



Revista Direito e Práxis

ISSN: 2179-8966

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Vértiz, Francisco

Actores, ámbitos y estrategias detrás de la regulación urbana en La Plata (Argentina)

Revista Direito e Práxis, vol. 10, núm. 4, 2019, Octubre-Diciembre, pp. 2457-2484

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

DOI: 10.1590/2179-8966/2019/37797

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=350961332006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org
UAEM

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Actores, ámbitos y estrategias detrás de la regulación urbana en La Plata (Argentina)

Actors, areas and strategies involved in the urban regulation in La Plata (Argentina)

Francisco Vértiz¹

¹ Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Buenos Aires, Argentina. E-mail: franciscovertiz80@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9504-385X>.

Artigo recebido em 12/10/2018 e aceito em 2/04/2019.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Resumen

El presente artículo analiza el último proceso de reforma de la principal normativa que regula los usos y la ocupación del suelo urbano en la ciudad de La Plata, Argentina. Desde una perspectiva socio-jurídica se aborda el cambio normativo como resultado de un proceso social cuya comprensión requiere indagar elementos externos al campo jurídico. Para ello se reconstruye el proceso de debate que abarcó distintos ámbitos, y las estrategias desarrolladas por los actores sociales para influir en la orientación del Código de Ordenamiento Urbano.

Palabras clave: Legislación urbana; Regulación de los usos del suelo; Efectos sociales del derecho.

Abstract

This article analyses the last reforming process of the main regulation that rules the use of the urban land and building densities in La Plata city, Argentina. The legal-social point of view tackles regulatory changes as a result of a social process, which requires the inquiry not strictly juridical elements. For that, it has been reconstructed a discussion process that analyses diverse areas and in which the strategies that social actors use to influence the orientation of the new regulation.

Keywords: Urban legislation; Land use regulation; Social effects of law.

Resumo

Este artigo analisa o último processo de reforma das principais normas que regulam o uso e a ocupação da terra urbana na cidade de La Plata, Argentina.

A partir da uma perspectiva socio-jurídica, a mudança normativa é abordada como resultado de um processo social cuja compreensão exige investigar elementos externos ao campo jurídico. Para este fim, o processo de debate que abrangeu diferentes áreas foi reconstruído, assim como as estratégias desenvolvidas pelos atores sociais para influenciar a orientação do Código de Gestão Urbana.

Palavras-chave: Legislação urbana; Regulamentação dos usos da terra; Efeitos sociais da lei.



Introducción

En el presente artículo se analiza la última reforma de la normativa que regula los usos del suelo urbano y las densidades constructivas en el partido de La Plata, que significó la derogación de la ordenanza 9231 y su reemplazo por el nuevo Código de Ordenamiento Urbano (COU) del año 2010.

Desde una perspectiva socio-jurídica se aborda el cambio normativo como resultado de un proceso social cuya comprensión requiere indagar elementos externos al campo jurídico (Bourdieu, 2000). Para ello se reconstruye el proceso de debate que se desarrolló en torno a la reforma que abarcó distintos ámbitos, en los cuales participaron múltiples actores, quienes a su vez desarrollaron diferentes estrategias para influir en la orientación del COU. La indagación de las condiciones de producción del derecho permite iluminar los elementos conflictivos que están presentes en la producción jurídica, que en buena medida expresan distintas visiones de mundo y posiciones contrarias en torno a cómo tratar la cuestión en debate. En otros términos implica politizar lo jurídico, es decir devolverle al derecho la dimensión política que fue invisibilizada por las corrientes formalistas y dogmáticas (Sousa Santos, 2009).

Por otro lado, en una dimensión centrada en los efectos sociales del derecho, se busca dar cuenta de cómo se reconfiguraron los debates y las estrategias de los actores a partir de sus expectativas jurídicas. Asimismo, se analizan los principales cambios que se introdujeron en el año 2010 con el propósito de interpretar sus posibles alcances en relación a la estructura de rentas y dar cuenta de cuál fue la orientación que se le quiso imprimir al proceso de urbanización a través del nuevo COU.

La metodología empleada consistió en reconstruir el proceso a través de las prácticas sociales de los actores que interviniieron en la reforma. A su vez, la categoría de *cuestión* permitió estructurar las diferentes tomas de posición de los actores y rescatar la especificidad del proceso estudiado (Zemelman, 2006), sin perder de vista que las mismas no pueden comprenderse y explicarse únicamente desde lo que ocurre al interior del mismo, ya que el interés de los actores en la reforma se conecta con sus aspiraciones en torno a la significación social de los procesos de configuración urbana en juego.

Para tal fin recuperamos los discursos y acciones de los principales actores a través de fuentes primarias y secundarias. Entre las primeras destacan las entrevistas



semi-estructuradas realizadas durante los años 2013 y 2016 a diferentes informantes clave (empleados y funcionarios del gobierno municipal de La Plata, jueces, representantes de asociaciones profesionales, referentes de ONG, académicos) que tuvieron participación activa en los diferentes momentos por los que atravesó el conflicto. También se revisaron escritos, demandas y resoluciones judiciales relacionadas con el proceso estudiado. Por último se recurrió a datos estadísticos y materiales bibliográficos para contextualizar el caso estudiado en la dinámica inmobiliaria de la ciudad de La Plata.

El artículo está estructurado de la siguiente manera. En la primera sección se presentan los rasgos principales de la reglamentación urbana como modalidad de intervención estatal indirecta sobre la producción del espacio urbano y sus efectos sobre la estructura de rentas. A su vez, se exponen los aspectos centrales de nuestra posición teórica-metodológica en relación a cómo abordar el proceso político y su objetivación en diferentes textos y prácticas jurídicas.

En la segunda sección se reconstruye y analiza el proceso de la reforma normativa que se materializó con la sanción del nuevo COU (ordenanza 10703). Luego de una breve mención de los antecedentes normativos y del contexto de surgimiento de la necesidad del cambio, se registran los distintos momentos de la controversia y los debates que se desarrollaron en los diversos ámbitos en los cuales se procesó la reforma. Aquí se abordan las estrategias que utilizaron los actores que tomaron posición a favor o en contra del nuevo COU, tanto para impulsar como para evitar la sanción y aplicación de la norma.

En la tercera y última sección se presentan las conclusiones.

1- La regulación estatal del proceso de urbanización

Una de las principales formas de intervención estatal sobre la producción del espacio urbano está dada por la regulación del mercado de suelo urbano a través de la normativa urbana. La definición de usos permitidos y prohibidos en diferentes zonas de la ciudad y la delimitación de las capacidades constructivas mediante los indicadores urbanísticos (Factor de Ocupación del Suelo –FOS-, Factor de Ocupación Total –FOT-, densidad, niveles máximos de construcción en altura, etc.) puede modificar la estructura



de rentas y producir cambios bruscos en los precios de determinados terrenos (Jaramillo, 2009). De allí los intereses inmobiliarios y las disputas que la reforma de la normativa urbana puede despertar.

Por tanto, este tipo de acciones públicas que regulan el ejercicio del derecho de propiedad y reconfiguran su contenido normativo (Azuela, 1989) no se reducen a cuestiones meramente técnicas sino que adquieren un profundo sentido político.

Existen múltiples intervenciones estatales, como la realización de determinadas obras de construcción o el mejoramiento de la infraestructura, que pueden influir sobre la dinámica de precios del suelo. Pero generalmente se trata de acciones focalizadas que, salvo que deriven en un conflicto territorial (Azuela y Cosacov, 2013), no son sometidas a un proceso de debate público. Contrariamente, las formalidades que debe revestir el proceso de toma de decisiones en torno a la regulación de los usos del suelo urbano y de los indicadores constructivos, que generalmente se lleva a cabo mediante procedimientos legislativos del nivel municipal, dotan a este tipo de intervenciones de cierta publicidad. Pero como se verá en la próxima sección, el grado de participación y de debate que habilitan estos procedimientos institucionales puede ser muy variado.

1.1 La impronta normativa del urbanismo funcionalista desde una crítica sociojurídica

El proceso de formalización y codificación de las regulaciones técnicas sobre la producción y uso del espacio urbano a través del dictado de normas jurídicas está vinculado con los problemas sociales y espaciales que surgieron con el desarrollo de las ciudades industriales europeas (Benevolo, 1974).

En ese contexto surgió el urbanismo moderno como campo disciplinar y comenzó a forjarse la tradición teórica del planeamiento que, con una fuerte impronta normativa, pretendía predecir los problemas urbanos –entre los que se encontraban los higiénico-sanitarios pero también la especulación inmobiliaria– y promover intervenciones en pos de generar una configuración y funcionamiento “racional” de la ciudad. Esta perspectiva teórica se basa principalmente en la creencia sobre la



posibilidad de conducir mediante un “plan” el crecimiento y desarrollo ordenado de las ciudades.¹

Más allá de las cuantiosas críticas que ha recibido esta perspectiva por parte del enfoque de la planificación estratégica (Reese, 2006), nos interesa detenernos en la concepción del derecho que subyace en esta mirada experta del urbanismo y sus sesgos normativistas para abordar y comprender los problemas sociales relacionados con el crecimiento urbano.

Un primer supuesto a discutir es la idea de que la intervención estatal por medio de la planificación urbana es una acción técnico-profesional de carácter “neutral” que busca el interés general. Este punto descuida el componente político presente en todo proceso de conformación de las normas jurídicas resaltado por las perspectivas jurídicas críticas (Correas, 2002; Wolkmer, 2006, Sousa Santos, 2009). Y sobre todo que el derecho en su devenir histórico fue asumiendo determinadas formas más receptivas a tratar ciertos asuntos que generalmente se corresponden con los intereses de las clases dominantes, aunque para su aceptación sean presentadas como procedimientos neutrales que tienden a garantizar el bien común o interés general. Lo que Thompson (2010) sugiere cuando dice que la ley, en una de sus dimensiones, puede ser considerada como institución donde las formas arquitectónicas, los procedimientos instrumentados y el personal participante se asocian a las instituciones y personal de la clase dominante.

En esta línea se sitúa la crítica realizada por Rolnik (1999) al urbanismo funcionalista latinoamericano, por pretender invisibilizar la relación entre normativa urbana y valorización inmobiliaria. Ya que, por un lado, el poder público se desentiende de la obligación de garantizar condiciones mínimas de infraestructura y servicios urbanos y contribuye a retroalimentar formas de autourbanización precaria. Y, por otro lado, las estructuras estatales con organismos de planificación débiles y sin capacidad de monopolizar los recursos necesarios para afrontar los costos del desarrollo urbano, transfieren recursos al sector privado socializando los costos de la urbanización.

¹ Si bien las primeras conceptualizaciones datan de mediados y fines del siglo XIX –como los aportes de Ildefonso Cerdá o Patrick Geddes– esta forma de pensar e intervenir en lo urbano se consolidó a partir de las ideas del movimiento moderno de arquitectura expresadas por el Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM) y la Carta de Atenas, y tuvo su auge en el período de la segunda posguerra con la consolidación en algunos países europeos de los idearios desarrollistas y los modelos de Estados de bienestar (Kullok, 2010).



Una segunda cuestión a criticar es la falta de previsión de los conflictos que surgen en torno a la aplicación del derecho en el terreno de las prácticas sociales. Ello se evidencia en la confianza extrema que tiene esta perspectiva sobre los alcances de la regulación jurídica, al considerar posible la resolución de los principales problemas urbanos mediante la técnica de la zonificación -zoning- o las decisiones de planificación plasmadas en el plan libro y el resto de las normativas urbanas. Esta idea desconoce que los procesos de creación y aplicación de las normas siempre suponen actos de interpretación, que las dotan de sentido, y que se desarrollan de manera conflictiva en ese espacio social específico que tiene sus propias reglas y procedimientos al interior del cual se lucha por decir que es el derecho (Bourdieu, 2000). Y como el fenómeno jurídico necesita ser interpretado para su aplicación se abre otra dimensión -que Fitzpatrick (2011) llama relacional- en la cual el derecho se vuelve un instrumento de carácter circumscripto cuyo sentido resulta de la interacción generalmente conflictiva con otras normas sociales.

La mirada físico-espacialista del territorio propia de la zonificación impide considerar la dinámica compleja de los procesos socioterritoriales. Por lo que su modalidad de intervención principal consiste en dictar regulaciones excesivamente detalladas que diferencian las zonas y usos del espacio urbano con la finalidad de orientar las acciones de los agentes privados que participan en la producción del mismo sin considerar los marcos conflictivos en los que se desarrollan sus prácticas. Limitando a su vez el papel del Estado a un rol pasivo y desconociendo otro tipo de intervenciones que son esenciales para orientar el crecimiento y desarrollo urbano.

Para reconstruir y volver inteligible el proceso político analizado presentamos algunas categorías conceptuales.

1.2 La política pública como proceso. Cuestiones, actores y conflictos en la regulación urbana

Desde una concepción relacional del Estado se considera que las intervenciones estatales se desarrollan dentro de un conjunto de condiciones que operan como restricciones estructurales, pero que las mismas se definen en el marco de relaciones políticas coyunturales en las que participan diferentes actores sociales que dan forma a los procesos sociales y políticos concretos.



Por tanto, el análisis situado de las intervenciones estatales exige un descentramiento del ámbito institucional como lugar central en donde se constituye la política, para observar el espacio que se conforma alrededor de las cuestiones socialmente problematizadas (Oszlak y O'Donnell, 1981). Incorporando la perspectiva constructivista de los problemas sociales se piensa que los mismos no son producto únicamente de las condiciones objetivas de la sociedad, sino que para que algo sea considerado un problema público es necesario que ciertos actores reconozcan su existencia y lo definan como una situación negativa que causa algún daño a un número significativo de personas. Y a su vez, que esa definición sea aceptada por un público más amplio que se movilice demandando a las autoridades públicas una modificación de la situación (Pereyra, 2013). Es decir que debe mediar un proceso de traducción por medio del cual se busque problematizar una cuestión, inscribirla como un asunto y movilizar actores para transformarla en un problema tratable. Por lo que el proceso de emergencia, estabilización e institucionalización de un problema público es el producto de intereses en conflicto entre actores y sectores que conciben de diversa manera su solución o resolución (Cefai, 2014).

Ese proceso transcurre en diferentes ámbitos sociales que establecen determinados patrones de interacción. Así, como se verá en la próxima sección de este artículo, uno de los ámbitos más importantes para la construcción de los problemas sociales son los medios de comunicación ya que, por un lado, reciben y amplifican las voces de los expertos de otros ámbitos -como los referentes académicos, funcionarios gubernamentales, etc.- en la determinación e interpretación del problema y, por otro lado, influyen en las arenas que usualmente pondrán en práctica las políticas que tratarán el problema -poderes legislativo y ejecutivo- (Frigerio, 1995).

Asimismo se incorporan los aportes de otra línea de investigación para analizar los efectos sociales o la *productividad social de los conflictos* (Melé 2003; Azuela y Cancino, 2014), es decir, el modo en que los conflictos contribuyen a la formación y transformación del orden social. Esta perspectiva, propone tres dimensiones analíticas: la territorialización, la formación de espacios públicos y la actualización local del derecho (Azuela y Mussetta, 2009). En este artículo se recupera la idea de *formación de espacios públicos intermedios* para analizar las transformaciones en los ámbitos de deliberación pública en los que el conflicto fue socialmente procesado y las consecuencias que ello tuvo sobre el devenir del proceso. Pero también se atiende a la *actualización local del*



derecho para indagar cuáles son los efectos de la juridificación del conflicto analizado (Azuela, 2006), en otras palabras, cómo ha afectado a los actores -y al conflicto en sí- la transformación de sus expectativas en enunciados jurídicos. Si bien el caso analizado está más permeado por el derecho que otros conflictos sociales, dado que se trata del debate en torno a la reforma de una norma jurídica, interesa analizar cómo los actores utilizan argumentos jurídicos para legitimar su posición fuera de los ámbitos oficiales de producción jurídica, esto es en la esfera pública y principalmente a través de los medios de comunicación.

De esa manera la articulación de estas categorías permite indagar en la trama social que se configuró en torno a la reforma del COU y analizar las estrategias de los actores sociales que trataron de hacer valer sus intereses e influir sobre la orientación de dicha normativa, es decir sobre “el sentido que adoptan los procesos sociales de producción de la ciudad” (Pírez, 2014:529), en pos de una mayor mercantilización del espacio urbano o, en el otro polo, de la desmercantilización del acceso a la ciudad.

2- **Disputas en torno a la regulación urbana. El caso paradigmático de la última reforma del COU**

2.1 Antecedentes de la regulación urbana en la ciudad de La Plata

Los temas de ordenamiento territorial y usos del suelo urbano en Argentina no tienen una regulación de alcance nacional. No obstante, Buenos Aires fue la primera provincia del país en sancionar una normativa integral sobre desarrollo urbano, que fue el decreto-ley 8912 (DL 8912) del año 1977.² Aunque esta norma fue promulgada durante la última dictadura cívico-militar –que ocupó el poder en nuestro país entre marzo de 1976 y diciembre de 1983-, su contenido general se había gestado en el período democrático previo, y conforme sus ideólogos buscaba dar respuesta a ciertos problemas vinculados con la subdivisión indiscriminada del suelo en el territorio provincial a través de la regulación de los usos y condiciones de ocupación y subdivisión

² Dicha normativa coloca en cabeza de los municipios las principales responsabilidades en dicha materia, entre las cuales se encuentra la elaboración de códigos de planeamiento.



del suelo y la exigencia de ciertos estándares en materia de infraestructura urbana y equipamiento comunitario.³

Pero la ciudad de La Plata constituye un caso paradigmático de la planificación urbana. Fue una de las pocas ciudades en el mundo donde el plano antecedió a la urbanización. Por esa razón, la regulación de la morfología urbana platense contó con instrumentos jurídicos prácticamente desde su fundación (Vallejo, 2015), aunque la mayoría eran de alcance general y no llegaron a constituir un código. La primera norma que se refirió a la edificación de manera más integral fue la ordenanza 40 del año 1924 que introdujo un criterio de zonas y jerarquizó algunas arterias y sitios relevantes. Despues le siguieron la ordenanza 9 de 1932 que permitió la construcción de edificios de altura en cualquier sitio de la ciudad afectando la morfología del plan fundacional. Situación que fue revisada por la ordenanza 1943 del año 1949 que asignándole carácter histórico al trazado fundacional estableció la obligación de velar por su conservación (Frediani, 2010).

En cumplimiento de lo normado por el DL 8912, en el año 1978 se dictó la ordenanza 4495 que se limitó a reconocer la situación física existente en el territorio, delimitando áreas rurales y urbanas y a dar un marco de referencia para el corto plazo. Pero hubo que esperar hasta el año 2000 para que la ciudad tuviera su primer código de ordenamiento urbano.

En el año 1990 se conformó en el ámbito de la dirección municipal de Planeamiento de La Plata (DP), un equipo interdisciplinario integrado por profesionales a fines a los temas urbanos que tenía como objetivo preparar la actualización de la ordenanza 4495/78. Pese al recambio político en el poder ejecutivo municipal, que pasó en el año 1991 a manos del candidato del partido justicialista Julio Alak, el tema de la reforma de la normativa urbana continuó como uno de los temas centrales de la agenda municipal. En esa línea, la nueva gestión reforzó el equipo de la DP con la incorporación de nuevos empleados y colocó en los cargos jerárquicos (secretarías y direcciones) a

³ Algunos estudios desarrollados en base a datos del año 1974 indicaban la existencia en la provincia de 4.616.800 lotes urbanos, de los cuales sólo el 34,5% estaba edificado. Asimismo solamente el 9,7 % del total de las cuadras generadas contaba con los cuatro servicios esenciales y el 66 % carecía de todos ellos (Scotti, 2000).



profesionales vinculados con el enfoque de la planificación estratégica,⁴ situación que influyó notablemente en la forma que asumió el proceso de reforma.

La necesidad de la reforma se amparaba en una serie de cambios socioterritoriales difíciles de abordar a través de los instrumentos previstos en la ordenanza 4495/78. Como por ejemplo: la intensificación del proceso de suburbanización de la ciudad y el uso residencial de las zonas periféricas, principalmente en el eje de crecimiento noroeste del partido, que entraba en tensión con el uso rural intensivo de la tierra por parte de los productores del cinturón hortícola (Frediani, 2010); la proliferación de las urbanizaciones cerradas que desnaturalizaban la continuidad de la trama urbana; el arribo de capitales trasnacionales que se localizaban en la construcción de grandes centros comerciales y solicitaban mayores indicadores urbanísticos a los establecidos por la normativa; etc.

Las nuevas autoridades de la DP impulsaron un proceso de sistematización de los principales temas y problemas que debían abordarse en la planificación de la ciudad y que por ende debían estar presentes en la nueva ordenanza. A su vez, inspirados en las nuevas ideas del modelo de gestión urbana participativo, conformaron una instancia de articulación específica para discutir la reforma denominada Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial (COUT) integrada por actores gubernamentales y no gubernamentales (ordenanza 8733/96). Los primeros estaban representados por integrantes de las áreas de planeamiento de los departamentos ejecutivo y deliberativo municipal. Los actores no gubernamentales, por asociaciones profesionales y empresarias del sector de la construcción, que como tales tenían expectativas concretas en las oportunidades económicas que resultaran de la nueva ordenanza, como por instituciones académicas que en su condición de expertos podían aportar una mirada más neutral sobre la planificación.

Desde el momento de su creación y hasta la sanción de la ordenanza 9231 el COUT tuvo una dinámica muy intensa. Si bien sus opiniones formalmente no eran vinculantes, las autoridades de la DP estaban interesadas en que sus decisiones y sobre todo las relativas al futuro código contaran con el respaldo del COUT. De esta manera los principales temas vinculados con la planificación urbana se ponían en discusión en dicho ámbito y se abría la posibilidad de introducir otras perspectivas para pensar el

⁴ Cabe referir que durante esos años el tema de los planes estratégicos ocupó un lugar importante en la agenda urbana de muchas ciudades latinoamericanas que en algunos casos llegaron a firmar convenios para su elaboración.



crecimiento de la ciudad. Sin embargo la apertura era relativa ya que la mayoría de los temas tratados fueron propuestos por el departamento ejecutivo municipal (Sgroi, 2001). Pero más allá de la hegemonía que tuvo la DP sobre la dinámica de este organismo los actores no gubernamentales que participaron en el mismo lo describen como un espacio de articulación que generó las condiciones para construir consensos importantes sobre la regulación del crecimiento urbano.

2.2 Principales cambios introducidos por la ordenanza 9231

El proyecto de código de ordenamiento territorial y usos del suelo fue presentado en abril del año 1999 al concejo deliberante y fue sancionado como ordenanza 9231 en diciembre del año 2000. La nueva ordenanza introdujo algunas modificaciones que implicaron una expansión significativa del potencial constructivo de la ciudad. En esa dirección se aumentó en un 622 % el área autorizada para la construcción de viviendas en altura (Losano, 2011) y se amplió la superficie del área urbana en un 17 %, aunque esto último en realidad implicaba un reconocimiento legal de subdivisiones y urbanizaciones preexistentes (Frediani, 2010).

Con la salida de la crisis a partir del año 2002 y la configuración de un contexto económico y político favorable para el desarrollo de la construcción inmobiliaria (Del Río, Langard y Arturi, 2014), los cambios previos en la edificabilidad normativa posibilitaron la recepción de inversiones que estimularon notablemente la actividad y su crecimiento exponencial en todo el partido de La Plata. Según Losano (2011), entre los años 2002 y 2009 la cantidad de m² autorizados por el municipio para construcción se incrementó un 1361% en el casco histórico, contra un 372% en el resto de la periferia.

No obstante los cambios relacionados con el aumento del potencial constructivo y las consecuencias comentadas, la ordenanza establecía una serie de mecanismos e instrumentos dirigidos a mantener un cierto control sobre el crecimiento de la ciudad y una mayor regulación de las actividades privadas. Se reglamentaron en forma pormenorizada los distintos momentos y aspectos del proceso de urbanización (factibilidades en materia de subdivisión del suelo, localización de usos, indicadores constructivos, cesiones, etc.) y los procedimientos de aprobación se volvieron más exigentes y rigurosos, permitiéndole a la DP ejercer un mayor control sobre las obras particulares. Además de la limitación de los niveles de altura en algunas zonas céntricas



y en otras residenciales periféricas dentro del casco fundacional, se estableció un plan de espacios verdes para poder unificar las cesiones y regular la creación de espacios verdes en zonas estratégicas de la ciudad. Asimismo, se reguló pormenorizadamente la protección del patrimonio histórico urbanístico.

Otra de las acciones innovadoras fue la delimitación de tres zonas para la localización de las urbanizaciones cerradas alejadas del casco urbano. De esta manera se pretendía limitar el avance de la mancha urbana sobre el cinturón hortícola y la proliferación de este tipo de urbanizaciones que atentaban contra la planificación del crecimiento de la ciudad. Asimismo se estableció una zona de reserva urbana, donde la superficie mínima de parcelamiento estaba constituida por bloques amplios y con bajos indicadores constructivos, para que sirviera de interface entre lo urbano y lo rural.

Además, el nuevo código buscaba promover la participación comunitaria en la gestión urbana a través del fortalecimiento del COUT, la creación de nuevos instrumentos como la Comisión del Sitio y el Fondo de Nuevos Espacios Verdes, y otros mecanismos como los registros de oposición para actividades conflictivas, la publicidad de actos para facilitar el control por parte de los vecinos y la obligatoriedad de estudios de impacto ambiental para obras de envergadura.

Mediante estos cambios los funcionarios de la DP buscaban contrarrestar el patrón de crecimiento horizontal y disperso –con escasa planificación y regulación estatal- que se estaba produciendo desde comienzos de esa década. Si bien el código ampliaba el área urbana y el potencial constructivo en relación con la ordenanza anterior, también establecía una serie de limitaciones a la iniciativa inmobiliaria privada que generaron fuertes resistencias durante su elaboración y mayormente en la etapa de implementación como se ve en los apartados siguientes.

2.3 Génesis de la Ordenanza 10703. La recomposición de los actores inmobiliarios y la construcción de la necesidad de la reforma

En la cuarta y última gestión del intendente Julio Alak (2003-2007) se produjeron cambios significativos en el contexto político y económico de la ciudad. En el plano político el intendente perdió el apoyo de algunos sectores de su armado local y del grupo mediático más importante de la ciudad, lo que generó un debilitamiento de su gestión. Pablo Bruera, quien se había desempeñado como concejal del sector alakista



durante las gestiones anteriores, se presentó en las elecciones de 2003 como candidato de un nuevo partido denominado Frente Renovador Platense (FRP) obteniendo el segundo lugar con más del 20 % de los votos. Desde ese momento el diario *El Día* le dio su apoyo al nuevo candidato acompañándolo hasta su ascenso como intendente de la ciudad en el 2007 (Arce, 2011).

En el plano económico, la reactivación del mercado inmobiliario iniciada en el año 2003 comenzaba a manifestar algunos problemas. Algunas tensiones y contradicciones propias de las políticas macroeconómicas implementadas a partir del 2002 por el Estado nacional que dieron lugar a un nuevo patrón de reproducción económica definido como modelo *neodesarrollista* (Feliz y López 2011), generaron cierta incertidumbre en los agentes inmobiliarios. Entre ellas podemos mencionar la aceleración inflacionaria y, fundamentalmente, la imposibilidad de mantener un tipo de cambio real elevado y estable, que había sido uno de los pilares dinamizadores de la inversión privada en la construcción residencial desde la salida de la crisis por parte de los sectores agropecuarios, quienes habían alcanzado una híper rentabilidad mediante dicha política cambiaria (López, 2014).

A estos determinantes hay que sumar un tercer elemento que tiene que ver con la ordenanza 9231 y sus implicancias ideológicas. La citada ordenanza sintetizaba la política urbana desarrollada desde el inicio de la gestión del intendente Alak, que se sostenía teórica e ideológicamente en una concepción socio-política del urbanismo opuesta a la mirada tecnicista tradicional. Como se vio en la sección anterior este proceso no contó con la participación activa ni con el apoyo de los actores inmobiliarios, que incluso antes de la sanción de la ordenanza manifestaron su preocupación frente a la nueva normativa que desde su mirada venía a desalentar la inversión inmobiliaria. En una entrevista publicada en el diario *El Día*, un representante de un grupo inmobiliario criticaba a la gestión municipal por desalentar las inversiones en las urbanizaciones cerradas a través de la nueva normativa (*El Día*, La Plata, 18/07/2000). Asimismo, a los pocos días de su sanción, otra nota del mismo periódico decía que “La norma que se pretende aprobar, genera reparos muy serios y hay numerosos especialistas y empresarios de distintos rubros que coinciden en que sólo servirá para limitar inversiones en La Plata” (*El Día*, La Plata, 14/12/2000).

Pero el rechazo a la 9231 se expresó con mayor contundencia en el año 2006 frente a la regulación del patrimonio histórico urbanístico. A través de los medios de



comunicación los empresarios inmobiliarios realizaron profundas críticas al catálogo de bienes protegidos confeccionado por el municipio, argumentando que dicha acción pública ocasionaba una disminución del valor económico de sus bienes y que por ello constituía un avasallamiento sobre el derecho de propiedad.⁵

Con el recambio político en las elecciones de 2007 la nueva gestión municipal incorporó en las áreas de planeamiento a profesionales vinculados a un sector del Colegio de Arquitectos de la provincia de Buenos Aires (CAPBA I), con la intención de modificar en un plazo breve la ordenanza 9231. El apoyo de los empresarios de la construcción inmobiliaria fue inmediato. El Arquitecto Julio Chaparro, presidente de Building Tower⁶ y de la Cámara de Profesionales y Empresarios de la Construcción (CAPEC) decía a pocos meses de iniciada la nueva gestión municipal lo siguiente:

Es muy importante la adecuación del Código de Planeamiento a un orden no arbitrario, sino con el criterio general de todos los sectores; llamando a dialogar al sector privado, que en cierta forma es el que realiza una alta inversión en las obras de la Región (*El Día*, La Plata, 25 de mayo de 2008).

De esta manera se fue consolidando un *bloque pro reforma* que incluyó por un lado a los empresarios inmobiliarios y representantes de los colegios profesionales relacionados con la construcción y, por otro lado, a la fuerza política que acababa de asumir la dirección del gobierno local. Esa articulación les permitió a los primeros controlar el proceso de reforma e incidir en la orientación de la futura norma, y a los segundos conseguir el apoyo político de un sector con un peso específico en la región y aumentar su capital político.

A continuación se reconstruyen los distintos ámbitos en los que se procesó socialmente la reforma del COU con el propósito de dar cuenta de cuáles fueron las estrategias desarrolladas por los dos bloques de actores intervenientes para hacer prevalecer su posición e influir sobre la orientación de la normativa urbana.

⁵ El domingo 26 de noviembre de 2006 el diario mencionado publicó cuatro notas cuyos títulos son sugerentes: Casas 'intocables', una carga difícil de llevar; Cómo se definió el patrimonio en otras ciudades; El valor de mercado de la casa bajó un 75 por ciento; Cuáles son los pasos para pedir la desafectación (*El Día*, La Plata, 26 de noviembre de 2006).

⁶ Building Tower es una empresa creada en el año 1993, que ha construido más de 80 edificios de alta gama en el centro de la ciudad de La Plata y que actualmente se encuentra entre los cuatro promotores inmobiliarios más grandes que operan en la ciudad.



2.4 El momento institucional-parlamentario. Del COUT al INRENO: la formalización de la exclusión de las voces opositoras.

Los nuevos funcionarios de la Subsecretaría de Planeamiento crearon un ámbito específico para preparar la reforma que se denominó Instituto para la Reformulación Normativa (en adelante INRENO), en el cual fueron incluidas una amplia gama de asociaciones empresarias relacionadas con la construcción y con la intermediación inmobiliaria.⁷ A través de esta acción el *bloque pro reforma* conseguía evitar la discusión en el COUT, que era el ámbito institucional que tenía a su cargo formalmente esas incumbencias, y darle un marco de legalidad a la exclusión de los actores que representaban otros intereses y podían obstaculizar la nueva norma.

El proceso de gestación de la ordenanza 10703 fue muy corto y estuvo signado por su opacidad. Prueba de ello es que el INRENO funcionó en un ámbito privado (su primera sede fue el domicilio de una de las cámaras empresariales y luego el de un importante grupo inmobiliario de la ciudad) y la participación en las reuniones exigía el pago de un canon.⁸ A su vez, a diferencia de la reforma anterior en esta oportunidad no se hicieron diagnósticos de las principales transformaciones socio territoriales del partido, ni estudios de impacto ambiental o de prefiguración de los servicios públicos para determinar los posibles impactos de la aplicación de la nueva normativa, ni tampoco se convocaron audiencias públicas.

En un período muy escaso de tiempo se conformó el borrador de la futura ordenanza que antes de ser ingresado como proyecto en el concejo deliberante fue presentado para su conocimiento público en la sede del CAPBA I. En esa oportunidad algunos concejales y representantes de las instituciones académicas desplazadas del debate cuestionaron el incumplimiento del procedimiento formal, la escasa o nula participación de la ciudadanía en el proceso, e inclusive la ausencia de un plano que clarificara los alcances urbanos de la reforma. Pero dicha instancia no tenía aspiraciones aperturistas sino que buscaba refrendar lo hecho y mostrar públicamente el apoyo del sector inmobiliario en una clara demostración de las relaciones de fuerza.

⁷ Conforme la municipalidad el INRENO fue creado el 19 de mayo de 2009. Más de la mitad de sus integrantes representaban intereses privados vinculados a la construcción y la intermediación inmobiliaria de los niveles local, provincial y nacional.

⁸ Si bien no pudimos determinar el monto y los mecanismos para su cobro es un claro ejemplo de cómo se consolidó la exclusión institucional a través de la privatización y mercantilización de la participación.



Las características que asumió el proceso de reforma condicionó el tipo de respuesta por parte de las voces opositoras. Desde que tomó estado público el proyecto de la gestión municipal los concejales de los bloques de oposición y diferentes ONG organizaron reuniones en lugares públicos con el objetivo de darle mayor visibilidad a la reforma y coordinar sus intervenciones.

Las críticas estuvieron centradas mayormente en las *formas*, es decir en las características que asumió el procedimiento de reforma que como ya adelantamos no siguió los canales formales establecidos por la ordenanza 9231. A su vez, otra serie de críticas se dirigieron al *contenido* de los cambios que se querían instrumentar. Entre los que se destacaba el aumento significativo de los indicadores constructivos (FOS, FOT, densidad, altura máxima, etc.) en la zona céntrica de la ciudad, la flexibilización de las normas y procedimientos que regulaban la protección del patrimonio histórico, y la eliminación de ciertos dispositivos que controlaban el fraccionamiento y la subdivisión del suelo en la periferia.

Pero los actores opositores no tuvieron mucha recepción en la ciudadanía como para alterar las relaciones de fuerzas y contrarrestar la situación de desventaja que mantenían en la esfera institucional. Es decir que no contaban con la cantidad de concejales necesarios para impedir la sanción del COU o introducir modificaciones importantes al texto de la norma por medio de una votación. Y tampoco lograron articular un movimiento o espacio político lo suficientemente sólido y con cierta capacidad de presión que pudiese influir desde afuera y alterar los términos del debate al interior del recinto.

Una vez que el proyecto fue presentado ante el concejo deliberante cumplió – aunque con algunos matices⁹ – los pasos formales exigidos para la elaboración de las ordenanzas, y el 28 de abril de 2010 fue sancionado el nuevo COU (ordenanza 10703).

De manera sintética podemos decir que a través del mismo se instrumentaron una serie de cambios para potenciar la actividad inmobiliaria que beneficiaban los intereses de los actores inmobiliarios (Vértiz, 2016).¹⁰ Es así que la orientación de la

⁹ Se denunciaron irregularidades en torno a la sesión en la cual se votó el código relacionadas con el quórum y con la falta de convocatoria formal a la sesión. Tampoco fue exhibido en ningún momento de la sesión el plano con los cambios instrumentados que apareció una semana después de la sanción.

¹⁰ Como por ejemplo el aumento del área urbana en un 54%, la expansión en el casco urbano de la superficie habilitada para construcción en altura en un 50 % y el aumento de los niveles máximos, el establecimiento de un sistema de premios y excepciones que permiten aumentar la intensidad constructiva, la disminución de las zonas de preservación patrimonial en un 59 %, la reducción de las superficies mínimas de subdivisión en las áreas rural y complementaria, entre otros.



nueva norma implicaba una mayor flexibilización de la regulación urbana y una expansión potencial de las rentas urbanas.

Desde una mirada retrospectiva queda claro que la estrategia de reformulación institucional desarrollada por el *bloque pro reforma* buscaba excluir a los actores que podían asumir una posición contraria a las autoridades en cuanto al tenor de los cambios propuestos. Por tanto, en la estructuración de ese nuevo ámbito institucional los funcionarios municipales cambiaron las reglas de juego para habilitar el ingreso de los actores afines a los cambios y expulsar a los críticos.

Estas decisiones ejecutadas por las autoridades del gobierno local y apoyadas por los actores inmobiliarios dejan traslucir que lo que estaba en juego en este cambio normativo era *hacia dónde* conducir el proceso de desarrollo urbano. Es decir, que se expresaba el componente propiamente político de la regulación urbana. Lo que se restringía o limitaba era la posibilidad de cuestionar o al menos introducir matices en una lógica de producción inmobiliaria orientada hacia la mercantilización del espacio urbano que se venía profundizando en la última década, pero que había empezado a manifestar algunos límites y necesitaba de nuevos estímulos.

Por otra parte los criterios de inclusión y exclusión se amparaban en la naturalización de la legitimidad que tienen los agentes de la construcción para conducir el proceso en razón de ser quienes trabajan cotidianamente con la normativa.¹¹ Esta idea devela una concepción de la planificación urbana que resalta sus aspectos técnicos y prácticos de actividad ligada a la construcción por sobre el carácter político de las intervenciones públicas en temas urbanos. De ello se sigue que las voces autorizadas para opinar sobre los cambios normativos sean las autoridades de los colegios profesionales y no las instituciones universitarias.

En esta clave argumentativa la actividad profesional es definida como un engranaje de la construcción inmobiliaria y las regulaciones normativas son vistas centralmente como instrumentos que deben orientarse a facilitar y potenciar la actividad económica, dejándose de lado los intereses que están detrás de las normativas públicas y los potenciales efectos económicos y socio-territoriales de las mismas. La planificación es concebida como un complemento armónico de la actividad privada;

¹¹ Uno de los funcionarios entrevistados sostuvo que el proceso debía ser conducido por los representantes de los colegios profesionales de las cuatro disciplinas que ejercen legalmente su responsabilidad en torno a la construcción: "Porque todos podemos hablar, opinar desde la economía, desde el derecho, desde las ciencias biológicas y ambientales, pero finalmente el que firma un plano es un arquitecto, es un ingeniero, es un maestro mayor de obras y es un agrimensor, no hay otra profesión que meta gancho en esto".



como una intervención estatal dirigida a resolver los problemas prácticos de los profesionales y empresarios que son los verdaderos “hacedores” de ciudad.

Esa matriz técnico-profesionalista presente en los argumentos dados por las autoridades para reconfigurar el ámbito de sustanciación de la reforma, sirvió para justificar por qué el COUT no era considerado un ámbito propicio para desarrollar los debates preparatorios del nuevo código. Incluso facilitó su posterior disolución fáctica y su reemplazado por el Código Único de Ordenamiento Territorial (CUOT), donde las unidades académicas de la UNLP fueron desplazadas y se reforzó la participación de los colegios profesionales, consolidando la hegemonía del sector de la construcción en un órgano que debe asesorar al ejecutivo en las principales decisiones sobre el planeamiento urbano.¹²

2.5 Los debates en la esfera pública. Desarrollo vs preservación: La construcción de un discurso hegémónico en torno a las bondades de la construcción

En paralelo a la reformulación del ámbito institucional el *bloque pro reforma* desarrolló una estrategia ante los medios de comunicación con el objetivo de generar el consenso necesario para la sanción y aplicación del nuevo COU. Durante todo el proceso de reforma los representantes de los colegios profesionales y de las cámaras empresarias manifestaron públicamente la necesidad de aumentar los índices constructivos, argumentando que el crecimiento de la construcción iba a incidir positivamente sobre la economía local a través del apalancamiento de la producción y del empleo. Asimismo sostenían que la mayor oferta de unidades habitacionales ocasionaría una disminución de los precios de venta y alquiler de los inmuebles urbanos contribuyendo a mejorar el acceso a la vivienda.

Esta estrategia encontró una amplia recepción en el diario El Día, que registró principalmente las voces y posiciones de los actores inmobiliarios y los funcionarios municipales. Un integrante de la Asociación Pymes de la Construcción (APYMECO), sostuvo que "el que no participó en la discusión fue porque no quiso; el Instituto de Reformulación del Código -que es un acierto del municipio- permitió escuchar todas las

¹² Mientras que se incorporó al Colegio de Profesionales de la Agrimensura de la Provincia de Buenos Aires (distrito V) y al Colegio de Técnicos de la Provincia de Buenos Aires (distrito IV), se excluyeron a la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU-UNLP), al Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de La Plata (DG-UNLP) y al Consejo Profesional de Ciencias Naturales de la provincia de Buenos Aires (CPCNPBA).



opiniones". Además destacó las ventajas de la nueva norma "porque el texto vigente además de restrictivo es poco entendible (...) Hay que tener en cuenta que la carga edilicia en el casco urbano no aumentaría, sólo se redistribuye concentrándola en el centro, que está preparado para recibir más gente".¹³

En la misma nota el vicepresidente del Colegio de Agrimensores local -Distrito V- consideró que los cambios son "positivos (...) porque corrigen desfases del código vigente que hacían complicadas las interpretaciones y la aplicación". También agregó que "Flexibilizar las subdivisiones de parcelas en algunas zonas beneficiaría no sólo al tráfico inmobiliario sino a la gente, que podría acceder a terrenos más económicos (...) Es cierto que se construyó mucho y hasta ahora los precios no han bajado, pero la lógica indica que tendrían que hacerlo".

Otra de las voces que avaló públicamente el nuevo código fue la del secretario de la Federación Empresaria de La Plata (FELP) y miembro de la Cámara de la Construcción (CAC), quien expresó "Ninguna ciudad se preguntó si 'alcanzaban los servicios' antes de crecer. Simplemente se obligó a las empresas a ponerse a tono (...) No estamos en contra de la preservación, pero hay que ser realista y demoler las propiedades que haya que demoler, ya sea por su estado de deterioro o porque los dueños quieren el dinero. La construcción es un negocio lícito, y en ese campo no se puede hablar de 'especulación inmobiliaria' porque no existe" y agregó "nosotros pedíamos modificaciones incluso más profundas de las que se prevén, con alturas de hasta 17 pisos en las avenidas".

En otra nota del mismo diario el presidente del Colegio de Ingenieros decía "densificar el centro y corregir las distorsiones de los barrios va en buen sentido, y vuelca en un nuevo texto nueve años de observaciones de la norma de 2000 (...) Promover la radicación de los edificios en el microcentro hará más fácil prorratear obras de infraestructura (...) además, aumentar la oferta de lotes para construir en altura tendería a estabilizar, si no bajar, el precio de las propiedades; lo que más empujó para arriba el mercado fue el precio de los terrenos, que desde 2002 se multiplicó por cinco".¹⁴

Un poco más cauto con la valoración del proceso fue el presidente del Colegio de Martilleros, quien efectuó severas críticas a su forma y a la composición pro-

¹³ *El Día*, La Plata, 13 de diciembre de 2009.

¹⁴ *El Día*, La Plata, 13 de diciembre de 2009.



empresaria del INRENO. Pero no dejó margen de dudas respecto a su posición a favor de la densificación manifestando “Todo lo que se construya está perfecto (...) y si no alcanzan los servicios, hay que exigirles a las empresas que los adecúen. Además, hay que flexibilizar las posibilidades de loteos en los anillos periféricos al casco urbano para crear el 'lote social', con dimensiones razonables -por ejemplo de 10 metros de frente por 20 de profundidad-, en franjas que tengan los servicios; así se brindan chances de ser propietarios a quienes hoy no las tienen, y se evita la permanencia de grandes parcelas que terminan siendo usurpadas y con asentamientos”.¹⁵

A través de los medios de comunicación los actores inmobiliarios tuvieron capacidad para construir un discurso hegemónico en torno a las bondades del crecimiento de la construcción basado en los argumentos de mayor empleo, crecimiento económico, optimización de los servicios públicos y mejores condiciones de acceso al suelo y la vivienda para el conjunto de la población, en oposición al formalismo de la administración pública que impide las inversiones y el desarrollo de la actividad (Del Río y Relli, 2013).

Los argumentos utilizados en el ámbito institucional para legitimar el rol protagónico de los actores inmobiliarios en la modificación de la norma urbana, basados principalmente en el saber técnico de la experiencia, fueron reemplazados en la arena pública por categorías dirigidas a universalizar los efectos positivos de la construcción para la sociedad en su conjunto. Como indica Socoloff la asociación entre construcción, crecimiento económico y desarrollo es frecuente en los discursos de los promotores y desarrolladores inmobiliarios quienes intentan “aglutinar voluntades en pos de un ‘crecimiento’ sin sujeto, sin intereses y sin conflicto” (2013:202). En el marco de esta estrategia también se recurre a argumentos jurídicos basados en una concepción liberal de la propiedad privada para denunciar la ilegitimidad de toda regulación estatal que restrinja la esfera de decisión de los propietarios del suelo urbano.

Por otra parte, los actores que se oponían a la nueva ordenanza, en su mayoría ONG ambientalistas y defensoras del patrimonio arquitectónico,¹⁶ no lograron elaborar un discurso que dispute hegemonía. La disparidad de fuerzas se observa en la

¹⁵ Estos argumentos fueron reforzados en las entrevistas que realizamos a los presidentes de los colegios profesionales vinculados al sector inmobiliario-constructor, quienes defendieron enfáticamente la elevación de niveles de altura en las zonas céntricas por sus efectos sobre la economía, el empleo y el precio de las viviendas.

¹⁶ A raíz de esas primeras reuniones se constituye la asamblea Defendamos La Plata, una de las ONG que más ha intervenido en la denuncia pública frente al negocio inmobiliario y sus efectos urbanos. Entre las existentes al momento de la sanción del COU estaban Hoja de Tilo, Biósfera, Nuevo Ambiente, SOS La Plata.



imposibilidad de constituir un marco de alianzas de los sectores y actores sociales que no obtendrán beneficios –y posiblemente se verán perjudicados- con la nueva normativa, y en la incapacidad para generar acciones políticas de cierto impacto que pudiesen modificar dicha relación de fuerzas adversa.

La demanda principal del *bloque opositor* se centró en la defensa del patrimonio histórico. De allí que sus acciones se dirigieran contra las demoliciones de edificios históricos y las intervenciones que afectaban el patrimonio arquitectónico, denunciando públicamente la connivencia de la gestión municipal con los intereses del negocio inmobiliario. También incorporaron otros tópicos a sus demandas como las críticas a la escasa regulación de la actividad inmobiliaria y la falta de planificación en temas de transporte, infraestructura y servicios urbanos que se traducen en un conjunto de problemas que dificultan y desnaturalizan la vida en la ciudad.

En el repertorio de sus acciones ocuparon un lugar central las presentaciones judiciales que en dos oportunidades lograron suspender transitoriamente la vigencia y aplicación del COU.¹⁷ Además de las discusiones jurídicas que se dieron en la arena judicial estas acciones tuvieron cierta resonancia en los medios de comunicación reactualizando el debate público. Pero en ambos casos la vigencia del código fue restablecida.

La primera suspensión fue dejada sin efecto por la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires (SCJBA) por considerar que se había cumplido con el trámite de convalidación provincial (decreto 466), independientemente de la observación y no aprobación de varios artículos. La segunda suspensión del COU ordenada por un juez en lo contencioso administrativo interrumpió el otorgamiento de permisos para hacer edificios de más de tres pisos y paralizó diez obras en curso.¹⁸ Pero la presión ejercida sobre el juez durante los más de 20 días en que estuvo vigente la medida, que incluyeron movilizaciones diarias en la puerta de su despacho, culminó con el levantamiento de la suspensión por parte del mismo magistrado y la prosecución de las obras bajo exclusiva responsabilidad de los dueños y profesionales intervenientes.¹⁹ A

¹⁷ La primera fue en mayo-junio de 2011 y la segunda en noviembre-diciembre de 2013.

¹⁸ *El Día*, La Plata, 14 de noviembre de 2013.

¹⁹ *El Día*, La Plata, 5 de diciembre de 2013.



escasos días los actores del bloque pro reforma publicaron una solicitada en el diario *El Día* brindando un fuerte apoyo al COU.²⁰

Esto marca una diferencia con otros conflictos urbanos de Argentina en los cuales la judicialización constituyó un momento bisagra en el desarrollo del conflicto. Como el caso del barrio de Caballito de la ciudad de Buenos Aires en el cual la judicialización logró amplificar las protestas, darles mayor resonancia en el espacio público y movilizar al poder legislativo para modificar la normativa urbana (Azuela y Cosacov, 2013). O el conflicto ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo en donde una sentencia del máximo tribunal argentino estableció un procedimiento novedoso para el diseño y la implementación de una política de saneamiento ambiental que dio lugar a la problematización pública de múltiples cuestiones (Merlinsky, 2016).

Mientras que en el caso platense, más allá de algunas intervenciones y acciones públicas, el bloque opositor no tuvo la capacidad de generar las condiciones para que la reforma se constituyera en un problema público. El único momento en que el COU estuvo en el centro de la escena pública fue con posterioridad a la inundación del 2 de abril de 2013 que por la cantidad de muertes y los importantísimos daños materiales provocados fue considerada la más importante de la historia de la ciudad.

Las distintas asambleas de vecinos afectados por la inundación y los referentes de la mayoría de las fuerzas políticas de la región reclamaron la derogación o importantes modificaciones a la norma. Inclusive el mismo gobernador de la provincia de Buenos Aires de ese entonces, Daniel Scioli, pidió revisar los códigos del resto de los municipios de la provincia como medida para enfrentar los desafíos del crecimiento y el cambio climático. Y hasta el secretario de Gestión Pública de la Municipalidad de La Plata admitió que el nuevo COU debía ser modificado porque no preveía el impacto hidráulico de las construcciones ni el escurrimiento del suelo.

Independientemente del impacto real que puede haber tenido el aumento de los metros cuadrados construidos después de la entrada en vigencia del COU sobre la impermeabilización del suelo y consecuentemente como hecho causante de la inundación, muchos actores políticos y sociales señalaron al código y a la articulación público-privada que lo gestó como los principales responsables de la tragedia. Y si bien en esa coyuntura los actores del *bloque opositor* lograron definir colectivamente la

²⁰ Entre los firmantes estaban las delegaciones locales de los colegios de arquitectos, ingenieros y técnicos y las organizaciones empresarias APYMECO, CAPEC, ACIMCO y FELP (*El Día*, La Plata, 16 de diciembre de 2013).



reforma como una situación negativa que ya mostraba algunos de los daños que podía ocasionar a la mayoría de la población platense, las denuncias contra los responsables de la inundación se enfocaron en otros aspectos de la actuación de la gestión municipal durante la tragedia y el COU, si bien siguió estando entre las consignas de las movilizaciones, fue ocupando un lugar cada vez más subordinado.

Con la sanción de la ordenanza 10703 en abril del 2010 y las respuestas judiciales favorables a su vigencia en junio de 2011 y diciembre de 2013 se cristalizó un proceso de recomposición del sector inmobiliario-constructor que se plasmó en la orientación del COU. Así como en la experiencia desarrollada en la segunda mitad de los 90 y principios de los 2000 la gestión municipal tenía un proyecto de ciudad que implicaba poner ciertos límites y restricciones a la actividad inmobiliaria, en el proceso más actual se produjo una contrarreforma donde los funcionarios municipales diseñaron una ordenanza a la medida de los intereses inmobiliarios.

3- Palabras finales

El proceso analizado en este artículo permitió ver cómo las autoridades del poder ejecutivo municipal articuladas con los actores ligados a la construcción e intermediación inmobiliaria lograron sancionar una nueva normativa urbana que estimula el desarrollo inmobiliario y permite aumentar los niveles de rentabilidad del sector en su conjunto.

En el derrotero hacia la reforma dichos actores construyeron un nuevo ámbito institucional que les permitió eludir el procedimiento regular normado por la ordenanza anterior y establecer nuevos criterios para seleccionar a los actores participantes. Para justificar esa maniobra recurrieron a argumentos basados en el saber técnico profesional que detentan los profesionales vinculados a la actividad de la construcción inmobiliaria, que los posiciona en mejores condiciones que otros actores para decidir en materia de planificación urbana. De esta manera pudieron legitimar los criterios de inclusión y exclusión y formalizar el proceso de debate, disimulando los intereses inmobiliarios y el sentido político del cambio normativo.

Cuando la discusión se trasladó a la esfera pública, los defensores de la reforma fortalecieron el plano discursivo de su estrategia e hicieron hincapié en los efectos



positivos que tiene la actividad de la construcción sobre la población en su conjunto. El aumento del empleo, el crecimiento económico, la mayor cantidad de unidades de vivienda y la consecuente disminución de los precios de venta y alquiler -que nunca se verificó- fueron las principales categorías formuladas para conseguir el apoyo social al nuevo COU. De esta manera una modificación normativa que puede repercutir en beneficios económicos concretos para un sector específico de la economía regional, y siendo más precisos para un grupo de agentes inmobiliarios, fue presentada como un cambio favorable para la ciudad de La Plata y para el conjunto de sus habitantes.

Los opositores manifestaron profundas críticas tanto a la *forma* que asumió el proceso –considerada poco democrática y de dudosa legalidad- como al *contenido* de los cambios, por los efectos nocivos que podía generar sobre la trama urbana el aumento del volumen edificable y de los niveles de altura. Pero la discusión en el ámbito institucional desarrollada entre mediados de 2009 y abril de 2010 se resolvió en forma favorable para los defensores de la propuesta mediante la sanción de la ordenanza 10703. Sin embargo el proceso de discusión no se cerró allí sino que continuó con la judicialización del conflicto por parte de las ONG ambientalistas, y sobre todo con la inundación del 2 de abril de 2013 que colocó nuevamente al COU en la escena mediática.

En el caso pudo observarse cómo los actores de ambos bloques recurrieron al derecho y utilizaron argumentos jurídicos fuera de los ámbitos oficiales de producción jurídica, esto es en la esfera pública y principalmente a través de los medios de comunicación, con el propósito de conseguir apoyo social a sus demandas y legitimar sus posiciones. Pero a diferencia de otros conflictos urbanos en los cuales la judicialización logró amplificar las protestas de los grupos críticos de la gestión estatal y movilizar a los poderes legislativo y ejecutivo para la aplicación de formas de resolución más participativas, devolviéndole al derecho su carácter político y sus energías emancipatorias, en el caso platense la apelación a los tribunales no logró darle mayor resonancia en la escena pública a las demandas del bloque opositor ni tampoco produjo modificaciones jurídicas favorables a sus intereses.

Es posible concluir que la relación de fuerzas favorable al *bloque pro reforma*, tanto en el ámbito institucional-parlamentario como en la arena pública, donde la barrera del lenguaje y el tecnicismo jurídico-urbanístico de los códigos transforma al campo de disputa de la regulación urbana en un terreno hostil para la mayoría de la



población, permitió a los actores del sector inmobiliario-constructor orientar la regulación urbana hacia la expansión del negocio inmobiliario, acción que seguramente profundizará el proceso actual de mercantilización del espacio urbano.

Referencias bibliográficas

Arce, E. El día que Bruera fue agosto: de la fractura de la hegemonía alakista al triunfo del frente renovador platense. Un análisis de las continuidades y transformaciones en la política platense" (2000-2007). Tesina de licenciatura en sociología inédita. FAHCE, UNLP, 2011.

Azuela, A. La ciudad, la propiedad privada y el derecho. México: El Colegio de México, 1989.

_____. Visionarios y pragmáticos: Una aproximación sociológica al derecho ambiental. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 2006.

Azuela, A., y Mussetta, P. Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México. *Revista de Ciencias Sociales*, 1(16), 191-215, 2009.

Azuela, A., y Cosacov, N. Transformaciones urbanas y reivindicaciones ambientales: En torno a la productividad social del conflicto por la construcción de edificios en la Ciudad de Buenos Aires. *EURE* (Santiago), 39(118), 149-172, 2013.

Azuela, A. y Cancino, M. A. Jueces y conflictos urbanos en América Latina. México: editorial Ink, 2014.

Cefai, D. Investigar los problemas públicos: con y más allá de Joseph Gusfield, en J. Gusfield, La cultura de los problemas públicos. Buenos Aires: Siglo XXI, 2014.

Correas, O. Sociología del derecho y crítica jurídica. México: Distribuciones Fontamara, 2002.

Del Río, J.P. y Relli, M. Concentración de la oferta inmobiliaria y nuevos agentes en el Gran La Plata. *Actas del IV Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas y XI Jornadas Cuyanas de Geografía*. Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo, 2013.

Del Río, J. P., Langard, F. y Arturi, D. La impronta del mercado inmobiliario en el período neodesarrollista. *Realidad económica*, (283), 77-101, 2014.

Félix, M., y López, E. Más allá del desarrollo capitalista en Argentina. Límites, posibilidades y alternativas. Volver al desarrollo o salir de él. Límites y potencialidades del cambio desde América Latina (pp. 133-159). México D.F.: Ediciones E y C/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2013.



Fitzpatrick, P. *El derecho como resistencia: modernismo, legalismo e imperialismo*, Bogotá: Siglo del hombre editores. Universidad libre, 2011.

Frediani, J. *Lógicas y tendencias de la expansión residencial en áreas periurbanas. El Partido de La Plata, Buenos Aires, Argentina, entre 1990 y 2010*. Tesis de doctorado inédita. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. UNLP, 2010.

Frigerio, A. *La construcción de los problemas sociales: Cultura, política y movilización*. Boletín de Lecturas Sociales y Económicas, 6, 12-17, 1995.

Jaramillo, S. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano (2da ed.)*, Bogotá: Ediciones Uniandes, Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, 2009.

Kullock, D. *Planificación urbana y gestión social. Reconstruyendo paradigmas para la actuación profesional*. Cuaderno Urbano 9, (9), 243-274, 2010.

López, E. *De estrategias y selectividades. Políticas macroeconómicas y procesos de clase en Argentina (2002-2007)*. Realidad Económica, 288, 2014.

Losano, G. *Código de Ordenamiento Urbano y Economía Urbana. Análisis de una problemática concreta en la ciudad de La Plata*. Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos, (1), 74-91, 2011.

Melé, P. "Introduction: conflits, territoires et action publique", en Melé, P., C. Larrue, M. Rosemberg (coords.) *Conflicts et territoires*, Presses Universitaires Francois-Rabelais, Maison des sciences de l'homme, pp. 13-32, 2003.

Merlinsky, M. G. *Efectos de las causas estructurales en el largo plazo: la causa Riachuelo*. Revista Direito e Práxis, 7(14), 397-420, 2016.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Documento G.E. CLACSO (4), CEDES, 1981.

Pereyra, S. *Política y transparencia. La corrupción como problema público*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2013.

Pírez, P. *El gobierno metropolitano como gobernabilidad: entre la autorregulación y la orientación política*. Economía, Sociedad y Territorio XIV, (45), 523-548, 2014.

Reese, E. *La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina*. Medio Ambiente y Desarrollo, Revista del Instituto de Medio Ambiente y Desarrollo de América Latina (IIED-AL) No, 65, 2006.

Rolnik, R. *Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936)*. In: Maria Adélia A Souza; Sonia C. Lins; Maria do Pilar C. Santos; Murilo da Costa Santos. (Org.). *Metrópole e Globalização-Conhecendo a cidade de São Paulo*. São Paulo: Editora CEDESP, 1999.

Santos, Boaventura de Sousa. *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Madrid: Editorial Trotta, 2009.



Scotti, E. Legislación Urbanística: Provincia de Buenos Aires. La Plata: Scotti Editora, 2000.

Sgroi, A. Análisis del espacio de articulación en una experiencia de gestión participativa desarrollada en el Municipio de La Plata: Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial (C.O.U.T.). Tesis de maestría inédita. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. UNMdP, 2001.

Socoloff, I. C. Reflexiones en torno a las relaciones entre empresa, estado y ciudad: un estudio a partir del caso IRSA en Buenos Aires (1991-2012). Tesis de doctorado inédita. Facultad de Ciencias sociales, UBA, 2013.

Thompson, E.P. Los orígenes de la Ley Negra. Un episodio de la historia criminal inglesa - 1 ed.-. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010.

Vallejo, G. Proyecto urbano y sectores populares en la génesis de La Plata. Rosario: Prohistoria Ediciones, 2015.

Vértiz, F. La intervención estatal en la producción de la ciudad. Conformación y orientación de la política urbana en el partido de La Plata (2003-2014). Tesis de doctorado, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, 2016.

Wolkmer, A. C. Introducción al pensamiento jurídico crítico, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 2006.

Zemelman, H. El conocimiento como desafío posible. Instituto Politécnico Nacional, 2006.

Sobre el autor

Francisco Vértiz

Doctor en Ciencias Sociales y docente de Sociología Jurídica (UNLP). Becario Postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Instituto de Cultura Jurídica, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Calle 48 nº 582, (1900) La Plata, Buenos Aires (Argentina). Dirección de email institucional: fvertiz@jursoc.unlp.edu.ar; E-mail: franciscovertiz80@gmail.com

El autor es el único responsable de la redacción del artículo.

