



Quivera. Revista de Estudios Territoriales

ISSN: 1405-8626

ISSN: 2594-102X

quivera@uaemex.mx

Universidad Autónoma del Estado de México

México

Irina Pérez, Valeria; Ethel Cortizo, Daniela; Constanza Frediani, Julieta
Normativa urbana y aumento del valor del suelo en el desarrollo de la
ciudad. Análisis del caso de La Plata desde un enfoque estructuralista
Quivera. Revista de Estudios Territoriales, vol. 25, núm. 1, 2023, Enero-Junio, pp. 43-66
Universidad Autónoma del Estado de México
Toluca, México

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40174674003>

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

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante

Infraestructura abierta no comercial propiedad de la academia

Normativa urbana y aumento del valor del suelo en el desarrollo de la ciudad. Análisis del caso de La Plata desde un enfoque estructuralista

Urban regulations and increase in land value in the development of the city. Analysis of the case of La Plata from a structuralist approach

Valeria Irina Pérez*
Daniela Ethel Cortizo*
Julieta Constanza Frediani*

Recibido: diciembre 15 de 2021.

Aceptado: junio 26 de 2022.

Resumen

Este artículo aborda desde un enfoque estructuralista la incidencia de normativas urbanas en la valorización inmobiliaria y el desarrollo de la ciudad de La Plata durante la última década. La hipótesis de trabajo establece que las políticas de suelo aplicadas en el Partido de La Plata incurrieron en la valorización inmobiliaria e incentivaron procesos de expansión residencial que acentuaron las dificultades de acceso al suelo para un amplio sector de la población. Esta situación conforma un modelo de urbanización neoliberal con una lógica rentista que responde a cuestiones estructurales de largo plazo; además, conlleva a la mercantilización del espacio en la ciudad, lo cual provoca que las condiciones de informalidad urbana se vean agravadas en un contexto de economía periférica y dependiente. La metodología utilizada para el análisis del problema combina técnicas cuantitativas y cualitativas; para el análisis de la valorización se realizó un relevamiento de precios de oferta del suelo de todo el Partido (comparando los años 2010 y 2018); en el caso del estudio de la expansión urbana residencial se recopiló información a partir de foto lectura de imágenes satelitales y de bases de datos gubernamentales más tarde sistematizadas en sistemas de información geográfica (SIG). Los datos vinculados a las políticas de suelo fueron relevados de acuerdo con fuentes documentales e información primaria a partir de entrevistas semi-estructuradas realizadas a informantes clave del municipio. Todos los datos se confrontaron de forma dialéctica con el marco teórico-conceptual.

Palabras clave: enfoque estructuralista, desarrollo, normativa urbana, valor del suelo.

Abstract

This article addresses the incidence of urban regulations in real estate valuation and the development of the city of La Plata in the last years from a structuralist approach. The working hypothesis establishes that the land policies applied in the La Plata district affected real estate valuation and encouraged residential urban expansion processes that accentuated the difficulties of access to land for a large sector of the population. This situation forms a neoliberal urbanization model with a rentier logic that responds to long-term structural issues and leads to the commercialization of urban space aggravating the conditions of urban informality in the context of a peripheral and dependent economy. The methodology used for the analysis of the problem combines quantitative and qualitative techniques: for the scrutiny of the valuation, a survey of the supply prices of the land of the entire district has been carried out (comparing the years 2010 and 2018), for the analysis of the urban residential expansion, the information was collected from satellite images photo-reading and government databases, which were systematized in geographic information systems (GIS). The information related to land policies was collected based on documentary sources and primary information from semi-structured interviews with key informants from the municipality. All data were dialectically confronted with the theoretical-conceptual framework.

Keywords: real estate valuation, urban regulations, development, structuralist approach.

*Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Argentina. Correos electrónicos: perez.valeria56@hotmail.com, danielacortizo@gmail.com, jfrediani@yahoo.com

Introducción

La urbanización del siglo XXI se configura con base en una gran contradicción según la cual la producción del espacio es siempre una producción social y colectiva mientras que su apropiación se da de manera privada (Carlos, 2014). Ante la creciente mercantilización del espacio urbano, las posibilidades de acceso al suelo para amplios sectores de la población se ven cada vez más restringidas, y la segregación socio-ambiental pasa a ser un rasgo distintivo y cotidiano de la ciudad contemporánea. El derecho a la ciudad se ejerce de manera diferenciada entre la población, lo cual se acentúa en los países de la periferia capitalista y en las ciudades latinoamericanas debido a que su estructura productiva condiciona la configuración del territorio.

Si bien esta problemática tiene una base estructural, las políticas públicas y la gestión urbana a nivel local no son ajenas a este escenario. Esto se debe a que, como menciona Duhau (2013), la ciudad contemporánea es producida y transformada por agentes tanto públicos como privados que operan de acuerdo al costo del suelo. Por consiguiente, tanto la lógica por la que actúa el mercado inmobiliario como las políticas públicas urbanas suelen contribuir a procesos de división social del espacio residencial, es decir, divisiones territoriales socio-espacialmente jerarquizadas. Es así que, ante la creciente rentabilidad de los negocios y el lobby inmobiliario, los decisores de políticas públicas suelen ceder y/o contribuir a conformar modelos de ciudades rentistas donde la riqueza y el poder son acumulados por reducidos grupos privilegiados que habitan la ciudad.

En este marco, el artículo se focaliza en analizar, mediante una metodología basada en técnicas cuantitativas y cualitativas, las políticas de suelo en la ciudad de La Plata evaluando la incidencia de éstas en la valoración inmobiliaria diferencial y la expansión urbana residencial de las últimas décadas en los distintos ejes de crecimiento urbano. La hipótesis del trabajo sostiene que la ciudad se configura a través de un modelo de urbanización neoliberal a partir de una lógica rentista que lo aleja cada vez más del modelo de desarrollo sostenible. Este problema se analiza desde un enfoque estructuralista que sostiene que las estructuras productivas y el carácter dependiente de los países latinoamericanos condicionan la conformación de los territorios. A ese contexto se le adjudica la debilidad estatal tanto en su función reguladora, como en la provisión de bienes y servicios, y en su capacidad de gestión de la ciudad.

El artículo se estructura, en primer lugar, con una introducción al problema contextualizado en Latinoamérica y Argentina; después se presenta el marco teórico donde se articulan los principales conceptos en relación con las políticas de suelo, la valoración inmobiliaria y la expansión urbana residencial. Posteriormente, se desarrolla la situación de la expansión en la ciudad de La Plata con respecto a los ejes de crecimiento urbano considerando el lugar que ocupa la suburbanización de las élites.

Luego se describen las políticas de suelo implementadas en las últimas dos décadas –en particular los códigos urbanos de 2000 y 2010–, su relación con la valorización inmobiliaria, y se realiza una caracterización del modelo de gestión urbana. Finalmente se describe el contexto en el que este modelo de ciudad con una lógica rentista es posible y se analiza la situación con aportes de teorías vinculadas al estructuralismo latinoamericano. A modo de cierre se realizan las reflexiones finales.

Normativa urbana, aumento del valor del suelo y expansión urbana residencial

A partir de fines del siglo pasado se ha configurado un proceso de cambios en las relaciones de producción donde las inversiones financieras toman preponderancia sobre las productivas. Esta financiarización de la economía tuvo un impacto en la estructura de las urbanizaciones a nivel global relacionado con su capacidad para absorber el excedente del capital, el cual representó una magnitud inconmensurablemente superior a la lograda en cualquier otra fase del capitalismo (De Mattos, 2016). En esa vertiente, bajo el impacto de la intensa actuación del sector financiero en la producción de la ciudad, predomina su rol como instrumento útil para la formación y capitalización de la renta.

El espacio de producción de las ciudades tiende a constituirse en una estrategia de realización del capital financiero en tanto éste se orienta a invertir en la producción inmobiliaria como forma de aplicación de capital (Carlos, 2014). Por ello, el excedente de capital no se absorbe de la misma manera en las diversas áreas al interior de la ciudad, sino que se valorizan y desvalorizan áreas siguiendo las estrategias del mercado inmobiliario.

De Mattos (2016) hace mención de la distribución desigual intra-urbana de las inversiones inmobiliarias como una de las características de la metamorfosis de las ciudades en el contexto de la actual economía financiarizada. El autor explica que los promotores inmobiliarios priorizan sectores con mayores ventajas para la valorización de sus inversiones. De este modo, en los sectores con más ingresos donde el precio del suelo es más elevado, se suele encontrar gran parte de la demanda solvente y, por lo tanto, el destino del volumen de las inversiones. En contraposición, los sectores de residencia de bajos ingresos, con menor demanda solvente, suelen ser las zonas de la ciudad en donde se destinan menos inversiones.

Asimismo, existen zonas que antes no representaban un valor para el sector inmobiliario. Son frecuentemente ocupadas por sectores populares dotados de infraestructura y servicios o presentan planes de renovación urbana de forma que adquieren un volumen considerable de inversiones y estrategias de marketing urbano, lo cual genera una valorización de áreas que antes no eran consideradas para el capital inmobiliario. Estas estrategias en su conjunto, en el contexto latinoamericano, son lo que se entiende como valorización inmobiliaria diferencial.

Al respecto, Jaramillo (2003) explica que los precios de las tierras urbanas se hallan en constante movimiento. Dichos movimientos tienen diferentes particularidades, diversas causas, y se los puede clasificar en: estructurales generales, estructurales particulares y coyunturales generales. Los primeros afectan a la mayoría de las tierras urbanas y son consecuencia de aspectos estructurales vinculados al funcionamiento del sistema capitalista y, particularmente, al funcionamiento del mercado de suelo. Pueden darse a partir de diferentes fenómenos como el crecimiento demográfico y el crecimiento económico.

Los movimientos estructurales particulares son habitualmente acentuados y se generan de manera paralela con el proceso de crecimiento urbano. No obstante, ocurren en un tiempo específico y en zonas particulares de la urbe como resultado de algún cambio en la estructura o normativa urbana. Para ejemplificar este tipo de movimientos pueden mencionarse los cambios en los códigos urbanos, el otorgamiento de mayores permisos de densidad constructiva en una área o modificaciones en la zonificación. Finalmente, los coyunturales generales están relacionados a oportunidades de inversión que puedan surgir de acuerdo al mercado de suelo. Por ejemplo: los subsidios a la demanda o los créditos hipotecarios que suelen crear situaciones propicias para la especulación por parte de los propietarios y la consecuente alza de precios del suelo.

En este escenario, las decisiones estatales en materia de políticas de suelo tienen gran incidencia en la valorización diferencial. En particular, los códigos urbanos de las ciudades pueden realizar cambios en la zonificación y usos del suelo, modificar la intensidad de ocupación e impactar en la dotación de infraestructura y servicios de distintos sectores de la ciudad para contribuir a una valorización diferencial del territorio.

Es importante mencionar que el suelo también vale por la actividad urbana que pueda dar soporte. La demanda compete en virtud de los beneficios que se logren obtener en el uso de un terreno con respecto a otros, es decir, por su valor potencial vinculado a la ganancia futura que consiga adquirir el propietario del lote (Smolka y Furtado, 2001). Esta peculiaridad es conocida dentro del lenguaje técnico de la valuación inmobiliaria como el “mayor y mejor uso del suelo”, tanto en relación con las ganancias económicas que se puedan obtener, como con los códigos urbanos (Morales Schechinger, 2005).

La valorización inmobiliaria suele ser absorbida por los propietarios sin que el Estado recupere y/o distribuya parte de la misma, lo cual contribuye a la concentración de la renta por parte de grupos minoritarios, además de limitar las posibilidades de acceso al suelo a amplios sectores sociales y las posibilidades de financiamiento del desarrollo urbano.

Igualmente, las políticas de suelo poseen un vínculo estrecho no sólo con la valorización inmobiliaria, sino también con las dinámicas de expansión urbana residencial. Las grandes ciudades y las ciudades intermedias como La Plata registran en las últimas décadas dos procesos predominantes de transformación socio-territorial: por un lado, la densificación y verticalización de las áreas centrales, y por otro, la expansión cada vez más difusa y fragmentada de los suburbios (Cicolela, Vecslir y Baer, 2015).

En América Latina las periferias urbanas adquieren dinámicas diferentes a las de los países centrales, ya que se observan intensos cambios en la distribución territorial de la población y en los usos del suelo. En los últimos años, la expansión urbana se produce a través de un conjunto de zonas residenciales dirigidas mayoritariamente a los sectores medios y medios altos comunicados por una infraestructura vial que potencia el uso de transporte privado.

Asimismo, en estas periferias se da una situación en la que conviven en el mismo territorio sectores de ingresos medios, medios-altos y altos; habitan urbanizaciones cerradas con asentamientos populares que carecen de infraestructura, equipamiento y servicios básicos; son excluidos de las normas de regulación urbanística e ignorados por las inversiones públicas y privadas (Lungo, 2004). En este contexto, se constituyó un escenario de competencia desigual por el suelo disponible en la periferia entre ambos extremos del espectro social (Pintos, 2014) y en los sectores de ingresos medios (Frediani, 2010).

El acelerado crecimiento urbano en las ciudades latinoamericanas en un contexto de bajo grado de regulación del mercado de suelo conlleva a procesos de expansión con grandes problemas en el acceso al suelo servido y bien localizado. Esto se relaciona en gran medida a las particularidades del suelo urbano al tratarse de una mercancía única e irreproducible debido a su localización, su escasez física, económica y jurídica (Baer, 2011). Estas peculiaridades generan que las dinámicas que adquiere el funcionamiento del mercado de suelo en competencia de libre mercado deriven en ineficiencias en la asignación espacial de recursos.

El mercado de suelo no opera en condiciones de competencia perfecta ni tiende a ella (Trivelli, 1982). De este modo, las diferentes políticas públicas en relación con la planificación de la ciudad en general, y al suelo en particular, pueden incentivar procesos de valorización inmobiliaria diferencial en el territorio y propiciar modalidades de expansión urbana con dificultades en el acceso al suelo urbano para amplios sectores.

Debates del desarrollo en las ciudades

Se pretende discutir algunos enfoques referidos al desarrollo aplicado al planeamiento urbano y al rol del Estado frente a la lógica rentista en la conformación de la ciudad. En La Plata, esta lógica se refleja en la regulación normativa abocada a beneficiar al sector inmobiliario y en el creciente lugar que ocupan las urbanizaciones cerradas en el proceso de expansión. Estas urbanizaciones coexisten y compiten de manera desigual con el fin de apropiarse de una parte del territorio con la situación de los sectores populares en el periurbano desprovistos de infraestructura y servicios básicos.

La producción de este tipo de ciudades caracterizadas por el auge en la obtención de rentas se encuentra marcada por las decisiones de desarrolladores inmobiliarios y de grandes empresas en vista de su gran capacidad de *lobby* en torno al diseño e implementación de políticas por parte de los gobiernos locales. Esta situación responde a cuestiones estructurales de largo plazo.

Pintos y Narodowski (2012) mencionan la influencia de las políticas neoliberales implementadas en nuestro país, las dificultades para complejizar el proyecto productivo y el establecimiento de un modelo de desarrollo equitativo y sustentable que no se base en la explotación de los recursos naturales. Asimismo, los autores analizan y demuestran el potencial de renta que se puede obtener a partir de la especulación con los negocios inmobiliarios. En este sentido, suele suceder que los gobiernos no logran establecer un marco regulatorio en función de un modelo más sostenible, sino que suelen ceder ante el *lobby* de las empresas en su objetivo de generar un negocio inmobiliario tan rentable.

La aún presente reproducción de este tipo de modelos y la problemática que generan han sido estudiados por diversos autores desde el estructuralismo latinoamericano considerando que la estructura económica condiciona y se ve reflejada en la conformación de los territorios (Pintos y Narodowski, 2012).

Pradilla (2014) analiza la conformación de las ciudades latinoamericanas con rasgos particulares que se diferencian de las ciudades de los países centrales. Las primeras, subordinadas a la dominación colonial, comparten ciertas características comunes que datan desde su formación en el siglo XV particularmente ligado al proceso de acumulación originaria del capital en la etapa del feudalismo. A partir de entonces siempre han ocupado los lugares estructurales impuestos por distintos patrones de acumulación del capital en conjunto con su inserción en la economía global hasta la actualidad (Pradilla, 2014).

Jaramillo (2008) sigue este enfoque y menciona que las ciudades latinoamericanas comparten ciertos legados comunes vinculados directa o indirectamente al régimen de propiedad de la tierra y características específicas en el proceso de urbanización derivadas de su sistema de acumulación capitalista periférico. Estas peculiaridades son distintivas de las urbes latinoamericanas y están ligadas a su situación económica y social que, por medio de la operatividad del mercado de suelo, se ven reflejadas en el territorio. Entre ellas, se pueden mencionar: la existencia de un mercado “informal” o “popular” con un gran peso cuantitativo, un crecimiento poblacional muy acelerado con un lento crecimiento económico, un alto porcentaje de la población desempleada y bajos ingresos. Es así que el sistema de bajos o nulos ingresos excluye a gran parte de la población del consumo de numerosos productos y servicios comercializados en el mercado “formal”, en este caso, el suelo urbano con buena localización y servicios básicos.

Otra característica que menciona el autor se vincula con la persistencia de actividades mercantiles simples y de baja productividad que prevalecen en América Latina, y de remuneraciones que impiden a determinados hogares obtener los recursos monetarios necesarios para acceder mercantilmente a los bienes para su reproducción, particularmente los de la urbanización (Pírez, 2018). Esto se aúna con la distribución desigual del ingreso a favor de los sectores de mayores ingresos, lo cual genera una disparidad de modelos de consumo y su jerarquización.

En este escenario, la baja intervención estatal constituye otro rasgo recurrente de los países latinoamericanos tanto en lo que refiere a recaudación fiscal con la consecuente provisión de bienes y servicios públicos como en su capacidad de regular el mercado de suelo. Esto confiere a los mercados una gran espontaneidad y dinamismo para intervenir en el proceso de urbanización (Jaramillo, 2008).

La configuración de las ciudades latinoamericanas en primer lugar sería consecuencia de la dominación colonial, después de la dominación capitalista comercial con el patrón primario-exportador a través de los términos de intercambio con la aseguración de un precio relativamente bajo para las materias primas y un valor mayor para los productos manufacturados; luego, del intervencionismo estatal con industrialización dependiente y de la hegemonía del sector agro exportador, del de construcción, del auge de la renta inmobiliaria y de un rol del Estado profundamente “facilitador” para permitir el avance del sector privado (Castells, 1977; Pradilla, 2014; Narodowski, 2012).

Este modelo de ciudades fue también estudiado bajo el concepto de expoliación urbana (Kowarick, 1996; Pradilla, 2014; Narodowski *et al.*, 2018) mediante el cual éstas se configuran en el marco de un modelo de desarrollo dependiente sin complejidad productiva relativa en comparación con los países centrales. Por ello, la ciudad termina siendo un ámbito con baja complejidad e innovación en su matriz productiva y acaba respondiendo a las lógicas del capital financiero; se centra –a falta de un entramado productivo más complejo– en la obtención de rentas y en la especulación inmobiliaria. A su vez, este modelo se profundiza en contextos de globalización y apertura económica.

La reproducción de este tipo de modelos también tiene que ver con el funcionamiento del régimen de propiedad privada, la débil estructura impositiva y la forma en que se utilizan las instituciones, ya que, en vez de impedir o regular en pos de que este tipo de modelo se reproduzca, terminan legitimándolo.

Contexto en Argentina

La situación descrita tiene como contexto los cambios políticos, económicos y sociales sucedidos durante las últimas dos décadas en Argentina bajo las transformaciones de corte neoliberal que se evidencian en un modelo rentista y especulativo de producción de la ciudad. Las reformas del Estado y la reestructuración de la economía, en un marco político delineado por organismos financieros internacionales, iniciaron una transformación de

corte neoliberal que modificó las estructuras de las instituciones encargadas de gestionar el territorio; esto generó en ellas la suficiente inercia para planificar en pos de los sectores mejor posicionados de la economía (Pintos, 2014).

Lo anterior, sumado a las nuevas corrientes de inversiones que se trasladaron a la ciudad y el deterioro de las capacidades regulatorias del Estado, fueron el marco que propició en gran medida la expansión residencial metropolitana en Buenos Aires y dio lugar al aumento de las urbanizaciones cerradas. En esta suburbanización de las élites (Torres, 2001) se combinan las preferencias habitacionales de los habitantes y las estrategias del marketing urbano.

Un estudio sobre la expansión urbana de los 33 aglomerados de país (Lanfranchi, *et al.*, 2018), da cuenta del destino del suelo urbano en las áreas de expansión (2006-2016) en la región centro¹ del país: un 84% fue para uso residencial con la siguiente desintegración: 38% urbanizaciones cerradas, 23% residencial urbano, 10% residencial extraurbano, 3% vivienda social y 10% residencial informal. El estudio refleja los contrastes sociales en la distribución del suelo periférico y al mismo tiempo informa con respecto al predominio de formas difusas de crecimiento a nivel nacional.

Mientras que se incorpora el suelo, las infraestructuras y servicios a la “mercantilización universal y hegemónica del capitalismo” los Estados no desarrollan suficientes políticas distributivas para la desmercantilización (Pírez, 2013) y gran parte de la población urbana queda excluida de poder acceder a estos bienes básicos. Ante esta situación, los procesos de urbanización con predominio de la lógica capitalista y rentista, en conjunto con la lógica política del Estado, y los cambios en el modelo de acumulación del capital propician la urbanización o hábitat popular que, hasta principios del siglo XXI, representaba cerca de la mitad de la superficie y de la población de las grandes ciudades de América Latina (Duhau y Giglia, 2003).

Metodología

El trabajo fue realizado a partir de una estrategia metodológica que involucra técnicas cualitativas y cuantitativas. Por un lado, con el fin de analizar cuantitativamente el proceso de valorización inmobiliaria, se recopilaron datos a partir de dos relevamientos de precios del suelo realizados durante 2010 y 2018 para el Partido de La Plata; se consideró la oferta de terrenos en dólares perteneciente al buscador Sistema Inmobiliario de Oferta por Computación (en adelante SIOC).

¹ Esta región en el estudio citado abarca el análisis de los aglomerados ubicados en la zona centro del país como son: Gran Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran La Plata, Mar del Plata, Gran Santa Fe, Bahía Blanca, Gran Paraná, San Nicolás, Villa Constitución, Río Cuarto, Santa Rosa y Concordia.

Los datos fueron procesados en Sistemas de Información Geográfica (SIG), y se graficaron con puntos diferenciados a través de un espectro de colores desde el amarillo claro (para los terrenos de menor precio por metro cuadrado) hasta el bordo (para aquellos terrenos de mayor precio medido en dólares por metro cuadrado). Se determinaron cuatro intervalos para la clasificación de los precios por metro cuadrado: de cero a 30, de 30 a 100, de 100 a 200, de 300 a 400 y, por último, los valores mayores a 400 dólares por metro cuadrado. La unidad utilizada para medir los datos obtenidos en los dos relevamientos ha sido la de dólares por metro cuadrado (US\$/m²).

Con los datos de los dos cortes temporales se realizó una comparación y explicación de ambos, lo cual permitió arribar a conclusiones parciales. La elección del corte temporal se debe a la sanción en 2010 de la Ordenanza 10.703 que establece un nuevo Código de Ordenamiento Urbano en el que se aumentan considerablemente los indicadores de densificación y se produce una ampliación en las zonas urbanas y zonas para barrios cerrados, *countries* y clubes de campo. Por este motivo, habiendo transcurrido una década desde la sanción de dicha ordenanza, se pretende analizar su relación con los datos recopilados. Asimismo, se compara con un relevamiento realizado en 2010 previo a la aplicación de esta ordenanza en la que se utilizó la misma metodología.

Para el análisis de la expansión urbana residencial se recopiló información con el uso de fotolectura de imágenes satelitales y de análisis de bases de datos gubernamentales. Los datos de los asentamientos informales y villas fueron obtenidos del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) y los de las urbanizaciones cerradas fueron obtenidos a partir de registros municipales. Esta información fue volcada en Sistemas de Información Geográfica (SIG) para su análisis y se vinculó de forma dialéctica con el marco teórico, sin dejar de lado la problematización de lo que se pretende indagar, en pos de cumplimentar los objetivos del trabajo. De la misma manera, las políticas de suelo fueron relevadas a partir de información secundaria (ordenanzas, decretos y boletines oficiales del municipio) y primaria a partir de entrevistas semi-estructuradas realizadas a informantes clave del municipio.²

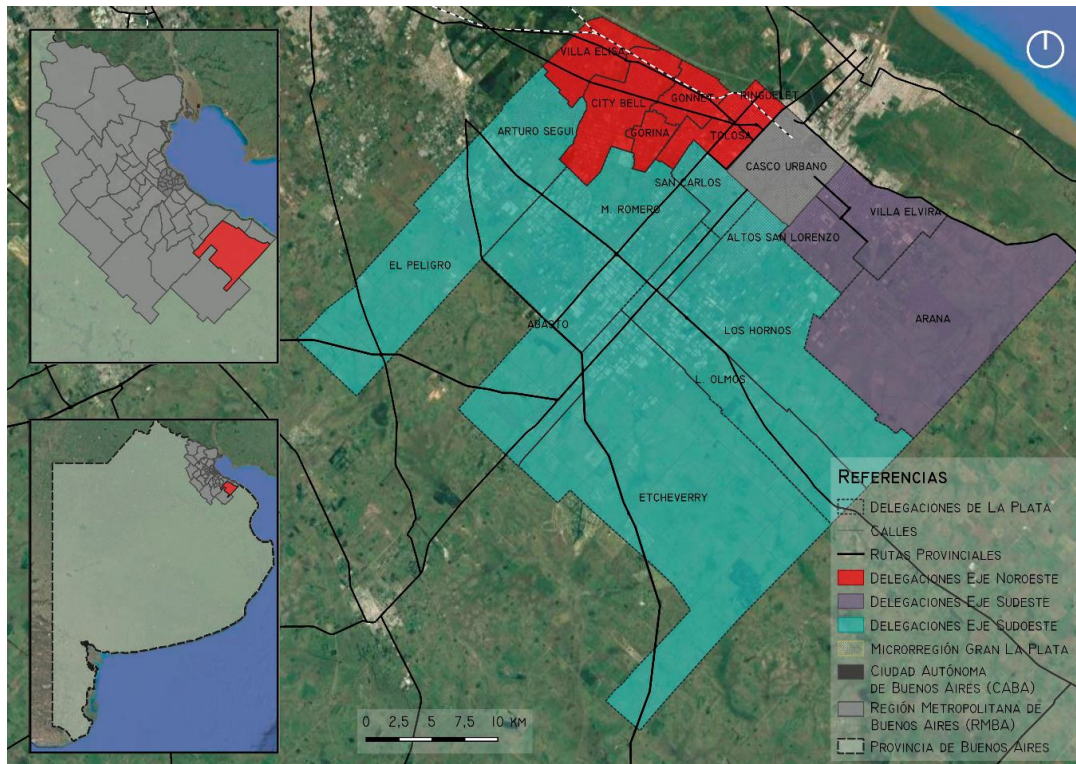
Procesos de expansión urbana en la ciudad de La Plata

La ciudad de La Plata, localizada en el Partido homónimo, se encuentra a 56 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y es la capital de la Provincia de Buenos Aires. Su principal característica es que fue diseñada bajo normas higienistas y planificada desde su fundación con base en un esquema de planificación del territorio en el que se demarcaba el casco urbano a diferencia de las zonas destinadas a actividades agropecuarias intensivas y/o

² Las entrevistas fueron realizadas entre mayo y junio del 2020. Entre ellas se pueden enumerar: entrevista 1: Secretaría de Planeamiento Urbano de La Plata; entrevista 2: Secretario de Tierras, hábitat y viviendas; entrevista 3: directora del Plan Estratégico La Plata 2030; entrevista 4: ex directora de Hábitat de la Municipalidad de La Plata.

extensivas desde una circunvalación. Con el paso de los años, la ciudad creció más allá de estos límites y conformó las periferias urbanas. Estas periferias se desarrollan en ejes viales que las estructuran; se pueden clasificar en: periferias del eje norte – a partir de los caminos General Belgrano y Centenario y las vías del Ferrocarril Roca que vinculan la ciudad con la capital del país –, del eje sureste – de las Avenidas 122, 7 y 137 – y del eje suroeste³ con el vínculo hacia el interior del país a en las avenidas 520, 44 y 60 (cuadro 1).

Cuadro 1. Ubicación del Partido de La Plata en la Provincia de Buenos Aires y ejes de expansión urbana residencial



Fuente: elaboración propia.

En función al análisis de Frediani (2010), al interior de las periferias platenses se pueden identificar tres modalidades predominantes de expansión urbana residencial: formal abierta, formal cerrada e informal abierta. La primera hace referencia a sectores residenciales tradicionales del suburbio en expansión y es característica de los sectores de ingresos medios de la sociedad. La segunda tiene que ver con urbanizaciones privadas cerradas y es representada por sectores de ingresos medio-altos y altos. Y la tercera se refiere a villas y asentamientos precarios y es integrada por sectores de bajos ingresos.

³ Nota: las localidades del Partido representadas son 18 debido a que la investigación comienza en el año 2010 y se mantuvo el mismo criterio para el análisis espacial. Sin embargo, sobre el eje suroeste el área que abarca Arana actualmente se subdividió con la localidad de Sicardi, por este motivo *a posteriori* se mencionó “Arana + Sicardi”.

La expansión residencial en las periferias urbanas del Partido se da en un contexto de crecimiento urbano difuso con sectores de mayor consolidación en las delegaciones contiguas al casco urbano, en áreas de bajas densidades y en una gran cantidad de sectores vacantes intersticiales a lo largo de ese crecimiento.

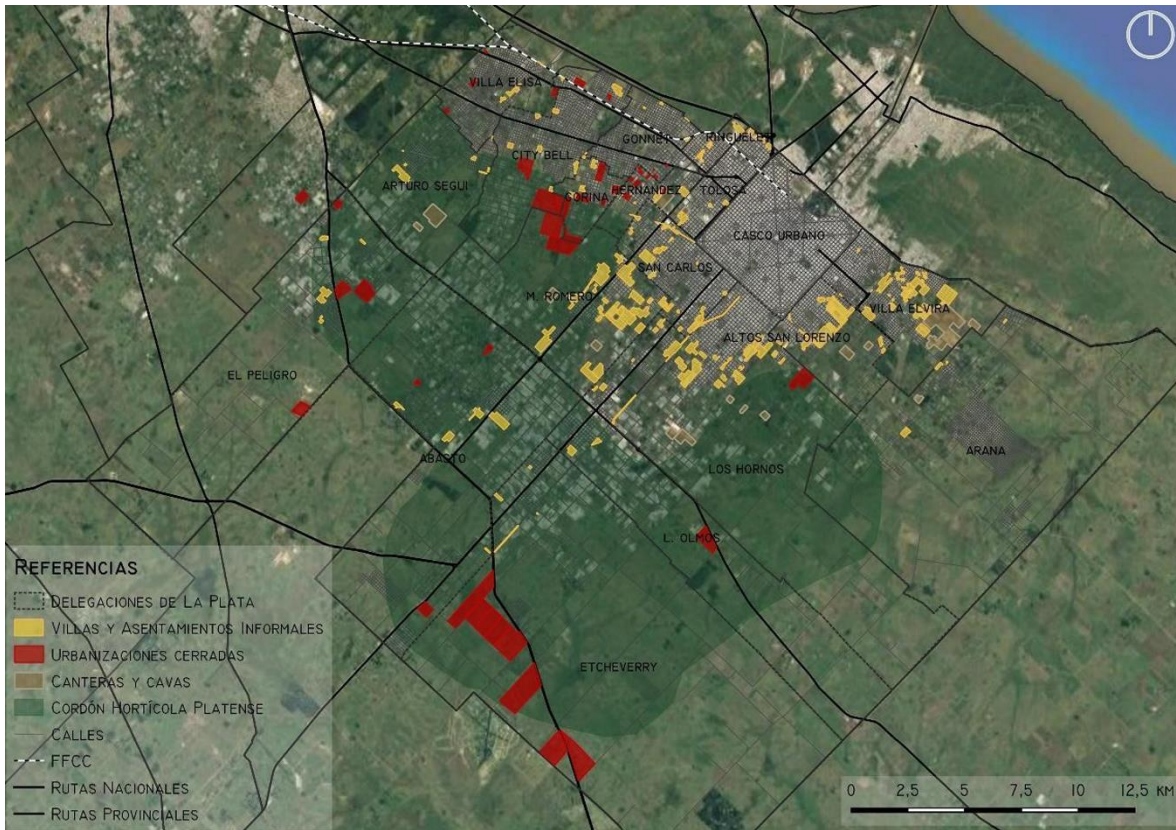
En dicho proceso de crecimiento difuso se observa un incremento en la tendencia a la ocupación del espacio urbano periférico con la modalidad de complejos residenciales. Estos incluyen a los barrios de perímetro cerrado y aquellos de perímetro abierto, ambos bajo la figura de Propiedad Horizontal (PH). Los primeros iniciaron en los años noventa y se acentuaron con la creación de infraestructura de movilidad y cambios de indicadores urbanísticos impulsados por un desplazamiento de los sectores de ingresos medios-altos y altos en zonas que previamente eran ocupadas por sectores populares.

Esto profundizó un escenario de división social del espacio urbano que se intensificó a lo largo de los años (Duhau, 2013). En este sentido, entre 2001 y 2017 la cantidad de hectáreas ocupadas por urbanizaciones cerradas aumentó en un 259% y llegaron a ocupar 1,711 hectáreas en total hasta 2018 (Frediani, Cortizo y Rodriguez Tarducci, 2018). Se ubican principalmente sobre el eje noroeste de expansión de la ciudad, el cual incluye las delegaciones de Gorina, Gonnet, Hernández, City Bell y Villa Elisa (cuadro 2). Por su parte, los barrios residenciales de perímetro abierto son aquellos destinados a sectores de ingresos medio que surgen a partir de loteos de grandes hectáreas que se subdividen bajo la figura de Propiedad Horizontal (PH), pero no poseen los mismos servicios que los barrios de perímetro cerrado.

Asimismo, si se tiene en cuenta la zonificación sobre la cual se ubican este tipo de emprendimientos, según el Código de Ordenamiento Urbano del 2010, se observa que el 45% de los barrios cerrados se encuentran en área urbana; el 20%, sobre área complementaria y el 35%, sobre área rural (Frediani *et al.*, 2018). A través de estos porcentajes se observa el avance de la expansión urbana en zonas de producción agrícola intensiva del Partido, lo que genera una reducción del suelo rural destinado a actividad agrícola intensiva. Esta situación en La Plata, tiene una relevancia particular porque la urbanización empieza a ocupar una de las principales regiones hortícolas de Argentina.

La tipología de urbanización cerrada comienza a desarrollarse en la década de los noventa y se ve intensificada con los posteriores códigos urbanos, con la construcción de la Autopista Doctor Ricardo Balbín y con el ensanche de la Ruta Provincial 2. En el caso de la primera, se permitió generar un atractivo a las inversiones inmobiliarias y revalorizar los terrenos del eje noroeste. A su vez, el ensanche de la Ruta Provincial 2 generó la conectividad necesaria para la instalación de extensos clubes de campo a modo de “islas urbanas” sobre el sector suroeste. Estas transformaciones generaron expectativas altas en torno a las rentas que se podrían obtener, por lo que los precios por metro cuadrado sobre este eje en la última década registraron un aumento del 125%.

Cuadro 2. Modalidades de expansión urbana residencial en la ciudad de La Plata y su avance sobre el área del Cordón Hortícola Platense



Fuente: elaboración propia en base a datos de RENABAP (2020).

Cabe mencionar que la ciudad posee grandes problemáticas en el acceso al suelo urbano para amplios sectores. En La Plata se registran en la actualidad un total de 128 urbanizaciones informales (RENABAP, 2020) con diferentes formas de acceder al suelo urbano (villas y asentamientos informales). Gran parte de estas familias viven en áreas de vulnerabilidad socio-ambiental de las periferias y sin poder acceder al mercado “formal”. Por ese motivo, muchas familias recurren, bajo la lógica de la necesidad, a la toma organizada de tierras como respuesta a la urgencia habitacional.

Normativa urbana, (des)regulación del mercado y valorización inmobiliaria en La Plata

En las últimas décadas se sancionaron dos códigos de ordenamiento urbano: uno en 2000 y otro en 2010. En el 2000 la sanción de la Ordenanza N° 9231 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo introdujo grandes cambios en la zonificación y densificación de la ciudad y en el diseño de nuevas vías de comunicación y áreas para barrios cerrados sobre la periferia rural. A partir de dicha ordenanza la zonificación urbana aumenta su superficie en un 17% y la superficie destinada a vivienda en altura aumenta en un 622% (Barakdjian y Losano, 2012).

Con la sanción de la Ordenanza N° 10.703 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de 2010 los cambios normativos acentuaron el proceso de valorización inmobiliaria diferencial. Respecto al código del 2000, se incrementaron los indicadores de densificación en el área residencial con un aumento de 1361% en los metros cuadrados de construcción referentes al casco urbano.

En las periferias de la ciudad de La Plata se registró un aumento en los metros cuadrados de construcción del 372% (Barakdjian y Losano, 2012). A ello se le adiciona un aumento en las áreas destinadas a clubes de campo y la extensión del perímetro urbano del Partido, lo cual ha incrementado un 9.45% el área urbana entre la Ordenanza del 2000 y la del 2010. En el borde periurbano se generan cambios de zonificación de áreas previamente rurales o complementarias; de esta forma pasan a ser urbanas en un total de 412 hectáreas e incrementan los indicadores de densificación en 1979 hectáreas del periurbano (Losano, 2017).

Estos aumentos en los indicadores, tanto en la intensidad de ocupación como en la extensión del área urbana y de superficie con destino a urbanizaciones cerradas y zonas de clubes de campo, trae aparejado un incremento en la magnitud de los valores de los inmuebles de forma que el suelo vale por el potencial de renta que allí se pueda obtener.

Como se mencionó, las reformas normativas ampliaron significativamente el área urbana, pero continuaron registrándose presiones del sector inmobiliario para expandir aún más la ciudad. Un ejemplo de esto es la ordenanza 11.094/13 para la rezonificación de tierra rural a urbana con destino a los beneficiarios del Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar)⁴ con base en arreglos privados entre éstos y sus propietarios.

Existe una serie de instrumentos que intenta recuperar plusvalías urbanas en compensación por ganancias extraordinarias vinculadas a acciones estatales de las que no se percibe su efecto en la práctica.⁵ En este sentido, el municipio incorpora desde el 2011 la figura del Tributo por Plusvalía Urbanística⁶ en su Código Tributario; sin embargo, no fue posible constatar concretamente cuál fue la recaudación por medio de dicho instrumento o si efectivamente se implementó más allá de su mención en ordenanzas.⁷ Durante el mismo año se sancionó la Ordenanza 11.767 encargada de regular la realización de un emprendimiento urbano de usos mixtos en una cava de Hernández que incluye vivienda multifamiliar, centro comercial, oficinas, hoteles y áreas de servicio.

⁴ Programa de subsidio a la demanda creado en 2012 por el Gobierno Nacional en pos de mejorar las condiciones de acceso a la vivienda a la vez que se incentiva la generación de nuevos puestos de trabajo.

⁵ A partir del trabajo de campo realizado ningún informante pudo responder qué es lo que se recaudó o si efectivamente fueron aplicados estos instrumentos más allá de la sanción de las ordenanzas.

⁶ Establece que las actuaciones administrativas y/o intervenciones municipales que produzcan una significativa valorización de los inmuebles estarán alcanzados por el Tributo; enumera cuáles son, quiénes son los responsables del pago y establece la base imponible para calcularlo.

⁷ Resultado de entrevistas 1 a 4. Todos los actores entrevistados estaban al tanto de la existencia del tributo por plusvalía urbanística, pero ninguno de ellos sabía cuánto se habría recaudado tanto en dinero como en especie, pues se trataba de la autoridad de aplicación de la ley que rige dicho instrumento.

En esta vertiente, el gobierno municipal establece un Consorcio Urbanístico a través de cual le otorga a la empresa un aumento en el factor de ocupación del suelo (FOS) y densidad del 70%. Por el contrario, la ordenanza obliga a la empresa a ceder un porcentaje de tierras o su equivalente en especie según lo establecido en el Código Tributario respecto del tributo por plusvalía urbanística. Como estos proyectos existen otros dos convenios urbanísticos que involucran otra empresa y un sindicato; en ellos se celebra un convenio urbanístico. No obstante, mediante las entrevistas realizadas no fue posible conseguir datos sobre el monto recuperado como contraparte de estos convenios.

También se observa un desconocimiento sobre el destino que pueden llegar a tener dichos fondos, es decir, se reconoce la existencia de una cuenta especial denominada “Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat”, pero ninguno de los actores del municipio tiene acceso a la información de los fondos. De esta manera, difícilmente se podría generar un modelo de desarrollo urbano que reparta cargas y beneficios en el proceso de crecimiento de la ciudad.

Asimismo, desde el año 2012, con la sanción de la ley de Acceso Justo de la Provincia de Buenos Aires, el municipio comenzó a implementar los convenios público-privados de Consorcios Urbanísticos para la generación de lotes con servicios en área de expansión urbana en el marco del Programa homónimo de la ley. A partir de entrevistas realizadas a informantes clave del municipio,⁸ se constató la existencia de 65 expedientes en proceso de tramitación; sólo dos de ellos contaban con documentación necesaria para firmar el convenio, ya que el programa se reglamentó cuatro años atrás. Al respecto, a partir de la Secretaría de tierras, hábitat y vivienda, se menciona que las capacidades estatales no son un problema en este contexto, sino que el mecanismo para completar dichos expedientes es ágil, no obstante lo que los demora es la convalidación provincial.

Otro antecedente relevante es un proyecto de ordenanza para la confección de un Banco de Tierras iniciado en el año 2016 que aún no se ha concretado; por lo tanto, al momento de realizar las entrevistas aún no se había presentado en el Concejo Deliberante. Al respecto, los informantes mencionaban en su discurso la voluntad de contar con un Banco de Tierras Municipal; sin embargo, en la práctica se juegan intereses diversos. El banco de tierras permitiría dar a conocer la disponibilidad de tierras vacantes de dominio municipal. Debido a que La Plata es escenario de una gran urgencia habitacional, generalmente derivada en toma de tierras, dar a conocer los datos sobre ello implicaría un problema para los intereses de la gestión y su visión político-ideológica por las que sean ocupadas.

⁸ Entrevista 2 al Secretario de Tierras, hábitat y vivienda y entrevista 3 a la ex Directora de Hábitat del municipio.

Ante esto se puede observar que la ciudad cuenta con instrumentos normativos capaces de regular el mercado de suelo, pero que tienen escasa o nula implementación y/o se ejecutan de manera aislada sin pensar en el objetivo de lograr un modelo de desarrollo que reparta las cargas y beneficios como producto del crecimiento urbano. Asimismo, los dos últimos códigos urbanos sancionados tienden a incentivar el negocio inmobiliario⁹ y la especulación a través del aumento de indicadores de densidad y cambios de zonificación. De este modo, se generó una acentuada valorización inmobiliaria.

Precio del suelo y valorización diferencial del territorio platense

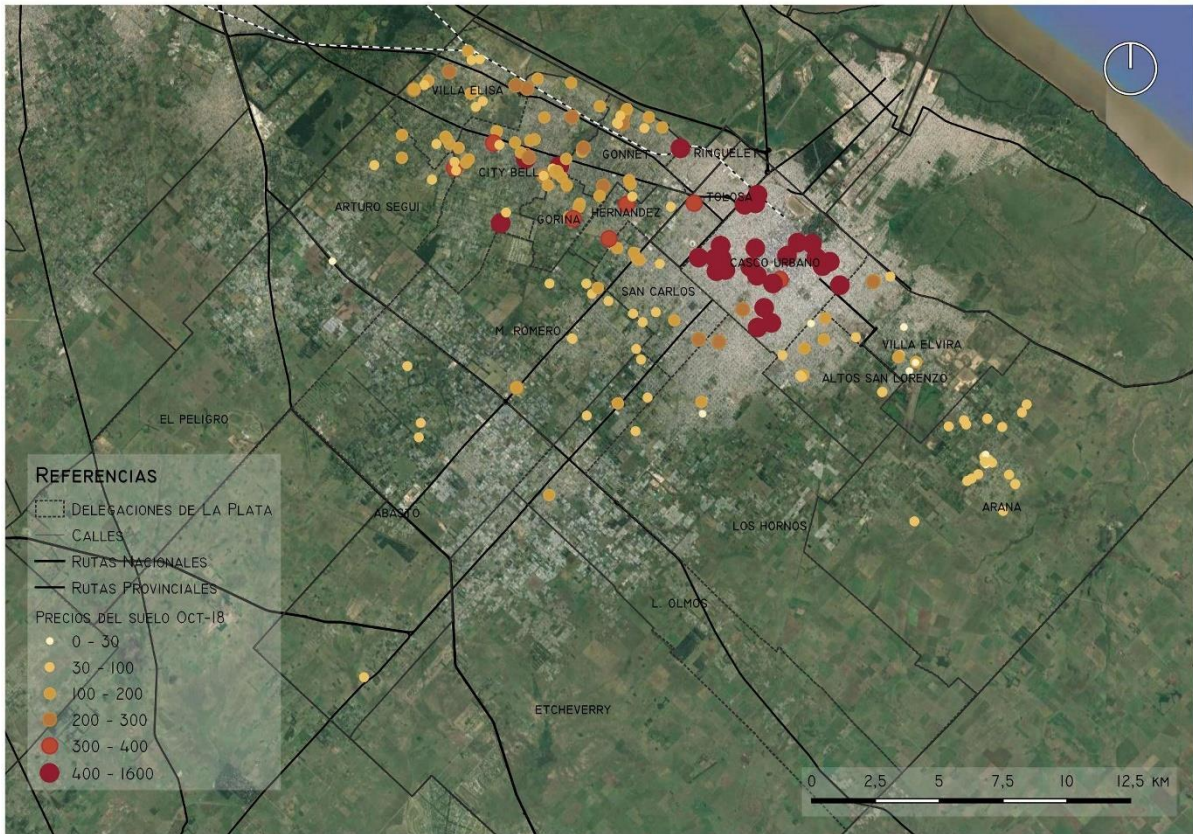
Cuando se analizan los precios del suelo en la ciudad de La Plata se puede observar una marcada diferencia entre el sector urbano tradicional comprendido dentro de la circunvalación y la periferia del Partido. En el primer sector mencionado se encuentran los precios más elevados y los que mayor variación relativa han tenido en la última década (cuadro 3). De igual forma, se considera que en mayor medida podrían acceder a los mismos grandes promotores inmobiliarios o a grandes inversores si se comparan los precios de los terrenos sin construcción con los ingresos medios de la población de La Plata (Pérez, Frediani y Cortizo, 2021). Sumado a esto, los indicadores de construcción en la zona permiten el desarrollo de edificaciones de hasta 14 pisos con premios a partir de la Ordenanza 10.703.

Con respecto a la valorización de los ejes de expansión urbana, puede afirmarse que todos registraron un aumento de precios en la última década al distribuirse los valores más elevados de las muestras recolectadas en las cercanías de los diferentes centros urbanos de las localidades de la periferia, y los valores más bajos a medida que aumenta la lejanía con los centros urbanos. Sin embargo, la variación entre cada eje sucede de manera diferenciada.

Sobre el eje sudeste se registra una mayor variación en los precios del suelo guiada por una tendencia a la migración de población en relación con la construcción de vivienda propia a través de créditos Pro.Cre.Ar. Si bien en la periferia norte y sudoeste (localidades como Lisandro Olmos y Los Hornos) se identifican urbanizaciones guiadas por el crédito, también éste impulsa a las urbanizaciones sobre el perfil urbano en localidades como Sicardi. Sumado a esto, el primer lanzamiento de Pro.Cre.Ar se orientó hacia este sector cuando aún no contaba con la zonificación correspondiente ni la dotación de servicios básicos necesarios para un área urbana.

⁹ <https://metropolitana.org.ar/idm/polemica-por-el-codigo-de-ordenamiento-urbano/>

Cuadro 3. Valorización inmobiliaria sobre los diferentes ejes de expansión urbana



Fuente: elaboración propia en base a relevamiento de precios de tierras vacantes para octubre de 2018.

Al respecto, Del Río (2016) menciona la gran influencia del cambio en la ordenanza 11.094/13 de rezonificación de tierra rural a urbana destinada a beneficiarios del programa, ya que los intereses que puede desencadenar la expansión del perímetro urbano son muy grandes vinculados a ganancias extraordinarias que pueden adquirir los propietarios cuyos terrenos son objeto del cambios de zonificación (Smolka, 2013).

Por lo cual, estos cambios introducidos en las nuevas normativas suelen propiciar procesos especulativos reflejados en la pugna entre diversos actores sociales dentro del mercado de suelo para adquirir tierras que incluyan mayores y mejores usos. Esto se agrava si se tiene en cuenta que las políticas de subsidio a la demanda tienden a generar un incremento significativo en los precios del suelo si no se garantiza su disponibilidad por ser un recurso escaso. No obstante, la variación en los precios del eje sureste no alcanzó los precios más altos de la periferia. Sobre el eje noroeste pueden identificarse los precios más elevados de las últimas dos décadas (cuadro 4).

Cuadro 4. Variación porcentual de los precios del suelo por localidad en el periodo 2010-2018



Fuente: elaboración propia.

La modalidad de expansión residencial cerrada hacia el eje noroeste fue desencadenando un proceso de valorización del suelo urbano en conjunto con los cambios normativos y con una acelerada especulación inmobiliaria. Así, el 60% de las urbanizaciones cerradas del Partido se encuentran ubicadas sobre este eje. Esta situación genera un panorama en el que el acceso al suelo se restringe a una minoría de la población que pueda hacer frente a los altos precios.

Asimismo, de la totalidad de estos emprendimientos, su grado de consolidación termina siendo relativamente bajo. Sólo el 37% se encuentra consolidado, el 30% en proceso y el restante 33% se encuentra aún vacante (Frediani *et al.*, 2018). Por esta razón, la expansión residencial guiada por urbanizaciones de perímetro cerrado ha modificado la valoración social del eje noroeste. Si se toma el promedio de variación porcentual de los precios sobre cada eje de expansión, se puede constatar que constituye el sector de la periferia más valorizado en promedio desde 2010 con un 140% de aumento en sus precios (cuadro 5).

Cuadro 5. Valorización inmobiliaria diferencial según ejes de expansión urbana en La Plata (2010-2018)

PROMEDIO DE LA VALORIZACIÓN DE LOS PRECIOS DEL SUELO SEGÚN EJE DE EXPANSIÓN URBANA (2010-2018)	
EJE NOROESTE	140%
EJE SUDOESTE	125%
EJE SUDESTE	101%

Fuente: elaboración propia.

En promedio los precios subieron en todas las localidades a más del 100%. La menor variación porcentual se registra en el eje sureste (101%) y las mayores variaciones se dan en las localidades posicionadas en las cercanías de las vías de circulación principales como la autopista Ricardo Balbín, camino Centenario y camino General Belgrano hacia el noroeste, y la Ruta 2 hacia el sudoeste.

Contexto en el que estos modelos de ciudades tienen lugar

La planificación territorial está fuertemente vinculada con los modelos de desarrollo vigentes al momento de su formulación e implementación, por lo que los objetivos globales que se imponen a la sociedad por los sectores dominantes en cada coyuntura histórica están estrechamente relacionados a la normativa espacial que acompaña a dichos modelos de desarrollo (Clichevsky y Rofman, 1989).

La urbanización en la ciudad de La Plata ha cambiado notablemente en las últimas dos décadas, situación que posee un correlato con el modelo de desarrollo a nivel nacional donde se enmarcan dichos cambios y el legado que dejaron las políticas neoliberales implementadas durante un largo trayecto en el país y en la región, particularmente con las reformas de la década de los noventa, luego a partir del nuevo modelo de acumulación que implica el neodesarrollismo (período 2003-2015) con su última etapa de radicalización progresista (Varesi, 2011) y el nuevo régimen de acumulación que implica el retorno del neoliberalismo en Argentina con la asunción de la Alianza Cambiemos.

Durante los noventa, de la mano de las políticas neoliberales, comenzaron a surgir las corrientes del urbanismo lideradas por los Grandes Proyectos Urbanos (GPU). Como dice Pérez (2013) el paso de la redistribución y legitimidad hacia el fortalecimiento de la acumulación y la dominación se ve reflejado en los procesos urbanos.

Posteriormente, luego de haber transitado la crisis integral del modelo de la convertibilidad en 2001, que marca un punto de inflexión en la historia argentina, las diferentes clases sociales y fracciones de capital pugnan por definir un nuevo modelo de acumulación del capital (Varesi, 2011). A partir de 2003 se da un cambio en la intervención estatal que da lugar al modelo neo-desarrollista.

Es así que comienza una nueva fase expansiva del capital con una orientación productiva-exportadora y con un tipo de cambio competitivo que permite mejorar la producción industrial en conjunto con las retenciones a las exportaciones y precios favorables en el mercado internacional para las *commodities*. La industria de la construcción y el sector inmobiliario fueron dos actividades que se beneficiaron a partir de esta dinámica.

En este sentido, durante 2003 y 2009, el Indicador Sintético de Actividad de la Construcción (ISAC) registró un aumento del 82.5% (Pertierra Cánepa y Pantanetti, 2011). Paralelamente, la valorización de los inmuebles entre 2001 y 2010 llegó casi a triplicar el interés acumulado de los depósitos bancarios y a duplicar activos de quienes apostaron al dólar como refugio de valor (Del Río y Relli, 2013).

En La Plata se reflejan estas nuevas particularidades que adquirió el sector inmobiliario a nivel nacional, las cuales se conjugaron con el desempeño del gobierno municipal en la (des)regulación de las normativas urbanas en beneficio del mencionado sector. Esta situación condujo a un modelo rentista de producción de la ciudad. Es así que el dinamismo observado en el mercado inmobiliario platense no puede explicarse únicamente mediante la dinámica macroeconómica general sin considerar las particularidades de los agentes que operan en el mercado local y en la gestión urbana (Del Río y Relli, 2013); por ello surgieron nuevos agentes económicos que integraron distintos eslabones del negocio inmobiliario.

En este sentido, cabe destacar dos cuestiones: por un lado, la rentabilidad que genera el negocio inmobiliario es muy alta; si no se generan modelos de desarrollo que involucren actividades económicas bajo una matriz productiva con mayor complejidad e innovación se incentiva el surgimiento de modelos urbanos basados en la obtención de rentas. Por otro lado, los grupos sociales generalmente se benefician con los emprendimientos inmobiliarios donde se les permite ejercer poder de *lobby* para modificar las normativas urbana; comunmente poseen un alto nivel de financiamiento, gestión constructiva y la posibilidad de orientar sus ventas a un sector socioeconómico privilegiado y solvente que puede acceder a terrenos de precios elevados e invertir una magnitud significativa de dinero para la construcción (Pintos y Narodowski, 2012).

En relación con el marco normativo e institucional, las empresas generaron presión para poder manipular las normas y así percibir grandes rentas con el aumento de indicadores urbanísticos y/o con los cambios de zonificación. Cabe destacar que en el período 2003-2008 el municipio de La Plata fue uno de los que otorgó más cantidad de permisos de construcción en la Región Metropolitana de Buenos Aires en metros cuadrados (Baer, 2011).

Las políticas implementadas a nivel nacional después de 2003 lograron generar una década de crecimiento económico ininterrumpido, fue una de las mayores expansiones económicas en la historia Argentina (CIFRA, 2015). No obstante, a partir de 2014 los problemas estructurales con baja resolución y la coyuntura político-económica habilitaron un nuevo escenario en donde se presentan las políticas de corte neoliberal que imposibilitan la resolución de los problemas estructurales y el generamiento de un proceso de desarrollo a largo plazo (Varesi, 2011).

Se evidencia entonces el cambio en el régimen de acumulación en tanto se modifican las principales medidas que sustentaban al modelo neo-desarrollista, y se pasa a una etapa de restauración neoliberal (2015-2019) con un ciclo de valorización financiera, de endeudamiento histórico y de fuga de capitales. Este nuevo ciclo de gobierno neoliberal comienza con una fuerte devaluación que conlleva una inflación histórica, un deterioro de los salarios y las condiciones de vida de las clases subalternas sumado a incrementos en los servicios públicos y transporte y en un aumento de la desocupación, pobreza e indigencia.

Las políticas de shock distributivo representaron una transferencia de capital directa de la clase trabajadora a los grupos más concentrados del capital con un claro sesgo de revancha clasista (Varesi, 2018).

El modelo neoliberal implica la disolución del rol del Estado como interventor en la provisión de bienes y servicios y en la regulación de los mercados en pos de generar mejores condiciones de habitabilidad para las clases subalternas. Las políticas territoriales están fuertemente ligadas a los principios que guían estos modelos y se orientan a generar ámbitos privilegiados de acumulación espacialmente diferenciados y a regular los mercados para crear transferencias en favor de las fracciones dominantes del capital en detrimento del acceso al suelo urbano de los sectores subalternos (Cirio, 2014).

Conclusiones

El caso de La Plata evidencia un modelo de planificación urbana con una lógica rentista, la cual está orientada a beneficiar a los sectores más privilegiados de la economía a la vez que ignora las regulaciones urbanísticas e inversiones públicas de los sectores populares que actualmente se encuentran imposibilitados de ejercer su derecho a la ciudad respecto a la provisión de bienes y servicios básicos (el acceso a las infraestructuras, equipamientos y servicios).

Desde el estado municipal se perciben un conjunto de políticas de suelo que tienden a desregular el mercado y/o a intensificar la renta de las empresas en los negocios inmobiliarios. Los instrumentos tendientes a participar en la valorización inmobiliaria no tuvieron implementación o su alcance fue acotado y/o escaso. Sumado a esto, no forman parte de la planificación de la ciudad con base en un modelo de desarrollo urbano que tienda a redistribuir las cargas y beneficios en pos de mejorar la situación de las clases subalternas.

Las características de la gestión municipal y el entramado de actores e intereses con su capacidad de *lobby* en el contexto de una economía capitalista periférica contribuyen a la conformación de ciudades rentistas con un grave problema habitacional. En esta línea, uno de los mayores desafíos del urbanismo latinoamericano actual se centra en lograr ciudades con mayor cohesión social a través de la redistribución de los ingresos y de las rentas. Es allí donde la política urbana tiene un lugar fundamental, lo cual constituye un reto, ya que su implementación implica poner en discusión unos de los mecanismos por los cuales se acentúa la concentración de la renta.

Asimismo, la participación desigual por parte de la población en las decisiones de políticas urbanas locales se hace muy evidente y se plasma en el territorio. La posibilidad de modificación de las normativas por parte de los grupos hegemónicos se traduce en una acumulación de la renta urbana a un sector privilegiado. Esto genera la imposibilidad de recuperar y redistribuir las rentas extraordinarias para ser invertidas en otros sectores de la ciudad.

En estas circunstancias, el actual modelo de desarrollo acentúa la valorización diferencial del territorio y genera dinámicas de expansión urbana atravesadas por procesos de carácter especulativo. Esto incentiva la segregación residencial y desplaza a los sectores de bajos ingresos a áreas cada vez más alejadas de los centros urbanos y administrativos muchas veces carentes de servicios básicos y de infraestructura. A su vez se incrementa cada vez más la ocupación de sectores destinados a complejos residenciales de perímetro cerrado y promoviendo una elitización de la ciudad y una mercantilización de los espacios públicos.

Las teorías del estructuralismo latinoamericano aportan otra perspectiva para entender los problemas habitacionales que observamos en el Partido de La Plata no sólo como un resultado de la aplicación de políticas o instrumentos urbanos, sino como una consecuencia de un proceso más complejo que data desde la conformación de las ciudades de la región y los lugares estructurales que siempre ocuparon en la economía global hasta la actualidad. También permite identificar el impacto de los modelos de desarrollo a nivel nacional y los cambios en los modelos de acumulación en la planificación urbana a nivel local.

Las alternativas para tratar de revertir este problema no se relacionan con regulaciones o políticas aisladas, sino con planificar y producir un territorio con otras características bajo otro modelo de desarrollo en el que se reduzca el perfil especulativo donde sea sostenible la ocupación del suelo preservando las áreas naturales y potencialmente productivas y mejorando el acceso al suelo bien servido y apto para el hábitat humano.

Se considera necesario elaborar lineamientos y pensar en soluciones contextualizadas para la realidad de las ciudades latinoamericanas en donde se da –entre otras características relacionadas con la estructura económica– la coexistencia de dos mercados –formales e informales– que nos diferencian de los países hegemónicos que demandan una respuesta propia y situada.

Referencias

- Baer, L. (2011) *El mercado de suelo formal de la Ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano. Dinámica de precios de terrenos, desarrollo inmobiliario y acceso a la vivienda en la década de dos mil* (Tesis Doctoral). Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina
- Barakdjian, G. y Losano, G. (2012). Mercado inmobiliario y código de ordenamiento urbano. Efectos en la ciudad de La Plata, Argentina. *Mundo Urbano*, 39. Recuperado de: <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2012/72-numero-39/233-mercado-inmobiliario-y-codigo-de-ordenamiento-urbano-efectos-en-la-ciudad-de-la-plata-argentina>
- Carlos, A. (2014). La producción contradictoria del espacio urbano y las luchas por derechos. *Revista Ciudades*, 11(19), 130-163. <https://doi.org/10.36661/2448-1092.2014v11n19.11972>
- Castells, M (1977). *La urbanización dependiente de América Latina*. Planificación. DEPUR N°8. Santiago de Chile.

- Cicolella, P.; Vecslir, L.; Baer, L. (2015). Revitalización de subcentros Metropolitanos. Buenos Aires entre la ciudad dispersa y la ciudad compacta. *Contexto*. IX (11), 11-27. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/3536/353642518002.pdf>
- Cirio, G. (2014). Planificación territorial y acumulación capitalista. Vínculos entre modelos de acumulación y políticas de planificación del territorio argentino 1955-2014. *Revista Realidad Económica*. 93-121. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/299610809_Planificacion_territorial_y_acumulacion_capitalista_Vinculos_entre_modelos_de_acumulacion_y_politicas_de_planificacion_del_territorio_argentino_1955-2014
- Clichevsky, N. y Rofman, A. (1989) Planificación urbana y regional en la Argentina. Una revisión crítica. En Ciudad y territorio. *Revista de ciencia urbana*. 79-1 /1 989. España. Recuperado de: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/83596/61694>
- CIFRA (2015). *La naturaleza política y económica de la alianza Cambiemos*, Documento de Trabajo n° 15. Buenos Aires: FLACSO. Recuperado de: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20Documento%20de%20Trabajo%20Nro.%2015.pdf>
- De Mattos, C. (2016). Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. *Sociologías* (42), 24-52. <http://dx.doi.org/10.1590/15174522-018004202>
- Del Río, J. (2016). Tensiones entre hipoteca, suelo y política urbana. El caso del Pro.Cre.Ar en el partido de La Plata, provincia de Buenos Aires. *Revista Estudios Socio-territoriales*, 19, 135-151. Recuperado de: <https://ojs2.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/estudios-socioterritoriales/article/view/316>
- Del Río, J. P. y Relli, M. (2013) *Concentración de la oferta inmobiliaria y nuevos agentes en el Gran La Plata*. IV Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas. Mendoza, Argentina. Recuperado de: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.12552/ev.12552.pdf
- Duhau, E. (2013) La división social del espacio metropolitano. Una propuesta de análisis. *Nueva Sociedad* 243. Recuperado de: <https://www.nuso.org/articulo/la-division-social-del-espacio-metropolitano-una-propuesta-de-analisis/>
- Duhau, E. y Giglia, A. (2003). Conflictos por el espacio y orden urbano. *Estudios Demográficos y Urbanos* (56). Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31205601>
- Frediani, J (2010). *Lógicas y tendencias de la expansión residencial en áreas periurbanas de ciudades medias. Estudio de caso: El Partido de La Plata. 1990-2006*. (Tesis del doctorado). Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Argentina. Recuperado de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/3203>
- Frediani, J.; Cortizo, D.; Rodríguez Tarducci, R. (2018) Proceso de gentrificación en áreas periféricas del Partido de La Plata, Argentina. *Quid* 16 (9). Recuperado de: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2459>
- Jaramillo, S. (2003). *Los fundamentos económicos de la participación en la plusvalía*. Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de: <https://ordenamientoterritorialcolmayor.files.wordpress.com/2013/02/principios-economicos.pdf>
- Jaramillo, S. (2008) El papel del mercado del suelo en la configuración de algunos rasgos socio-espaciales de las ciudades latinoamericanas. *Territorios* (2), 107-129. Recuperado de: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/5689>
- Kowarick, L. (1996). Expoliación urbana, luchas sociales y ciudadanía: retazos de nuestra historia reciente. *Estudios Sociológicos* XIV (42), 729-743. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/40420429>
- Lanfranchi, G; Cordara, C.; Duarte, J.; Gimenez Hutton, T.; Rodríguez, S.; Ferlicca, F. (2018). *Cómo crecen las ciudades Argentinas. Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados*. CIPPEC. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/11/C%C3%B3mo-crecen-las-ciudades-argentinas-CIPPEC.pdf>

- Losano, G. (2017) *Normativa de Ordenamiento Territorial como Instrumento del Extractivismo Urbano: El caso de La Plata*. XIX Jornadas de Investigación y Enseñanza de la Geografía. Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Argentina. Recuperado de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/67371>
- Lungo, M. (2004) Expansión urbana y regulación de la tierra en Centroamérica: antiguos problemas, nuevos desafíos. *El rostro urbano de América Latina*. CLACSO 29-44. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100930021252/12p5art2.pdf>
- Morales Schechinger, C. (2005). *Conceptos avanzados de suelo urbano*. Lincoln Institute of Land Policy
- Narodowski, P.; Cirio, G; Jaimarena, R. (2018) Proyectos arquitectónicos y riesgo de inundaciones: debilidad de los actores, la normativa y las herramientas técnicas para enfrentar la especulación inmobiliaria. El caso Amarras de Pueblo General Belgrano y la resistencia en Gualeguaychú, Entre Ríos (Argentina). *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 27 (2), 262-285. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/rcdg/v27n2/0121-215X-rcdg-27-02-00262.pdf>
- Narodowski, P. (2012). Los diversos abordajes de la relación entre ecología, economía y sociedad. En: *La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján*. Imago Mundi.
- Pertierra Canepa, F. y Pantanetti, M. (2011) *El fideicomiso y el boom inmobiliario argentino*. Documento de trabajo 451, Universidad del CEMA, Buenos Aires. Recuperado de: <https://ideas.repec.org/p/cem/doctra/451.html>
- Pérez, V., Frediani, J. y Cortizo, D. (2021). Dinámica de precios del suelo y acceso a la tierra urbana en el partido de La Plata, Argentina. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. LIII (208), 463-480. Recuperado de: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/90043/65723>
- Pintos, P. y Narodowski, P. (2012). *La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján*. Imago Mundi.
- Pintos, P. (2014). El mercado manda. Reflexiones acerca de las relaciones entre estado y mercado inmobiliario, y su incidencia en la transformación de humedales Metropolitanos. En: *Desafíos metropolitanos: Un Diálogo Entre Europa y América Latina*.
- Pérez, P. (2018). Distribución, insolvencia y urbanización popular en América Latina. *Revista de Geografía Espacios*. 15(8), 67 - 93. Recuperado de: <http://revistas.academia.cl/index.php/esp/article/view/1034/1147>
- Pérez, P. (2013). La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina. *Andamios* 10 (22), 45-67. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632013000200004
- Pradilla Cobos, E. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Cuaderno Metrópole* 16 (31), 37-60. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/cm/a/QTQMNtsB44JqkMhP8RmDQt/?format=pdf&lang=es>
- RENABAP (2020) *Registro Nacional de Barrios Populares*. <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renabap>
- Smolka, M. (2013) *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina: políticas e instrumentos para el desarrollo urbano. Enfoque en políticas de suelo*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, M. y Furtado, F (2001). Ensayo introductorio: recuperación de plusvalías en Latinoamérica: ¿bravura o bravata? En: *Recuperación de plusvalías en América Latina*. LOM Ediciones.
- Torres, H. (2001). Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. *Revista Eure* XXVII (80), 33-56. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/196/19608003.pdf>
- Trivelli, P. (1982) Accesibilidad al suelo urbano y la vivienda por parte de los sectores de menos ingresos en América Latina. *Revista EURE*, IX (26), 7-32. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/347522877_Accesibilidad_al_suelo_urbano_y_la_vivienda_por_parte_de_los_sectores_de_menos_ingresos_en_America_Latina

- Varesi, G (2011). Argentina 2002-2011: neodesarrollismo y radicalización progresista. *Realidad económica*, 264. Recuperado de: http://fesa.sociales.uba.ar/files/2014/01/Varesi_Realidad_Econ_mica-libre.pdf
Carpeta 387 Folio 117
- Varesi, G. (2018). De la crisis del régimen neo-desarrollista y la hegemonía kirchnerista al triunfo de Cambiemos, *Revista Temas y Debates*. 22(35), 13-38. Recuperado de: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-984X2018000100001&lng=es&tlng=es.