave en mano.³⁹

En 1991, el gobierno nacional lanza el programa Arraigo para regularizar la tenencia de la tierra, aportar financiamiento a la construcción de vivienda social con la participación de cooperativas de trabajo y construcciones y proveer de servicios básicos a los asentamientos irregulares. Este programa fue implementado en Rosario por el SPV y la unidad ejecutora provincial del plan en 9 asentamientos situados en terrenos públicos.

Entre 1994 y 2001, se implementó el Programa Convivencia también orientado a consolidar los asentamientos e integrarlos al espacio urbano partir de la inversión en equipamiento público y reestructuración del tejido urbano. El programa fue continuado por el Programa Rosario Hábitat que se inició en el año 2002 con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y fondos propios del municipio. Ambos programas alcanzaron a poco más de 10000 familias, incorporando el tratamiento de la vivienda social en forma integral, promoviendo la regularización dominial, mejoras en el hábitat, en infraestructura y en equipamiento público, el ordenamiento territorial, apertura de calles y reorganización de la trama

³⁹ Castagna, Raposo y Woelflin 2014.



urbana; todo esto con la participación de las familias en las decisiones.

En síntesis, los estudios recientes coinciden en señalar que estos programas han contribuido a detener la expansión de los asentamientos irregulares o informales. El Estado además, de sus funciones sobre los actores privados, se desempeña tanto como propietario de tierras como productor de espacio construido. Es decir que las operaciones de construcción de vivienda social, en la medida en que alternan y transforman la estructura urbana, introducen cambios en los precios de suelo de los lotes desarrollados y en algunos casos en aquellos que se relacionan espacialmente con ellos.

IV. REFLEXIONES FINALES: Interrogantes y Agenda de Investigación.

En base a los estudios previos y a los análisis recientes sobre el sector inmobiliario en Rosario, identificamos una serie de temas que nos parece relevante analizar y profundizar.

En primer lugar, la relación entre la evolución de los precios internacionales de las commodities, los ciclos económicos y los ciclos inmobiliarios. A partir de la evidencia existente sobre las fases de auge de la actividad inmobiliaria y de la construcción, parece existir una correlación entre la suba de los precios de los bienes exportables y la suba de los precios del suelo urbano en Rosario, por lo menos durante los dos períodos de auge en la primera y la segunda economía global (1885-1913; 1998-2010). De modo que en primer lugar, nuestra agenda de investigación se propone determinar la evolución del ciclo inmobiliario en el largo plazo para lo cual debemos reconstruir indicadores de la evaluación de la actividad inmobiliaria y de la construcción en los períodos no analizados, particularmente, entre 1930 y 1998, y contrastarlos con la evolución de los precios de los bienes exportables de la región.

En segundo lugar, las políticas de flexibilización del crédito hipotecario, orientadas a los sectores de ingresos medios, y las políticas públicas de vivienda social, orientadas a la población de los asentamientos informales, tienen un impacto directo y en el corto plazo en la ampliación de la demanda final de propiedades urbanas, contribuyendo a reactivar rápidamente la industria de la construcción. No obstante en los dos períodos observados, la expansión de la demanda final del suelo y de propiedades urbanas se produjo después del alza abrupta de precios del suelo que da comienzo a las fases favorables del ciclo. Vale decir, la tendencia alcista parece asociarse con la expansión de la demanda intermedia del suelo como activo financiero o bien de inversión según el caso. Esto implica que el alza eleva las rentas de los propietarios y los compradores que forman la demanda final termina transfiriendo parte de sus ingresos a los sectores propietarios y a los intermediarios financieros, por la vía de los precios del suelo. Entonces, una línea de análisis se propone sistematizar la evidencia sobre las demanda del suelo, el crédito hipotecario y los programas estatales de vivienda en los períodos no analizados.

En tercer lugar, la importancia de las políticas urbanas locales en la definición de los usos del espacio, la modalidad de ocupación y la segmentación de la demanda. En el caso analizado, la disputa entre dos modelos de ciudad, la ciudad compacta y la ciudad extendida, parece haberse fundido en un solo modelo que profundiza las asimetrías y el acceso desigual a los bienes urbanos. Este modelo prioriza la intervención pública en la ciudad compacta, mediante la jerarquización de los primeros anillos perimetrales y el frente costero, y deja librado el ordenamiento del suelo y la modalidad de ocupación de la periferia a los agentes inmobiliarios. La dilación en la aprobación del Código Urbano y del Plan Urbano 2007-2017 ha fortalecido la segmentación y asimetría del espacio urbano en tanto se realizan sólo obras y proyectos sectoriales. Estas intervenciones sectoriales se basan en los planes especiales y planes de detalle que elaboran los operadores inmobiliarios y socieda-



des fiduciarias para lanzar emprendimientos con fines de lucro.

En este sentido, siguiendo la propuesta de Jaramillo, cabría en principio analizar el impacto de las políticas locales en la formación de los distintos tipos de rentas urbanas, durante el período 1930-1990 y sistematizar los procedimientos de intervención que permitieron el uso o apropiación colectiva de las plusvalías urbanas generadas a partir de la planificación y la inversión pública. También cabría comparar la normativa que se está aplicando en la ciudad de Rosario, con aquella vigente en otras ciudades argentinas como Buenos Aires o Córdoba a fin de identificar si este es un fenómeno local o si responde a una modalidad de planificación hegemónica en nuestro país.

En cuarto lugar, la trayectoria analizada estimula la reflexión sobre un problema no abordado sistemáticamente en los estudios sobre ciudades argentinas, y que refiere a la temprana creación de asentamientos informales, y en forma asociada a la articulación entre el mercado formal y el mercado informal de tierras. En este sentido, además del análisis de la población residente en los asentamientos informales en Rosario en el largo plazo, nos interesa examinar cómo se ha organizado el mercado informal del suelo históricamente y cómo funcionan las transacciones en el mercado informal en la actualidad.

Considerando que hasta el momento tampoco se ha aprobado la ley provincial del suelo y del hábitat, y que su tratamiento se ha dilatado en la legislatura provincial sin perspectivas de reactivación, cabría analizar cuáles son los actores políticos que están promoviendo políticas urbanas con la participación del Estado y quienes defienden la forma de intervención actual que deja el ordenamiento territorial y el acceso al hábitat en manos del mercado y de las empresas.

Como último punto, y también desde una perspectiva de largo plazo, nuestra propuesta es sistematizar y evaluar el rol del Estado en los distintos mercados: los mercados formales e informales del suelo, el mercado de la vivienda y de la vivienda social. Es decir el Estado es un poderoso agente que tiene una gran influencia en el mercado, siendo su análisis específico importante para abordar un tópico de gran trascendencia tanto en el desarrollo urbano contemporáneo como en la vida social: la política estatal sobre el suelo y la vivienda. Este objetivo se orienta a definir un patrón de intervención o modelo de actuación estatal que permita ser comparado con otras formas y modalidades de acción en otros países.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramo Pedro (2012) "La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas", en EURE vol 38 N° 114, Chile: EURE.
- Abramo Pedro (2008) "El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina", en Territorios 18-19. Bogotá: Territorios.
- Barenboim, Cintia Ariana (2010) "Dinámica inmobiliaria en la ciudad de Rosario (Período 1998 – 2009)", en Revista Proyección N° 8. Mendoza: Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial.
- _____ (2011) "Políticas públicas urbanas e instrumentos de regulación en la ciudad de Rosario", en Revista Iberoamericana de Urbanismo N° 7. Barcelona: Riurb.
- _____ (2014) Mercado inmobiliario, normativa e impacto territorial: Rosario y su Periferia. Rosario: Editorial UNR.
- Camagni, Roberto (2005) Economía Urbana, Antoni Bosch, Barcelona
- Castagna, Alicia y otros (2006) Investigación sobre el mercado del suelo en Rosario. Informe final. Lincoln Institute of land Policy. Facultad de Ciencias Económicas y Estadística.
- _____ (2009) Caracterización de los asentamientos irregulares de Rosario: un estudio con énfasis en el mercado del suelo. Lincoln Institute of land Policy. Facultad de Ciencias Económicas y Estadística.
- Castagna, A., Raposo, I., Woelfin, M. L. (2014) Crecimiento económico y desarrollo urbano. La problemática de los asentamientos irregulares en Rosario. XIII Seminario Internacional RII- VI Taller de Editores REIER, Salvador de Bahía, Brasil. Septiembre de 2014.
- Clichevsky, Nora (2009) Suelo vacante: ¿de quién, cuánto, dónde, por qué, para qué? Respuestas y redefinición de políticas de suelo, Buenos Aires, 25 de febrero de 2009
- Coremberg, Ariel (1998) "El Precio de la Vivienda en la Argentina: ¿Burbuja o Fundamentals? Un Análisis Económico de sus Determinantes Fundamentales", en AAEP. Mendoza: XXXIIIa Reunión Anual.
- Cutruneo Jimena (2011) Arquitectos y mercado inmobiliario. Vivienda e innovación tipológica. Rosario 1920-1948. Tesis de doctorado en Historia. Rosario: UNR (inédito).
- Jaramillo, Samuel (1994) Los fundamentos económicos de la "participación en plusvalías". Boston: Lincoln Institute of land Policy.
- Jaramillo, Samuel (2010) Hacia una teoría de la renta de suelo urbano. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económicos. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Lanciotti, Norma (2009) De Rentistas a empresarios; Inversión inmobiliaria y urbanización en la pampa argentina. Rosario, 1880-1914. Centro de Publicaciones. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Lapelle, Hernán; López Asensio, Guillermo y Woelflin, María Lidia (2011) " El sector construcción-inmobiliario a una década de la crisis 2001", en Decimosextas Jornadas Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística. Rosario: UNR.
- Rigotti, Ana María (2014) Las invenciones del Urbanismo en Argentina (1900-1960). Inestabilidad de sus representaciones científicas y dificultades para su profesionalización. Colección Tesis Doctorales. Arquitectura y Planeamiento. Rosario: UNR Editora.
- Reese, E. (2011b) Hábitat para la Inclusión, Ed. Santa Fe: Ministerio de Gobierno y Reforma



del Estado de la Provincia de Santa Fe, coordinado por Hermes Binner y Antonio Bonfatti.

Reese, Eduardo y Catenazzi, Andrea (2011a) Planificación e instrumentos de gestión del territorio, en M. Alvarez. Gestión municipal y ciudad Dilemas y oportunidades. Buenos Aires: Gestión Municipal.

Topalov, Christian (1974) *La urbanización capitalista*. México: Editorial Edicol.

FUENTES NORMATIVAS

Gobierno de Santa Fe (2015): "Ley de uso del suelo y hábitat" [en línea 09/11/2015]. Disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/155977>

Guido, A. y otros (1935). *Plan Regulador y de Extensión Rosario*. Rosario: Edición Oficial.

Montes, A. (1952). *Plan Rosario*. Rosario: Centro de Estudios Nacionales, Provinciales y Municipales.

Mongsfeld, O. (1968). *Plan Regulador Rosario*. Rosario, Municipalidad de Rosario.

Nuevo Plan Director Rosario.1999. Bases para el Acuerdo. Rosario: Secretaria de Planeamiento.

Plan Director Rosario.1991. Actualización del Plan Regulador y bases documentales para la revisión del Código Urbano. Rosario: Secretaria de Planeamiento.

Plan Estratégico Rosario. 1998. Diagnóstico y Formulación. Rosario: Municipalidad de Rosario.

Plan Estratégico Metropolitano, Región Rosario. 2004. Acuerdos estratégicos metropolitanos 2004. Rosario: Municipalidad de Rosario.

Plan Estratégico Rosario Metropolitana + 10. 2009. Estrategias 2018. Rosario: Municipalidad de Rosario.

Plan Urbano Rosario 2007 – 2017. 2011. Rosario: Secretaria de Planeamiento.

Programa De Descentralización y Modernización Municipal. 1996. Rosario: Secretaria Gral.

Proyecto de Ley Federal de Regularización Dominial de la Vivienda Familiar. 2015. Buenos Aires: Congreso de la Nación.