

Doctorado en Ciencias Sociales
Facultad de Humanidades y Cs. de la Educación
Universidad Nacional de La Plata

La intervención estatal en la producción de la ciudad. Conformación y orientación de la política urbana en el partido de La Plata (2003-2014)

Autor: Francisco Vértiz

Tesis para optar por el grado de Doctor en Ciencias Sociales

Directora: Manuela Graciela González (ICJ-UNLP)
Codirector: Juan Pablo Del Río (LINTA-CIC-CONICET; CIG-IdIHCS-UNLP)

La Plata, 31 de marzo de 2016

ÍNDICE DE LA TESIS

AGRADECIMIENTOS.....	5
ABREVIATURAS	7
INTRODUCCIÓN.....	9
Capítulo 1. Enfoque teórico metodológico para el estudio de las políticas urbanas	19
I. 1. Ciudad capitalista, apropiación desigual del espacio urbano e intervención estatal 19	
<i>I.1.1. El Estado como relación social de dominación</i>	<i>25</i>
I.1.1.1. Ni árbitro ni instrumento, el Estado como relación	25
I.1.1.2. Determinaciones económicas y políticas de las intervenciones estatales... 28	
<i>I.1.2. La política pública como proceso y las cuestiones socialmente problematizadas</i>	<i>31</i>
I.1.2.1. Cuestiones, entramados y actores en el gobierno de la ciudad	31
<i>I.1.3. El derecho como elemento constitutivo de las relaciones sociales de propiedad</i>	<i>35</i>
I.1.3.1. La impronta normativa del urbanismo funcionalista desde una crítica sociojurídica.....	39
I.1.3.2. El orden urbano en la estructuración de los conflictos.....	42
<i>I.1.4. El suelo urbano como mercancía particular</i>	<i>44</i>
I.1.4.1. La teoría de la renta y las dinámicas de los mercados de suelo	46
<i>I.1.5. Enfoques latinoamericanos para pensar la intervención estatal en la ciudad</i>	<i>53</i>
I.1.5.1. Tras la búsqueda de la desmercantilización estatal	53
I.1.5.2. Urbanización temprana, acumulación tardía y heterogeneidad estructural de las formas de producción	55
I.1.5.3. Las formas de la “informalidad”. Aspectos económicos, urbanísticos y jurídicos.....	62
I.2. El estudio de la política urbana desde una estrategia metodológica propia	68
<i>I.2.1. Hacia una definición operativa de la política urbana</i>	<i>69</i>
<i>I.2.2. Formas de producción del espacio socio residencial, actores y estrategias</i>	<i>70</i>
<i>I.2.3. Las modalidades de acción pública seleccionadas para el análisis.....</i>	<i>76</i>

Capítulo 2. La disputa por la regulación en la última reforma del Código de Ordenamiento Urbano.....	82
II.1. La intervención estatal indirecta sobre la producción y apropiación del espacio urbano a través de la normativa urbana	84
II.2. El caso paradigmático de la última reforma del COU en La Plata.....	91
<i>II.2.1. Antecedentes de la regulación jurídica del ordenamiento territorial.....</i>	<i>92</i>
<i>II.2.2. Orígenes de la Ordenanza 9231.....</i>	<i>94</i>
<i>II.2.2. Principales cambios introducidos por la ordenanza 9231.....</i>	<i>101</i>
<i>II.2.3. La recomposición de los actores inmobiliarios y el nuevo COU.....</i>	<i>106</i>
<i>II.2.4. La orientación de los principales cambios y la debilidad de las resistencias ..</i>	<i>116</i>
II.3. Disputas y realineamientos en torno a la aplicación del COU.....	122
II.4. Recapitulando	129
Capítulo 3. El problema del acceso al suelo urbano en la implementación del PRO.CRE.AR en el partido de La Plata.....	134
III.1. Financiamiento del acceso a la tierra y a la vivienda de los sectores medios en las ciudades latinoamericanas	135
<i>III.1.1. El PRO.CRE.AR, entre una economía estancada y un mercado de suelo desregulado.....</i>	<i>141</i>
III.2. La respuesta estatal frente al problema del encarecimiento del precio del suelo urbano en La Plata.....	144
<i>III.2.1. Determinantes políticos y económicos en la génesis de la ordenanza 11.094</i>	<i>144</i>
<i>III.2.2. Los arreglos urbanísticos emergentes y el entramado social</i>	<i>150</i>
III.3. La ordenanza 11094 y sus efectos sobre la producción del espacio socio residencial.....	159
<i>III.3.1. Localización y estructura urbana: “Suelo para hoy, escasez para mañana” ..</i>	<i>166</i>
III.4. Recapitulando	170
Capítulo 4. La urbanización popular a través de los conflictos por el acceso al hábitat... 174	
IV.1. Conflictos en la producción y por la apropiación del espacio urbano.....	176
<i>IV.1.1. La productividad social de los conflictos</i>	<i>177</i>
IV. 2. Casos seleccionados para el análisis.....	179
<i>IV.2.1. Gorina: de un asentamiento histórico a un desalojo violento</i>	<i>180</i>
<i>IV.2.2. Sicardi: el veto social a un proyecto de vivienda social.....</i>	<i>186</i>

IV.2.3. <i>Malvinas: de la toma de tierra al desalojo “pacífico”</i>	189
IV.3. <i>Hacia una interpretación de la intervención estatal en los conflictos urbanos</i>	192
IV.3.1. <i>La exacerbación de la violencia al servicio de la restitución del orden urbano</i>	192
IV.3.2. <i>Cuando el cumplimiento de las formas jurídicas no basta para merecer la ciudad</i>	197
IV.3.3. <i>Crónica de un desalojo express, entre la ilegalidad policial y el fantasma represivo</i>	202
IV.4. <i>Recapitulando</i>	210
V. <i>Reflexiones finales</i>	216
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	228
APÉNDICE METODOLOGICO A	243
APÉNDICE METODOLÓGICO B	250

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional de La Plata por financiar a través del sistema de becas a la investigación mi formación de posgrado y la realización de esta tesis. Al Doctorado de Ciencias Sociales de la FAHCE-UNLP, a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y especialmente a todas las personas que integran el Instituto de Cultura Jurídica.

A Carola Bianco por abrirme un espacio para mis primeros pasos en la docencia y la investigación.

A Manuela González por acompañarme en la dirección de mis becas, de otros proyectos y de esta tesis.

A Jorge Elgart, por evacuar pacientemente una y mil veces mis reiteradas consultas y hacer más ameno el plano burocrático de la investigación.

A Emiliano López por su acompañamiento en los momentos de mayor incertidumbre y por sus valiosos aportes en el proceso de construcción del problema de investigación. A mis compañeros de militancia por enseñarme la importancia de la praxis y especialmente a quienes comparten conmigo el Centro de Estudios para el Cambio Social por saber entender la importancia del tiempo dedicado a esta tesis. A mis amigos por todos los momentos transitados y que ayudaron a que sea más amena la realización de esta tesis.

A Mariano, Mariana, Pablo, Federico, Sandra, Lucía, Carolina, Matías, Gabriel, Diego, Kuanip, Lucas, Manuel, Andrea, quienes forman parte del equipo de investigación del Centro de Investigaciones Geográficas de la FAHCE-UNLP por compartir lecturas e información sobre temas relacionados con la tesis y por permitirme utilizar la información producida colectivamente. Y especialmente a Violeta Ventura por haber compartido las entrevistas de su tesis de licenciatura y por las reflexiones en torno a una de las políticas analizadas.

A las personas entrevistadas y a quienes colaboraron con charlas informales o brindándome información relevante en distintos momentos de la investigación. A Guillermo Curtit uno de los primeros entrevistados y a Jerónimo Batiz quien me facilitó información relevante en los momentos finales.

A Ezequiel Kostenwein, Mauro Cristeche y Pablo Ciochini por las conversaciones y especiales momentos compartidos y por brindarme sus experiencias de haber transitado previamente el camino de la tesis. A Cristian Furfaro y a Cintia Hasicic con quienes compartimos muchos momentos de nuestra formación en la docencia e investigación.

A Juan Pablo Del Río por guiarme a lo largo de todo el proceso de la tesis, por destinar muchísimas horas de su tiempo para leer mis avances, contestar mis preguntas, sugerir lecturas, discutir ideas, ayudarme con la escritura y la producción de información vital para la tesis. Por lo que sin su colaboración no hubiese podido realizar este trabajo.

A mis viejos Raquel e Ismael por creer en mis decisiones y apoyar siempre con mucho amor mis proyectos. A mi hermano Matías por acompañarme desde siempre y transmitirme la sensibilidad necesaria para movilizarme frente a ciertas injusticias. A mi hermano Patricio por su incondicional amor y compañía, con quien también atravesamos las angustias y placeres en torno a la realización de una tesis. A mis abuelos y especialmente a mi abuela Marta, de una bondad y fortaleza indescriptible, por enseñarme a ir siempre para adelante, consejos que en los peores momentos me ayudaron a seguir.

A mi compañera Gabriela por todo el amor compartido, por los momentos buenos -sin dudas los mejores- y por los más difíciles, por la confianza construida, y por enseñarme el lado sensible de las cosas y que el plano de los sentimientos es tan importante como el racional para comprender las prácticas sociales.

La Plata, 31 de marzo de 2016

ABREVIATURAS

ACIMCO (Asociación de Comerciantes e Industriales de Materiales de la Construcción de La Plata)

AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires)

APYMECO (Asociación Pymes de la Construcción de la Prov. de Buenos Aires)

ATE (Asociación de Trabajadores del Estado)

CAC (Cámara Argentina de la Construcción – Delegación Buenos Aires)

CAFIDAP (Cámara Argentina de Fideicomisos y Fondos de Inversión Directa en Actividades Productivas)

CAPBA I (Colegio de Arquitectos de la provincia de Buenos Aires. Distrito I La Plata)

CAPEC (Cámara de Profesionales y Empresarios de la Construcción de La Plata)

CCCN (Código Civil y Comercial de La Nación)

CD (Concejo Deliberante)

CEPA (Centro de Estudios y Proyectos del Ambiente)

CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano)

CIPBA V (Colegio de Ingenieros de la provincia de Buenos Aires)

CISAUA (Centro de Investigaciones en Suelos y Agua de Uso Agropecuario)

COLP (Condominios Organizados de La Plata)

COU (Código de Ordenamiento Urbano y Territorial)

COUT (Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial)

CPCNPBA (Consejo Profesional de Ciencias Naturales de la provincia de Buenos Aires)

CUOT (Consejo Único de Ordenamiento Territorial)

CTA (Central de Trabajadores de la Argentina)

DG-UNLP (Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de La Plata)

DP (Dirección de Planeamiento)

FAU-UNLP (Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata)

FELP (Federación Empresaria de La Plata)

FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda)

GLP (Gran La Plata)

INRENO (Instituto para la Reformulación Normativa)

IVBA (Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires)

IPP (Investigación Penal Preparatoria)

MJyL (Movimiento Justicia y Libertad)

MOSP (Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la provincia de Buenos Aires)

PRO.CRE.AR (Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar)

PROMEBA (Programa de Mejoramiento de Barrios)

RMBA (Región Metropolitana de Buenos Aires)

SSUTyV (Subsecretaria Social de Urbanismo Tierra y Vivienda)

UOCRA (Unión Obreros de la Construcción de la República Argentina)

USAID (United States Agency for International Development)

WMF (World Monuments Fund)

INTRODUCCIÓN

Esta tesis tiene por finalidad analizar el proceso de conformación y orientación de la política urbana en el partido de La Plata, en el período 2009-2015.¹ El interés por este proceso concreto tiene como telón de fondo una serie de preocupaciones teóricas de distintos niveles de abstracción que se articulan en torno a la relación entre *espacio* y *sociedad*. Valorando una serie de trabajos de autores europeos de tradición marxista identificados como la *nueva sociología urbana* o la *escuela francesa de sociología urbana* (Lefebvre, 1976; Castells, 1974; Lojkine, 1977; Lipietz 1979; Topalov, 1979) nos interrogamos sobre las dimensiones espaciales de problemas relacionados con la producción y reproducción social bajo las lógicas del sistema capitalista. El eje central de análisis que recuperamos de estos estudios es la *producción social del espacio* como proceso histórico colectivo y las principales características que asume en las sociedades capitalistas. Por tanto, en sintonía con las ideas de Lefebvre (2013) nos apartamos de las posturas que piensan al espacio como reflejo o emanación directa de la estructura social (donde el espacio es visto como elemento pasivo) y de las que lo entienden como lugar en donde un agregado de individuos realiza diferentes actividades (como simple *locus* o contenedor). El análisis de esta dimensión exige un abordaje “descriptivo, analítico y global” del proceso de producción del espacio que incorpore las distintas formas de producción y las prácticas de *sujetos sociales territorializados* (Lindón, 2012) – o actores social y espacialmente situados (Segura, 2010)- que lo producen. Aquí el espacio se vuelve un aspecto central de las relaciones sociales que involucra *prácticas sociales* “en el doble movimiento de estar condicionadas social y espacialmente y, a la vez, ser social y espacialmente productivas” (Segura, 2010:306). De esta manera buscamos rescatar el plano cultural e incorporar tanto lo material como lo inmaterial en el análisis de las prácticas de los actores para comprender las lógicas y racionalidades que ordenan la producción del espacio urbano.

En relación a la recepción de la *nueva sociología urbana*, un segundo aporte que tiene importancia para nuestra tesis está dado por una lectura de la intervención del Estado sobre la producción del espacio urbano en relación intrínseca con las principales contradicciones de la urbanización capitalista. La recepción de estas inquietudes en el

¹ Si bien en el título de la tesis se indica como período analizado el comprendido entre los años 2003-2014, la estrategia metodológica construida para esta investigación y la profundización del trabajo de campo exigieron modificar el período abordado al comprendido entre los años 2009-2015. Sin embargo, por una cuestión formal del doctorado no pudimos modificar el título propuesto originalmente y quedó la referencia al período anterior.

contexto latinoamericano dio lugar a una tematización densa por parte de los estudios de la *economía política urbana* (Singer, 1979; Kowarick, 1979; Pradilla Cobos, 1984 y 2013; Jaramillo, 1988, 2009 y 2012b; Pérez, 2013, 2014a y 2015) que profundizaron sobre las particularidades de la urbanización en la región y las formas de intervención estatal. Aquí se presenta una segunda preocupación teórica referida a como pensar la relación Estado y sociedad en los procesos de producción del espacio urbano trascendiendo las miradas del *urbanismo tradicional funcionalista* como los sesgos de los diferentes estructuralismos. En ejercicio de un *pensamiento epistémico* (Zemelman, 2005) buscamos abrir y captar el movimiento de aquello que se nos presenta como cosa –Estado– mostrando las múltiples acciones de carácter social, a partir de las cuales hay relaciones que se van construyendo y otras que se van reconfigurando, en la conformación del Estado como fenómeno social concreto (Zemelman, 2006). Si bien no desconocemos el rol que han desempeñado las distintas configuraciones del Estado en la amplificación de los intereses de las clases dominantes en las sociedades capitalistas, lo que muchos definen como el “carácter clasista” del Estado, consideramos que la mayor o menor recepción por parte del Estado de las demandas de las distintas clases sociales y fracciones de clase –o la relación entre poder estatal y dinámica social- no puede auto determinarse a priori. Sino que debe ser resultado de la investigación de un proceso histórico concreto que dé cuenta de la relación dialéctica entre Estado y sociedad civil, lo que en términos gramscianos significa el Estado ampliado (López, 2015). De allí que las intervenciones estatales no son una mera respuesta “estructural”, sino que se desarrollan dentro de un conjunto de condiciones que operan como constricciones estructurales, pero 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 (Pérez, 2014b).

Una tercera preocupación teórica que atraviesa esta tesis está constituida por cómo pensar la relación entre el derecho y la producción del espacio urbano. Recuperando un debate más general sobre la relación entre derecho y sociedad que atraviesa los abordajes del fenómeno jurídico realizados por diversas disciplinas de las ciencias sociales (sociología, historia, antropología, economía, etc.) nos apartamos de las posiciones que colocan el derecho por encima de las contingencias de la vida social y de aquellas que lo consideran un mero reflejo de la estructura social –lo que Bourdieu (2000) denomina miradas internalistas e instrumentalistas–. Conforme nuestra perspectiva el derecho es producto y productor de las relaciones sociales de propiedad (Azuela, 1989), y

por tanto se vuelve un elemento que influye en -a la vez que es influido por- el proceso de producción y apropiación del espacio urbano. En sus distintos planos o dimensiones, como *contenido normativo*, como *formas discursivas* y como *prácticas y procedimientos*, aparece en distintos momentos de dicho proceso de producción direccionando acciones en algunos casos, legitimando prácticas en otros y objetivando y cristalizando ciertas relaciones de fuerza que se dan entre los actores que participan en el mismo. Por tanto esta lectura difiere de la mirada del urbanismo funcionalista que a partir de una confianza extrema en los alcances de la regulación jurídica consideraba posible resolver todos los problemas urbanos mediante los instrumentos de planificación urbana. Para nosotros las formas de producción que se realizan al margen o fuera de la ley no son producto de la “falta de planificación” ni generan “desorden urbano” sino que forman parte de un proceso colectivo que conforma una *estructura de asignación de usos del espacio construido* que orienta el desenvolvimiento de la ciudad.

Las tres preocupaciones teóricas planteadas que se condensan en la intervención estatal sobre el proceso de producción del espacio urbano exigen recuperar los actores sociales que intervienen en el mismo a través de sus prácticas sociales y combinar el análisis estructural con el análisis histórico. Siguiendo a Zemelman (2006) consideramos que la *práctica social* es una forma de realidad socio-cultural muy compleja porque en ella se presentan asociadas las dimensiones económicas, culturales, sociológicas, etc., que solo es posible escindir a los fines analíticos. Por ello para abordarlas, interpretarlas y volverlas inteligibles tenemos en cuenta tres dimensiones principales: una *dimensión económica* que intenta comprender la lógica que prima en las distintas formas de producción y apropiación del espacio. Para ello identificamos las características que presentan las formas de producción del espacio socio residencial en los casos seleccionados prestando particular atención a la generación y apropiación de rentas y sus efectos sobre la estructura urbana. Una *dimensión política* que busca dar cuenta de las lógicas que prevalecen en el tratamiento y resolución de los problemas urbanos en los diferentes ámbitos en donde se discute y construye la política urbana. Aquí nos centramos en la reconstrucción de los procesos sociales que se desarrollan en torno a *cuestiones* que han sido problematizadas socialmente para analizar las *estrategias* de los diferentes actores colectivos dirigidas a influir sobre la *orientación* de la política urbana. Por último una *dimensión jurídica* que atiende el modo en que se construyen las distintas regulaciones estatales de la producción del espacio urbano que se objetivan en diferentes textos

jurídicos como leyes, ordenanzas, reglamentos o resoluciones administrativas, modificando el alcance del derecho de propiedad sobre los inmuebles urbanos, y sus efectos, junto a otros componentes del derecho, sobre las prácticas de los actores en las relaciones sociales de propiedad.

Recuperando el clásico planteo de Oszlak y O'Donnell (1981) podemos decir que el proceso de producción del espacio urbano, con las características particulares que adquiere en un contexto específico, genera -como tendencia- la posibilidad de que determinados temas o aspectos urbanos sean problematizados socialmente y se conviertan en problemas públicos o *cuestiones*. Cuando el tema se transforma en *cuestión* se gesta un proceso político en el cuál intervienen múltiples actores con intereses diversos conformando una trama de relaciones -o *sociedad política*- que condiciona en mayor o menor medida la respuesta que da el Estado -en sus distintos niveles y divisiones burocrático-administrativas-. Esa resolución parcial al problema o cuestión generalmente se objetiva en normas jurídicas formales -leyes, decretos, ordenanzas, reglamentos, dictámenes, resoluciones, etc.-, en un procedimiento determinado o en una práctica jurídica concreta.

La relación entre las tres dimensiones mencionadas -económica, política y jurídica- que aquí se presenta de modo esquemático debe entenderse en términos dialécticos. Ya que las intervenciones estatales, que son resultado de un proceso político y que se materializan en algún dispositivo jurídico, influyen y transforman el proceso de producción y apropiación del espacio urbano que por otra parte ha sido influenciado previamente por otras intervenciones estatales objetivadas en otras normas y prácticas jurídicas.

El período abordado en la tesis (2009-2015) se caracteriza por la emergencia en el ámbito local de cuestiones socialmente problematizadas en el proceso de producción y apropiación del espacio urbano que están vinculadas tanto con procesos locales como de escala nacional. En el año 2009 la actividad inmobiliaria, que había crecido de manera sostenida durante los años 2003-2008,² comenzó un período de estancamiento producto de diversos factores, algunos relacionados con el contexto macroeconómico nacional (inflación, restricciones a la compra de dólares, mayores exigencias tributarias) y otros

² A partir de la salida de la crisis del 2001 la industria de la construcción fue el sector que lideró el crecimiento de la economía Argentina alcanzando una tasa anual del 19,3% entre el 2003 y 2008 (DNPM, 2010). Este crecimiento fue promovido por el Estado nacional a través de la inversión pública en obras de infraestructura, servicios públicos y vivienda de interés social (Baer, 2011; Varela y Fernández Wagner, 2012) y de algunas medidas de política macroeconómica -principalmente el mantenimiento de un dólar caro y estable en un escenario post-devaluación (Félez y López, 2012)- que ocasionaron una disminución en términos relativos de los costos de la construcción, y consecuentemente estimularon la inversión privada en dicho sector.

específicos del ámbito local como el impacto en el alza de los costos de la construcción a raíz de las exigencias salariales y extra salariales del gremio de los obreros de la construcción Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA), que incidieron sobre sus niveles de rentabilidad. Este retraimiento de la actividad fue uno de los principales argumentos utilizados por la gestión municipal y por los actores de la construcción e intermediación inmobiliaria para justificar la necesidad de elevar los niveles de construcción en altura y aumentar los índices constructivos por medio de la reforma de la ordenanza que regula la ocupación, subdivisión y usos del suelo y densidades constructivas de la ciudad. Ello dio lugar a un proceso de debate durante los años 2009 y 2010 en torno a la reforma de dicha normativa que fue seleccionado como una de las cuestiones a analizar.

Asimismo ni la dinámica de “boom inmobiliario” y la mayor oferta de bienes inmuebles del período 2003-2008, que en La Plata adquirió una gran intensidad, ni el estancamiento ocurrido a partir del 2009, generaron una disminución en los precios de los inmuebles y terrenos urbanos que contrariamente se mantuvieron en alza, aumentando por encima de los ingresos familiares (Del Río, Langard y Relli, 2014). Esta valorización inmobiliaria y su contracara, las mayores restricciones para el acceso mercantil a la tierra y la vivienda de los sectores de medianos y bajos ingresos, cobró mayor visibilidad ante el anuncio y la implementación local del PRO.CRE.AR, una política del Estado Nacional dirigida a financiar el acceso al suelo urbano y la construcción de la vivienda que encontró serias dificultades para ser canalizada en el mercado inmobiliario y devino en un proceso de generación de lotes muy particular que se aborda como una segunda cuestión.

A su vez otro indicador de las dificultades para el acceso mercantil al espacio socio residencial de los sectores de menores ingresos es el crecimiento de los “hogares propietarios sólo de la vivienda”, que en el último período intercensal (2001-2010) registraron un crecimiento relativo de 66%.³ La evolución de la “informalidad” en el partido, puede constatarse con los resultados de otro trabajo de investigación (González, 2014) según el cual en el período 2004-2013 se sumaron 49 villas y asentamientos sobre los 75 existentes al año 2003, representando un incremento del 65% en la cantidad de barrios informales, y conformando un total de 124 villas y asentamientos que ocupan 957,23 ha con 19770 hogares, que representa aproximadamente un 6 % de la superficie de la

³ Según Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda (INDEC, 2001 y 2010).

mancha urbana y el 10 % del total de hogares del partido.⁴ El crecimiento sostenido de estos procesos de urbanización no mercantiles y socialmente desmercantilizados, en un contexto general de valorización inmobiliaria, hicieron emerger conflictos en torno a la ocupación y utilización del suelo urbano, que fueron seleccionados como la tercera cuestión a indagar en esta tesis. En este sentido, sostenemos que es la coexistencia conflictiva de procesos de mercantilización y de desmercantilización estatal y social regresiva, la que generó la emergencia de tres cuestiones que son centrales para comprender la política urbana local y que fueron seleccionadas como unidades de observación.

En este contexto nuestro objeto de investigación está constituido por el proceso de conformación y orientación de la política urbana local en el partido de La Plata durante el período 2009-2015, que incluye distintas intervenciones estatales (en sus diferentes niveles jurisdiccionales y clasificaciones burocrático-administrativas) sobre el proceso de producción y apropiación del espacio socio residencial, en las cuales participan distintos actores sociales que desarrollan estrategias diversas para hacer prevalecer sus intereses en el marco de relaciones de poder asimétricas, que se resuelven provisoriamente mediante acciones públicas que se objetivan en normas y prácticas jurídicas con determinada orientación. En otras palabras nos interesa saber:

¿Qué vínculos existen en la conformación y en la orientación de la política urbana del partido de La Plata en el período 2009-2015, entre las estrategias de los actores que intervienen en las principales cuestiones socialmente problematizadas, la heterogeneidad estructural de las formas de producción y las dinámicas de apropiación del espacio socio residencial?

Frente a la lógica de producción del espacio urbano guiada por la dinámica de la acumulación de capital y la valorización inmobiliaria especulativa, se desprende que nuestro objetivo general consiste en analizar y comprender las vinculaciones entre la conformación/orientación de la política urbana y las estrategias desarrolladas por los actores que intervienen en tres *cuestiones* que operan como nuestras unidades de observación. La primera cuestión es el debate en torno a la última modificación de la normativa que regula los usos del suelo y las densidades constructivas de la ciudad que se materializó en el 2010 con el nuevo Código de Ordenamiento Urbano, ordenanza N°

⁴ Este estudio resulta consistente con la versión actualizada al mes de diciembre de 2015 del Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos de la SSTUyV (Ley 14449), donde el número actual de villas y asentamientos son 128 que suman una superficie de 1.006 ha y 20.016 hogares.

10.703. Una segunda cuestión es el proceso que se desarrolló en La Plata en torno a la sanción e implementación de la ordenanza N° 11.094 dirigida a generar suelo urbano con destino al plan PRO.CRE.AR frente a la explosión de un proceso especulativo. La tercera cuestión seleccionada está conformada por un conjunto de conflictos urbanos que se desarrollaron en la ciudad de La Plata entre los años 2009 y 2013, relacionados con las disputas alrededor del acceso a la tierra y a la vivienda.

En este marco los objetivos específicos de nuestra tesis son:

- Identificar los actores sociales que intervienen en las principales cuestiones urbanas y conocer sus principales demandas.
- Analizar las estrategias de dichos actores para orientar la política urbana hacia la satisfacción de sus intereses y necesidades.
- Indagar el modo en que los actores de los distintos niveles estatales interpelados procesan (o resuelven provisoriamente) las cuestiones urbanas problematizadas, favoreciendo (y/o perjudicando) los intereses de determinados actores.

La tesis se estructura en cuatro capítulos los que contienen varias secciones. En el capítulo primero se construye el enfoque teórico-metodológico para el estudio de las políticas urbanas. Se plantea un recorrido que parte desde perspectivas teóricas de alcance general que han abordado la articulación entre Estado y producción del espacio urbano, como un aspecto estructural de las formaciones sociales capitalistas. Nos referimos a los aportes de la *escuela de sociología urbana francesa* en cuanto a la identificación de las principales características de la urbanización capitalista y sus contradicciones (la mercantilización de la fuerza de trabajo, la mercantilización y privatización del suelo urbano, la apropiación desigual del espacio urbano en función de los ingresos, el Estado como garante de la reproducción ampliada de capital, etc.). En segundo lugar introducimos la perspectiva relacional del Estado para complejizar el análisis de las determinaciones económicas y políticas de las intervenciones estatales en la producción de bienes y servicios urbanos. De allí se desprende como tercer punto el abordaje del Estado en movimiento a través de la consideración de las políticas como proceso social. En cuarto lugar proponemos incluir al derecho como una dimensión de la política urbana y específicamente como elemento constitutivo de las relaciones sociales de propiedad, que a través de distintas regulaciones modifica el alcance del derecho de propiedad. En quinto lugar presentamos los principales supuestos de la teoría de la renta del suelo urbano para comprender el surgimiento de rentas urbanas y los movimientos de

precios y su relación con las normativas urbanas. Por último se retoman los trabajos de la economía política de la urbanización latinoamericana para comprender las particularidades del funcionamiento del mercado de suelo urbano y de la producción de la ciudad en el contexto regional.

En la segunda sección se presentan las categorías de análisis más operativas que permiten concluir el círculo concreto-abstracto-concreto pensado, y dar cuenta de la dimensión procesual de nuestro objeto. Aquí se definen las formas de producción del espacio socio residencial, las estrategias de los actores colectivos (quiénes son, qué hacen, qué buscan, cuál es su proyecto y sus tomas de posición, etc.), se construye una definición operativa de política urbana y se identifican las modalidades de intervención estatal seleccionadas para el análisis.

En el capítulo segundo analizamos los cambios que se introdujeron a la normativa que regula los usos y densidades del suelo urbano en el partido de La Plata, en la última reforma del año 2010, con el propósito de indagar quiénes fueron los actores que se beneficiaron con la nueva normativa y cómo y por qué fue posible establecer esas modificaciones. Para ello se reconstruye y analiza el proceso de reforma como *cuestión* que abarca múltiples arenas y excede el plano propiamente institucional. En la primera parte se presentan los conceptos y categorías centrales para dar cuenta del proceso en sus dimensiones económica, política y jurídica. En la segunda parte se reconstruye y analiza el proceso de reforma del año 2010 que se consolidó con la nueva ordenanza 10703 conocida como Código de Ordenamiento Urbano. Aquí se revisan los antecedentes normativos y especialmente el proceso de reforma anterior ocurrido en el año 2000 que devino en la ordenanza 9231 con importantes límites al negocio inmobiliario para luego registrar los principales cambios introducidos por la ordenanza 10703 del año 2010. En esta parte se analizan las estrategias que utilizaron los actores que tomaron posición a favor o en contra del nuevo COU para orientar los cambios normativos según sus intereses. Para ello se tienen en cuenta sus demandas, objetivos, proyectos y las principales acciones que incluyen una amplia gama de mecanismos y prácticas que desplegaron en esas múltiples arenas que conforman la sociedad política. Acá se busca comprender por qué los actores del negocio inmobiliario lograron tener tanta incidencia en el tenor de los cambios y cuáles fueron las razones por las cuales los actores opositores no lograron imponer sus demandas. Por último se presenta la posición de los actores en la coyuntura posterior a la sanción del COU y sus disputas en torno a su aplicación.

En el capítulo tercero se reconstruyen las particularidades de la implementación del plan PRO.CRE.AR en el partido de La Plata, que derivó en la conformación de diferentes grupos de beneficiarios del mismo quienes al no conseguir suelo urbano por el precio que contempla dicho crédito se organizaron para exigir a los diferentes niveles de gobierno alguna solución. En la primera parte del capítulo se revisan los antecedentes generales de las políticas de financiamiento al acceso al suelo y a la vivienda de los sectores medios en América Latina y particularmente en Argentina y se presentan las características principales del plan PRO.CRE.AR como política nacional, haciendo foco en la línea “terreno y construcción” como modalidad de financiamiento al acceso directo a la tierra urbana. En la segunda sección se analiza el proceso específico que se desarrolló en el partido de La Plata en torno a la sanción e implementación de la ordenanza 11.094 destinada a generar lotes urbanos con destino a PRO.CRE.AR. Aquí se reconstruye el origen de los diferentes colectivos, sus dinámicas internas y las relaciones que entablaron con la gestión municipal en busca de la resolución de su demanda, lo que derivó en distintas propuestas urbanísticas que incluyeron la articulación entre los niveles estatales local y provincial. En la tercera sección se analizan los procesos de producción del espacio habitacional que se pusieron en marcha a partir de la ordenanza con el objetivo de identificar sus principales características y comprender las lógicas de producción que primaron en los mismos y sus principales efectos en términos urbanos, económicos y sociales.

El capítulo cuarto aborda la intervención estatal sobre la urbanización popular, a través del análisis de tres conflictos urbanos relacionados con el acceso a la tierra y a la vivienda que se desarrollaron en la ciudad de La Plata entre los años 2009 y 2013. En la primera sección describimos las principales características de la intervención estatal sobre estas formas de urbanización resaltando el papel del derecho en la construcción de un tratamiento diferencial y su consideración como casos de “informalidad” urbana. En segundo lugar se presentan las principales categorías conceptuales utilizadas para el análisis de los conflictos seleccionados.

En la segunda sección se presentan las particularidades de los tres conflictos cuya selección devino de la trascendencia que tuvieron en la escena pública a partir del tratamiento mediático que se le dio a los mismos constituyéndose en *problemas públicos* (Pereyra, 2013; Cefaï, 2014). Aquí se reconstruye el ciclo de cada uno de los conflictos (origen, desarrollo y resolución) caracterizando a los actores sociales que intervinieron en

dicho proceso (su heterogeneidad, recursos, intereses, demandas y tomas de posición), los contextos socio-espaciales en los cuales se desenvuelven los conflictos, y los principales ámbitos o arenas en los que se sustanciaron los mismos.

En la tercera sección se analiza el modo en que los distintos niveles y poderes estatales (poder ejecutivo municipal, dependencias del poder ejecutivo provincial, fuero penal y contencioso administrativo del poder judicial provincial) procesaron las demandas interpuestas por los actores y la resolución que le dieron a las mismas a través de las distintas intervenciones (desalojo violento, intermediación de la gestión municipal en la compra de tierras en otra localización, desalojo “pacífico”).

Por último se presentan las ideas que sintetizan el proceso de investigación desarrollado en esta tesis a partir de las cuales intentamos responder cómo se conformó la política urbana local en el período estudiado y si la misma se orientó o no a consolidar la mercantilización del espacio urbano y a legitimar el orden urbano existente.

Capítulo 1. Enfoque teórico metodológico para el estudio de las políticas urbanas

El capítulo se divide en dos secciones en donde se explicitan los planteos teóricos, conceptuales y metodológicos centrales de la investigación. La primera se dedica a presentar los principales supuestos de la escuela de sociología urbana francesa y las potencialidades y los límites de esta perspectiva para abordar la intervención estatal sobre la producción del espacio urbano. A continuación se problematizan los sesgos estructuralistas de esta tradición teórica a través de la incorporación de distintos trabajos que entienden al Estado como relación social de dominación y se separan de las concepciones que conciben al Estado como un sujeto racional, tanto en la idea del Estado “arbitro” como el Estado “instrumento”. De esta mirada relacional se desprende el análisis de las intervenciones estatales como tomas de posición frente a cuestiones problematizadas socialmente, en las que participan diferentes actores de la sociedad política que desarrollan diversas estrategias para hacer prevalecer sus posiciones e intereses. Por otra parte se analiza el derecho como norma jurídica y como práctica social y su incidencia en los procesos de apropiación del espacio urbano a través de la regulación de la propiedad privada y en los conflictos urbanos. Por último se recurre a la teoría de la renta del suelo urbano para analizar los elementos que conforman al suelo urbano como mercancía particular, y entender la dinámica del mercado en donde se producen e intercambian estos bienes.

En la segunda sección presentamos las categorías de análisis más operativas para abordar nuestro objeto de investigación donde se definen las formas de producción del espacio socio residencial, las estrategias de los actores colectivos (quiénes son, qué hacen, qué buscan, cuál es su proyecto y sus tomas de posición, etc.) y los modalidades de intervención estatal sobre la producción y apropiación del espacio socio residencial seleccionadas para el análisis.

I. 1. Ciudad capitalista, apropiación desigual del espacio urbano e intervención estatal

El interés por los problemas relacionados con el crecimiento de la ciudad capitalista no es nuevo en la tradición marxista.⁵ Sin embargo, el proceso de urbanización en cuanto tal o lo que se definió como la *cuestión urbana* no recibieron un tratamiento específico y

⁵ Podemos mencionar las referencias indirectas realizadas por Marx y Engels en diferentes trabajos e incluso la publicación específica de Engels sobre la vivienda obrera (1873).

sistemático hasta finales de los años sesenta del siglo XX. Fue en esos años cuando distintos investigadores europeos de tradición marxista retomaron los aportes teórico-metodológicos de los fundadores de dicha corriente de pensamiento para abordar de manera integral el papel de la ciudad en las relaciones de producción capitalistas (Lefebvre, 1976; Castells, 1974; Lojkine, 1977; Lipietz 1979; Harvey, 1979; Topalov, 1979).

Nos interesa rescatar tres ideas centrales de esta perspectiva teórica denominada *escuela francesa de sociología urbana* que son las siguientes: la ciudad como proceso social de producción; la contradicción principal de la urbanización capitalista que consiste en la apropiación privada de un conjunto de bienes y servicios que son producidos socialmente; y una lectura de los cambios en la intervención estatal sobre la producción del espacio urbano conectada con las condiciones de reproducción de la acumulación capitalista y sus principales contradicciones sociales.

La *primera idea* implica desnaturalizar la concepción de la ciudad como ente u objeto natural de la evolución social. Aquí confrontan con los enfoques de la economía marginalista y la sociología urbana académica que la conciben como objeto de consumo material y simbólico (Topalov, 1979), y con el pensamiento urbanístico hegemónico – *planeamiento tradicional*– que presentaba como una cuestión evolutiva la correspondencia entre los valores de la modernidad y el fenómeno natural de aumento de la densidad e intercambio de la población (o la correspondencia entre formas ecológicas y contenido cultural). Para desnaturalizar esta idea sitúan a la ciudad como forma espacial surgida con la consolidación del capitalismo industrial y se interrogan sobre cuáles son y qué características presentan los procesos sociales de producción de las ciudades.⁶

Sobre ello indican que uno de los pilares centrales de la configuración de la ciudad capitalista –que se mantiene actualmente- es la privatización y mercantilización del suelo urbano⁷ y la consecuente apropiación privada de la *renta* que estructura el acceso al mismo (Topalov, 1987 en Jaramillo, 2009). La transformación del suelo y otros bienes urbanos en mercancías y la necesidad de contar con recursos económicos para el acceso

⁶ Conforme Pradilla (1984) no hay una historia de las ciudades sino las historias de los sistemas de cada forma de organización social. Solo con el capitalismo que generaliza la dominación de sus relaciones sociales a escala planetaria y unifica la historia universal, se constituye la historia única de la ciudad capitalista. Por ello solo la forma de concentración y combinación de los soportes materiales que se da en el capitalismo puede denominarse “ciudad”. Para el resto hay que construir otros conceptos.

⁷ La conformación del suelo urbano como mercancía particular junto con la mercantilización de la fuerza de trabajo y la consolidación de la mercancía dinero -o la organización mercantil de la tierra, el trabajo y la moneda en la sociedad de mercado (Polanyi, 1944)- fueron aspectos centrales para permitir los procesos privados de acumulación capitalista que dieron impulso a las nuevas aglomeraciones urbanas.

mercantil a los mismos, generó procesos de apropiación privada del espacio urbano en razón de los niveles socioeconómicos y profundas desigualdades territoriales (Pérez, 2014a).

Esta conceptualización de la ciudad como forma espacial hegemónica en el estadio actual de desarrollo de las sociedades capitalistas dispara una serie de interrogantes dirigidos a explicar y comprender en términos generales qué papel juegan estos procesos sociales en el funcionamiento del modo de producción capitalista y en términos específicos cuáles son las particularidades que adquieren en la reproducción de las distintas formaciones sociales concretas. Al centrar la mirada en la *producción* del espacio, se interrogan por las contradicciones específicas que surgen en ese proceso en donde se producen y apropian todos los soportes materiales y las representaciones simbólicas que hacen posible la reproducción de las relaciones sociales capitalistas.

Desde esta perspectiva la ciudad, en algunos aspectos, conforma una forma de socialización capitalista de las fuerzas productivas y su *valor de uso* consiste en permitir y garantizar las condiciones generales de la acumulación, tanto de la producción y circulación del capital como de la reproducción de la fuerza de trabajo.⁸ Conforme Lefebvre “El espacio se inscribe en su totalidad en el modo de producción capitalista: se utiliza para la producción de plusvalía” (2013:380). El tejido urbano constituido por múltiples redes de comunicación e intercambio, y sus soportes materiales, forma parte de los medios de producción -bajo la forma de capital fijo- y por tanto una parte de los mismos son consumidos en el proceso productivo. Para el capital –entendido como relación social- el sistema espacial constituye un valor de uso específico que se diferencia del valor de uso de cada una de sus partes porque justamente nace de la articulación de los mismos en el espacio. De allí que se los defina también como *valores de uso complejo* o *efectos útiles de aglomeración*.⁹ Y los mismos se vuelven esenciales para la reproducción de las relaciones sociales capitalistas en su conjunto –*modo de producción* en términos abstractos o *formación económico-social* en términos concretos- incluyendo

⁸ Si bien los autores han conceptualizado de distintas maneras la relación entre producción de ciudad y modo de producción capitalista (condiciones generales de la producción, medios de consumo colectivo, condiciones generales de la reproducción de la formación social, etc.), optamos por el término acumulación porque en nuestra opinión refleja mayoritariamente el sentido que le quisieron dar los autores. En lo que sigue haremos referencia principalmente a los aportes de Topalov, Castells y Lefebvre.

⁹ Topalov utiliza las categorías de “valores de uso complejo” o “efectos útiles de aglomeración” para referirse al conjunto de bienes y servicios que a partir de su articulación conforman un sistema espacial que vincula los procesos de producción, de circulación y de consumo de mercancías. Este sistema espacial constituye un valor de uso específico que se diferencia del valor de uso de cada una de sus partes porque justamente nace de la articulación de los mismos en el espacio.

los distintos momentos de la producción capitalista (producción, distribución, intercambio y consumo), la reproducción de la población en general (sea o no fuerza de trabajo) y de las instituciones y procedimientos jurídicos, políticos e ideológicos necesarios para las relaciones de dominación (Marx, 2008; Pradilla, 1984; Pérez, 2015).¹⁰

Pero estos autores, y particularmente su precursor Henry Lefebvre, consideran que la producción del espacio no debe ser entendida únicamente como el conjunto de actividades materiales presentes en ese proceso sino que la articulación de niveles presentes en la reproducción de las relaciones sociales capitalistas (el de la reproducción biológica, el de la reproducción de la fuerza de trabajo, y el de la reproducción de las relaciones sociales de producción) está atravesada a su vez por la producción de ciertas *representaciones simbólicas* que sirven para mantener la coexistencia y cohesión de estas relaciones sociales. Se trata de una simbolización que disimula, más que muestra, esas relaciones que se dividen en relaciones frontales, públicas y declaradas – codificadas- y relaciones ocultas, clandestinas y reprimidas (2013:92). De modo que para el autor mencionado el espacio social entendido en su totalidad –donde la producción y el producto son inseparables- debe ser abordado a partir de la práctica espacial, las representaciones del espacio y los espacios de representación -o la articulación dialéctica entre espacio *percibido-concebido-vivido*.

La *segunda idea* que tomamos de la *escuela francesa de sociología urbana*, es que por distintas cuestiones las relaciones capitalistas de producción obstaculizan el suministro de los *valores de uso complejos* necesarios a la misma producción y entran en contradicción con la socialización urbana de las fuerzas productivas. En primer lugar *los efectos útiles de aglomeración* presentan serias dificultades para su reproducción por los capitalistas individuales debido a la gran escala necesaria, la dificultad para fraccionar el valor de uso y dividir el consumo colectivo que se traduce en un obstáculo para su circulación como mercancías, y el extenso período de rotación del capital y el nivel elevado de la composición orgánica del mismo (mayor porcentaje de capital constante que capital variable) que genera una tasa de ganancia muy baja y dificultades para adaptar la producción a los cambios en la demanda. Asimismo la explotación capitalista presupone la existencia de actividades económicas que estén dispuestas a utilizar esas infraestructuras. De modo que las inversiones de los capitalistas individuales guiados por

¹⁰ Pradilla (1984) utiliza el concepto de *sistema de soportes materiales de la formación social* y en un alcance más restringido *condiciones generales de la reproducción de la población*.

la búsqueda de sobreganancias de localización se concentran en las zonas más rentables produciéndose un desarrollo espacial desigual de las infraestructuras.

Conforme Topalov (1979) estas particularidades que tienen que ver con la reproducción de los valores de uso –tanto de los soportes materiales como de los efectos útiles producidos por los mismos– generan contradicciones económicas y políticas entre las clases fundamentales y entre las fracciones y grupos existentes al interior de las mismas, que exigen una intervención creciente por parte del Estado en la producción y gestión de los mismos. Es así que frente a las distorsiones producidas por la libre competencia o por la fijación monopólica de los precios de mercado de los valores de uso, el Estado es llamado a intervenir para asegurar las condiciones de producción y circulación del capital o para responder a los intereses de las clases trabajadoras expresados en las luchas por las condiciones de su reproducción. Aquí introducimos la *tercera idea* de la *escuela francesa* consistente en pensar la intervención estatal y sus cambios en relación a las contradicciones principales de la acumulación capitalista.

Por un lado se agudizan las luchas entre fracciones de los capitalistas para apropiarse de los efectos útiles disponibles repercutiendo en el aparato del Estado y sus prácticas ideológico-políticas y económicas. Asimismo, en el caso de los capitalistas que intervienen en la producción y gestión de los valores de uso, frente a *la reducción de la cuota de ganancia* de sus inversiones¹¹ exigen distintas formas de financiamiento público como las subvenciones –lo que implica un financiamiento público directo de las ganancias privadas–, o abandonan la actividad y el Estado debe hacerse cargo en forma directa de la producción y gestión de dichos servicios.

Por otro lado los sectores trabajadores frente al deterioro de algunos consumos que son parte de sus formas de vida y son percibidos como *necesidades*, se organizan para reclamar o *reivindicar* la inclusión de estas exigencias en el salario y poder acceder mercantilmente a los mismos¹², o exigen el reconocimiento social directo de dichos bienes y servicios por parte del Estado, lo que deriva en la constitución de un sistema público de

¹¹ Si bien algunos autores de la escuela francesa se refieren a los fondos públicos asignados a estas actividades como “capital estatal desvalorizado” por la supuesta “desvalorización del capital” acordamos con Pradilla (1984) en que los capitales no sufren una disminución de valor sino que en todo caso obtienen una tasa de ganancia inferior a la media y transfieren parte de la plusvalía directa e indirectamente a los capitales privados.

¹² Conforme Topalov (1979) las exigencias objetivas de la reproducción de los trabajadores encuentran dos formas concretas de expresión. Las “necesidades” que son la forma subjetiva que varía según los individuos y está determinada social, cultural e ideológicamente. Las “reivindicaciones” que son la expresión colectiva de las exigencias objetivas de la reproducción y depende principalmente de las formas de organización colectiva de los trabajadores y de sus estrategias.

mantenimiento de la fuerza de trabajo con transferencias monetarias (asignaciones familiares, subsidios por enfermedad, subsidios por vejez, etc.) y no monetarias (suministro directo de valores de uso: hospitales y escuelas públicas, vivienda y transporte público, etc.).

En esta perspectiva el Estado ya no es concebido como el representante del “bien común” que interviene por medio de la planificación urbana para garantizar un orden urbano más justo y racional –la tesis del Estado “árbitro” del *urbanismo funcionalista* y de los enfoques pluralistas de la teoría política- ni tampoco como instrumento al servicio de la clase dominante –la tesis del Estado “instrumento” del marxismo ortodoxo-. Sino que el Estado interviene a partir de un conjunto de aparatos burocráticos para resolver dichas contradicciones, que como tendencia general, realizan el interés de la clase dominante. Desde este enfoque la política urbana no puede reducirse a una actividad de planificación y tampoco puede considerarse únicamente un instrumento de dominación sino que es considerada un momento de un proceso social complejo que es el de la lucha de clases. La planificación urbana constituye “una forma de regulación social de la formación de efectos útiles de aglomeración a nivel de la operación de urbanismo” (1979:34).

Desde esta mirada las operaciones de urbanización deben estudiarse en los casos concretos, a partir de la identificación de estas contradicciones que hacen necesaria la intervención del Estado. De allí que las transferencias monetarias del Estado a los sectores trabajadores para que resuelvan mercantilmente ciertas necesidades sociales constituyen formas de resolución parcial y contradictoria de las contradicciones propias de la relación capital-trabajado. La creación de algunas instituciones públicas fruto en parte de la presión de las luchas populares otorgan herramientas a los trabajadores para luchar contra la subordinación del financiamiento a los intereses del capital, pero tampoco escapan a las determinaciones de las relaciones sociales capitalistas. De esta manera el Estado se hace cargo de la cobertura de una parte de las exigencias objetivas de la reproducción de los trabajadores que el salario no cubre, manteniendo bajo el valor de la fuerza de trabajo, y contribuyendo de ese modo al proceso de acumulación de capital. Por lo tanto el Estado se transforma en un agente colectivo de la explotación. Pero también crea las condiciones para que las reivindicaciones sociales sean dirigidas directamente al Estado y se transformen en luchas políticas.

Sin embargo estas posiciones que vaticinaban un peso creciente del Estado en la producción y gestión de los valores de uso complejo recibieron fuertes críticas por algunos

autores latinoamericanos a mediados de los años 80. Incluso uno de sus máximos referentes intelectuales -Topalov (1989)- realizó una autocrítica relacionada con ciertos sesgos estructuralistas de la escuela francesa que descuidaban los aspectos más dinámicos como la cuestión de la política, los poderes y las prácticas, que se traducían en un análisis del proceso sin consideración de los sujetos. Pese a estas críticas recuperamos la preocupación por una de las contradicciones principales de la urbanización capitalista consistente en la apropiación privada a través de las formas de propiedad del suelo urbano que es resultado de un proceso social que incluye múltiples prácticas como es la urbanización.

1.1.1. El Estado como relación social de dominación

Con intenciones de superar cierto sesgo estructuralista en la forma de concebir el Estado por parte de la escuela francesa sociología urbana en esta sección se revisan una serie de trabajos que conciben al Estado como relación social a los fines de construir una mirada relacional que pueda dar cuenta de la complejidad de sus intervenciones diferenciales en relación al proceso de urbanización. En un segundo momento se aborda la política urbana como proceso social complejo que implica incorporar otros actores además de los estatales y otros ámbitos además del institucional en donde se construye la política urbana local.

1.1.1.1. Ni árbitro ni instrumento, el Estado como relación

Para analizar las intervenciones estatales en el espacio urbano, partimos de la idea del Estado como una *relación social* que condensa la correlación de fuerzas entre clases o fracciones de clase y cuyo rasgo característico es constituirse como una relación de dominación (Poulantzas, 1979). Este enfoque cuestiona tanto las posiciones que conciben al Estado como garante del interés general,¹³ como aquellas posturas del marxismo estructuralista que lo consideran un aparato o instrumento al servicio de las clases dominantes. En este sentido acordamos con Topalov (1979) en cuanto a que ambas posiciones –la tesis del “estado árbitro” y la del “estado-instrumento”– incurrir en el error de pensar al estado como sujeto racional dotado de una voluntad.

Es así que esta perspectiva incorpora la idea de *relación social* o *espacio social* para pensar al Estado como objetivación de los conflictos y las luchas que se dan en la

¹³ Esta tesis, muy presente en la tradición del planeamiento, considera que las intervenciones del estado están orientadas a subsanar los efectos indeseados generados por la acción anárquica de los intereses privados, velando de esa manera por un orden social más justo.

estructura social, y que, en cierta medida, es resultado de las *estrategias* de actores colectivos con capacidad para direccionar ese poder hacia sus propios intereses (Jessop, 2008). El Estado no es algo externo que pueda ubicarse por fuera de la sociedad, sino que está intrínsecamente ligado a la constitución de la sociedad capitalista porque, por medio de sus intervenciones, garantiza dicha relación social (O'Donnell, 1984; Thwaites Rey, 2005). Por tanto, es el lugar donde se unifican los intereses de los capitalistas y de algún modo se impide que la competencia motivada por la lógica de ampliación de las ganancias condicione la existencia de la fuerza de trabajo como totalidad y ponga en peligro la continuidad del sistema. De allí que, por un lado, hay una serie de medidas dirigidas a disciplinar mediante la coerción a las clases subalternas para asegurar las condiciones que hagan posible la acumulación y reproducción del capital. Y, por otro lado, otra serie de intervenciones que tienen por fin legitimar la dominación para hacerla estable que no se reducen a lo ideológico sino que consisten en el reconocimiento de necesidades –enunciadas como derechos- relacionadas con la lógica de la reproducción material, que se traducen en gastos sociales destinados a proveer un cierto grado de consenso en las clases dominadas (Thwaites Rey, 2005). Estas contradicciones entre las necesidades de la acumulación y las propias de la legitimación tensionan constantemente la actividad estatal sobre el destino de las inversiones públicas y el gasto público en general (O'Connor, 1981).

Esta forma de concebir el Estado se expresa claramente en los abordajes de la *escuela francesa de sociología urbana* y en su recepción latinoamericana. Y consideramos que aporta herramientas interesantes para analizar las distintas intervenciones del Estado en relación con los procesos de producción de bienes y servicios urbanos – o valores de uso complejo-. Es decir si las acciones estatales se dirigen principalmente a garantizar las condiciones de la producción y circulación de mercancías, o cuando se destinan al consumo, si se trata del consumo de las clases trabajadoras –y se relaciona con las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo- o de las clases capitalistas, significando para el capital consumo de plusvalía. Otro aspecto que ilumina esta mirada tiene que ver con el impacto de las distintas acciones estatales (inversión en infraestructura y servicios urbanos, cambios normativos que afectan los usos del suelo y los indicadores constructivos, promoción de vivienda social, financiamiento a las modalidades de acceso mercantil a la vivienda, etc.) sobre la generación y apropiación de rentas urbanas.

Sin embargo el análisis permanece en un plano estructural en donde se torna difícil ver el lugar de los actores en los procesos sociales. Es decir que la relación de fuerzas entre las clases no se explica sino que se presupone a partir de los resultados de las intervenciones estatales *medidos* según ciertos indicadores “objetivos”. Si los efectos útiles de aglomeración son apropiados por las clases capitalistas tanto en el momento de la producción o circulación de mercancías o bajo la forma de consumo se presagia una relación de fuerzas favorable a esa clase. Si son apropiados por las clases trabajadoras pueden significar un mejoramiento de sus condiciones de vida pero a la vez un beneficio para los capitalistas en términos de disminución del valor de la fuerza de trabajo. Por ende el sentido -y la interpretación de la relación de fuerzas- permanece en disputa entre quienes ponen el foco en el momento del consumo y se inclinan a considerar una relación de fuerzas favorable a las clases que logran apropiarse en mayor medida de los valores de uso complejo, y por otro lado entre quienes analizan los efectos de las intervenciones sobre el ciclo completo del capital (producción, distribución, intercambio y consumo) y en base a los resultados construyen con posterioridad la relación de fuerzas.

Creemos que para atribuir peso analítico a la relación de fuerzas es necesario complementar dichos abordajes con análisis situados de intervenciones concretas que recuperen el lugar de los actores sociales en esos procesos sociales, que en otros términos significa combinar el análisis estructural con el análisis histórico. No hay que olvidar que la política implica la “articulación dinámica de sujetos, prácticas y proyectos colectivos, cuyo contenido es la lucha por dar dirección a la realidad en el marco de opciones viables” (Zemelman, 1989:13).

La clave para trascender la mirada estructuralista del Estado es abordarlo como fenómeno social concreto (Zemelman, 2006).¹⁴ Se trata de captar el movimiento de aquello que se nos presenta como cosa –Estado– mostrando las múltiples acciones de carácter social, a partir de las cuales hay relaciones que se van construyendo y otras que se van reconfigurando (Zemelman, 2005). Así el Estado es concebido como un terreno en disputa que se encuentra mediado por los conflictos propios de la “sociedad civil” (Gramsci, 1981). De allí que si bien para Gramsci el Estado en las sociedades capitalistas

¹⁴ Diferentes corrientes y tradiciones teóricas (liberalismo, marxismo, estructural funcionalismo, neoinstitucionalismo, etc.) han abonado a la reproducción de una mirada homogeneizante del Estado. Al hablar de sujeto, instrumento, aparato, institución, etc., y asignarle un destino o función “natural” y apriorística, ya sea que se lo considere como garante del interés general o en el extremo opuesto como un instrumento de dominación al servicio de las clases dominantes, se produce una reificación del Estado que impide ver las relaciones sociales que subyacen en esa cosificación.

es un Estado de clase, ya que “(...) Las instituciones del estado capitalista están organizadas para los fines de la libre competencia: no basta cambiar el personal para orientar en otro sentido su actividad” (1981:95), corresponde indagar cuáles son las formas concretas que adquiere el “carácter clasista” del Estado en las formaciones sociales concretas. Para ello propone el concepto de *Estado ampliado*, en el sentido de que es más que simple coerción y, al mismo tiempo, más que unificación de la clase dominante, ya que requiere el consenso de las clases subalternas. Así, el Estado no sólo unifica a la clase dominante sino que además le otorga “legitimidad” a la reproducción de las relaciones sociales. Por tanto, constituye el espacio donde se ejerce el monopolio de la violencia física y simbólica legítima (Bourdieu, 2014).

Asimismo consideramos que hay que incorporar el elemento más subjetivo o dinámico de la conformación de clase. En este sentido conforme Meikins Wood, la idea de Thompson “*presupone que las relaciones de producción distribuyen a las personas en situaciones de clase, que estas situaciones implican antagonismos esenciales y conflictos de intereses, y que por ello crean condiciones de lucha...Las formaciones de clase y el descubrimiento de la conciencia de clase surgen del proceso de lucha, a medida que las personas “experimentan” y “manejan” sus situaciones de clase*” (Meikins Wood, 2000:94:95).

Por tanto no todo reclamo, demanda o toma de posición política de un grupo puede adjudicarse a priori a su pertenencia de clase y menos atribuirle el significado de clase a un grupo que solo comparte una identidad. Es decir que la conformación histórica de las clases sociales se desarrolla a partir de elementos objetivos y subjetivos que se materializan en la lucha por el control de los recursos económicos, políticos y simbólicos (Adamovsky, 2015). Sin embargo, recuperando la historia de los actores sociales asociada a las diferentes formas de producción del espacio y a los modos de habitar podemos rastrear el componente de clase que influye en las tomas de posición política y en las prácticas espaciales de los distintos actores que participan a su vez en la conformación y orientación de las intervenciones estatales.

I.1.1.2. Determinaciones económicas y políticas de las intervenciones estatales

Con respecto a las características que asume la intervención estatal en la gestión de la producción de los valores de uso, Jaramillo (1988) considera que la misma está guiada principalmente por la lógica o racionalidad económica. Que si bien tiene un aspecto relacionado con la legitimación de la dominación “no se trata solamente de entidades con vocación meramente ideológica, sino que también, dentro de sus límites, son una guía

objetiva para la acción” (1988:24). Los organismos del Estado al estar insertos en la estructura económica capitalista no pueden escapar a las leyes del valor y aplican en su funcionamiento –con sus matices- normas que ha creado el capital privado para su funcionamiento como la contratación de fuerza de trabajo en el mercado laboral, control del personal, la compra mercantil de insumos, y la circulación de sus productos de acuerdo a pautas de mercado, etc.

Pero siguiendo con el planteo de Jaramillo cabe referir que estas acciones y sobre todo las intervenciones estatales indirectas sobre la producción y consumo de los bienes y servicios urbanos obedecen también a determinaciones políticas. Aunque cada capitalista individual considere necesario la creación de los valores de uso como condiciones generales para la acumulación generalmente -al menos como tendencia- intentará soportar la menor parte de sus costos y trasladarlos a otros agentes sociales capitalistas y no capitalistas. Esta tendencia a actuar de esa manera se explica por la lógica económica de minimizar costos y maximizar ganancias. Por tanto, la consecución de fondos necesarios para producir los valores de uso requiere que el Estado utilice mecanismos explícitos de coerción. Las decisiones relativas a qué mecanismos utilizar, de qué sectores provendrán los fondos (trabajadores o capitalistas), cuáles serán las magnitudes o proporciones de los fondos captados, etc., estarán condicionadas por la relación de fuerzas a nivel político. La generación de valores de uso encuentra un límite en la capacidad política y administrativa del Estado para acopiar los recursos necesarios para ello, que estará mediada tanto por la capacidad real de los capitales para destinar esos fondos como por la resistencia que presenten para evitar esa contribución. Este es el nudo de la contradicción de la urbanización capitalista y su resolución es política. Es principalmente en el Estado donde se da una pugna permanente por redistribuir las cargas de estos costos generales entre las clases fundamentales (trabajadoras y no trabajadoras), como entre fracciones y grupos al interior de las mismas.

El autor colombiano plantea que al menos como tendencia existe una jerarquización en la provisión estatal de estos valores de uso donde se atiende prioritariamente los que afectan directamente la producción de plusvalía, le siguen los bienes y servicios que sin participar de manera directa en la creación de valor están relacionados con procesos indispensables para la acumulación, después se atiende a los valores de uso necesarios para el consumo de plusvalía o de las clases dominantes, y por último aquellos ligados a la reproducción de la fuerza de trabajo. Esta jerarquización es transgredida

constantemente por la transformación en las relaciones de las fuerzas sociales, la lógica de cada uno de estos valores de uso, los distintos papeles sociales que desempeñan, etc. En el manejo de las contradicciones de las relaciones sociales capitalistas el Estado en términos generales debe garantizar la integración política de las clases dominadas -que Pradilla (1984) define como el plano de la dominación política-ideológica-. En ese plano la provisión de ciertos valores de uso en ciertos casos es manejada con criterios que responden a la legitimación a nivel general (obras que refuerzan el apoyo general de la ciudadanía a una administración política) como a nivel particular (creando grupos de apoyo político a determinados referentes o fuerzas políticas). Estas y otras cuestiones como la designación de personal no idóneo para las funciones en las entidades gubernamentales, nóminas excesivamente numerosas y poco calificadas en relación a la tarea que deben desempeñar, la burocratización, la corrupción, la discontinuidad en las políticas, etc. que son definidas en el lenguaje tecnocrático como “interferencia de la política sobre la administración”, para Jaramillo (1988) lejos de ser algo fortuito o irracional forman parte del Estado capitalista.

La confrontación entre las clases dominantes y las clases dominadas repercute en la acción estatal. En ocasiones la movilización de sectores populares fuerza a que el Estado deba suministrar valores de uso colectivo en detrimento de la racionalidad capitalista de sus acciones como productor directo del espacio urbano, o en otros casos exige que la acción técnica del Estado confronte de manera directa con las clases dominantes (como el aumento de impuestos para solventar obras). Además los organismos estatales tienen sus propias contradicciones en calidad de capitales individuales (como la contratación de la fuerza de trabajo asalariada, las tareas de organización y control frente a las reivindicaciones y movilizaciones contra la explotación, etc.).

Así vemos que las intervenciones estatales no son una mera respuesta “estructural”, sino que se desarrollan dentro de un conjunto de condiciones que operan como constricciones estructurales (el excedente de mano de obra en cada formación social, la existencia de prácticas no mercantiles de reproducción de la fuerza de trabajo, las luchas sociales entre el trabajo y el capital relativas a la reproducción de la fuerza de trabajo, las disputas entre diferentes fracciones del capital para no soportar los costos de los valores de uso complejo, la capacidad -económica y política- del Estado para desarrollar actividades y destinar recursos fiscales), pero que 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.

1.1.2. La política pública como proceso y las cuestiones socialmente problematizadas

El estudio de las políticas públicas como proceso social implica una lectura dinámica del Estado y permite analizar sus intervenciones de manera situada, esto es en el espacio que se conforma alrededor de las *cuestiones socialmente problematizadas* en donde participan distintos actores sociales, que movilizados por intereses diversos en cuanto al tema en consideración, desarrollan estrategias diferentes para hacer prevalecer sus posiciones en un marco de relaciones de poder asimétricas.

1.1.2.1. Cuestiones, entramados y actores en el gobierno de la ciudad

La categoría de *cuestión* –tal como la definen Oszlak y O'Donnell (1981)–, constituye un tema que ingresa en la agenda pública y es problematizado socialmente, en tanto que da lugar a un proceso en el que intervienen una multiplicidad de actores, con intereses diversos y en algunos casos contradictorios en relación a cómo debe resolverse esa problemática y con capacidades asimétricas para hacer prevalecer su posición. Esta categoría aporta en dos aspectos analíticos. Por un lado implica un descentramiento del ámbito institucional como lugar central –y “natural”– en donde se constituye y desarrolla la política, incorporando una esfera con contornos difusos que se estructura en torno al tema en debate. Por otro lado permite delimitar cuáles son los temas centrales de la política urbana en el ámbito espacio-temporal estudiado, en tanto que han sido debatidos por un conjunto de actores y se han constituido como problemáticas sociales.¹⁵

La idea de cuestión tiene puntos de contacto con la perspectiva constructivista de los *problemas sociales* que considera que los mismos no son producto únicamente de las condiciones objetivas de la sociedad sino que resultan de un proceso de definición colectiva donde en un momento determinado algunos fenómenos sociales se constituyen en causa de preocupación y pasan a ser considerados problemas sociales (Blumer 1971 en Frigerio, 1995:12). En este sentido, para que algo sea considerado un *problema público* es necesario que ciertos actores reconozcan su existencia y la definan en términos morales como situaciones negativas que causan algún daño o afectan a un

¹⁵ Ello permite diferenciar un reclamo individual motivado en la imposibilidad de acceder a la vivienda, la falta de cobertura de servicios públicos o su prestación deficitaria, etc., de los temas que ingresan y se instalan en la agenda pública y dan lugar al debate y la participación de múltiples actores individuales y colectivos. De esa manera logran traspasar la esfera individual y constituirse como problemáticas sociales.

número significativo de personas –carácter extendido-, que sus definiciones de la realidad social sean aceptadas por un público más amplio, y que se movilicen demandando a las autoridades públicas una modificación de la situación (Pereyra, 2013). 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 o arenas sociales que establecen determinados patrones de interacción. Así, uno de los ámbitos o arenas 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 -poder legislativo y ejecutivo- (Frigerio, 1995).

Siguiendo la idea de no incurrir en un enfoque “estadocéntrico”, que asocia lo político con las intervenciones de las autoridades públicas y asigna un lugar central –y casi exclusivo- al Estado en la definición de lo público y lo colectivo, incorporamos el concepto de *acción pública*. Ello requiere invertir el orden de indagación para reconocer cuáles son las principales formas de tratamiento de los problemas colectivos, que exceden el ámbito institucional y constituyen otras esferas en donde se define lo político, qué actores intervienen en dichos procesos y qué características tienen los mecanismos de resolución. Así, el concepto de *acción pública* implica un cambio de perspectiva que permite pensar “la manera en que una sociedad construye y califica sus problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos” (Thoenig, 1997: 28).

Esta mirada de la política pública como proceso social que da lugar a un entramado de actores público-privados ha tenido una alta recepción en los estudios urbanos sobre todo en los temas asociados a la *gestión urbana* como en el caso de los servicios públicos, su proceso de privatización y sus impactos territoriales (Brustein, 1988; Pérez, 1999; Hardoy y Schusterman, 1999; Azpiazu, Catenazzi, y Forcinito, 2004; Catenazzi, 2009; Isuani, 2010), los procesos de renovación urbana y los grandes proyectos urbanos (Rodríguez, Bañuelos y Mera, 2008; Cuenya, 2004), y con particular énfasis en la gobernabilidad o *governance* (Quintar, 2009; Pérez, 2014b).

Estos temas cobraron notoriedad, a partir de los cambios en la gestión urbana operados durante la *reestructuración neoliberal*,¹⁶ dando pie al desarrollo de las líneas de investigación mencionadas para abordar la relación entre actores públicos y privados en el régimen urbano y el gobierno de la ciudad. Algunos de estos trabajos incorporaron el concepto de “máquina de crecimiento” -acuñado por Molotch (1976)- o la *teoría del régimen urbano* de Stone (1989, 1993) para analizar esas articulaciones sociopolíticas o “coaliciones de gobierno” conformados por actores económicos y representantes políticos de los gobiernos locales para impulsar y orientar -mediante arreglos formales e informales- determinados cambios urbanos.¹⁷

En un intento de superación de las perspectivas pluralistas, que centraban el análisis en las decisiones políticas del gobierno local, y de las aproximaciones estructuralistas, que tomaban a los factores económicos como los únicos determinantes de la política local, la *teoría de los regímenes urbanos* trata de descifrar la complejidad de los mecanismos de construcción de las decisiones colectivas sobre el desarrollo urbano, identificando los actores determinantes y los motivos de su preponderancia, para comprender cómo los regímenes urbanos llegan a convertirse en estables (Díaz Orueta, 2010). Así se identifican cuatro tipos de regímenes urbanos: de mantenimiento, de desarrollo o crecimiento, progresivo de clase media y de promoción de los grupos desaventajados (Stone, 1993).

Teniendo en cuenta que esta perspectiva fue construida para analizar el gobierno de las ciudades norteamericanas, que tienen mayor autonomía política respecto del gobierno central que las latinoamericanas y disponen de otras herramientas para generar recursos propios por lo que se acentúa la relación con los capitalistas locales, tenemos ciertos reparos para su utilización en nuestro contexto debido al rol limitado de los gobiernos locales en las actividades económicas, el papel fundamental de los partidos políticos y la

¹⁶ Esta denominación se refiere a una nueva forma de inserción subordinada –económica, política y culturalmente– de los espacios nacionales de valorización a la dinámica del capital transnacionalizado iniciada en los años 70, que originó cambios cuantitativos y cualitativos en las lógicas de la dependencia económico-política y condujo a una novedosa (re)construcción de los territorios nacionales (Harvey, 2004). Más allá de la puesta en práctica de los programas neoliberales que devino en diferentes formas institucionales, jurídicas y políticas, de los *neoliberalismos realmente existentes* (Theodore, Peck y Brenner, 2009), existen algunos rasgos comunes, como las transformaciones socioespaciales impulsadas por el mercado y la constitución de nuevas modalidades de regulación institucional y de gestión estatal dirigidas a la mercantilización de bienes y servicios, que nos permiten hablar de cambios en el modo de gestión urbana denominados como *empresarialismo urbano* (Harvey, 1989).

¹⁷ El primero de ellos es utilizado por la literatura de los grandes proyectos urbanos (Cuenya, 2004, Rodríguez, Bañuelos y Mera, 2008) y la teoría del régimen urbano ha sido incorporada por algunas investigaciones actuales sobre la articulación entre las formas de producción del hábitat, las transformaciones territoriales y las políticas urbanas (Guevara, 2015).

dependencia de los municipios del nivel central o federal de gobierno (Pírez, 2014b). Si bien su uso se ha extendido a las ciudades europeas (Casellas, 2005; Díaz Orueta, 2010) y a nuestro contexto –como el trabajo de Guevara (2015)-, la idea de una coalición estable entre agentes públicos y actores económicos privados que establecen acuerdos relativamente estables mediante la conformación de una agenda que sobrevive a las administraciones formales y que proporcionan recursos institucionales –legitimidad política- y económicos para tomar decisiones y llevar adelante determinada orientación del gobierno urbano, no se ajusta a nuestro ámbito de estudio.

Sin presuponer esa estabilidad nuestra preocupación se centra en analizar cómo se construyen ciertas intervenciones estatales sobre las *cuestiones* problematizadas recuperando lo que sucede en esos diferentes ámbitos de discusión donde participan actores sociales, en relaciones de poder asimétricas, que conforman la política urbana. Para ello adoptamos el concepto de *sociedad política* para referirnos a la trama social que se configura en un lugar y momento específico y comprende a aparatos estatales de las tres escalas o niveles (nacional, provincial y municipal) y sus organizaciones y divisiones burocrático-administrativas (ejecutivos, legislativos y judiciales), organizaciones de las clases capitalistas como las asociaciones de industriales, comerciantes, o de bancos, organizaciones obreras, empresas o grupos económicos industriales, comerciales o inmobiliarios, partidos políticos, organizaciones sociales de base sectorial y territorial, organizaciones no gubernamentales, etc. (Pírez, 2014b). Esta trama de relaciones se pone en movimiento a partir de las estrategias de actores sociales, individuales y colectivos, que tratan de hacer valer sus intereses en las acciones que conforman las intervenciones estatales e influir sobre su *orientación*. Esta categoría alude al “sentido que adoptan los procesos sociales de producción de la ciudad...la definición del *qué* o *hacia dónde* se intentan conducir esos procesos” (Pírez, 2014b:529). Por tanto la orientación de la intervención política o la significación social de los procesos de configuración y funcionamiento urbano depende de este sistema de relaciones, que si bien se desarrolla en un marco de restricciones estructurales (con tendencia a la mercantilización), permite la introducción de modificaciones que tensionan y en algunos casos hacen “fracasar las tendencias intrínsecas de las instituciones de mercado” (Polanyi, 1997:213 en Pírez, 2014b:529). Es así que la capacidad de orientar los procesos de producción de la ciudad puede estar referida tanto al crecimiento económico o exclusión –mercantilización o

ciudad como bien de cambio- como a la distribución del producto social o inclusión – desmercantilización o ciudad como bien de uso-.

Por lo dicho no acordamos con las posiciones que consideran –y valoran positivamente– a la *gobernanza*¹⁸ como una nueva forma de gestión política y administrativa de la sociedad que en pos del desarrollo enfatiza la interacción entre las instituciones de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, a través de mecanismos de coordinación horizontal, entre múltiples actores públicos y privados, y vertical, entre los diferentes niveles de gobierno (Brugué, Gomà y Subirats, 2002). Desde esta mirada las demandas de los distintos actores que producen y habitan la ciudad pueden ser armonizadas sin mayores contradicciones en una nueva forma de gestión política y administrativa de la sociedad –governance– que sintetice e integre los diferentes intereses en pos del desarrollo local. Coincidimos con Pírez en que para estas perspectivas de la *governance* la ciudad no es concebida como objeto de disputa, y por tanto no se presta atención a “las contradicciones y los conflictos, y sus resoluciones con base en posiciones diferenciadas entre los actores que atañen fundamentalmente a la distribución de poder (y de riqueza)” (2014:528). Se hace foco en el método, entendido como prácticas y procedimientos dirigidos a una mejor cooperación entre los actores protagonistas de la escena urbana y se deja de lado la cuestión de los fines, esto es *qué* hacer con la ciudad, hacia *dónde* se quiere llevar o proyectar la ciudad, y por tanto cuál es la *orientación* de la política urbana.

1.1.3. El derecho como elemento constitutivo de las relaciones sociales de propiedad

La propiedad privada del suelo urbano y de lo construido sobre el mismo es uno de los elementos claves de la estructuración social del espacio urbano. Conforme Azuela (1989) los estudios sobre la propiedad han tenido problemas recurrentes en cuanto a la consideración del orden jurídico que la regula. De un lado se encuentra la perspectiva *jurídico-política* que coloca al derecho de propiedad por encima de las contingencias de la vida social, y si bien brinda una interpretación global de la institución no ofrece un método para explicar la dinámica de su desenvolvimiento histórico. Del otro lado, está la perspectiva *socioeconómica* que privilegia el análisis empírico de la realidad social y si bien aporta elementos para comprender la significación de la propiedad en situaciones

¹⁸ Para revisar las distintas significaciones que se le han dado al término gobernanza recomendamos el trabajo de Quintar (2009).

concretas suele decir poco de los aspectos jurídicos por considerarlos una apariencia del verdadero sustrato económico social.

Apartándonos de ambas miradas y enmarcados en una *perspectiva sociojurídica* que concibe al derecho como producto y productor de lo social, consideramos que tanto las normas que componen el régimen jurídico de la propiedad como el modo en que los actores sociales las incorporan a sus prácticas como marcos de referencia son aspectos determinantes de -y determinados por- las relaciones de propiedad. Para su abordaje analítico consideramos apropiado separar tres planos del fenómeno jurídico. El *contenido normativo* presente en determinados textos jurídicos (leyes, reglamentos, sentencias) que restringe o amplía la esfera de acción del propietario y de esa manera define el alcance del derecho de propiedad. Este plano produce la objetivación y generalización de situaciones jurídicas y tiene por función señalar las consecuencias jurídicas del conjunto de eventos que trata de regular. Las *formas discursivas* a través de las cuales se expresan los principios normativos contenidos en los textos jurídicos. Aquí se incluyen las categorías del discurso jurídico que se utilizan en los textos para referirse a los eventos regulados por el derecho, que por tratarse de prácticas sociales requieren la incorporación en dichas categorías de una visión del mundo o representación de la realidad social. Por último un tercer plano está conformado por la *influencia del derecho sobre las prácticas sociales*. Este plano sitúa el fenómeno jurídico en el terreno de la práctica social y busca dar cuenta de la percepción que tienen los actores sobre una norma, es decir en cómo se representan el problema en términos jurídicos, y qué condicionamientos tiene sobre sus prácticas sociales. La interiorización de las normas o la forma en que los actores experimentan lo jurídico se desarrolla en relación con otra multiplicidad de normas sociales que influyen sobre el sentido que adquiere el derecho en ese momento preciso.

En un registro más dinámico podemos decir que los dos primeros planos están relacionados en mayor medida con la *génesis* del derecho y el tercero con sus *efectos*. En este sentido, las normas jurídicas estatales (en su contenido y en su forma) son resultado de un proceso social en el que participan distintos actores sociales con intereses diversos en relación al objeto de discusión. En muchos casos la norma constituye una respuesta a una movilización social y obedece a una lógica política. Sin embargo el contenido normativo, por la generalización del derecho, alcanza a otros actores además de quienes se movilizaron. Lo que se generaliza y se objetiva es la situación jurídica de ciertos sujetos que quedan comprendidos en esa clasificación y pueden exigir al Estado el

cumplimiento de esos postulados normativos en la práctica social. Sin que por ello opere necesariamente una modificación en la situación práctica de las personas alcanzadas.

Estas pretensiones universalizantes inscriptas tanto en el contenido normativo como en el discurso jurídico se han sedimentado en lo que Fitzpatrick denomina “dimensión extraordinaria” del derecho y han dado lugar a la visión dogmática y formalista acuñada por el *positivismo jurídico*.¹⁹ Conforme el autor mencionado “La pretensión intrínseca del Estado de derecho es que el derecho tiene un poder trascendente capaz de abarcarlo todo. Bajo esta perspectiva, el derecho, en sus propios términos, no puede entonces ser limitado por los intereses de un poder fuera de sí mismo” (2011:31).

Sin embargo como el derecho necesita ser interpretado para su aplicación, es decir para producir *efectos* en las prácticas sociales, se abre otra dimensión relacional en la cual el fenómeno jurídico se constituye en su interacción con otras normas sociales. Más allá de lo infinito, de lo que el derecho podría ser y hacer, está siendo y haciendo algo específico en un contexto dado. Pensar al derecho desde esta dimensión permite ubicarlo en una diversidad de campos que tienen sus características específicas y sus límites que son usuales pero no invariables, es decir que están decididos pero no establecidos.

En los países latinoamericanos, como consecuencia de los procesos de colonización, se impuso una concepción civilista de la propiedad influenciada notoriamente por la tradición romano-germánica o sistema continental europeo²⁰ que genera dos obstáculos principales para su abordaje sociológico. El primero tiene que ver con la consideración de la propiedad como una *relación entre una persona y una cosa* que permanece en la esfera del individuo. Una perspectiva sociológica debe desnaturalizar el individualismo propio de

¹⁹ Esta corriente representa a quienes reducen el derecho a la norma jurídica estatal y consideran que el mismo es producto de un campo autónomo, cerrado en sí mismo, y que lo que sucede en su interior no tiene ninguna vinculación con otros ámbitos sociales. Asimismo priorizan los aspectos formales y la validez de las normas por sobre el contenido y la eficacia o efectos de las mismas considerando a la norma como un dogma, de allí su identificación como posición dogmática (Correas, 2002; Fucito, 2003). La identificación del derecho exclusivamente con la producción normativa estatal es un aspecto ligado al surgimiento y desarrollo del derecho –en sentido moderno– en el marco de los procesos de conformación de los Estados Nacionales de occidente donde se impuso el monopolio de la producción jurídica estatal y el desconocimiento y negación violenta de otras maneras de regular la vida social (Sousa Santos, 2009; Fitzpatrick, 2011).

²⁰ La definición jurídica de la institución en la mayoría de los países de la región reconoce como antecedente la formulación del art. 544 del Código Civil Francés de 1804 –más conocido como Código Napoleón– que está enmarcada en la visión político-ideológica liberal de la propiedad privada de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Dicho artículo definía a la propiedad como “el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, con tal que no se haga de ellas un uso prohibido por la ley o los reglamentos”. Más allá de que la formulación dejaba abierto el contenido normativo del derecho de propiedad a la regulación estatal la forma plasmada en el texto resaltó el carácter absoluto del mismo impregnando a dicha institución de la visión liberal. En nuestro país tanto la legislación anterior como la actual –art. 1970 del CCCN– establecieron que el aprovechamiento y uso de los bienes inmuebles –o su dominio– puede ser limitado por las normas administrativas. Sin embargo la significación como derecho absoluto e intocable parece imponerse socialmente sobre la posibilidad de su regulación.

la ideología liberal que subyace en esa definición y focalizarse en las relaciones sociales que se establecen entre el propietario y las otras personas -los no propietarios- que pueden ser legalmente excluidas del uso de la cosa en cuestión. El segundo obstáculo se relaciona con la definición unitaria de la propiedad que la identifica con las distintas actividades que puede desarrollar el propietario retomando los tres atributos provenientes del derecho romano de usar la cosa (utendi), usufructuarla o apropiarse de sus frutos (fruendi) y abusar de la misma (abutendi). En lugar de presuponer las actividades que potencialmente puede realizar el propietario la investigación empírica requiere indagar las particularidades que adquieren las distintas relaciones sociales de propiedad para luego establecer una formulación clara de los derechos que efectivamente se ejercitan en el funcionamiento cotidiano de la propiedad en distintas situaciones sociales.

Por tanto la propiedad privada debe ser entendida como una *relación social* cuyo elemento distintivo no es la relación persona-cosa, sino la capacidad de unos (los propietarios) de excluir a otros (los no propietarios) del uso o beneficio de un objeto. A su vez esa capacidad es reconocida y garantizada por el Estado como un derecho, por lo que su existencia no dispone de una justificación moral trascendente sino que obedece a relaciones políticas que le dan un contenido específico objetivado en ciertas normas pero que varía con el tiempo. Por último es necesario incluir los múltiples usos o actividades de consumo que se desarrollan sobre el objeto de propiedad ya que no es lo mismo cuando los actores adquieren la propiedad como un medio para garantizar el consumo de ciertos bienes, de otros casos en que la propiedad es adquirida para iniciar un proceso de acumulación.

Se trata de incorporar la dimensión jurídica a los tres ejes que han estructurado los estudios sociológicos, políticos y económicos de las relaciones de propiedad inmobiliaria. Que son, los *actores sociales* (propietarios y no propietarios) que intervienen en los procesos de producción y apropiación del espacio urbano, junto con las estrategias que llevan adelante para apropiarse del suelo urbano, sus condicionamientos de acuerdo a su inserción en las clases y grupos sociales sobre la capacidad de excluir de unos y la capacidad de resistir de otros, etc. La *naturaleza del objeto* o cosa en cuestión, dada la propia complejidad del espacio urbano y las diferentes actividades y rentas que soportan (actividades residenciales, comerciales, productivas, recreativas, etc.). Y el *proceso social* de urbanización dentro del cual se desenvuelven las relaciones de propiedad que como tendencia general produce transformaciones constantes en la estructura urbana y en la

estructura de rentas (expansión horizontal, crecimiento de las periferias, reconfiguración y cambios en los usos de las diferentes áreas de la ciudad, etc.).

I.1.3.1. La impronta normativa del urbanismo funcionalista desde una crítica sociojurídica
En las ciudades existe un conjunto de leyes, decretos y normas urbanísticas que regulan el fraccionamiento y las condiciones de apropiación y usos del suelo urbano y las posibilidades constructivas o de edificabilidad del espacio urbano que restringen o amplían la esfera de acción de los propietarios y redefinen el alcance del derecho de propiedad (normas de planeamiento, de construcción, infraestructura y equipamientos, etc.). Esta serie de instrumentos jurídicos definidos como *reglamentación o normativa urbana*, que en gran medida son dictados por el nivel estatal municipal, reconocen su origen en la conformación de las ciudades industriales durante la urbanización capitalista. Si bien pueden rastrearse instrumentos y dispositivos técnicos-urbanísticos en otras formas de organización social previas al capitalismo 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 sobre temas como edificación, vialidad, instalaciones urbanas, etc., está vinculado con los problemas sociales y espaciales que surgieron con el desarrollo de las ciudades industriales europeas entre los años 1830 y 1850. Frente al crecimiento vertiginoso de la población y su concentración en grandes aglomeraciones urbanas aparecieron nuevos problemas relacionados con la organización social (qué hacer con los residuos sanitarios para evitar enfermedades y epidemias, cómo organizar la localización de diferentes actividades -productivas, comerciales, residenciales, etc.) que demandaban la necesidad de planificar ese desorden urbano a través de regulaciones y acciones desarrolladas por las autoridades públicas locales bajo la forma de administraciones municipales (Benevolo, 1974).

Una preocupación no menor consistía en cómo resolver el problema de la vivienda de los obreros que se radicaban en las ciudades para incorporarse en las nacientes industrias. Una primera respuesta fue la construcción de casas por parte de grupos de especuladores -jerry builders- quienes con el único propósito de obtener grandes ganancias producían viviendas muy precarias y de dimensiones pequeñas cuyas condiciones de seguridad, higiene y habitabilidad eran realmente bajas.²¹ Asimismo como

²¹ Las condiciones de insalubridad en los edificios de vivienda obrera, los problemas de congestión y la falta de regulación de la explotación de los terrenos urbanos son temas abordados por Engels en su clásico libro *La situación de la clase obrera en Inglaterra* (1873).

consecuencia de una política aconsejada por Adam Smith a fines del siglo XVIII consistente en la venta por parte de los gobiernos del patrimonio nacional para saldar sus deudas, muchas áreas edificables fueron adquiridas por especuladores privados que impusieron a la ciudad su lógica (fuerte densidad de edificación, crecimiento en anillos concéntricos alrededor de los centros y lugares de trabajo, falta de espacios libres) que provocaban inconvenientes para el funcionamiento de la ciudad entendida como totalidad.²²

En ese contexto surgió el *urbanismo moderno* como campo disciplinar que concentró los debates y estudios acerca de cómo intervenir técnica y profesionalmente frente a la nueva realidad urbana y comenzó a forjarse la tradición teórica del *planeamiento o planificación urbana tradicional* 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 un funcionamiento “racional” de la ciudad. Esta perspectiva teórica –que mantiene cierta vigencia en algunos ámbitos académicos e institucionales del urbanismo– se basa principalmente en la creencia sobre la posibilidad de conducir mediante un “plan” el crecimiento y desarrollo ordenando de las ciudades. Más allá de las cuantiosas críticas que ha recibido esta perspectiva, que son abordadas en el capítulo segundo, 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 a través de las cuales se llevan a cabo los procesos de planificación urbana. 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

²² Estos “problemas” higiénico sanitarios generales y las condiciones de precariedad de las viviendas obreras que dieron origen al urbanismo moderno se replicaron en el período fundacional de La Plata. Pese a que dicha ciudad fue diagramada en los planos antes de su fundación con la intención de anticiparse a los mismos, a los pocos años de su fundación y por las necesidades económicas, políticas y sociales de la urbanización emergieron problemas de especulación en relación la producción de suelo y vivienda, condiciones de hacinamiento de las viviendas obreras, excepciones a las normas de edificación, entre otros. (Vallejo, 2015).

el bien común o interés general. Este aspecto del derecho se corresponde con la idea acuñada por Thompson (2010) de 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 asocia a las instituciones y personal de la clase dominante.

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 del *zoning*²³ 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 (campo jurídico) que tiene sus propias reglas y procedimientos –y “su propia lógica” (Thompson, 2010:281)- 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 circunscripto cuyo sentido resulta de la interacción con múltiples relaciones sociales. En este sentido la ley, como ideología, actúa como un conjunto de reglas y sanciones específicas que mantienen una relación activa y generalmente conflictiva con otras normas sociales (Thompson, 2010). Cabe recordar que “la significación práctica de la ley no se determina realmente sino dentro de la confrontación entre los diferentes cuerpos (magistrados, abogados, notarios, etc.) animados por intereses específicos divergentes. Estos cuerpos se encuentran a su vez divididos en grupos animados por intereses desiguales y muchas veces opuestos, en función especialmente de la posición que ocupan dentro de la jerarquía interna del cuerpo

²³ El zoning o zonificación como técnica de intervención urbana ha recibido numerosas críticas. En primer lugar su mirada físico-espacialista del territorio impide considerar la dinámica compleja de los procesos socioterritoriales que están atravesados por las disputas entre los actores sociales que participan en dichos procesos. Por lo que su modalidad de intervención principal consiste en dictar regulaciones excesivamente detalladas que diferencian zonas y usos del espacio urbano con la finalidad de orientar las acciones de los agentes privados que participan en la producción del espacio urbano sin considerar los marcos conflictivos en los que se desarrollan sus prácticas. Una segunda cuestión es que reduce el papel del Estado a la regulación normativa –rol pasivo- desconociendo otro tipo de intervenciones estatales que son esenciales para orientar el crecimiento y desarrollo urbano. Estos sesgos redundan en serias dificultades para las instancias de gestión urbana y profundizan el alejamiento entre la ciudad real y la ciudad plasmada en la zonificación.

y que corresponde siempre de manera bastante estrecha a la posición de su clientela dentro de la jerarquía social” (Bourdieu, 2000:168-169).

Conectada con esta crítica mencionamos una tercera que tiene que ver con el estatus jurídico del plan y los límites para su funcionamiento práctico. Como se trata de un instrumento destinado a orientar las acciones de los actores privados en el desarrollo urbano -bajo la presunción de que dicho proceso no es conflictivo- no constituye un dispositivo técnico-jurídico para la intervención estatal directa sobre la urbanización. Esta creencia en la posibilidad de estructurar los usos del espacio a partir de una lógica funcional plasmada en un texto normativo desconoce –o al menos le resta importancia- a las disputas y los conflictos por el uso y la apropiación del mismo que se desarrollan en las sociedades capitalistas. Por eso recuperando las ideas centrales de la escuela francesa de sociología urbana (Lefebvre, 1976; Castells, 1974; Topalov, 1979) consideramos importante recordar que las decisiones de planificación -tanto en el momento de sanción de las normas jurídicas como en el de su aplicación- están condicionadas por las correlaciones de fuerzas entre clases sociales, fracciones de clase y grupos sociales que se desarrollan en cada contexto específico (Poulantzas, 1979).

I.1.3.2. El orden urbano en la estructuración de los conflictos

Conforme nuestra perspectiva la *reglamentación urbana* constituye un aspecto de un proceso colectivo más amplio a partir del cual se van sedimentando las diferentes actividades o los procesos de consumo que puede soportar un área de la ciudad y que conforman una *estructura de asignación de usos del espacio construido* (Jaramillo, 2009). Desde esta mirada las decisiones relativas a la producción o utilización del espacio urbano no quedan libradas a la mera voluntad individual de un agente particular –sea el propietario de la tierra, el constructor del espacio construido o el usuario del mismo- ni dependen exclusivamente de lo estipulado por las normas jurídicas, o de la lógica económica general, sino que están influenciadas en una parte considerable por un *código* que es resultado de ese proceso colectivo y que contiene un eje de estructuración funcional y otro convencional (Jaramillo, 2009).

En un sentido similar Duhau y Giglia (2004:264) proponen el concepto de *orden urbano* para referirse al conjunto de normas formales y convencionales que regulan las prácticas relacionadas con los usos y las formas de apropiación –material y simbólica- de los espacios y bienes públicos y de uso colectivo de las ciudades. De allí que las regulaciones jurídicas relacionadas con la producción y apropiación del espacio urbano

constituyen solo una parte del carácter formal del orden urbano que es complementado por otro conjunto de normas jurídicas variadas –definidas por los autores mencionados como “orden reglamentario urbano”- donde se incluyen los reglamentos de tránsito, la regulación del transporte público, el uso del mobiliario urbano, el uso, cuidado y vigilancia de los parques, plazas y paseos que comúnmente es regulado en los códigos contravencionales, etc. A su vez, ese plano formal convive conflictivamente con otra serie de normas convencionales que conforman el orden urbano. De allí que las disputas por el uso y la apropiación del espacio urbano que en determinadas circunstancias adquieren la forma de conflictos directos o visibles responden de alguna manera a esta idea de orden urbano.

Sin plantear un “determinismo espacial” Duhau y Giglia (2004) consideran que existe una cierta correspondencia entre las formas de producción –y organización- del espacio, las prácticas de apropiación y uso de éste como espacio local, la morfología social del espacio habitado y la especificidad de los conflictos que surgen en los diferentes contextos urbanos. Por lo que la explicación de los *conflictos urbanos* no debe reducirse a cuestiones del orden cultural o socio-espacial, sino que deben ser analizados en el marco de un *orden urbano* específico que los contiene y al mismo tiempo propicia su desencadenamiento. Para su comprensión y explicación deben atenderse a las formas concretas en que se organiza el espacio en cuestión, las modalidades de expansión del mismo, el orden jurídico formal que conforma la reglamentación urbana y las prácticas de los actores que permiten develar la vigencia de otras normas y reglas convencionales que incluso pueden oponerse a las formales. De esa manera los conflictos son producto tanto de los “efectos espaciales” de los diferentes contextos urbanos como de las formas que adquieren en los mismos las relaciones entre los habitantes y con las autoridades por el uso del espacio urbano.

Este abordaje se distancia de la perspectiva de la “resolución de conflictos” (Susskind et. al., 1999) y sus diferentes versiones (mediación, negociación, conciliación, arbitraje, facilitación) que asumiendo una posición normativa respecto del conflicto tiene como único propósito resolverlo o solucionarlo en lugar de comprenderlo. Nuestra posición implica reconocer que el conflicto es inherente a las relaciones sociales, particularmente en las sociedades capitalistas, y su *productividad social* se relaciona con el modo en que los conflictos contribuyen a la formación y transformación del orden social. Por ello adoptamos una metodología similar a la desarrollada por el grupo de investigación que

coordina Patrice Melé “Conflits de proximité, dynamiques urbaines” (Confurb), para el análisis de los denominados “conflictos de proximidad”, que consiste en observar la productividad social (o sea los efectos sociales) de los conflictos en relación a la territorialización, la formación de espacios públicos y la actualización local del derecho (Azuela y Mussetta, 2009). La *territorialización* implica abordar el conjunto de relaciones sociales que se ponen en juego en torno al territorio que incluyen los cambios en las formas concretas de control territorial (derechos de propiedad, mecanismos de protección, poderes jurídicos de las instancias y niveles de gobierno) y en las representaciones sociales –o formas de apropiación simbólica- del mismo (Melé, 2006). La *formación de espacios públicos intermedios* se refiere a las transformaciones en los ámbitos de debate o deliberación pública en las que los conflictos son discutidos o socialmente procesados. Aquí se analizan las diferentes escalas y alcances de los espacios, los modos de presentar el conflicto en cada ámbito, las distintas formas de procesamiento del conflicto, las consecuencias sobre el futuro del mismo conflicto y de otros conflictos, etc. La *actualización local del derecho* se dirige a analizar cuáles son los efectos de la juridificación de los conflictos sociales en dos sentidos diferentes pero complementarios. Por un lado indaga la redefinición que se produce del conflicto cuando el mismo ingresa al campo jurídico y las particularidades que adquiere el debate en ese ámbito (Bourdieu, 2000). Por otro lado analiza los efectos que tiene la re-significación del conflicto -por haber transitado la esfera del derecho- en la sustanciación, redefinición y resolución parcial del mismo en las otras esferas o ámbitos. Aquí no interesa determinar qué es lo que debe ocurrir de acuerdo con la correcta interpretación de las normas –posición de los juristas- sino analizar que significa para los actores protagonistas directos del conflicto, como para quienes lo discuten en las otras esferas sociales, el haber recurrido al campo jurídico para resolverlo.

1.1.4. El suelo urbano como mercancía particular

En este apartado introducimos algunas consideraciones sobre el proceso de conformación del suelo urbano y el funcionamiento del mercado en el que se transan dichos bienes a través de la teoría de la renta del suelo urbano.²⁴

²⁴ Los principales elementos de esta teoría han sido sistematizados por Samuel Jaramillo (2009) en base a una adaptación de la teoría general de la renta de la tierra -desarrollada por Marx en el tomo III de “El Capital” (1973) para analizar principalmente la acumulación en la actividad agrícola- para explicar cómo se generan y apropian las rentas del suelo en el ámbito urbano.

A diferencia del suelo rural, donde la tierra adquiere un precio sin ser el resultado de un proceso productivo, el suelo urbano es producido socialmente y las actividades vinculadas con su acondicionamiento, subdivisión y provisión de infraestructura implican la inversión de una porción del excedente y del trabajo social disponible en un lugar y momento específico. La denominación “urbana” más allá de las discusiones desarrolladas en el urbanismo sobre que características debe reunir el suelo “urbanizado”, supone un consenso sobre ciertos atributos que se anexan al suelo en un proceso colectivo que permiten el desarrollo de un conjunto de bienes y servicios que son indispensables para las actividades urbanas –lo que se ha definido previamente como *valores de uso complejo* o *efectos útiles de aglomeración*- y que por tanto transforman en urbano al suelo. Incluso la normativa urbana a través de la mayor o menor exigencia en materia de infraestructura y servicios urbanos para la ocupación regular del suelo y su definición como suelo apto para actividades urbanas puede generar o inhibir el surgimiento de rentas.

Sin embargo queremos introducir algunos aspectos de la mercancía suelo urbano que lo asemejan a la tierra rural. Por un lado el suelo urbano constituye una mercancía particular cuyo precio no depende de su valor –porción del trabajo social destinado a producirlo-, sino que refleja una *renta* capitalizada.²⁵ Por otro lado, esos atributos que lo vuelven urbano y que fueron producidos colectivamente son apropiados por el agente individual que detenta la propiedad jurídica del mismo. De allí que, al igual que el propietario de tierra rural el dueño de un lote urbano puede apropiarse en forma privada del precio –que es la manifestación de la renta- sin haber participado en la producción del mismo. Por último, la relación que existe entre cada lote y su ubicación respecto del conjunto de actividades urbanas transforma al suelo urbano en una mercancía irreproducible, cuya oferta es a corto y mediano plazo inelástica, lo que produce un desacople estructural entre la oferta y la demanda (Ochoa y Morales Schechinger, 2008). El factor que vuelve única y distinguible una parcela de otra en el caso de la tierra rural está relacionado principalmente con sus condiciones de fertilidad y con la ubicación respecto de los mercados. Conforme Trivelli (1982) esa “fertilidad” en términos urbanos se expresa en la

²⁵ En este sentido la tierra rural no tiene valor, pero adquiere un precio como resultado de la existencia de la renta periódica. El precio se forma mediante el mecanismo de capitalización de la renta que se desprende de equiparar la posesión del terrateniente, un lote, a la posesión de un capital que en el sistema financiero brinda una tasa de interés similar a la percibida por el arrendamiento de la tierra. En el medio urbano la renta total de un lote está compuesta por rentas de diversa índole (primarias y secundarias) y se manifiesta con mayor frecuencia de manera capitalizada y no periódica, por lo que el precio de los lotes urbanos implica la capitalización conjunta de rentas de periodicidad diferente (Jaramillo, 2009). Lo que se intercambia mercantilmente en ambos casos -tierra rural y urbana- es el derecho a percibir renta.

disponibilidad de servicios, infraestructura y equipamientos urbanos, las posibilidades constructivas permitidas por las condiciones económicas y normativas, el uso potencial de cada área o zona, la composición socioeconómica del lugar y la accesibilidad en términos de costo/tiempo de transporte (Del Río, 2011).

I.1.4.1. La teoría de la renta y las dinámicas de los mercados de suelo

Como mencionamos anteriormente la existencia social de la tierra urbana está basada en la capacidad de proporcionar un lugar físico para desarrollar determinadas actividades urbanas que son históricas y por ende cambiantes. Jaramillo (2009) distingue entre dos tipos de articulaciones para referirse a las actividades relacionadas con el suelo urbano. Por un lado el proceso productivo por medio del cual el suelo se convierte en espacio construido implica una *articulación primaria* entre la tierra urbana y la actividad de la construcción que en las sociedades actuales se desarrolla principalmente bajo formas capitalistas. Sin embargo como el bien edificado queda sujeto al terreno durante toda su vida útil, lo que lo vuelve una mercancía físicamente inmóvil, la relación tierra-producto se extiende más allá del momento específico de la producción y permanece durante la circulación y el consumo. Estas relaciones del suelo con los procesos económicos a los cuales se liga el espacio construido en su momento de consumo se denominan *articulaciones secundarias*. En las sociedades capitalistas las tres actividades que constituyen los destinos más importantes del espacio construido son la industria, el comercio y la vivienda. Otro de los aspectos de la ligazón suelo-producto durante su consumo es que, como vimos en la sección I.1.3, la propiedad adquiere un papel adicional en el desarrollo de las ciudades capitalistas, ya que la apropiación privada mercantil del espacio construido presiona para que la propiedad jurídica de los terrenos también asuma un carácter privado y sea detentada por el mismo adquirente. De modo que el comprador del espacio construido detenta derechos exclusivos sobre el bien edificado y sobre el suelo que lo soporta.

Sin embargo como vimos en el primer apartado de este capítulo, esta tendencia hacia la apropiación privada del suelo urbano que se desarrolla en las sociedades capitalistas producto de los procesos de acumulación privados, entra en tensión con el carácter colectivo de la ciudad en tanto valor de uso complejo que permite la acumulación de capital en general y constituye la principal contradicción de la urbanización capitalista. Como dice Jaramillo “el triunfo completo del capital sería su derrota” (2009:97), ya que si la ciudad se transforma en una colección de procesos privados de acumulación se

destruirían los efectos útiles de aglomeración que permiten las condiciones generales de la acumulación de capital. Por ende existe un conjunto de terrenos no apropiables individualmente (que habitualmente son definidos como *terrenos públicos* o de *dominio público*) en los cuales se desarrollan actividades de tipo colectivo y de interacción o enlace con otras actividades cuyo rasgo principal es que los procesos de consumo sobre dicho espacio son incompatibles –parcialmente- con la mediación mercantil (como las calles, las vías, las plazas, los parques, etc.).

Como sucede con la tierra rural para que el propietario de tierra urbana pueda obtener un ingreso económico deducido de la ganancia capitalista debe operar una relación entre ganancia extraordinaria, escasez y propiedad privada. Conforme Jaramillo (2009) el propietario del suelo urbano, mercancía escasa e irreproducible para un agente individual, puede ceder a un promotor el acceso a dichas circunstancias no reproducibles a cambio de una parte de la ganancia extraordinaria. De este modo, para que la propiedad jurídica genere la posibilidad de percibir renta, es necesario que exista una ganancia extraordinaria. Ésta tiene lugar sólo si las condiciones irreproducibles de producción obstaculizan efectivamente la ampliación de las cantidades producidas de los bienes, es decir, si son escasas.²⁶

Por lo visto hasta aquí podemos decir que las distintas articulaciones –primaria y secundaria- constituyen diferentes fuentes de rentas. En la articulación primaria, donde el suelo es soporte de un proceso de construcción/edificación, las condiciones de *constructibilidad* y de *localización* son las fuentes de la renta diferencial de tipo I y las condiciones de *edificabilidad* son las fuentes de la renta diferencial de tipo II.²⁷ Una tercera fuente que completa la estructura de rentas de la articulación primaria es la *renta absoluta urbana* que deriva de las características del suelo urbano como mercancía escasa, de difícil reproducción y cuyo precio tiene una tendencia al alza. Por tanto sus propietarios jurídicos no estarán dispuestos a vender sus lotes para que sean edificados a menos de que se les pague una renta superior a la renta rural que reciben. Esta renta

²⁶ Además de una estructura de la oferta de tendencia inelástica debe existir una demanda con disponibilidad a pagar un precio mayor al costo de producción (Camagni, 2005). Esa demanda no es directa sino *derivada* del uso que se le pueda dar, en el sentido de que los demandantes requieren suelo para las actividades que pueden realizar en él y estarán dispuestos a competir en función de los beneficios que representen las mismas (Morales Schenchinger; 2005).

²⁷ Siguiendo a Jaramillo la *constructibilidad* está determinada por las condiciones geomorfológicas y topográficas de la tierra como la capacidad portante del suelo, la pendiente, su anegabilidad que afectan el proceso constructivo en cuanto a sus costos. Los diferenciales por *localización* en gran medida dependen de la dotación del lote de infraestructura, servicios y equipamientos urbanos -valores de uso complejo-. Y por condiciones de *edificabilidad* se refiere a la intensidad de capital aplicado al terreno que normalmente está asociado a la construcción en altura.

está presente en todos los terrenos urbanos y se la define como renta de monopolio generalizada.

Por otra parte los procesos de consumo del espacio construido que se expresan en diferentes actividades (que el urbanismo funcionalista ha denominado como teoría de los usos del suelo) y hemos definido como articulaciones secundarias dan lugar a las *rentas secundarias*. Así se generan la renta diferencial de comercio, ligada a la circulación de mercancías; la renta diferencial y de monopolio industrial, ligada a la producción de mercancías; y respecto a las actividades residenciales se distingue de acuerdo al sector social que utilice el espacio. Si son las prácticas habitacionales de las clases capitalistas, que para el funcionamiento del capital significa el consumo final de plusvalía, surge una renta de monopolio de segregación.²⁸ Si se trata del consumo de vivienda de las clases trabajadoras, que implica un aspecto de la reproducción de la fuerza de trabajo, surge una renta diferencial de vivienda.²⁹

Esta reflexión estructural sobre la formación de las rentas urbanas debe complementarse con una dimensión más dinámica del mercado de suelo que incide sobre las prácticas de los agentes y que se refiere a los diferentes movimientos y variaciones de los precios. Jaramillo distingue tres tipos: los *movimientos estructurales generales*, los *movimientos coyunturales generales* y los *movimientos estructurales particulares*. Los primeros se refieren fundamentalmente al crecimiento que tienen en el largo plazo los precios del conjunto de los terrenos de una ciudad y que responden a aspectos estructurales de la economía capitalista (la tendencia decreciente de la tasa de ganancia, la disminución general de los precios individuales de las otras mercancías como producto del avance de las fuerzas productivas -y el aumento de productividad- que genera un mayor poder de compra a partir del precio del suelo, y que en el plano de la industria de la construcción generan un aumento de la relación entre el precio del terreno y el precio del espacio

²⁸ Con este concepto Jaramillo se refiere a una práctica instituida en las sociedades capitalistas que tiene que ver con una especie de impuesto privado que pagan ciertas fracciones de las clases capitalistas, que también comprende a los sectores de mayores ingresos económicos dentro de las clases trabajadoras, por localizar su residencia en un sector de la ciudad que es inalcanzable económicamente para otros sectores sociales, y que por tanto opera como un elemento de identificación de su ubicación en la escala social. Esta pauta de consumo, que funciona como una muestra de la pertenencia social a las capas sociales más elevadas, se extiende al conjunto de la sociedad de tal manera que se establece un escalonamiento en la segregación socioespacial de acuerdo a los ingresos de los diferentes sectores.

²⁹ Al emplear esta clasificación esquemática Jaramillo (2009) nos advierte de que la estructura de clases en una sociedad concreta es mucho más compleja que la dicotomía clases trabajadoras-clases no trabajadoras, y que los comportamientos relacionados con la segregación socioespacial no se restringen a las clases capitalistas. Sin embargo su utilización analítica permite mostrar el fenómeno con mayor claridad y que si bien no es exclusivo de estos sectores sociales si se da en mayor proporción que en las prácticas de las otras clases.

construido, y el crecimiento de las rentas producto del aumento de la demanda del edificaciones). Los segundos *-movimientos coyunturales generales-* remiten a oscilaciones coyunturales en una economía determinada que impactan sobre los precios del suelo (oscilaciones de la construcción, del mercado financiero, de la tasa de ganancia, entre otras). Por último están los *movimientos estructurales particulares* que constituyen aquellos cambios repentinos en los precios que se concentran en ciertos lotes en un determinado momento, durante el cual el crecimiento se acelera por un tiempo limitado para retomar luego la dinámica del resto. Pese a su focalización no son coyunturales, ya que se trata de manifestaciones de la dinámica general *-normal y continua-* de la estructura de precios que ocurren todo el tiempo pero en diferentes zonas de la ciudad afectando temporalmente unos terrenos y luego a otros. Este tipo de movimientos tienen una relevancia particular para esta tesis porque son los que en mayor medida reconocen a la acción estatal como uno de sus determinantes más directos. Una de las causas principales de estos movimientos son los *cambios en los usos del suelo* que se dan generalmente en contextos de crecimiento físico de las ciudades y producen un reacomodamiento de la división técnica y social del espacio urbano. A partir de estas transformaciones se genera un reordenamiento en las rentas secundarias potenciales que soportan determinados lotes, haciendo surgir en los mismos una renta de mayor jerarquía y más elevada. Puede ocurrir excepcionalmente que los cambios sean descendentes pero lo más común es que los nuevos destinos se asocien a un cambio positivo en los precios. Un caso típico es cuando a partir de la expansión de una zona comercial por sobre una zona residencial, los terrenos que son incorporados pasan de soportar una renta diferencial de vivienda a una renta diferencial de comercio. Otro ejemplo que cobra notoriedad para esta tesis y que se aborda particularmente en el capítulo tercero se da cuando ciertos terrenos rurales son absorbidos por la ciudad y pasan a soportar una renta urbana.

Otra de las causas o determinantes está relacionada con los *cambios en la densificación* del espacio urbano. Cuando se intensifica la densidad constructiva de un terreno, a partir de la posibilidad de iniciar un proceso de construcción/edificación que implique una mayor densificación *-sobre todo con construcciones en altura-* los aumentos en el precio del espacio construido repercuten en un aumento de la renta primaria diferencial tipo II. Este caso también es importante para esta tesis y se aborda parcialmente en el capítulo segundo.

Así vemos que el Estado a través de la reglamentación urbana tiene un rol importante en la conformación de la estructura de rentas de las ciudades. La clasificación de determinadas áreas de la ciudad como rurales o urbanas, la definición de usos y actividades permitidas y prohibidas en diferentes zonas de la ciudad –zonificación- y la delimitación de las capacidades constructivas mediante los indicadores urbanísticos (FOS, FOT, densidad) y la determinación de los niveles máximos de construcción en altura pueden generar cambios en las articulaciones primarias y secundarias, y consecuentemente en las rentas. Sin embargo estas prescripciones técnico-jurídicas referidas tanto al proceso de construcción/edificación como al proceso de consumo del espacio construido permanecen en el plano normativo y para que modifiquen la estructura de rentas deben ser acompañadas por los cambios efectivos de la demanda en el mercado. Conforme Jaramillo “el efecto de crecimiento de precio del suelo se da solamente cuando la nueva Edificabilidad Normativa que se autoriza es igual o menor que la Edificabilidad Económica” (2009:313).³⁰ Asimismo existen otras acciones estatales que pueden modificar las rentas y los precios del suelo como las inversiones en infraestructura urbana (vialidad, espacio público, redes de servicio, etc.), la imposición de gravámenes sobre los terrenos urbanos, y las acciones estatales como agente inmobiliario, que forman parte de las modalidades de intervención sobre el mercado de suelo urbano pero que no son analizadas de manera exhaustiva en esta tesis.³¹

Sin embargo, más allá de que la acción estatal a través de las diferentes vías señaladas pueda agudizar o contrarrestar estos movimientos, dilatándolos en el tiempo o desplazándolos en el espacio, los mismos son resultado de mecanismos que el mercado genera por sí solo, o mejor dicho de diferentes operaciones y prácticas realizadas por los agentes mercantiles que participan de este campo de batalla propio de las ciudades capitalistas. Acordamos con Jaramillo en que “El mercado inmobiliario es un lugar de

³⁰ El concepto de *edificabilidad normativa* es utilizado por Jaramillo (2009) para referirse al máximo autorizado en el índice de construcción que deriva de múltiples regulaciones como los límites en la cantidad de área construida que puede producirse en un terreno (FOS y FOT), topes en la altura de los inmuebles, exigencias de retrocesos de los edificios con respecto al límite de los lotes (retiros de la línea municipal), límites en el número de unidades de habitación, etc. La *edificabilidad económica* es el máximo en el índice de construcción que arroja el mercado.

³¹ Un abordaje completo de este tipo de intervenciones se encuentra en el capítulo 8 “El Estado y el mercado de suelo urbano”, 273-349, de la obra de Jaramillo citada. Por otra parte hay una serie de acciones estatales que sin estar dirigidas directamente al mercado de suelo pueden repercutir en los movimientos coyunturales generales que mencionaremos según el caso (políticas de financiamiento o incentivo a la construcción, regulaciones del mercado financiero y cambios en la política cambiaria que repercuten en la compra de inmuebles como colocación de ahorro o inversión financiera, etc.)

combate en el que se enfrentan sujetos de muy distinta naturaleza y en el que se imponen los más fuertes” (2009:223).

Como los precios del suelo aumentan –al menos como tendencia general- con el paso del tiempo, y en ciertos momentos esos cambios se presentan de manera más brusca, los agentes mercantiles procuran apoderarse de esos incrementos que significan porciones de valor. De allí que las características del mercado de suelo convierten a este tipo de comportamientos en una práctica habitual y esperable que es denominada *especulación urbana*. Esta práctica consistente en la compra de ciertos terrenos cuyos precios son bajos y la venta posterior a un precio más caro para apropiarse de la diferencia, reconoce como elemento central el tiempo de espera necesario para que se produzca el aumento del precio.

Sin embargo la especulación no es una práctica homogénea y varía según el tipo de agentes que la realizan. Así cuando el propietario jurídico de un inmueble es un usuario final y prioriza el valor de uso por sobre el valor de cambio, la valorización del inmueble por el transcurso del tiempo genera procesos de *protoespeculación*. En estos casos el propietario no actúa como un agente especializado en capturar estos incrementos de precios, sino que lo adquiere para utilizarlo con fines preferentemente residenciales y se beneficia con el aumento del precio a partir del paso del tiempo. Pero teniendo en cuenta las particularidades de estos bienes al momento de adquirirlos también está presente una lógica pecuniaria, ya que además de un bien de consumo la vivienda actúa como un bien de inversión. Por tanto aparecen superpuestas las lógicas de valor de uso y valor de cambio condicionando en gran medida las decisiones de consumo que muchas veces se dilatan o aceleran frente a las expectativas de cambios en los precios. Para muchas familias la inversión en su propia vivienda constituye una de las pocas opciones de ahorro. Pero también se incluye en la protoespeculación a quienes compran terrenos o inmuebles como una inversión comparable a la colocación de ahorros en opciones financieras pasivas para defenderse de la inflación u obtener algún retorno y que también en algunos casos los destinan a alquilar para obtener una renta.

El caso de la *especulación pasiva* es el que comprende a los agentes que realizan estas operaciones de compra y venta de manera permanente obteniendo rendimientos similares o mayores a la tasa de ganancia general. Actúan como capitalistas asimilándose el precio inicial a una “inversión” o “capital”, la diferencia que obtienen con la venta a la “ganancia”, y el tiempo de espera al “período de rotación” de capital en la operación. Para que los

beneficios alcancen la ganancia media es necesario que se den incrementos mayores a los de la tendencia general como en los movimientos coyunturales generales y estructurales particulares. Como el agente especulador no controla ninguno de los determinantes de las mutaciones en los precios se vuelve fundamental el conocimiento intuitivo que pueda tener -en base a la experiencia- de los mecanismos de funcionamiento y transformación del sistema urbano. A su vez es muy importante el acceso anticipado a cierta información relativa a operaciones que modifican los precios del suelo como la realización futura de ciertas inversiones públicas o privadas en determinadas áreas de la ciudad, el cambio de la reglamentación urbana, etc., para sacar ventaja sobre posibles competidores y sobre los propietarios de los terrenos. Para ello es clave las conexiones con los funcionarios estatales del nivel local con el doble objetivo de conocer de antemano la localización de las grandes inversiones públicas o privadas y los cambios de la normativa y adelantarse en la compra de terrenos, como la posibilidad de ejercer presión para direccionar dichas obras o los cambios normativos para que favorezcan sus propiedades. Esta dependencia de su intuición y de la información sobre las acciones estatales la transforman en una inversión de riesgo.

Por último está la *especulación inductiva*, donde el agente es un gran promotor inmobiliario y como tal tiene mayor capacidad para manipular el texto urbano a través de su poder de inversión e incidir sobre los cambios de usos del suelo y el surgimiento de rentas más elevadas. A diferencia de la especulación pasiva en estos casos la captura del incremento del precio del suelo es menos nítida porque el agente realiza un acto productivo y vende espacio construido. Sin embargo la sobreganancia capturada no tiene relación con el monto invertido, como sucede en otros procesos productivos que agregan valor, sino que responde a los cambios en las pautas colectivas de utilización del espacio y su impacto sobre la estructura de rentas de un área que excede los terrenos construidos en la operación.

Pese a la importancia que tiene la estructura de rentas y precios de la tierra urbana sobre la lógica espacial de las actividades, consideramos que sería erróneo afirmar que “los precios determinan los usos” y que esta dimensión estructural-económica debe complementarse con un análisis histórico situado que incorpore otras dimensiones para dar cuenta de las prácticas sociales. Ya que las prácticas espaciales dependen de la *estructura de asignación de usos del espacio construido* (Jaramillo, 2009) que es producto de un proceso colectivo a partir del cual se van sedimentando las diferentes actividades o

los procesos de consumo que puede soportar un área de la ciudad. Desde esta mirada las decisiones relativas a la producción o consumo del espacio urbano no quedan libradas a la mera voluntad individual de un agente particular –sea el propietario de la tierra, el constructor del espacio construido o el usuario del mismo- sino que están influenciadas en una parte considerable por un *código* que es resultado de ese proceso colectivo y que contiene un eje de estructuración funcional y otro convencional (Jaramillo, 2009). De esta manera la imbricación de actividades y prácticas en el espacio urbano dependen tanto de los determinantes técnico-funcionales –o económicos- como de convenciones que se van forjando en un proceso colectivo que sedimenta prácticas y representaciones acerca de la producción y apropiación del espacio.

1.1.5. Enfoques latinoamericanos para pensar la intervención estatal en la ciudad

1.1.5.1. Tras la búsqueda de la desmercantilización estatal

Frente al despliegue que adquirió este fenómeno en Europa, consideramos que los aportes de la *escuela francesa de sociología urbana* desarrollados por autores europeos para comprender y explicar la fuerte intervención estatal en los temas urbanos que se venía desarrollando durante el capitalismo de posguerra³² en algunos países centrales de dicho continente, principalmente en Francia, deben ser resignificados a partir de las características que adquirió el proceso de urbanización en las países de capitalismo dependiente y particularmente en los países de América Latina.³³

Recordemos que las contradicciones de la mercantilización de la fuerza de trabajo y del suelo urbano en esos países generaron procesos de desmercantilización predominantemente estatal de algunos componentes de la reproducción de la fuerza de trabajo y de la población en general, entre ellos los bienes y servicios urbanos, que incluyeron una cierta redistribución del ingreso (Pírez, 2015).³⁴ Esas formas estatales que

³² El capitalismo de posguerra o el modo de desarrollo de posguerra alude a una época de gran expansión del capital –“las años dorados”- desarrollada entre mediados de las décadas del 40 y del 70 del siglo pasado donde los Estados Nacionales se constituyeron en los principales espacios de valorización/acumulación, a partir de la dinámica adquirida por la producción industrial en los procesos de acumulación a escala global. Ello permitió a los países centrales alcanzar condiciones de pleno empleo, aumento de la productividad y altos índices de crecimiento económico durante todo el período (Harvey, 2007).

³³ Inclusive con la crisis del modelo de Estado de Bienestar y la reestructuración de la economía capitalista en los años 70, se produjo un retroceso de los sindicatos, los movimientos sociales urbanos y las políticas urbanas llevadas adelante por el partido comunista francés en el gobierno, lo que generó una crisis política e institucional de la propia escuela (Pradilla Cobos, 1984; Topalov, 1989; Cravino, 2009). Ello da cuenta de los reparos que hay que tener para su utilización en un contexto diferente como es el latinoamericano de principios del siglo XXI.

³⁴ Las modalidades principales de esa desmercantilización consistieron en la exclusión de algunas actividades económicas de las relaciones de acumulación a partir de la gestión estatal de distintos servicios públicos, que

presuponían la capacidad por parte del Estado de controlar (de modo parcial y contradictorio) las relaciones privadas de intercambio para garantizar cierto bienestar de la población fueron definidas por parte de la literatura como el modelo del Estado de Bienestar (Offe, 1990; Esping-Andersen, 1993).

Compartimos las críticas formuladas por distintos autores latinoamericanos a la escuela francesa (Pradilla Cobos, 1984; Azuela y Duhau, 1987) en cuanto a que la intervención masiva del Estado es pensada de manera lineal, en continuo avance y libre de retrocesos y contradicciones. Y, además, se invisibiliza la permanencia y el desarrollo de un importante sector capitalista privado en la producción, intercambio y distribución de los bienes y servicios urbanos, su relación -desigual y combinada- con las empresas estatales, y la persistencia de formas de producción no estrictamente capitalistas de estos valores de uso que en América Latina mantienen una presencia significativa (Pradilla Cobos, 1984).

En esta región la urbanización no coincidió con la industrialización sino que fue el resultado de la inserción de estas sociedades en la división internacional del trabajo como exportadoras de alimentos, materias primas e insumos para la industrialización europea lo que configuró un proceso de *urbanización inversa* (Pírez, 2015). Asimismo la debilidad estructural del Estado, producto de su precariedad fiscal, hizo que la intervención estatal en la producción del espacio urbano por medio de la forma promocional pública nunca fuera predominante, sino que fueron otras formas de producción mercantiles simples y de autoconstrucción (Jaramillo, 2012a; Pradilla Cobos, 2013) o producción popular del hábitat (Connolly, 2013) las que tuvieron un papel principal en el desarrollo de las ciudades latinoamericanas.

No se resta importancia a las políticas de financiamiento estatal dirigidas a facilitar el acceso a la vivienda y los servicios urbanos de parte de la población por medio de la disminución de los costos de la producción mercantil o del aumento de la solvencia de los consumidores –que Pírez (2015) define como desmercantilización estatal de la producción y el consumo- que se aplicaron en la mayoría de los países de la región, pero como se verá estas políticas estuvieron lejos de asumir un carácter estructurante en nuestras

al no incluir la ganancia produjeron una transferencia a los consumidores e indirectamente a los capitalistas que pagan salarios (desmercantilización de la producción). La otra modalidad fue la captación fiscal de recursos desde los ingresos sociales (renta, ganancia o salario) aplicándolos a incrementar las capacidades de consumo de los grupos insolventes y el acceso a ciertos bienes, que también de manera indirecta contribuye a disminuir el costo de la fuerza de trabajo beneficiando al capital (desmercantilización del consumo) (Pírez, 2015).

ciudades.³⁵ En el apartado siguiente analizamos con mayor detenimiento las particularidades que asumió el proceso de urbanización en la región latinoamericana y las especificidades de las intervenciones estatales sobre el mismo.

I.1.5.2. Urbanización temprana, acumulación tardía y heterogeneidad estructural de las formas de producción

Los primeros trabajos sobre la “urbanización latinoamericana”, remiten al crecimiento intenso de grandes ciudades que se dio a partir de los años 30 del siglo XX y particularmente después de la Segunda Guerra Mundial. Período a partir del cual se generó un aumento considerable de la población³⁶ y la emergencia de problemas económicos, políticos, sociales y habitacionales, que fueron abordados y explicados por la *teoría de la marginalidad* bajo el nombre de la “cuestión social”. Para esta perspectiva teórica los motivos por los cuales un porcentaje importante de la población permanecía en situación de pobreza y no podía “integrarse” a la vida moderna de las ciudades y gozar de sus beneficios eran de índole cultural. La explicación giraba en torno a que la población rural no podía superar las barreras culturales para adaptarse a la vida moderna y por tanto permanecía marginada. De allí que el pasaje de la vida rural a la vida urbana, visto como una etapa natural del desarrollo evolutivo hacia la sociedad industrial, había quedado trunco en estas regiones.

Como respuesta a la teoría de la marginalidad y sus explicaciones culturalistas surgió la *urbanización dependiente* vinculada a la teoría de la dependencia de cuño cepalino. Para esta perspectiva los problemas relacionados con el crecimiento de las grandes ciudades latinoamericanas se explican por la situación de dependencia de esta región respecto a los países centrales, que a su vez se repite al interior de cada país periférico. Esa relación de dependencia reconoce tres fases o momentos. La primera fase colonial donde la estructura espacial se ordena para facilitar la apropiación y succión del excedente por parte de los imperios español y portugués. La segunda fase semicolonial en donde la región se inserta en el mercado mundial a partir de la producción y exportación de materias primas a cambio de manufacturas que son provistas por los países centrales bajo relaciones de intercambio desiguales. La tercera fase de industrialización sustitutiva de importaciones –o neocolonial- en la que los capitales monopolistas de los países

³⁵ Una reconstrucción histórica de las principales formas de intervención estatal en la producción de la ciudad en los países latinoamericanos puede verse en Pradilla Cobos (1983), Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner (2006), Abramo (2009), Pérez (2013).

³⁶ Conforme Pradilla (1983) el éxodo de la población rural hacia las ciudades durante esos años se debió principalmente a la descomposición de la economía agraria latinoamericana.

centrales invierten en el sector industrial de los países periféricos orientado hacia el mercado interno. Las grandes empresas internacionales controlan la economía local e introducen distorsiones en la urbanización producto de la modernización en el sector rural, y el consecuente éxodo poblacional hacia las ciudades, que produce un desfasaje entre crecimiento industrial y de las ciudades. Los problemas de la hiperurbanización, la macrocefalia urbana, la “informalidad” urbana, etc., desde esta perspectiva son producto de la penetración y expansión de la economía global bajo la forma de producción agrícola para la exportación facilitada por la inserción subordinada de los países en la economía internacional frente al capital imperialista. Por tanto la solución de los mismos amerita romper con esa relación de subordinación mediante la industrialización nacional (Castells, 1973; Quijano, 1977).

No obstante, Singer (1979) introduce algunas críticas a la urbanización dependiente. Considera que los problemas urbanos de las ciudades latinoamericanas se explican en mayor medida por la penetración y expansión de las relaciones capitalistas en diferentes aspectos de estas formaciones sociales y no exclusivamente por su posición de dependencia respecto de los países centrales. Así el éxodo rural es una consecuencia de la reestructuración social y económica que se da en el campo a partir de la introducción de las relaciones capitalistas. Y el crecimiento de las aglomeraciones o fenómeno de metropolización resulta del libre funcionamiento del mercado. Por lo que estos problemas no pueden solucionarse a través del desarrollo de la industria nacional.

Haciéndose eco de estas críticas Jaramillo (2012b) proporciona un marco teórico analítico para abordar los aspectos o rasgos comunes de la urbanización en los países de América Latina sin desconocer las diferencias entre las realidades nacionales. Considera que el lugar subordinado que ocupan los países latinoamericanos en la fase monopolista avanzada del capitalismo mundial genera estructuras espaciales diferentes a las que se dieron en los países de desarrollo capitalista clásico -como la ciudad industrial del capitalismo concurrencial- y también a las configuraciones actuales que asume la “región metropolitana” en los países centrales.

De allí que hay algunos rasgos comunes a la urbanización latinoamericana que están conectados con los procesos de acumulación tardía que se desarrollaron en una relación subordinada de estos países en el plano internacional con una importante transferencia de parte del excedente a dichas economías centrales y un desarrollo limitado de las fuerzas productivas (Pírez, 2015). Entre ellos podemos mencionar el lento crecimiento

económico frente al acelerado crecimiento poblacional, que produce un desequilibrio estructural en el mercado de la fuerza de trabajo y se traduce en un nivel muy bajo de los salarios y en un alto nivel de desempleo. Asimismo la falta de solvencia económica de un porcentaje importante de la población para acceder mercantilmente a muchos bienes y servicios producidos de manera capitalista, genera la persistencia y difusión de actividades no capitalistas que buscan reducir el peso monetario del consumo y asegurar la reproducción social.

Esas necesidades no pudieron ser cubiertas satisfactoriamente por los aparatos estatales que frente a la debilidad estructural para garantizar las condiciones generales de la acumulación direccionaron los escasos recursos para crear “valores de uso directamente ligados a la acumulación de capital, y en particular a la producción de mercancías, en detrimento de aquellos ligados con el consumo y, especialmente, con la reconstitución de las capas populares (Jaramillo, 1988:28).

Ello no quita que entre los años 40 y 80 del siglo XX haya habido intervenciones del Estado destinadas a garantizar a los sectores trabajadores y a la población no incluida en relaciones salariales cierto nivel en las condiciones materiales de subsistencia respondiendo tanto a las necesidades de la acumulación económica como de la legitimación política (Pradilla, 2009; Yujnosky, 1984; Bonduki, 2011). Una de las modalidades más utilizadas fue la transferencia de recursos monetarios a los adquirentes para que pudieran acceder mercantilmente a la urbanización, a través de subsidios otorgados por bancos hipotecarios (públicos o privados) o utilizando fondos específicos (Pírez, 2015). Pero debido a los recursos económicos limitados de los Estados, los programas no eran a fondo perdido sino que se implementaron como operaciones inmobiliarias que consistían en la adquisición mercantil apoyada por préstamos hipotecarios de largo plazo. Tanto el precio de la vivienda como el préstamo eran subsidiados pero se buscaba recuperar parte de los fondos invertidos. Esta operatoria excluía a los sectores populares con ingresos más bajos o a quienes no tenían ingresos estables que garantizaran el pago de la cuota periódica de amortización hipotecaria (Pradilla, 1983; Pereira, 2004; Jaramillo, 2012b).

Si bien las mismas produjeron cierta “democratización del bienestar” (Torre y Pastoriza, 2002) al tratarse de operaciones que se realizaron en el mercado inmobiliario favorecieron la valorización de los capitales individuales aplicados a la producción de los diferentes

componentes de la urbanización y no lograron disminuir significativamente la exclusión mercantil e institucionalizar una situación de “estado de bienestar” (Pérez, 2015).

De esa manera se fue consolidando la presencia de ciertas actividades económicas no capitalistas en la reproducción social definidas por parte de la literatura como la economía informal y que en lo específicamente urbano fue rotulado como el fenómeno de la “informalidad urbana” o “urbanización informal”. Pero tal como nos dice Jaramillo (2012b) la presencia de sectores que operan con una lógica no capitalista no se debe a una anomalía sino que obedece a una *heterogeneidad estructural* del capitalismo que se desarrolla a partir de la convivencia y competencia en una misma estructura mercantil de actividades capitalistas y mercantiles simples. Si bien esta situación se presenta en todas las formaciones sociales capitalistas, en los países periféricos las formas mercantiles simples y de autosuministro adquieren mayor peso específico.

Para interpretar esa heterogeneidad es clave introducir el momento del *consumo* de los bienes producidos de manera capitalista y no capitalista por parte de la diversidad de agentes dentro de las sociedades contemporáneas (empresarios capitalistas, trabajadores asalariados, agentes mercantiles simples, etc.). Ya que incluso los agentes económicos más adaptados a la lógica capitalista incluyen en sus consumos bienes y servicios autosuministrados, otros producidos por agentes mercantiles simples y otros por agentes capitalistas. Al rechazar las explicaciones basadas en motivos culturales o jurídicos, el autor citado plantea la hipótesis de que en los países periféricos, algunos aspectos de las condiciones de producción general de mercancías hacen que la producción capitalista no alcance niveles de productividad relativa suficiente para hacer inviable las formas de producción mercantil simple y se vea obligada a compartir parte del espacio económico con estas actividades productivas. Y sostiene que esa coexistencia lejos de obedecer al cálculo de los agentes capitalistas -quienes se beneficiarían del mantenimiento de actividades no capitalistas en algunos sectores- emerge de las relaciones de competencia con las otras formas de producción no capitalistas y de la capacidad de los agentes mercantiles simples para resistir la expansión de los primeros (Jaramillo, 2012b). Por ello, la permanencia de relaciones no capitalistas en la producción de la ciudad no son sintomáticas de un atraso en el sector de la industria de la construcción sino que constituyen “un rasgo de la modernización de las relaciones capitalistas en la producción del espacio en América Latina” (Pereira, 2015:17).

En otras palabras, la heterogeneidad estructural puede ser leída en clave urbana-residencial en tanto que junto a la producción propiamente capitalista del espacio construido³⁷ se establecen una pluralidad de “formas de producción no capitalistas” como la construcción por encargo, la producción estatal directa y la autoconstrucción (Jaramillo 1981). La *construcción por encargo*, es aquella modalidad donde el usuario final ante la falta de inmuebles producidos de manera capitalista, o la imposibilidad de acceder a los mismos, recurre al mercado inmobiliario formal para comprar un terreno y contrata para la edificación un prestador de servicios –que generalmente opera como agente mercantil simple que no busca una ganancia normal sino su reproducción como simple productor-. Una segunda forma es la *producción promocional pública o estatal* por medio de la cual el Estado ejerce el control económico organizando la producción sobre el suelo de su propiedad y financiando la operación. Si bien se trata de una producción capitalista porque está basada en la relación capital-trabajo y se valorizan capitales, presenta algunas diferencias con la promoción inmobiliaria privada, ya que al no operar como polos privados de acumulación su dinámica no está signada principalmente por la búsqueda de la ganancia sino que aparecen otros determinantes políticos que influyen sobre la misma. Por último está la *autoconstrucción*, donde el usuario final se encarga de todo el proceso de producción, tanto de la adquisición del terreno como de la construcción de la edificación, motivado por la lógica de resolver una necesidad social, es decir para su propio consumo y sin transarlo por el mercado –como bien de uso y no de cambio-. Otro aspecto importante es que se sustituye la compra mercantil de fuerza de trabajo ajena por fuerza de trabajo mayoritariamente propia y familiar, por lo que el período de producción puede prolongarse en el tiempo y ajustar su ritmo a los momentos de mayor disponibilidad dineraria y de fuerza de trabajo. Esta modalidad tiene una importancia notable en las grandes ciudades latinoamericanas y se asocia con las prácticas de acceso al espacio socio residencial de los sectores populares más empobrecidos, quienes no logran satisfacer sus condiciones de reproducción social a través del mercado, y generalmente combinan la autoconstrucción con alguna variante de irregularidad en el acceso al terreno en sus aspectos dominiales o urbano ambientales.

³⁷ La forma de producción del espacio construido propiamente capitalista se denomina *promoción inmobiliaria capitalista*, y su rasgo distintivo es que al estar orientada a la búsqueda de obtención de la ganancia todas las decisiones se subordinan a la lógica de la acumulación ampliada de capital (Jaramillo 1981; Scheingart, 1989). Se trata de procesos de producción de mercancías inmobiliarias que son introducidas en el mercado para recibir a cambio la cantidad de recursos monetarios necesarios o suficientes para recuperar los costos de producción y apropiarse de la ganancia (o plusvalor) allí generada y realizar el circuito de la acumulación (Pérez, 2015).

Pese a que los productos de estas formas no son producidos para obtener una ganancia, e incluso algunos ni siquiera para ser introducidos al mercado, y que una parte importante de los mismos son consumidos de manera no mercantil por los mismos productores, los protagonistas de estos procesos son agentes inmersos en la sociedad capitalista y muchas de sus decisiones están atravesadas por las reglas de comportamiento de este orden social. De allí que la lógica capitalista y las relaciones de competencia hacen surgir rentas del suelo aún en los procesos de producción y consumo no mercantiles.

Esta heterogeneidad de las formas de producción en la urbanización latinoamericana es observada por Pírez (2015) quien sostiene que junto a las formas mercantiles –capitalistas- y estatalmente desmercantilizadas propias del capitalismo avanzado, se desarrollan procesos mercantiles simples, no mercantiles y de desmercantilización social tanto en la producción como en el consumo. La mayor atención en el momento del consumo sin relegar el específico de la producción enriquece la infinidad de posibilidades que pueden darse en los procesos de producción y apropiación del espacio urbano –como ocurrió en los casos analizados en los capítulos tercero y cuarto de esta tesis.

Así, en cuanto a la producción se identifica la forma mercantil capitalista, la mercantil simple y la no mercantil –equivalentes a la promoción inmobiliaria, la construcción por encargo, y a las modalidades no mercantiles de autoconstrucción y producción promocional pública-. Y se agregan dos formas que son la desmercantilizada estatal, que comprende la transferencia de recursos económicos por parte del Estado a los capitalistas particulares para disminuir los costos de la producción mercantil, y la desmercantilizada socialmente, en la cual el proceso es similar a la autoconstrucción pero el productor recibe el apoyo de familiares o redes comunitarias por medio de recursos monetarios y humanos que facilitan la producción de la vivienda y de los servicios de infraestructura.

A su vez los productos derivados de cualquiera de esas formas pueden ser consumidos en forma mercantil, no mercantil, estatalmente desmercantilizados (cuando el Estado transfiere recursos monetarios a los consumidores para cubrir total o parcialmente el precio del mismo en el mercado), o que la desmercantilización sea social (cuando la ayuda proviene de redes de familiares, vecinos, organizaciones sociales, que no incluyen redistribución económica).³⁸

³⁸ Para una presentación más ordenada de las múltiples combinaciones y posibilidades que se pueden dar en los procesos de producción y consumo del espacio urbano recomendamos revisar el trabajo de Pírez (2015) especialmente las páginas 12-15.

Siguiendo el planteo de este autor, esta combinación de modalidades en la producción-consumo del espacio urbano hizo emerger procesos de *urbanización inversa*,³⁹ donde la población ocupa una fracción de tierra sin que se generen las condiciones de urbanización, o cuando esa producción es deficitaria y no es suficiente para garantizar la reproducción de la vida social aglomerada. Parafraseando a Castro y Riofrío se trata de la “modalidad de urbanización en la que primero se habita y luego se urbaniza” (1997:45). Estos procesos se desarrollan tanto en las áreas de crecimiento periférico como en áreas centrales, y el aspecto distintivo es que se trata de una ocupación de suelo no servido (sin servicios de infraestructura) o servido en condiciones deficitarias, en áreas integradas física y funcionalmente a una ciudad preexistente.

Por otra parte, como sostiene Pérez (2015), los casos de urbanización inversa no siempre han sido clasificados como irregulares ya que en muchos casos la normativa urbana no exige condiciones mínimas de habitabilidad para la ocupación regular del suelo, como ocurrió en la provincia de Buenos Aires con anterioridad a la sanción del decreto ley 8912 en el año 1977. Tampoco se restringe a los sectores insolventes ya que si bien en términos históricos esta modalidad se corresponde con las prácticas de acceso al espacio urbano de los sectores populares más empobrecidos a través de procesos de desmercantilización social de la producción y consumo de la urbanización, existen casos de acceso mercantil a suelo no servido por parte de sectores medios y medios altos.

Sin embargo los mayores procesos de urbanización inversa están conectados con los procesos de desmercantilización social que al no incluir transferencias financieras estatales –y redistribución económica- fueron conformando una diferenciación fundamental entre la existencia de zonas dotadas de todas las infraestructuras y servicios urbanos, y otras áreas desprovistas de los mismos que se van completando con el paso del tiempo y el esfuerzo monetario y físico de los pobladores, generando fuertes desigualdades socioespaciales y situaciones de *expoliación urbana* (Kowarik, 1979). Conforme Morales Schechinger (2008), la insuficiencia de suelo servido (escasez física relativa de suelo servido, equipado y bien localizado) produce el pago de un sobre precio por el suelo de calidad urbana generándose así una renta diferencial por la concentración

³⁹ Este proceso se contrapone a la secuencia del modelo de urbanización de la ciudad capitalista donde el primer paso está dado por el acondicionamiento del suelo rural, para que opere como soporte de las construcciones y, se establezcan los distintos soportes materiales necesarios para la reproducción de la vida social aglomerada. En este modelo la población se establece luego de que el lugar haya sido urbanizado.

de la demanda en ciertas áreas de la ciudad que retroalimenta el círculo de la especulación.

Por ello, consideramos que la heterogeneidad de las formas de producción de la urbanización y las relaciones de competencia entre las mismas, refuerzan las razones para incorporar en el análisis de las prácticas de producción y apropiación del espacio urbano los aportes de la teoría *de la renta del suelo urbano* -comentado en la sección anterior (I.1.4.1).

I.1.5.3. Las formas de la “informalidad”. Aspectos económicos, urbanísticos y jurídicos

Como se vio en la sección anterior los procesos de desmercantilización social y sus marcas sobre el espacio urbano (como por ejemplo: cobertura deficitaria de servicios e infraestructura urbana) lejos de ser una anomalía o situación excepcional expresan una forma de resolución de las contradicciones de la urbanización latinoamericana y se enmarcan en la disputa por el uso y la apropiación del espacio urbano. Sin embargo gran parte de los debates académicos y políticos sobre el fenómeno en cuestión han girado en torno a su conceptualización y una parte importante de los abordajes se han referido a este tipo de prácticas de urbanización como “informales”, “irregulares”, “extralegales”, “ilegales” abonando a la construcción de una mirada homogeneizante.

De la multiplicidad de situaciones que se dan a partir de la combinación de prácticas no mercantiles o socialmente desmercantilizadas en la producción y consumo de la urbanización solo algunos casos entran en conflicto con el orden jurídico estatal. El caso más palpable se da cuando se accede a la tierra a través de la ocupación directa –toma o invasión de terrenos– sin contraprestación monetaria ni autorización del propietario lo que implica una transgresión de las normas jurídicas que regulan la propiedad y sus formas de adquisición. Otra modalidad es el acceso mercantil -o no mercantil- a terrenos que tienen algunos impedimentos técnico-urbanísticos para su ocupación regular y permanente que impiden construir edificaciones y por esas razones tienen un costo monetario menor. En estos casos lo que se transgrede son diferentes reglamentaciones establecidas por el Estado que regulan las condiciones de ocupación y usos del suelo y las características constructivas de una ciudad. Otras situaciones están dadas por el consumo clandestino de infraestructuras y servicios que entran en tensión con el derecho de propiedad y si bien son clasificadas legalmente como delitos no siempre son penalizados (Pírez, 2009).

Debido a estas situaciones algunos trabajos se focalizaron en las distintas manifestaciones de la relación de tensión con el ordenamiento jurídico estatal como dato

distintivo de la urbanización popular. Tal es el caso de Clichevsky (2007) quien utiliza de manera indistinta los términos “informalidad”, “irregularidad” e “ilegalidad” para referirse a una forma de urbanización que implica dos formas principales de transgresión que deviene en distintos tipos: la vulneración de los aspectos *dominiales*; y el incumplimiento de las normas de subdivisión, ocupación y uso del suelo y construcción de la ciudad que conforman los aspectos *urbano ambientales*. Otros estudios delimitan el alcance de términos específicos para dar cuenta de las particularidades de los aspectos jurídicos, económicos y urbanísticos de lo informal (Canestraro, 2013). Tal es el caso de Portes (1995) y Calderón (1999), quienes consideran como *ilegales* las acciones violatorias del derecho de propiedad establecidas en la legislación civil y la normativa urbanística, e *informales* aquellas actividades económicas que incumplen las regulaciones del mercado formal. A esa clasificación Viana (2007) agrega la utilización del término *irregular* para referirse a los casos de subdivisión que fueron aprobados oficialmente pero que vulneran algún requisito legal durante su ejecución. A modo de síntesis Cardoso (2003) sugiere la existencia de los siguientes tipos: a) la irregularidad de la propiedad como resultado de los procesos de ocupación; b) la irregularidad parcial o inadecuación de la documentación de la propiedad existente; c) la irregularidad de los procesos de producción de loteamientos (aquellos que tienen problemas durante la tramitación, a diferencia de los clandestinos que no cuentan con ningún tipo de trámite); d) la irregularidad de la edificación, por su inadecuación a la legislación urbanística; e) los casos en que se superponen los diferentes tipos de irregularidad, fundiaria y edilicia. Otras posiciones consideran que además de la transgresión del ordenamiento jurídico hay otros aspectos centrales que definen a este tipo de urbanizaciones como las modalidades económicas específicas que adquiere el mercado inmobiliario y los paradigmas urbanísticos vigentes que dan lugar a un estándar distinto en materia de infraestructura urbana (Cravino, 2009).

Independientemente de las razones técnicas que habilitan esta diferenciación cabe referir que en los abordajes teórico-académicos y políticos de los procesos de urbanización popular estos términos han sido utilizados de manera indistinta. Por tanto, la definición de este tipo de experiencias urbanas a través de diversos adjetivos como “informales”, “irregulares” o “ilegales” tiene implicancias en el universo de significaciones que se producen y circulan sobre las áreas de la ciudad producidas y clasificadas de esa manera,

ubicándolas por fuera de la norma o de la regla⁴⁰. Pero además tiene efectos materiales concretos, ya que el hecho de no estar en regla o estar fuera de la norma las coloca en una situación pasible de algún tipo de intervención que pueda ponerlas *en forma* ya sea a través de la erradicación, la contemplación permisiva, o su reconocimiento y apoyo a través de las múltiples variantes de políticas que con distintas orientaciones suelen implementarse en los países de la región (regularización dominial, subsidios para el mejoramiento de la construcción de las viviendas y provisión de infraestructura y servicios urbanos, planes de urbanización, etc.).⁴¹

Como vimos en la sección 1.1.3.1 el conjunto de normas e instrumentos jurídicos que conforman la *reglamentación* o *normativa urbana*, han contemplado las formas de producción del espacio urbano propiamente capitalistas, tanto la promoción inmobiliaria como la construcción por encargo, al momento de establecer los requisitos que deben cumplirse en el proceso de producción del espacio urbano. Esta particularidad genera serios inconvenientes cuando se pretende encuadrar las formas de urbanización “informal” -donde el proceso tiene otras características- en los dispositivos técnicos-urbanísticos de la normativa urbana vigente, y ha dado lugar a la conformación de normas y procedimientos de excepción ejecutados por otros organismos burocráticos que constituyen una institucionalidad estatal paralela.⁴²

Rolnik (1999) sostiene que solo una parte menor del espacio construido, al menos en las ciudades latinoamericanas, se rige por la legislación urbana. Pero a diferencia de cómo se interpreta esta situación por el *urbanismo funcionalista*, en tanto ineficacia de la legislación urbana, la autora considera que es una manera de clasificar y jerarquizar el territorio y las condiciones de vida de las clases y grupos que lo habitan. La ineficacia de

⁴⁰ Nos referimos a la norma en sentido amplio como principio ordenador de las prácticas que establece con una fuerte carga moral los modos correctos de actuar (Bourdieu, 2012), que aquí lo hacemos extensivo a la producción del espacio habitable.

⁴¹ Para una indagación exhaustiva de los diferentes abordajes políticos de la informalidad urbana y los supuestos conceptuales que subyacen en dichas intervenciones recomendamos el trabajo de Nora Clichevsky (2007).

⁴² Es posible rastrear esa preocupación estatal por limitar determinadas formas “incorrectas” de habitar en las primeras políticas contra los conventillos implementadas a fines del siglo XIX, tanto en Buenos Aires (Adamovsky, 2015) como en la ciudad de La Plata (Vallejo, 2015). Para ver el tratamiento estatal de las villas y asentamientos informales en la ciudad de Buenos Aires desde los años 50 hasta la actualidad recomendamos el trabajo de Vitale (2013). En la provincia de Buenos Aires la “irregularidad” comenzó a formar parte de la agenda del gobierno provincial a mediados de los años 80, cuando la combinación de algunos efectos económicos y sociales de la dictadura además de la ausencia de oferta en el mercado inmobiliario formal de viviendas y lotes regulares para las capas de ingresos económicos más bajos – ocasionado en parte por las exigencias del decreto ley 8912- dio lugar al repoblamiento de las villas y a un proceso de grandes tomas de tierras en el conurbano bonaerense (Relli, 2014). Sobre la utilización de las expropiaciones con fines de acceso al suelo urbano y sus límites para activar la regularización dominial ver (Duarte y Oyhandy, 2013).

la ley “en regular la producción de la ciudad es la verdadera fuente de su éxito político, financiero y cultural” (Rolnik, 2007:14). Ya que dejar fuera de la ley un área determinada implica desprenderse de la obligación de garantizar la provisión de determinados servicios urbanos y de realizar las inversiones necesarias a esos fines, colocando a sus habitantes en una situación de excepcionalidad y provisoriedad que debe ser renovada constantemente por las autoridades políticas. Ello permite trabar determinado tipo de relaciones entre el Estado y las mayorías populares en base a la dación de favores y la consecuente obligación de retribuirlos y generar condiciones de dependencia, lo que Rolnik define como la “ideología de las subvenciones”.

Así vemos que las condiciones de ilegalidad o extralegalidad urbana además de las consecuencias políticas tienen implicaciones económicas y culturales. Entre las primeras se incluye el rol de la legislación urbana en el establecimiento de un mercado inmobiliario que promueve alternativas de localización para las distintas capas de poder adquisitivo al mismo tiempo que garantiza la rentabilidad de la inversión inmobiliaria independientemente de la capa de renta a la que se destine. Las segundas tienen que ver con una configuración urbanística clasificada socialmente como promiscua, indisciplinada y rebelde, como espacio sin ley y marginal.

Esta preocupación por las implicancias culturales exige interrogarnos acerca de los modos en que se construye la percepción e interpretación dominante del significado social y político de estas experiencias. Sobre esta cuestión Duhau (1998) sostiene que la mirada dominante construida desde los saberes académicos y sobre todo desde las intervenciones estatales se apoya en el supuesto de la ilegitimidad de las formas de apropiación del suelo y de producción de ciudad. Más allá de que han sido mayores los momentos de aceptación y reconocimiento de facto que los de expulsión y erradicación mediante desalojo, se ha construido una imagen que los vincula con experiencias urbanas “no deseables”. Según el autor citado, “...las normas y procedimientos a través de los cuales los asentamientos populares son calificados como irregulares y al mismo tiempo „tolerados” y mantenidos en la precariedad jurídica o „amnistiados” o „regularizados”, operan como mecanismos de control e incorporación de necesidades y demandas de las clases subalternas a través del ejercicio de una autoridad pública que goza de amplios márgenes de discrecionalidad” (Duhau, 1998:15). De esa manera se hace posible la regulación estatal a un costo que en forma aparente es relativamente bajo (en sentido

político y económico) de las demandas y expectativas de la población productora de los asentamientos irregulares.

En el caso de la provincia de Buenos Aires la normativa urbana jugó un papel central en la definición de determinadas formas de producción y consumo del espacio urbano como “formales” o “informales”. Ya que las razones por las cuales la provincia de Buenos Aires, no cuenta con un mercado informal de larga data tienen que ver exclusivamente con las escasas exigencias en la esfera urbanística del desarrollo urbano –fraccionamiento de tierra, condiciones físicas y ambientales y cobertura de infraestructura urbana– hasta la sanción del decreto ley 8912 en el año 1977. Ya que los loteos populares previos pese a contar con bajos estándares de habitabilidad no violentaban la normativa existente hasta el momento que solo reglamentaba las formas de comercialización pero no las características urbanas que debían tener los loteos (Clichevsky, 1990).⁴³

Fue así que la abundante oferta de lotes baratos producidos entre los años 1950 y mediados de los años 70, la mayor accesibilidad a ciertas fuentes de financiamiento y las posibilidades de pago en cuotas a muy largo plazo,⁴⁴ permitió el acceso a la tierra en propiedad de un porcentaje importante de familias obreras y de ingresos bajos que no podían afrontar alquileres, no eran sujetos de crédito bancario ni tenían capacidad de ahorro suficiente⁴⁵. Este factor junto con otras condiciones económicas como la mayor apropiación del ingreso nacional por parte de las clases trabajadoras –a través del aumento del salario real-, el consumo subsidiado de los medios de transporte urbano, las bajas tarifas de los servicios urbanos estatizados y sobre todo la permisibilidad de los consumos clandestinos (Pírez, 2006) dio lugar a un proceso de autoconstrucción de las viviendas y del hábitat que marcó la conformación del Área Metropolitana de Buenos Aires. Ese proceso definido por Armus y Bohoslavsky, (2015) como “casapropismo”,⁴⁶

⁴³ La comercialización de lotes se regía por las disposiciones generales del Código Civil y en el año 1950 se sancionó una norma específica para regular la venta de inmuebles fraccionados en lotes que fue a ley 14005.

⁴⁴ Nos referimos centralmente a los créditos para vivienda a tasas bajas a través de las líneas del Banco Hipotecario Nacional y a la ley nacional 14005/50 que establecía un sistema de mensualidades a largo plazo para la compra de lotes mediante un esquema de 150 cuotas fijas y protegía a los compradores frente a ciertas situaciones abusivas.

⁴⁵ Según Torres (1993) el porcentaje de la población propietaria pasó de un 27% en el año 1947 a un 43% en el año 1960 y a un 67% en el año 1967.

⁴⁶ Esta modalidad se iniciaba con la compra de lotes individuales en mensualidades por parte de los sectores populares a partir del ahorro personal, préstamos privados y créditos a largo plazo y la posterior autoconstrucción de sus viviendas mediante el trabajo propio, la contratación de albañiles independientes o pequeñas empresas de construcción y la ayuda de familiares, vecinos, comprovincianos o connacionales, compañeros de trabajo, que en ejercicio de lógicas de reciprocidad -mediando o no alguna remuneración- colaboraron en la finalización de las unidades de vivienda generalmente por etapas y en un período extenso de tiempo. Ese proceso fue completado con el esfuerzo colectivo para dotar de infraestructura básica y

implicó un modo de ocupación –y de producción y consumo- del espacio socioterritorial del AMBA que comenzó a desarrollarse durante las décadas de 1920 y 1930 en los municipios de la primera corona, en los años 40 se extendió a la segunda corona y se masificó en las décadas siguientes hasta fines de los 70. Pero como el Estado no jugó un rol gravitante en cuanto a las exigencias en términos urbanísticos dichas experiencias – muy similares a las desarrolladas en otros países de la región como Brasil, Colombia y Perú- no tuvieron una ilegalidad en el origen y no fueron consideradas y clasificadas como tipos de urbanización “irregular”.⁴⁷

Esa situación cambió notablemente con la sanción del DL 8912, que al regular las condiciones de ocupación y subdivisión del suelo y elevar la exigencia de los estándares en materia de infraestructura urbana y equipamiento comunitario permitió frenar la subdivisión indiscriminada y la generación de lotes con bajos estándares urbanos. Pero al no contemplar otros mecanismos de regulación del mercado de suelo o el incentivo de la producción estatal directa de vivienda social o de loteos populares la norma no generó otras alternativas para cubrir la demanda de suelo y vivienda de los sectores de menores ingresos. De esa manera el DL 8912 sirvió para dejar fuera de la “norma” a este tipo de experiencias de producción del espacio socio residencial, agregando problemas dominiales a los déficits existentes en la dimensión urbano-ambiental, que significaron nuevos obstáculos legales para el acceso a los servicios públicos.⁴⁸ Así vemos que esta normativa contribuyó a consolidar los déficits urbanos de las áreas de la ciudad producidas en la informalidad, agregó una mayor incertidumbre en la tenencia de la tierra frente a la posibilidad de los desalojos, y por medio de su clasificación como prácticas “informales” o de dudosa legalidad, abonó en el plano simbólico o de las representaciones a su consideración como prácticas “incorrectas” e “ilegítimas”.

Pero además del lugar del Estado en la definición y construcción de la “informalidad” urbana, cabe incluir las acciones y mensajes que se desarrollan y circulan en el campo cultural que abonan a la solidificación de esa imagen, como las producidas principalmente por los medios de comunicación, pero que también circulan por otros medios culturales

equipamientos colectivos a los barrios emergentes que fue canalizado por diferentes asociaciones de vecinos y sociedades de fomento.

⁴⁷ Sin embargo esta modalidad de acceso mercantil tuvo su correlato en formas de irregularidad dominial como el derivado de la quiebra o desaparición de las empresas loteadoras que dejaron a las familias que habían pagado la totalidad o gran parte de las cuotas sin posibilidades de escriturarlos, o el encarecimiento de las cuotas por efectos de la Circular 1050 del Banco Central del año 1980, que impidieron el pago por parte de algunas familias dando lugar a conflictos con las empresas loteadoras (Relli, 2014).

⁴⁸ Los proyectos de mejoramiento y ampliación de infraestructura urbana suelen requerir para su implementación que el dominio esté regularizado (Relli, 2014).

como el cine, la literatura, la publicidad, etc. En todo ese proceso se construyen las maneras “correctas” e “incorrectas” de habitar que responden a un proyecto de ciudad que tiene componentes de clase, que refleja una idea de cómo y por quiénes debe habitarse el espacio urbano, o en otros términos expresa el plano simbólico de la disputa por la apropiación y uso del espacio urbano.

Por tanto, consideramos que la “*urbanización informal*” es una categoría que tiene una historia compleja en la que confluyen un conjunto de narrativas y prácticas administrativas, técnicas, políticas y mediáticas a través de las cuales se construye cierta imaginación geográfica –con significaciones generalmente negativas– sobre esta forma de urbanización en oposición a la ciudad formal, regular y legal.⁴⁹ En un sentido lefebvriano, forma parte de la producción de ciertas *representaciones simbólicas* que sirven para mantener la coexistencia y cohesión de las relaciones sociales -de producción y reproducción- capitalistas. Se trata de una simbolización que configura las *representaciones del espacio* disimulando las contradicciones en la producción del espacio capitalista a partir de la clasificación entre relaciones de producción frontales, públicas y declaradas –codificadas- y relaciones de producción ocultas, clandestinas y reprimidas (Lefebvre, 2013:92). En el devenir de esa historia se fue construyendo una frontera que “organiza la localización simbólica de los polos de la legalidad y la ilegalidad, lo seguro y lo inseguro, el orden y el desorden. Se delimitan dos regímenes de legalidad distintos entre la ciudad y su entorno, relativos a los controles, la eficacia de la ley y la protección diferenciales, donde uno amenaza con expandirse sobre el otro” (Segura, 2015:141).

Por lo que en lugar de abordar estas experiencias como realidades autoevidentes nos interesa preguntarnos sobre cómo el derecho a través de sus *contenidos normativos, formas discursivas y prácticas jurídicas* interviene material y simbólicamente en la clasificación de las formas de producción y consumo del espacio urbano e indirectamente en la constitución y delimitación de diferentes áreas o zonas de la ciudad destinadas a diversos usos y actividades urbanas.

1.2. El estudio de la política urbana desde una estrategia metodológica propia

En esta sección presentamos las categorías de análisis más operativas que permiten concluir el círculo concreto-abstracto-concreto pensado, y dar cuenta de la dimensión

⁴⁹ Esta idea es deudora de las reflexiones de Segura (2015) sobre el “conurbano” como espacio material y simbólico construido en oposición a la ciudad de Buenos Aires.

procesual de nuestro objeto. Aquí se define las formas de producción del espacio socio residencial, las estrategias de los actores colectivos (quiénes son, qué hacen, qué buscan, cuál es su proyecto y sus tomas de posición, etc.) y los rasgos más específicos que tiene la intervención estatal sobre la producción y apropiación del espacio socio residencial (regulación de los usos del suelo urbano y de las densidades constructivas de la ciudad, políticas de subsidio a la demanda habitacional, regulación de los conflictos urbanos). Se pretende reconstruir el proceso más dinámico de conformación de la política en donde intervienen actores concretos con intereses diversos en relación a cómo deben resolverse las principales cuestiones urbanas.

1.2.1. Hacia una definición operativa de la política urbana

Más allá del menor peso específico que puede tener la intervención estatal sobre los temas urbanos en los países latinoamericanos su papel sigue siendo clave en cuanto a la resolución de ciertas cuestiones que son necesarias para el funcionamiento de la ciudad en su conjunto (Pírez, 2009). Por un lado, diferentes actores estatales participan de la producción directa de una porción significativa de los soportes materiales generales o valores de uso complejo (viviendas, servicios, infraestructuras, etc.). Por otro lado, intervienen indirectamente orientando las acciones de los actores privados a través de diversas decisiones en materia de normativa urbana, planes urbanos, impuestos, etc. (Pírez, 1995). Por estas cuestiones en lugar de pensar a la acción estatal como otra forma específica de producción directa del espacio urbano (Pradilla, 1976; Schteingart, 1989; Pírez, 1995) nos interesa indagar las particularidades que adquiere el desarrollo de la acción pública en relación con las diferentes formas de producción de la urbanización para poder comprender con mayor profundidad el contenido y la orientación que adquiere la política urbana en el marco de la complejidad del proceso social.

En este sentido, entendemos a la *política urbana* como un conjunto de tomas de posición estatal que por acción u omisión inciden en el patrón de estructuración urbana. Dichos posicionamientos del poder estatal no son unívocos ni homogéneos ni permanentes en el tiempo. Ya que este conjunto de decisiones formales e informales encuentran su origen y condicionamientos en un entramado de actores mayor que se configura en torno de las *cuestiones* urbanas problematizadas socialmente (Oszlak, 1991). Esas tomas de posición se materializan en “acciones, prácticas o discursivas, que llevan a cabo los distintos poderes del Estado en diferentes campos de la actividad económica, social, política, territorial, cultural, etcétera, que tienen efectos directos o indirectos, temporales o

durables, sobre las estructuras y funcionamiento de las ciudades (Pradilla Cobos, 2009:198). Estas consideraciones nos llevan a mirar la política urbana “a partir de procesos de orientación que se dan con base en las relaciones estructurales y sus tendencias (como la mercantilización) pero que introducen modificaciones cuya importancia debe ser identificada históricamente” (Pírez, 2014:529).

En paralelo, la denominación “urbana” de la política exige una definición complementaria. En este punto, las *cuestiones* históricamente problematizadas en relación a las disputas por el acceso y el control del espacio urbano son una clave para identificar el núcleo de atención de la *política urbana*. En tal sentido, dado el carácter limitado y desigual de la urbanización en nuestro contexto latinoamericano, buena parte de las preocupaciones se han centrado en las formas de resolución del hábitat por parte de los sectores populares, el problema de la vivienda, las restricciones en el acceso al suelo urbano, los déficit en las infraestructuras básicas, los problemas de los servicios urbanos o la calidad del espacio público, entre otros. Estos problemas pueden sintetizarse en dos grandes ejes temáticos, que son el acceso a la tierra y la vivienda y el acceso a los servicios urbanos. A ello se suma un tercer elemento constituyente de la *política urbana* que puede rastrearse en la tradición disciplinar del planeamiento urbano. Dicha tradición incide en la delimitación físico-jurídica de las esferas pública y privada en el proceso de construcción de la ciudad, impone reglas de edificación que modulan las características morfológicas y constructivas, regula el crecimiento de los servicios urbanos, habilita o prohíbe determinados usos del suelo en los diferentes sectores de la ciudad y establece obligaciones a los propietarios del suelo urbano. En suma, otro de los nudos de la *política urbana* es la regulación y delimitación del contenido que adquiere la propiedad privada, a través de la configuración de regímenes territoriales específicos y particulares según las distintas áreas de la ciudad.

1.2.2. Formas de producción del espacio socio residencial, actores y estrategias

La perspectiva de la *economía política de la urbanización* considera que la política urbana surge como una respuesta parcial a las contradicciones de la urbanización capitalista - producidas principalmente por la mercantilización de la fuerza de trabajo y del suelo urbano y las necesidades de la reproducción social- para garantizar las condiciones generales de la acumulación, tanto de la producción y circulación del capital como de la reproducción de la fuerza de trabajo. Como hemos visto, en las ciudades latinoamericanas esas contradicciones se fueron resolviendo parcialmente a través de procesos de urbanización que combinaron formas mercantiles capitalistas, no mercantiles y de

desmercantilización social y estatal. Por este motivo, para analizar las principales intervenciones estatales sobre el proceso de urbanización desarrollado en el partido de La Plata, nos interesa recuperar y resignificar con fines analíticos los aportes de Jaramillo (2009 y 2015), Schteingart (1989) y Pérez (2015) -desarrollados en la sección I.1.5.2- quienes reconocen distintas formas de producción y apropiación del espacio socio residencial a partir de identificar el tipo de relaciones sociales que se desarrollan en el proceso de urbanización (fraccionamiento y acondicionamiento del suelo, producción de la infraestructura, provisión de los servicios urbanos, construcción de la vivienda y equipamientos sociales, etc.).⁵⁰

El aporte de estos autores y las particularidades que asumió el crecimiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) donde se inserta nuestra área de estudio, nos habilita a pensar en tres formas principales, las cuales integran la lógica vigente en la construcción de la vivienda, el origen del suelo urbano y las características urbanas más generales (servicios, calidad del espacio público, nivel de integración urbana, etc.), a saber: la *promoción inmobiliaria capitalista*, la *ciudad del loteo mercantil unifamiliar con construcción por encargo* y, por último, la *urbanización popular*. A su vez, estos tipos ideales de urbanismo pueden asociarse en su origen a determinados sectores sociales, aunque su trayectoria posterior puede reconfigurar su posición en la estructura urbana y asumir destinos heterogéneos dado el proceso de circulación del espacio construido como mercancía.

La forma de producción *promocional pública o estatal* no es abordada en esta tesis por tres razones. En primer lugar porque tuvo una escasa incidencia sobre el parque habitacional construido en la RMBA durante todo el siglo pasado. Si bien entre los años 1930 y 1970 el tema de la vivienda popular estuvo presente en la mayoría de los discursos políticos, todos los gobiernos tanto democráticos como dictatoriales, formularon planes cuyo rasgo común fue la flagrante distancia entre objetivos y resultados (Armus y Bohoslavsky, 2015). Esta situación se revirtió en la primera década del presente siglo donde el Estado nacional impulsó el financiamiento público a la construcción de viviendas

⁵⁰ Por espacio socio residencial nos referimos a la fracción del espacio construido que se destina a usos o consumos residenciales que comprende a la vivienda pero también a los servicios e infraestructura urbana. Otra denominación que suele utilizarse es la de producción del hábitat o del espacio habitable (Guevara, 2014). En esta tesis utilizamos de manera indistinta cualquiera de los tres términos. No debemos perder de vista que cuando hablamos de las formas de producción y apropiación del espacio si bien nos referimos a las particularidades que asume el proceso en el cual se construye y consume ese conjunto de bienes y servicios articulados que conforman los valores de usos complejo, también aludimos a que son relaciones sociales de producción que implican “la unidad compleja de relaciones técnicas y sociales que establecen los hombres entre sí y con la naturaleza en el proceso de producción y reproducción de su vida material” (Pradilla, 1984).

de interés social a través de diversas modalidades del Plan Federal de Viviendas (Baer, 2011; Varela y Fernández Wagner, 2012), pero en el ámbito donde se localiza nuestro estudio prácticamente no tuvo incidencia ya que solamente se construyeron 214 viviendas a través de la modalidad PFCV en la operatoria de los barrios La Unión, La Bajada, El Mercado y El Mercadito y 260 viviendas en un complejo ubicado en la calle 19 y 526, dándole continuidad a una obra anterior paralizada. Además, se construyeron 16 viviendas a través del Plan Federal Emergencia Habitacional –PFEH- (Del Río, Ursino y Vértiz, 2014). En segundo lugar porque la política habitacional estatal es un tema que ha sido objeto de múltiples investigaciones, desde los trabajos pioneros que vincularon las políticas de construcción y financiamiento de la vivienda en el marco de la estructuración metropolitana (Yujnovsky, 1984; Ozslak, 1991; Torres, 2001), pasando por quienes analizaron las políticas de hábitat popular y sus distintas dimensiones durante el neoliberalismo (Cuenya, 1999; Cravino, Fernández Wagner y Varela, 2002; Rodríguez y Di Virgilio, 2007; Del Río, 2011; Di Virgilio, 2012) hasta los más actuales que han relevado la implementación de los programas federales de vivienda en la RMBA (Varela y Fernández Wagner, 2012) y la gestión de suelo y su articulación con los planes de vivienda (Del Río y Duarte, 2012). Una tercera razón no menos importante es que nuestro abordaje se propone recuperar las intervenciones estatales sobre la producción y apropiación del espacio socio residencial en las formas donde el Estado no tiene un rol directo en la organización del proceso. En este punto reconocemos como antecedente previo el trabajo de Guevara (2015) por compartir criterios teórico-metodológicos en cuanto al recorte de las intervenciones como en el modo de conceptualizar la política urbana, ya que analiza las intervenciones estatales relacionadas específicamente con la dinámica de la producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires, período 1996-2011, y entiende a las políticas urbanas como acciones -prácticas y discursivas- de los distintos niveles y poderes del Estado que afectan directa e indirectamente la estructura y funcionamiento de las ciudades (2015:86). En los párrafos siguientes mencionamos los principales rasgos de las tres formas seleccionadas.

La *promoción inmobiliaria capitalista* se orienta a la búsqueda de obtención de la ganancia, motivo por el cual todas las decisiones se subordinan a la lógica de la acumulación ampliada de capital. En esta modalidad prevalece la acción del promotor inmobiliario que, siguiendo a Lovera (2012), es el agente primario del proceso de producción del espacio construido que al tener el control económico logra apropiarse de la

mayor parte del excedente de la operación inmobiliaria. Este agente se encarga de la obtención del terreno, la definición (directa o tercerizada) del proyecto urbanístico-arquitectónico, la canalización de fuentes de financiamiento, la supervisión del proceso productivo (ejecutado a través de empresas constructoras y/o subcontratistas), la difusión (publicidad y marketing) del producto y su comercialización. Por otra parte, el constructor es un agente secundario que ejerce el control técnico del proceso productivo, ejecuta la obra como un prestador de servicios subordinado a los intereses del capital de la promoción inmobiliaria. Este tipo de urbanización se dirige centralmente a satisfacer por medio del mercado la demanda solvente constituida por los sectores de ingresos altos y medios altos. En algunas ocasiones el promotor inmobiliario integra en su esquema de negocios la actividad de la construcción, siendo difícil distinguir qué proporción de sus ingresos provienen de la renta y qué proporción proviene del proceso productivo-constructivo.

Una segunda forma la constituye la *ciudad del loteo mercantil unifamiliar con construcción por encargo*, donde el usuario final ante la falta de inmuebles producidos de manera capitalista, o la imposibilidad de acceder a los mismos, recurre al mercado inmobiliario formal para comprar un terreno y contrata un prestador de servicios –que generalmente opera como agente mercantil simple- para la edificación. Dentro de esta modalidad individual y atomizada desde el punto de vista urbanístico, se observan situaciones muy disímiles en términos de servicios y calidad urbana de los entornos barriales dado, entre otros motivos, los altos costos del suelo urbano para acceder a las áreas urbanas centrales o consolidadas y, consecuentemente, la tendencia del mercado a generar la extensión del área urbana induciendo la “colonización” de loteos periféricos de menor precio en términos absolutos. También es importante reconocer que pueden darse notables desfasajes entre la adquisición del terreno y la construcción de la vivienda, según la presión especulativa que tiende a agotar el excedente del consumidor y/o la disponibilidad de créditos hipotecarios, entre otros factores. Esta forma de producción del espacio urbano se asocia principalmente a los sectores de ingresos medios, que participan de procesos de protoespeculación urbana y tienen cierta capacidad de ahorro y/o acceso a créditos hipotecarios.

Una tercera forma es la *urbanización popular*, donde el usuario final interesado en resolver una necesidad social se encarga de todo el proceso de producción, tanto de la adquisición del terreno como de la construcción de la edificación. Los aspectos centrales

son que la producción se orienta al autoconsumo no mercantil y se sustituye la compra mercantil de fuerza de trabajo ajena, que está presente en las dos modalidades anteriores, por fuerza de trabajo mayoritariamente propia y familiar. Como mencionamos anteriormente esta modalidad tiene una importancia notable en las grandes ciudades latinoamericanas y se asocia con las prácticas de acceso al espacio socio residencial de los sectores populares más empobrecidos, quienes no logran satisfacer sus condiciones de reproducción social a través del mercado, y generalmente combinan la autoconstrucción con alguna variante de la informalidad dominial o urbanística. En su origen estos procesos se desarrollan fuera (total o parcialmente) del mercado y de la esfera de las políticas públicas. Aunque, posteriormente las mediaciones estatales e incluso los procesos de mercantilización del espacio construido complejizan la lectura de este tipo de urbanización.⁵¹

Si bien en el plano abstracto la primera modalidad es la única que busca la ganancia y por tanto sus productos están orientados a la circulación mercantil, por las razones expuestas en la *sección 1.1.5.2* en el plano de la realidad concreta con mucha frecuencia los productos de las otras dos formas que en principio son para auto suministro luego son transados en el mercado. Es así que, al interior de cada una de las formas de producción del espacio socio residencial identificadas, todas estas lógicas sociales se encuentran presentes e interactúan contradictoriamente.⁵²

De acuerdo a las formas de producción comentadas en el apartado anterior, en términos teóricos podemos definir un mapa general de los *actores sociales* que intervienen en la producción de la ciudad.⁵³ En relación a la *promoción inmobiliaria* ubicamos a los grandes promotores y desarrolladores inmobiliarios, las grandes empresas constructoras, las

⁵¹ Incluso en algunos casos la mercantilización está presente desde los inicios de este tipo de urbanización ya que los usuarios acceden mercantilmente a la tierra mediante la compra de los terrenos en el mercado informal (Cravino, 2006).

⁵² Por ejemplo, al momento de extenderse los servicios dentro del ámbito de la urbanización popular, pueden entrar en conflicto los intereses de la empresa prestataria orientada por una ecuación costo-beneficio, con los criterios que fija el marco regulatorio de los servicios públicos básicos concebidos como derechos humanos y la necesidad de los habitantes de acceder a agua segura. Del mismo modo, podrían analizarse las contradicciones que se generan entre una política hipotecaria, orientada a promover el acceso a la vivienda de sectores medios inquilinos, con las políticas urbanas municipales que bajo una supuesta finalidad social, permiten la subdivisión indiscriminada de áreas rurales habilitando significativas transferencias de recursos al sector privado.

⁵³ Recuperando la distinción de Pérez (1995) entre los actores que producen “la” ciudad y aquellos que producen “en” la ciudad, en esta tesis nos centramos en los primeros. Si bien en el terreno de la práctica estos dos aspectos aparecen yuxtapuestos, ya que cuando los actores que realizan actividades productivas o comerciales deciden localizarse en una zona de la ciudad generan transformaciones en la configuración del entorno urbano y, de alguna manera, participan en la producción de la ciudad, la delimitación cobra sentido porque permite centrarse en las acciones y prácticas de los actores que tienen como objetivo producir un segmento del espacio socio residencial.

asociaciones empresarias, los colegios profesionales vinculados a la actividad inmobiliaria (arquitectos, ingenieros, agrimensores, martilleros, técnicos, escribanos). Con respecto a la *ciudad del loteo mercantil individual* se encuentran las empresas constructoras pequeñas y medianas, los profesionales y técnicos que prestan algún servicio (arquitectos, ingenieros, agrimensores, maestros mayores de obra, etc.), y los colegios profesionales que los representan, los usuarios finales pertenecientes mayormente a sectores de ingresos medios. Por último, los actores relacionados con la *urbanización popular*, son las organizaciones sociales y políticas de base territorial, los agentes inmobiliarios con distintos grados de formalidad que producen y comercializan loteos fraudulentos, los usuarios finales pertenecientes a sectores populares, entre otros. A su vez, para cada una de estas formas de producción del espacio socio residencial es posible encontrar normativas, organismos o dependencias públicas que prestan mayor o menor atención a los intereses y las problemáticas de los actores antes mencionados.

De esa pluralidad de actores seleccionamos a quienes se organizan colectivamente bajo distintas modalidades y tipos organizativos. El recorte incluye asociaciones de empresas dedicadas a la construcción y a la actividad inmobiliaria, colegios profesionales, organizaciones sociales y políticas de base territorial, colectivos de usuarios, etc. Asimismo reconocemos que no todos los actores tienen las mismas posibilidades de hacer prevalecer sus intereses y que en sus interacciones se establecen relaciones de dominación o subordinación. Para poder establecer conexiones entre las acciones y prácticas de los actores y su posición en la estructura social, tomamos el concepto de *estrategias* combinando los sentidos que le asignan Bourdieu (1997) y Jessop (2008). Así, nos referimos a las tomas de posición de los actores colectivos que dependen de la posición que ocupen en el campo o estructura (aspectos objetivos), de su visión del mundo mediada por las disposiciones constitutivas de su *habitus* (la exterioridad interiorizada) y del estado de la problemática legítima, es decir del espacio de las posibilidades heredadas de las luchas anteriores que tiende a definir el espacio de las tomas de posición posibles. En este sentido no hay que olvidar que el campo es un espacio de lucha, donde existe un estado de las relaciones de fuerza.

Sin embargo, tanto Jessop como Bourdieu consideran que la reproducción de las estructuras o condiciones objetivas, y la correspondiente imposición de las *estrategias* de los actores dominantes –es solo una tendencia– y siempre hay un margen para las acciones que desbordan o eluden las restricciones estructurales. Los actores nunca son

plenamente conscientes de las condiciones de la acción estratégica, nunca están totalmente equipados para materializar sus estrategias preferidas y siempre se enfrentan a la posible oposición de los actores que persiguen otras estrategias o tácticas, por lo que el fracaso es una posibilidad siempre presente. Por ello, se incorporan las prácticas contestatarias y de resistencia de los actores subalternos y la manera en que las mismas modifican las estrategias de los proyectos estatales.

Para acercarnos en mayor medida al plano de la realidad concreta corresponde indagar la posición que asumen ciertos actores frente a las cuestiones que han sido socialmente problematizadas en el proceso de urbanización del partido de La Plata en el período bajo análisis, que se vinculan con los núcleos de la política urbana: la reglamentación urbana, el financiamiento estatal para el acceso mercantil a la vivienda y los conflictos en torno al acceso al suelo y la urbanización.

1.2.3. Las modalidades de acción pública seleccionadas para el análisis

Como vimos en la sección anterior el Estado interviene de múltiples y diversas maneras ante las cuestiones que son problematizadas socialmente en un proceso que va forjando la *política urbana*. En esta tesis nos focalizamos en tres tipos de intervenciones que afectan -y son afectadas- por el proceso de producción y apropiación del espacio socio residencial.⁵⁴

El período abordado en la tesis (2009-2015) desde ya no está exento de una coexistencia conflictiva de procesos de mercantilización y de desmercantilización estatal y social regresiva, pero se caracteriza a nivel nacional por un relativo reposicionamiento del rol del Estado en los temas urbanos (iniciado con posterioridad la salida de la crisis de 2001) y a nivel local por una serie de tendencias y coyunturas que es necesario señalar.

En el año 2009 la actividad inmobiliaria comenzó un período de estancamiento producto de diversos factores, algunos relacionados con el contexto macroeconómico nacional⁵⁵

⁵⁴ Somos conscientes de que las intervenciones estatales que impactan en este proceso son múltiples y variadas. A modo de ejemplo citamos algunos casos como los incentivos económicos o impositivos a la construcción, el tratamiento impositivo de la tierra rural y urbana, la inversión pública en infraestructura y servicios urbanos (agua y cloacas, energía eléctrica, gas, pavimentación, obras hidráulicas, transporte, educación salud, etc.), las medidas de política macroeconómica que afectan la inversión privada en la producción de esos bienes y servicios, los cambios en las leyes laborales que afectan a los trabajadores de la construcción, etc. Por los recursos limitados, tanto humanos, económicos, como en relación al tiempo disponible, tomamos tres intervenciones que se relacionan con cada una de las formas de producción mencionadas siendo conscientes de que nuestra decisión prioriza algunas dimensiones del problema y excluye otros aspectos.

⁵⁵ En el año 2008 se inició en Estados Unidos la recesión más profunda y compleja desde la depresión de 1930, que exigió rescates masivos y multimillonarios de parte de los Estados centrales para salvar de la quiebra a las grandes transnacionales automotrices, inmobiliarias, financieras y bancarias (Pradilla Cobos,

(inflación, restricciones a la compra de dólares, mayores exigencias tributarias) y otros específicos del ámbito local como el impacto en el alza de los costos de la construcción a raíz de las exigencias salariales y extra salariales del gremio de los empleados de la construcción Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA). En los años previos, sobre todo a partir de la salida de la crisis del 2001, la economía argentina tuvo un crecimiento sostenido a una tasa del 8% anual y la industria de la construcción fue el sector que lideró dicho proceso alcanzando una tasa anual del 19,3% entre el 2003 y 2008 (DNPM, 2010). Este crecimiento de la construcción fue promovido por el Estado nacional a través de la inversión pública en obras de infraestructura, servicios públicos y vivienda de interés social (Baer, 2011; Varela y Fernández Wagner, 2012) y de algunas medidas de política macroeconómica –principalmente el mantenimiento de un dólar caro y estable en un escenario post-devaluación (Félez y López, 2012)– que ocasionaron una disminución temporal de los costos de la construcción en términos relativos, y consecuentemente estimularon la inversión privada en dicho sector.

Pese a la mayor intervención estatal en los temas urbanos señalados no se logró mejorar sustancialmente las condiciones de acceso al espacio socio residencial de los sectores de bajos y medianos ingresos de la RMBA (Baer, 2011; CELS, 2012; Catenazzi y Reese, 2010; Del Río, 2014) y se dio la confluencia paradójica del aumento de conflictividad social por el acceso al suelo urbano con un proceso de crecimiento económico, de empleo y de ingresos (Guevara, 2015). Ello se expresa en el aumento de la tasa de inquilinización -que no obedeció a una baja de los precios de los alquileres sino a una disminución del acceso a la propiedad de la vivienda revirtiendo una tendencia de los últimos 50 años-,⁵⁶ en el crecimiento de la informalidad urbana en la RMBA -la población en villas y asentamientos en los 24 partidos del GBA aumentó del 6,8% en el año 2001 al 10,1% en el 2006 (Cravino, Del Río y Duarte, 2008)- y en la proliferación de tensiones y conflictos

2010). Esta crisis mundial que se expandió por América latina y Europa poniendo en discusión la validez del patrón neoliberal de acumulación tuvo un impacto menor en nuestro país en comparación con otros de la región, pero generó una caída abrupta del crecimiento económico que se puede observar en la tasa de variación del producto interno bruto total que pasó de un 6,8 en el 2008 a un 0,9% en el 2009 (CEPAL, 2010).

⁵⁶ Según el último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (2010) por primera vez desde la década del 50 se observa a escala nacional en un período intercensal un aumento en la tasa de inquilinización: del 11,1% de hogares inquilinos de la vivienda que se registró en el 2001 se pasó al 15,7% en el 2010. Asimismo, ese aumento se corresponde con una disminución de los propietarios en el mismo período cuya tasa pasó del 70,6 al 67,7 %.

vinculados al acceso a la tierra y a la vivienda en los centros urbanos más importantes del país.⁵⁷

Este contexto de “boom inmobiliario” que se dio a escala nacional adquirió una intensidad particular en la ciudad de La Plata, que se constituyó en el distrito municipal que más superficie para construcción autorizó entre 2002 y 2009 en toda la RMBA, y junto con Berisso y Ensenada constituyen el sexto aglomerado urbano del país y uno de los mercados inmobiliarios más importantes de la Argentina (Baer, 2011; Barakdjian y Losano, 2012; Del Río y Relli, 2013). Según un estudio reciente, 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. Si bien se observa un crecimiento general, con una tasa media de crecimiento del 50,44%, el casco urbano concentró el 59 % de esa superficie contra un 26% de la periferia noroeste, un 10% de la periferia sudoeste y un 5% de la periferia sudeste (Losano, 2011).⁵⁸

Pero como ocurrió a escala nacional el aumento de la cantidad de bienes inmuebles construidos no devino en la baja de precios sino que contrariamente produjo un aumento del precio del suelo y de la vivienda por encima de los ingresos familiares (Del Río, Langard y Relli, 2014). Incluso las condiciones de acceso a la ciudad de los sectores de menores ingresos no solamente no mejoraron sino que se vieron agravadas. Un indicador de esta situación es el crecimiento en el último período intercensal (2001-2010) de los hogares no propietarios de la tierra o “propietarios sólo de la vivienda” en el partido de La Plata. Observándose un incremento absoluto de 3.643 hogares y un incremento relativo de 66%, es decir, casi tres veces superior al incremento del conjunto de los hogares.⁵⁹ Asimismo, otra investigación reciente (González, 2014) realizada a partir de fuentes primarias y secundarias,⁶⁰ da cuenta de que en el período 2004-2013 se sumaron 49 villas

⁵⁷ En diciembre del 2010 se produjo el caso paradigmático de la toma del parque indoamericano en Villa Lugano, ubicado al extremo sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Otro caso de gran resonancia nacional fue la ocupación de un predio del ingenio Ledesma en la localidad de Libertador San Martín, ocurrida en julio de 2011. En ambos casos la resolución del conflicto se dio a partir del desalojo de los predios, con el saldo de varias personas muertas y gran cantidad de heridos y detenidos. Esta manera de “resolver” los conflictos socio urbanos se ha repetido en la mayoría de las grandes ciudades argentinas en los últimos años y el GLP no fue la excepción.

⁵⁸ La periferia noroeste está integrada por las delegaciones de Tolosa, Ringuelet, Gonnet, Hernández, Gorina, City Bell, Villa Elisa y Arturo Seguí. La periferia sudoeste por las delegaciones de San Carlos, Los Hornos, Etcheverry, L. Olmos, M. Romero y Abasto. Por último, la periferia sudeste la conforman Villa Elvira y Altos de San Lorenzo.

⁵⁹ Según Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda (INDEC, 2001 y 2010).

⁶⁰ Se confeccionó un Sistema de Información Geográfica a partir de la georreferenciación de diferentes fuentes secundarias (Censo de la ONG “Un Techo para mi País” del 2009; datos de la Dirección de Coordinación de Trabajo Social y de la Dirección de Tierras de la Municipalidad de la Plata-; relevamiento “MAPU” llevado a cabo por la ONG “Crecer en Democracia” y la “Asociación del Personal de los Organismos

y asentamientos sobre los 75 existentes al año 2003, representando un incremento del 65% en la cantidad de barrios informales. Actualmente existen en el partido de La Plata un total de 124 villas y asentamientos que ocupan 957,23 ha con 19770 hogares, que representa un 6 % de la superficie de la mancha urbana y el 9,9 % del total de hogares del partido.⁶¹

Por tanto, este contexto urbano local fuertemente marcado por una coexistencia contradictoria de procesos de mercantilización y desmercantilización social regresiva del espacio urbano guió nuestra selección de las cuestiones o problemas públicos, que tuvieron una intervención estatal en el marco de lo que hemos denominado política urbana.

La primera se refiere a la reforma de la ordenanza que regula la ocupación y usos del suelo y las densidades constructivas de la ciudad conocida como Código de Ordenamiento Urbano en el año 2010. Esta ordenanza constituye el dispositivo técnico-jurídico principal de la reglamentación o normativa urbana local a través del cual el Estado define los usos del suelo posibles en una u otra parte del tejido urbano y determina las características constructivas de una ciudad, sus densidades y demás indicadores urbanísticos regulando el proceso de producción del espacio urbano (Pírez, 1995). En este sentido, resulta interesante recuperar la idea de que a través de esta herramienta de planificación es posible morigerar algunos efectos que genera el mercado inmobiliario en su operación espontánea o desregulada, entre los cuales, Jaramillo (2009) menciona: la hiperdensificación, la obsolescencia económica prematura del parque inmobiliario, la segregación socioespacial, la congestión, la proliferación de terrenos ociosos o subutilizados con fines especulativos, entre otros. Al mismo tiempo, las acciones públicas como el cambio de zonas e indicadores urbanísticos y las autorizaciones o limitaciones para desarrollar diferentes usos del suelo urbano modifican el *contenido normativo* de la propiedad inmobiliaria que puede repercutir sobre la estructura de rentas urbanas.

Una segunda intervención tiene que ver con la implementación local del PRO.CRE.AR, que consiste en una política de subsidio hipotecario desarrollada por el Estado nacional, que se inscribe en cierta tradición latinoamericana del financiamiento institucionalizado a

de Control de la República Argentina"- APOC en 2011), información Censal (INDEC, 2010) y catastral (ARBA, 2013), ajustando, agregando y compatibilizando la información a partir de la lectura de imágenes satelitales provistas en Google Earth en la región (años 2003 a 2014) y recorridos en campo.

⁶¹ Conforme la versión actualizada al mes de diciembre de 2015 del registro de Villas y Asentamientos confeccionado por la SSTUyV (Ley 14449) el número actual de villas y asentamientos son 128 que suman una superficie de 1006,3 ha y 20.016 hogares.

sectores medios para el acceso a la vivienda. Como veremos luego este tipo de intervención combinó en algún punto procesos de desmercantilización estatal de la producción y el consumo de suelo urbano y vivienda de los sectores de ingresos medios y medios-bajos, a través del otorgamiento de diferentes líneas de créditos a largo plazo y a tasas subsidiadas, incluyendo en algunas líneas la colocación de terrenos urbanos de propiedad estatal y la compra de terrenos privados para desarrollar procesos de producción de suelo urbano. El referente empírico abordado en este marco es el problema del acceso al suelo urbano en el partido de La Plata a partir del anuncio del PRO.CRE.AR. Esto dio lugar a la organización de los beneficiarios del crédito y la imposición de un resolución muy particular a nivel municipal, dadas las tensiones existentes entre el mecanismos de financiación de la demanda habitacional a nivel nacional, el perfil de la gestión urbana municipal y las demandas de los sectores medios identificados con la ciudad del loteo mercantil unifamiliar.

Una tercera intervención tiene que ver con el tratamiento estatal de la urbanización popular a través de la mediación en tres conflictos urbanos relacionados con el acceso a la tierra y a la vivienda que se desarrollaron en la ciudad de La Plata entre los años 2009 y 2013. Aquí se registra la tensión entre transformaciones de las periferias a partir de proceso de valorización o mercantilización urbana con proceso de control territorial desplegados por ciertos sectores sociales y los prácticas de desmercantilización social de la producción y el consumo del espacio habitacional de los sectores populares. Siendo su resolución variable, en algunos casos extremadamente punitiva y en otros compensatoria, dando lugar procesos de desmercantilización estatal a partir del financiamiento para la refacción de viviendas, o desmercantilización social apoyada estatalmente, por medio de políticas que facilitan la producción socialmente desmercantilizada de infraestructura, en especial de las redes de agua, a partir del apoyo municipal (maquinarias) o programas de cooperativas del gobierno nacional. Más allá de las formas de resolución, buscamos indagar la relación entre los conflictos y los procesos de apropiación de rentas urbanas, a la vez que nos interrogamos por cómo se expresa en el tratamiento estatal y en la cobertura de los medios de comunicación la tensión con la normativa urbana y el orden social implícito.

En las tres unidades de observación seleccionadas con la finalidad de reconstruir y volver inteligibles los procesos abordamos las prácticas sociales de los sujetos atendiendo tres dimensiones principales: una *dimensión económica* que intenta comprender la lógica que

prima en las distintas formas de producción y apropiación del espacio que se desarrollan. Se toman en cuenta los procesos de generación y apropiación de rentas urbanas y las particularidades de las relaciones sociales de producción intrínsecamente vinculadas a la urbanización. Una *dimensión política* que busca dar cuenta de las lógicas que prevalecen en el tratamiento y resolución de los problemas urbanos en los diferentes ámbitos en donde se discute y construye la política urbana. Aquí analizamos las *estrategias* de los diferentes actores colectivos para influir sobre la *orientación* de la política urbana. Por último una *dimensión jurídica* que atiende el modo en que se construyen las distintas regulaciones estatales de la producción del espacio urbano que se objetivan en leyes, ordenanzas, reglamentos o procedimientos y por tanto se interesa por la génesis del derecho. A la vez que analiza los principales efectos del fenómeno jurídico sobre la *estructura de asignación de usos del espacio construido*. Es decir, la norma jurídica se aborda en dos sentidos: en términos de sus orígenes como resultado de un proceso social y en clave de los efectos del derecho como práctica social.

Capítulo 2. La disputa por la regulación en la última reforma del Código de Ordenamiento Urbano

Una de las formas de intervención estatal sobre la producción del espacio urbano son las decisiones relativas a los usos del suelo urbano y a las densidades constructivas que se expresan en diferentes normas jurídicas. Este conjunto de normas que en el lenguaje tecnocrático suele definirse como *reglamentación urbana* se encuentra asociado en términos generales a las formas de producción capitalistas como la promoción inmobiliaria y la construcción por encargo, y se constituye en un dispositivo clave para habilitar el surgimiento y la distribución de determinadas rentas potenciales. Es por ello que este tipo de intervenciones despiertan tanto interés en los actores vinculados a la actividad de la construcción inmobiliaria ya que regulan los aspectos técnicos y jurídicos que deben respetarse en el desarrollo de las edificaciones y establecen los procedimientos administrativos relativos a los permisos y autorizaciones para hacer todo tipo de intervenciones que impliquen nuevas construcciones o afecten al parque edificado. Por otra parte al excluir e invisibilizar las formas de producción no mercantiles de la urbanización popular, que son reguladas por otras normas jurídicas, procedimientos y organismos burocráticos –una institucionalidad estatal paralela-, la discusión sobre su reforma no despierta demasiada atención e interés en los actores que participan en esos procesos de urbanización.

El principal instrumento jurídico que contempla las decisiones en materia de reglamentación o planificación urbana del partido de La Plata es la ordenanza 10703, conocida públicamente como Código de Ordenamiento Urbano. En el presente capítulo analizamos la última reforma de esta normativa que significó la derogación de la ordenanza 9231 del 2000 y su reemplazo por la nueva ordenanza 10703 sancionada en el 2010, con la finalidad de articular las tres dimensiones de análisis que hemos definido en el capítulo primero como *económica, política y jurídica*.

En este sentido, abordamos el cambio normativo guiados por la pregunta acerca de los orígenes del derecho y, en consecuencia, analizamos la norma como resultado de un proceso social que requiere indagar elementos externos al campo jurídico. Para ello reconstruimos el proceso de debate que se generó en torno a la reforma que abarcó distintos ámbitos o arenas donde diversos actores desarrollaron estrategias para influir en la *orientación* de la normativa mientras que otros intentaron resistir o frenar los cambios

propuestos. Este aspecto de la conformación de la política pública expresa principalmente la dimensión política. Aquí se ponen en juego distintas ideas o proyectos de ciudad que no se restringen a diferencias de método o de prácticas-técnicas de intervención sobre el espacio (que se pueden expresar en el cómo intervenir) sino que atañen a la cuestión de los fines, esto es a qué hacer con la ciudad, que implica reconocer las disputas por el uso y la apropiación del espacio urbano. Por otro lado, en un plano más centrado en el contenido normativo de los textos jurídicos y los posibles efectos sociales de las normas jurídicas, analizamos los principales cambios que se introdujeron en el año 2010 buscando interpretar los alcances de las modificaciones en relación a los usos potenciales del suelo urbano y a la edificabilidad normativa⁶² que tienen efectos sobre la estructura de rentas urbanas y puede incidir en los precios del suelo urbano –el plano más económico-. De esta manera buscamos dar cuenta de quienes fueron los agentes beneficiados con los cambios introducidos a la norma y comprender cuál fue la orientación de esta acción estatal.

El capítulo 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 y apropiación del espacio urbano. Se revisan las principales perspectivas teóricas que han abordado este tipo de intervención como la *planificación urbana tradicional*, la *planificación estratégica* y la *gobernanza* porque muchos de sus postulados, ideas y conceptualizaciones forman parte del acervo teórico de los actores que participaron del proceso político en torno a la reforma del 2010 y por tanto se vuelven indispensables para iluminar algunos aspectos de sus prácticas. Asimismo se da cuenta de las opacidades de dichas miradas para comprender el fenómeno en cuestión y se presentan los aspectos centrales de nuestra posición teórica-metodológica en relación a cómo abordar el proceso político y sus diferentes ámbitos de discusión, su objetivación en diferentes textos y prácticas jurídicas y las implicancias potenciales sobre la estructura de rentas urbanas y el proceso de producción del espacio socio residencial.

En la segunda sección se reconstruye y analiza el proceso de reforma del año 2010 que se consolida con la nueva ordenanza 10703 conocida como Código de Ordenamiento

⁶² Este concepto que se adelantó en el capítulo primero sección I.1.4.1 es utilizado por Jaramillo (2009) para referirse al máximo autorizado en el índice de construcción que deriva de múltiples regulaciones como los límites en la cantidad de área construida que puede producirse en un terreno (FOS y FOT), topes en la altura de los inmuebles, exigencias de retrocesos de los edificios con respecto al límite de los lotes (retiros de la línea municipal), límites en el número de unidades de habitación, etc.

Urbano. Aquí se revisan los antecedentes normativos inmediatos y especialmente el proceso de reforma anterior ocurrido en el año 2000 que devino en la ordenanza 9231 con importantes límites al negocio inmobiliario para luego registrar los principales cambios introducidos por la ordenanza 10703 del año 2010.

En este momento se identifican los principales actores que toman posición a favor o en contra del nuevo COU y se abordan sus *estrategias* (qué hacen y cómo hacen) para lograr o evitar en un primer momento la sanción y luego la aplicación de la norma. Para ello se tienen en cuenta sus demandas, objetivos, proyectos y las principales acciones que incluyen una amplia gama de mecanismos y prácticas que despliegan en esas múltiples arenas que conforman la *sociedad política*. Aquí se busca comprender por qué los actores del negocio inmobiliario lograron tener tanta incidencia en el tenor de los cambios y cuáles fueron las razones por las cuales los actores opositores no lograron imponer sus reclamos y demandas.

En la tercera sección se analizan las disputas en torno a la aplicación del nuevo COU. Aquí analizamos las posiciones que asumieron los actores que fueron partícipes del proceso anterior en los diferentes ámbitos donde se discutió la puesta en funcionamiento de la nueva ordenanza, principalmente en el poder judicial pero también en la arena del debate público a través de los medios de comunicación y sus estrategias para conseguir o impedir su instrumentación práctica que incluyó algunos realineamientos.

II.1. La intervención estatal indirecta sobre la producción y apropiación del espacio urbano a través de la normativa urbana

A través de la *reglamentación urbana* el Estado regula las características constructivas de una ciudad, sus densidades y demás indicadores urbanísticos y define los usos del suelo posibles en una u otra parte del tejido urbano. De allí que a través de esta modalidad los actores estatales tienen la posibilidad de pensar o de crear un proyecto para la ciudad en su conjunto y moderar los efectos de la concurrencia mercantil. Es decir, en determinadas circunstancias la planificación genera una posibilidad de evitar o morigerar aquellos efectos que genera el mercado inmobiliario en su operación espontánea o desregulada, entre los cuales, Jaramillo (2009) menciona: la hiperdensificación, la obsolescencia económica prematura del parque inmobiliario, la segregación socioespacial, la congestión, la proliferación de terrenos ociosos o subutilizados con fines especulativos, entre otros. Al mismo tiempo, las acciones públicas como el cambio de zonas e indicadores urbanísticos y las autorizaciones o limitaciones para desarrollar diferentes usos del suelo urbano

permiten la valorización diferencial de la propiedad de la tierra urbana, en otras palabras, se constituyen en instrumentos capaces de configurar obligaciones y derechos de los propietarios del principal producto del proceso de urbanización que es el suelo urbano afectando el *contenido normativo* de la propiedad.

En síntesis las decisiones en materia de normativa urbana implican la regulación del funcionamiento del mercado inmobiliario y por tanto no se reducen a cuestiones meramente “técnicas” sino que tienen un sentido “político”. La definición de usos permitidos y prohibidos en diferentes zonas de la ciudad –zonificación- y la delimitación de las capacidades constructivas mediante los indicadores urbanísticos (FOS, FOT, densidad) y la determinación de los niveles máximos de construcción en altura pueden generar cambios en los usos del suelo, intensificar la densidad del espacio construido y producir modificaciones bruscas en los precios de determinados terrenos. Estas variaciones que forman parte de lo que Jaramillo (2008) define como *movimientos estructurales particulares* de los precios generan un reordenamiento de las rentas dando lugar a procesos especulativos –tanto de protoespeculación como de especulación pasiva e inductiva- y aumentan momentáneamente los niveles de rentabilidad de las inversiones inmobiliarias. Si bien hay otras intervenciones estatales que pueden intensificar estos movimientos de precios como la realización de determinadas obras de construcción o mejoramiento de infraestructura urbana, se trata de acciones focalizadas con un alcance particular y que generalmente no son sometidas a un proceso de debate público.⁶³ De allí se entiende el interés específico que puede despertar la reforma de la principal normativa urbana que regula estos aspectos técnico-jurídicos en los actores inmobiliarios que desarrollan la producción mercantilizada del espacio urbano.

Sin embargo la dimensión política de los procesos de reforma de estas regulaciones normativas, en tanto que suponen la redefinición del contenido normativo de la propiedad y las posibles disputas entre los actores que participan de esas relaciones sociales, ha sido invisibilizada por ciertas perspectivas teóricas del campo del urbanismo que han enfatizado en los aspectos técnicos y no políticos de la intervención urbana.

Como vimos en el capítulo primero de esta tesis (sección I.1.3.1), el proceso de formalización y codificación de las regulaciones técnicas sobre la producción y uso del

⁶³ Una excepción es el caso de la política de presupuestos participativos que prevé la participación comunitaria para definir las obras necesarias en los distintos barrios de la ciudad para resolver diferentes problemáticas. Esta política se implementó en el partido de La Plata desde que asumió la gestión del intendente Bruera y se mantuvo con una periodicidad anual durante sus dos mandatos (2007-2011 y 2011-2015) (Pagani, 2013).

espacio construido a través del dictado de normas jurídicas buscó dar respuesta de alguna manera a las contradicciones de la urbanización capitalista y a los problemas sociales y espaciales que surgieron con el desarrollo de las ciudades industriales europeas (Benevolo, 1974). Así, los debates y estudios acerca de cómo intervenir técnica y profesionalmente frente a la nueva realidad urbana estructuraron un nuevo campo disciplinar denominado *urbanismo moderno* y la emergencia de la tradición teórica del *planeamiento o planificación urbana tradicional* que todavía tiene cierta vigencia en algunos ámbitos académicos e institucionales del urbanismo. Esta perspectiva de fuerte impronta normativa pretende conducir mediante un “plan” el crecimiento y desarrollo ordenando de las ciudades y concibe a la planificación como una intervención profesional eminentemente técnica, neutral y en beneficio del “interés general”. 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 (Kullook, 2008; Tauber, 2011).

En América Latina estas ideas se generalizaron a mediados del siglo XX a través de los organismos creados por Naciones Unidas para promover el *desarrollo* en la región como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) (Coraggio, 1997). Al poco tiempo de su instrumentación recibieron las primeras críticas que sentaron las bases para el surgimiento de un nuevo paradigma de la intervención urbana denominado *planificación estratégica*.⁶⁴ Estas críticas giraron en torno a los contenidos del plan por sus sesgos espacialistas, la compartimentación de ejes y la ausencia de jerarquización temática; a las escalas de intervención que tomaban principalmente a la ciudad como totalidad indiferenciada; a la percepción de la realidad como estática, homogénea, objetiva y armónica; al proceso metodológico que separaba el momento reflexivo de diagnóstico y planificación del momento más activo de intervención y gestión; a los actores convocados

⁶⁴ Las críticas fueron formuladas por un grupo de investigadores nucleados en el Centro de Estudios del Desarrollo –CENDES– de la Universidad Central de Venezuela como Carlos Matus, Mario Testa, Lourdes Yero, etc. (Kullook, 2010).

a la planificación donde solo estaban representados los profesionales, aspectos que lo convertían en un urbanismo tecnocrático y elitista (Reese, 2006).

Debe tenerse en cuenta que el contexto socio político en el que surgieron estas impugnaciones a la planificación urbana tradicional se enmarca en la crisis de los Estados de Bienestar y del desarrollismo de fines de los años 70 y principios de los 80, y la implementación de los programas neoliberales que proponían una mayor liberalización de la economía, la disminución de los recursos del sector público y la descentralización de funciones estatales en los gobiernos locales.⁶⁵ Además de las transformaciones sociopolíticas sucedieron cambios en el campo epistemológico en relación a la capacidad de conocimiento y predicción de los fenómenos urbanos que pusieron en discusión la capacidad de aprehender los mismos en su complejidad -por su multidimensionalidad y dinamismo- y sobre todo la posibilidad de prever y predecir su evolución y comportamiento futuro. Estos cambios cuestionaron la hegemonía del saber profesional – y su racionalidad disciplinaria- en la planificación urbana y advirtieron sobre la necesidad de incorporar otros saberes y miradas provenientes de los actores sociales, políticos y económicos que a través de sus prácticas influyen sobre la gestión de los fenómenos urbanos. Por tanto, el nuevo paradigma de planificación debía incorporar estos actores a través de formas de gestión más participativas (Kullock, 2010).

Así los discursos de la *planificación estratégica* sostienen que es necesario lograr una planificación integral, sistémica y estructural, que intervenga en la escala local o intraurbana. Para ello plantean una articulación entre planificación y gestión mediante una gestión social planificada basada en la idea de plan-proceso e incorporando otros actores de la sociedad civil no profesionales en formas de planificación participativa (Tauber, 2011). Desde esta perspectiva la planificación es considerada una actividad técnico-política y se cuestiona frontalmente la idea de “neutralidad” sostenida por la tradición anterior. Además enfatiza la necesidad de incluir las voces y saberes de otros actores sociales tanto en los diagnósticos como en las propuestas de solución de los problemas urbanos para contrarrestar los sesgos de la mirada profesional.

Sin embargo el contexto socio político e intelectual en el que surge esta perspectiva le imprime una nueva concepción de la relación Estado-sociedad, muy en boga en esos

⁶⁵ Estas miradas retomaron aunque en otro contexto y con otro sentido y alcance las críticas de la sociología urbana francesa y de su recepción latinoamericana revisadas en la sección I.1.5 del capítulo primero, que cuestionaban centralmente la mirada racionalista y tecnocrática del urbanismo por desatender las contradicciones de la urbanización capitalista que se expresaban en los procesos de producción de la ciudad.

años, que depositaba en los gobiernos locales, a quienes se le habían asignado nuevas funciones y responsabilidades producto de la descentralización del Estado, la misión de articular a los diferentes actores sociales en una gestión multiactoral que pudiera resolver las problemáticas principales y alcanzar el ansiado desarrollo local. Así como para la planificación tradicional el desarrollo nacional significaba la solución a todos los problemas urbanos, para la planificación estratégica las respuestas llegarían de la mano del desarrollo local. De esta manera se fueron diagramando e implementando distintas directrices y recetas, a través de proyectos y programas financiados generalmente por organismos multilaterales de crédito y/o la articulación de los sectores público-privado en el gobierno de la ciudad mediante nuevos esquemas de gestión urbana.⁶⁶ En ese marco se fueron consolidando unas perspectivas dentro del enfoque de la *gobernanza* o *governance* donde la relación entre Estado-sociedad civil es pensada como un conjunto de redes entre organizaciones de actores gubernamentales y sociales que son protagonistas de la escena urbana y sobre los cuales es posible establecer una mejor “cooperación”. Para esos abordajes la *gobernanza* no es solamente una perspectiva para analizar la relación público-privada en el gobierno de la ciudad sino que implica una propuesta de cómo debe ser esa relación –y qué lugar le corresponde al Estado en la misma– para lograr una convivencia “armónica” entre los actores de la escena urbana (Pírez, 2014b). Es así que se imbrican los planos descriptivo y normativo dándole una fuerte carga ideológica al concepto (Aguilar Villanueva, 2006). De allí que algunos autores aborden el proceso como construcción de hegemonía (Davies, 2011). Si bien este abordaje supera las visiones estadocéntricas de las posiciones que conciben la acción gubernamental en forma independiente de la dinámica social, generalmente pierde de vista que las sociedades capitalistas se estructuran a partir de una distribución desigual de la riqueza y del poder social que genera contradicciones que difícilmente puedan resolverse mediante un método o procedimiento y una voluntad de cooperación.

Recuperando las ideas centrales de la escuela francesa de sociología urbana (Lefebvre, 1976; Castells, 1974; Topalov, 1979) consideramos importante darle entidad a la dimensión conflictiva inherente a las relaciones sociales capitalistas para analizar la intervención del Estado en el proceso de producción del espacio urbano. Como vimos en

⁶⁶ Los organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial desde los años 80 vienen proponiendo modelos de *gestión urbana* en los cuales el Estado debe asumir un manejo de la gerencia pública de tipo empresarial centrado en la función de garante y promotor de las inversiones privadas (Harvey, 1989; Rabotnikof, 1999; Vilas, 2000).

el capítulo primero esas decisiones de planificación que se toman en el nivel local del Estado están condicionadas por las correlaciones de fuerzas entre clases sociales, fracciones de clase y grupos sociales que se desarrollan en cada contexto específico. Ya que el conjunto de decisiones formales e informales que se toman en ese proceso social encuentra su origen y condicionamiento en un entramado social o *sociedad política* que se configura en torno de las *cuestiones* urbanas problematizadas socialmente (Oszlak, 1991).

Por eso la referencia a las diferentes perspectivas teóricas del urbanismo no forma parte de la reconstrucción de los antecedentes de nuestro objeto de estudio sino que tiene como finalidad precisar brevemente el devenir del campo de la planificación y los contextos de surgimiento de ciertas ideas que forman parte del universo de significaciones y de las *representaciones del espacio* (Lefebvre, 2013) que atraviesan los discursos y las prácticas de la gestión urbana en La Plata. Es así que esos debates en torno a las formas y a los contenidos que debe asumir la planificación urbana han sido internalizados por los actores que participaron en los procesos de reforma del 2000 y del 2010 de manera parcialmente consciente como principios orientadores de las prácticas.⁶⁷

Por tanto para reconstruir y volver inteligible el proceso político que se generó en torno a la última reforma de la normativa que regula los usos del suelo y las densidades constructivas de La Plata, que transitó por diferentes ámbitos que exceden al plano estrictamente institucional-burocrático, incorporamos la articulación conceptual de las categorías *cuestión* y *problema público* desarrollada en el capítulo primero sección I.1.2.1. El tema de la reforma del COU fue cobrando notoriedad pública durante los últimos meses del año 2009 a través de su difusión en los medios de comunicación locales. Distintos actores sociales estatales y no estatales se posicionaron a favor y en contra de la reforma utilizando diferentes tipos de argumentos para señalar las ventajas y las desventajas de la nueva normativa tanto en lo referido a sus contenidos como al proceso de gestación. Así los actores en juego fueron tomando posición sobre la reforma en los distintos ámbitos o arenas que se fueron estructurando para desarrollar los debates que tenían como objetivo principal lograr –para algunos- o frenar –para otros- el cambio normativo. En ese espacio

⁶⁷ El cambio de escala –del análisis de grupos o estructuras al de individuos singulares que viven y son constitutivos de esos macro-objetos- requiere introducirse en el campo problemático de lo social individualizado. Esto implica pensar la relación entre las estructuras objetivas del mundo social y las prácticas de los individuos. Frente al concepto fuerte de habitus asociado a “pequeñas máquinas productoras” de prácticas o “matrices” que retienen en el cuerpo de cada individuo el producto de las experiencias pasadas optamos por un uso débil del término que dé cuenta de disposiciones y capacidades plurales que pueden emerger de acuerdo al contexto (Lahire, 2012).

con límites difusos que incluye diferentes ámbitos de disputa se ponen en juego cuestiones que tienen que ver con el *qué* hacer con la ciudad, o *hacia donde* se quiere conducir el proceso de desarrollo urbano. Por otra parte no todos los actores disponen de las mismas armas para visibilizar su posición en relación al *qué* hacer con la ciudad. De ahí que sus capacidades asimétricas –de acuerdo a los recursos materiales y simbólicos que detentan- para hacer prevalecer sus posturas en un campo de fuerzas que a su vez reconoce distintos ámbitos que tienen reglas y jerarquías específicas condicionan las probabilidades de éxito de los distintos actores.

Consideramos que estas categorías intermedias junto con otras –como *estrategias, intereses, orientación*- contribuyen a operacionalizar los conceptos de mayor nivel de abstracción como Estado ampliado, sociedad civil, clases sociales, fracciones de clases y a establecer mediaciones entre el análisis estructural y el análisis histórico.

La idea de cuestión permite estructurar las diferentes tomas de posición de los actores en relación a la reforma, y rescatar la *especificidad* (Zemelman, 2006) del proceso estudiado, 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 en la reforma por parte de los actores participantes se conecta con sus aspiraciones en torno a la significación social de los procesos de configuración y funcionamiento urbano en juego.

Consideramos que el *qué* hacer con la ciudad no es una determinación estructural sino el resultado de relaciones –de poder- entre actores dentro de limitaciones estructurales (Pírez, 2014). De allí que, la mercantilización del espacio es una meta o fin que en parte es resultado de acciones (explícitas e implícitas) de diversos actores locales que tienen intereses diferentes y contradictorios en cuanto al uso y apropiación del espacio urbano. Pero tampoco hay que pasar por alto que la consolidación de ese modelo de ciudad depende de otras condiciones que son producto de acciones y prácticas que ocurren a otras escalas como la regional, nacional e inclusive la transnacional.

Así vemos que desde un plano estructural los distintos agentes que participan en la construcción e intermediación inmobiliaria (grandes constructores y promotores inmobiliarios, pequeñas y medianas empresas de materiales para la construcción, profesionales liberales que intervienen en las transacciones mercantiles inmobiliarias, entre otros) tienen intereses económicos concretos en que se amplíen las posibilidades de la construcción –y de aumentar sus ganancias- que explican su interés específico en la reforma normativa. A ellos se suman los propietarios de inmuebles o de terrenos vacantes

que ante los cambios en la zonificación o densidad constructiva que hacen emerger rentas más altas pueden capturar una parte del incremento de los precios.

Sin embargo resta dar cuenta de cómo estos agentes lograron articular una posición homogénea en el proceso concreto estudiado para influir en la orientación del COU. Para ello es necesario analizar que actores concretos del negocio inmobiliario (cámaras empresariales, colegios profesionales, empresas constructoras, inmobiliarias, etc.) presionaron para que se cambiara la normativa, cuáles fueron sus principales estrategias –qué y cómo hicieron- para lograr la reforma, que a su vez debe entenderse como un momento dentro de su estrategia más general relacionada con hacer más y mejores negocios, es decir con apropiarse en mayor medida del plusvalor. Y sin olvidar que en los contextos de mayor mercantilización del espacio urbano los grandes constructores y promotores inmobiliarios tienen una ventaja estructural con respecto a otros actores porque están “*mejor armados*” para influir sobre la orientación de las intervenciones estatales en materia de política urbana (Bourdieu, 2010).

Por otra parte existen otros actores intervinientes en el proceso que disputan la orientación de los cambios intentando establecer límites a la lógica de producción capitalista y a la mercantilización del espacio. En este caso el interés que los moviliza no es económico sino que responde a sus concepciones en relación a cómo debe regularse el desarrollo urbano, que en realidad se desprende de cómo imaginan que debe ser y organizarse la ciudad.

En lo que sigue reconstruimos el proceso que se generó en torno a la última modificación de la normativa que regula los indicadores constructivos y los usos del suelo urbano en el partido de La Plata en abril del 2010, dando cuenta de los distintos actores sociales (agentes públicos, funcionarios, instituciones, organizaciones empresarias, etc.) que participaron del proceso y su *toma de posición* en relación a los cambios que se instrumentaron en la ordenanza 10703. Ello requiere identificar a los actores, conocer sus principales demandas y analizar las estrategias que desplegaron para influir en la *orientación* de los cambios normativos.

II.2. El caso paradigmático de la última reforma del COU en La Plata

En esta sección se analiza el proceso político que se generó en torno de la reforma de la principal normativa urbana del partido de La Plata que se materializó con la sanción de la nueva ordenanza 10703 conocida como Código de Ordenamiento Urbano. Previamente

se revisan los antecedentes más generales en materia de regulación jurídica del ordenamiento urbano y territorial que incluyen algunas normas jurídicas, particularmente el decreto ley 8912/77, y fundamentalmente el proceso de reforma ocurrido en el año 2000 que devino en la ordenanza 9231, que constituye el antecedente inmediato del código vigente.

II.2.1. Antecedentes de la regulación jurídica del ordenamiento territorial

Los temas de ordenamiento territorial y usos del suelo urbano en Argentina no tienen una regulación de alcance nacional.⁶⁸ 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 1977.⁶⁹ 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 y las *formas discursivas* contenidas en el propio texto legal 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 del suelo y la exigencia de ciertos estándares en materia de infraestructura urbana y equipamiento comunitario.⁷⁰

El DL 8912 asignó a los municipios la responsabilidad primaria del ordenamiento territorial (art. 70) y la obligación de instrumentar un proceso de planeamiento en varias etapas (art. 75-82) sujeto a convalidación del poder ejecutivo provincial. La primera etapa consistía en

⁶⁸ La distribución de competencias en relación a las políticas de ordenamiento territorial entre la Nación, las Provincias y los Municipios ha sido históricamente fuente de controversias y quizás por ello no ha formado parte de la agenda de los gobiernos nacionales y provinciales (Reese, 2006). En los últimos años hubo intentos de revertir esta situación por parte del poder ejecutivo nacional con la elaboración de varios documentos dedicados a sentar las directrices para el desarrollo de una política nacional de planificación y ordenamiento territorial. En ese marco se elaboró el documento “Política Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial” del 2004, los avances I y II del Plan Estratégico Territorial presentados en 2008 y 2011, se creó el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) en 2008 y se presentó el Anteproyecto de ley nacional de Ordenamiento Territorial en 2010.

⁶⁹ Durante los años 50 y 60 del siglo XX existieron regulaciones sobre la tierra urbana, como la asignación de un rol activo a los municipios en la habilitación de tierra urbana a través de los Planes Reguladores y las Zonificaciones (decreto 14076/60), la creación del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo (ley 16964 de 1966), la constitución de Oficinas Técnicas de Planeamiento en los municipios de la provincia de Buenos Aires, la exigencia de provisión de infraestructura de servicios básicos para los nuevos fraccionamientos urbanos (decreto 14381 del año 1968), los criterios comunes de zonificación para los municipios del Área Metropolitana (decreto 4660 de 1969), el decreto provincial n° 4406 del año 1971 que establecía regulaciones sobre los fraccionamientos de tierras, pero el cumplimiento de las mismas fue parcial y diferencial según los partidos (Oszlak, 1991).

⁷⁰ 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).

el dictado de una ordenanza de adecuación preliminar donde debían establecerse y regularse en forma pormenorizada los criterios de ordenamiento territorial y usos del suelo de sus respectivas jurisdicciones.⁷¹ En el caso de La Plata dicha ordenanza se sancionó en el año 1978, bajo el número 4495 y se mantuvo vigente hasta el año 2000, sin perjuicio de los múltiples agregados que se le hicieron mediante otras ordenanzas que regulaban temas específicos relacionados con el ordenamiento territorial.⁷² El objetivo de dicho instrumento técnico-normativo era reconocer la situación física existente en el territorio, delimitando áreas rurales y urbanas y dar un marco de referencia en el corto plazo. De ahí las diferencias notables con la ordenanza posterior sancionada en el año 2000 que buscaba avanzar y cumplir las otras etapas del proceso de planeamiento, y exigía una regulación mucho más minuciosa y elaborada del desarrollo urbano que ameritaba otro tipo de proceso.

Pero antes de referirnos al proceso de reforma que dio origen a la ordenanza 9231 consideramos necesario hacer una breve mención a las posiciones asumidas con en el campo del *urbanismo* respecto al DL 8912, algunas de las cuales se reflejan en los debates posteriores, particularmente en la reforma del 2010. Esta normativa ha generado tantas adhesiones como miradas críticas. Algunas posiciones, sin negar el sesgo racionalista y tecnocrático de la norma, consideran que la regulación de la producción del suelo urbano permitió frenar la subdivisión indiscriminada y el proceso expansivo especulativo.⁷³ Otras miradas relativizan esos efectos adjudicándolos a otras razones⁷⁴ y enfatizan en las consecuencias negativas que tuvo –y que sigue teniendo- sobre las formas de urbanización popular por desconocer “las lógicas con la cual operan los sectores populares en la producción del espacio” (Reese, 2006:8). Independientemente de los efectos que tuvo el DL 8912 sobre los procesos concretos de subdivisión de suelo

⁷¹ Conforme los registros de la secretaria de Asuntos Municipales de la provincia de Buenos Aires hasta el año 2008 sólo el 18% de los partidos habían dictado el código de ordenamiento urbano y territorial cumpliendo con las primeras tres etapas previstas en la 8912 (Grahl, 2008).

⁷² 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 40/24 que introdujo un criterio de zonas y jerarquizó algunas arterias y sitios relevantes (Resa, 1995a). Después le siguieron la ordenanza 9/32 que fue el primer código de edificación que permitió la construcción de edificios de altura en cualquier sitio de la ciudad afectando la morfología del plan fundacional y luego la ordenanza 1943 del año 1949 que modificó la anterior y asignándole carácter histórico al trazado fundacional estableció la obligación de velar por su conservación (Frediani, 2010).

⁷³ Esa posición se refleja en un documento del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires, distrito I, titulado “Acerca de la ley 8912”, que recoge las posiciones de reconocidos urbanistas y lleva la firma institucional del Instituto de Estudios y Gestión Urbanos, Territoriales y Ambientales de dicho colegio.

⁷⁴ Según Clichevsky (1990) la demanda de terrenos en loteos populares ya estaba cubierta cuando se dictó el DL 8912 y la norma no tuvo un impacto inmediato en la desaparición de su oferta.

a los que hicimos referencia en el capítulo primero sección I.1.5.3, en el plano simbólico generó la reacción de importantes actores del negocio inmobiliario que denunciaron enfáticamente la vulneración del derecho a la propiedad privada que significaba esta nueva regulación estatal. Un conocido martillero y empresario inmobiliario decía,

“La Ley 8912 de la Provincia de Buenos Aires referente al uso y disponibilidad del suelo, dictada el 24 de octubre de 1977, es una ley contraria a nuestra tradición liberal. Viola abiertamente el derecho de propiedad consagrado por la Constitución Nacional; distorsiona el mercado inmobiliario elevando enormemente los precios por la incidencia de las obras de infraestructura que exige [...] Por otra parte, abre importantes brechas para el avance del superestado, al infligir un rudo golpe a la libertad del individuo. Debe preocupar el avance del Estado paternalista, dirigista y demoleedor del derecho de la propiedad privada que abre el camino del colectivismo” (Vinelli, 1978:s/p).

Como surge de este planteo, que fue reforzado por los discursos de algunos actores del sector inmobiliario que participaron activamente de la reforma del COU, el DL 8912 es percibido como una norma excesivamente reglamentarista que genera serios obstáculos para los actores y profesionales que intervienen en la construcción inmobiliaria, y que por lo tanto debe ser reformada o derogada. Estas críticas no se refieren a la negación o exclusión de la urbanización popular sino a la intromisión de la regulación estatal sobre el alcance de la propiedad y sobre el funcionamiento del mercado inmobiliario. Paradójicamente, las nuevas exigencias urbano-ambientales en la producción de suelo establecidas por el DL 8912 sin contemplar otros mecanismos de regulación del mercado de suelo generaron, junto a otros elementos propios de la restructuración neoliberal, las condiciones para el aumento de la mercantilización y privatización de la producción y el consumo del suelo y de los bienes y servicios urbanos que se desarrolló en las últimas décadas en el AMBA (Pírez, 2006) y la transferencia de rentas urbanas.

Esta mirada prejuiciosa y desconfiada de por parte de los actores inmobiliarios en relación a las posibles consecuencias de la intervención estatal sobre el mercado de inmuebles adquiere cierta entidad en el proceso que abordamos a continuación.

II.2.2. Orígenes de la Ordenanza 9231

A principios de los años 90 comenzó a gestarse el proceso que culminó con la primera modificación sustancial de la normativa que regula los usos del suelo y las densidades constructivas en el ámbito del partido de La Plata. Precisamente en el año 1990 se conformó un equipo interdisciplinario en el ámbito de la dirección municipal de Planeamiento (en adelante DP), integrado por arquitectos, geógrafos, ingenieros, agrimensores y otros profesionales, que tenía como objetivo preparar la actualización de la ordenanza 4495/78. Durante la primera gestión del intendente Julio Alak (1991-1995) se reforzó el equipo que integraba la DP con la incorporación de nuevos empleados de las profesiones afines a los temas urbanos y el ingreso a los cargos jerárquicos (secretarías y direcciones) de profesionales que se habían formado en ámbitos donde circulaba el enfoque de la *planificación estratégica*. Estos últimos estaban en contacto con la línea del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) y aportaban una mirada innovadora sobre los temas de desarrollo urbano.⁷⁵

De allí que las particularidades del proceso de modificación de la normativa estuvieron atravesadas por el clima de época en donde los recetas de la planificación urbana tradicional estaban siendo revisadas por estas nuevas perspectivas. Justamente de ahí devino la idea de incluir otros profesionales para fortalecer el equipo de la DP que pudieran aportar nuevas miradas ajenas al saber técnico profesional hegemónico –propio de los arquitectos- para diagnosticar los principales problemas urbanos y diseñar propuestas de intervención más eficaces.

Otro rasgo de la época fue el proceso de elaboración de un plan estratégico para la ciudad, que se desarrolló en paralelo al proceso de modificación normativa estudiado en este capítulo, y también la discusión de algunas líneas de intervención a raíz de la presentación de un proyecto por parte de la fundación Centro de Estudios y Proyectos del Ambiente (CEPA) para candidatear a La Plata como patrimonio de la humanidad ante la UNESCO.⁷⁶ Para ello se consideraba necesario modificar con relativa urgencia la

⁷⁵ Cabe referir que durante esos años el tema de los planes estratégicos ocupó un lugar importante en la agenda urbana de muchas ciudades latinoamericanas. Las ideas impulsadas por Manuel Castells y Jordi Borda, la publicación en el año 1990 del Plan Estratégico Económico y Social Barcelona 2000, y la propuesta de replicar esa experiencia en distintas ciudades de la región latinoamericana mediante la firma de convenios de cooperación favoreció la instalación del debate de la planificación estratégica en muchas ciudades argentinas (Garay, 2004). Precisamente en el año 1993 La Plata se incorporó al CIDEU.

⁷⁶ La preocupación por conservar el trazado armonioso del proyecto fundacional reconoce antecedentes previos como la ordenanza que en 1943 dispuso el entubamiento del arroyo el gato y declaró al trazado fundacional “histórico en la forma en que lo inspiró su fundador Dardo Rocha y lo proyecto su creador el ingeniero Benoit, impidiendo bajo ningún concepto su alteración o modificación”. El proyecto de CEPA fue presentado en el año 1999, y al igual que uno anterior presentado en 1989 y otro presentado posteriormente en el año 2004, no obtuvieron dictamen favorable de parte de la UNESCO. Actualmente está pendiente el

ordenanza 4495/78 que por su carácter de instrumento transitorio se restringía a delimitar algunas zonas y usos, y por otra parte establecía una serie de indicadores y un sistema de premios que atentaba contra la trama urbana propia de la dinámica fundacional de La Plata (como el caso del premio al retiro de la línea municipal).

El nuevo modelo de gestión postulaba la necesidad de contar con estructuras institucionales más fuertes –con mayores recursos económicos, técnicos y humanos- que pudieran articular con los distintos actores sociales del territorio. Para ello era necesario complejizar la lectura de los procesos socioterritoriales que se estaban desarrollando en ese contexto de reestructuración económica que imponía transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales en otras escalas que influían notablemente sobre la escala local. En esos años se había intensificado el proceso de suburbanización de la ciudad generando una mayor demanda de lotes amplios y parquizados en las periferias urbanas, principalmente en el eje de crecimiento noroeste del partido de La Plata (Curtit, 2003), que en algunos casos entraba en tensión con el uso rural intensivo de la tierra por parte de los productores del cinturón hortícola.

Conforme Frediani (2010) ese proceso fue favorecido por las inversiones en infraestructura de transporte (fundamentalmente a través de la finalización de la Autopista Buenos Aires-La Plata y la construcción de la Autovía 2), que permitieron mejorar el flujo norte-sur acortando distancias y tiempos de traslado, y estimularon el uso residencial de esas zonas periféricas y la consecuente inversión inmobiliaria en nuevos productos como las diferentes tipologías de urbanizaciones cerradas.

Por otra parte, a raíz de los cambios inducidos por la *reestructuración neoliberal*, como la mayor apertura económica al capital transnacional, proliferaban las inversiones privadas en la construcción de grandes centros comerciales y de entretenimiento que negociaban con la gestión municipal indicadores urbanísticos a cambio de asumir las obras de restauración de algunos edificios del patrimonio histórico.⁷⁷

dictamen de una nueva presentación realizada en el 2015. Fuente: “La Plata rumbo a la Unesco: avanza el proyecto de „paisaje histórico”, El Día, La Plata, 24 de agosto de 2015. “Proponen a La Plata como „paisaje urbano histórico” ante la Unesco”, Girabsas, Buenos Aires, 16 de marzo de 2015.

⁷⁷ Uno de los casos más resonantes fue el convenio urbanístico firmado entre Walmart y el municipio donde la empresa se hizo cargo de la restauración del Pasaje Dardo Rocha (ex edificio Monteverde) a cambio de los indicadores urbanísticos para instalar el centro comercial en camino Centenario al 1800 de La Plata. Otro caso similar fue el convenio firmado con Carrefour donde la empresa se comprometía a financiar la construcción de la Plaza Malvinas y del Centro Cultural emplazado en esa localización. En el caso de ambos hipermercados el municipio suspendió temporariamente la obligación de realizar la apertura de calles (cediendo su usufructo por un período de 30 años) a cambio del financiamiento de las obras mencionadas.

Todas estas cuestiones atravesaban la agenda de la gestión municipal. Con la nueva conformación de la DP comenzó 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.⁷⁸ A su vez el nuevo modelo de gestión urbana exigía conformar instancias de participación comunitaria para lograr una planificación que incluyera la articulación multiactoral. A esos fines se creó por medio de la ordenanza 8733/96 el Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial (COUT), integrado por representantes de la gestión municipal y por algunas de las instituciones locales vinculadas con la actividad de la construcción, el urbanismo y el ordenamiento territorial, como los Colegios de Arquitectos y de Ingenieros de la Provincia de Buenos Aires con competencia local (CAPBA I y CIPBA V), el Consejo Profesional de Ciencias Naturales (CPCN), la Cámara Argentina de la Construcción (CAC), la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU-UNLP) y el Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de La Plata (DG-UNLP). Este nuevo órgano tenía la función principal de aconsejar y asistir a la DP en la elaboración de la nueva ordenanza de usos del suelo, planeamiento y gestión urbana.

En su conformación fueron incluidas tanto las instituciones ligadas al sector de la construcción, que como tales tenían expectativas concretas en las oportunidades económicas que resultaran de la nueva ordenanza, como las instituciones académicas que en su condición de “expertos” sobre el urbanismo y el ordenamiento territorial podían aportar una mirada más “neutral” o “desinteresada” sobre la planificación y garantizar un equilibrio. Sin embargo no se contempló la participación de organizaciones sociales y políticas o referentes barriales que de algún modo pudieran representar las voces de los protagonistas de otras formas de producción del espacio urbano. En este punto las dependencias de la UNLP plantearon sin demasiado éxito la inclusión en la futura ordenanza del tratamiento de la urbanización “irregular” que finalmente no fue incorporada.

⁷⁸ Durante todo el proceso se realizaron una serie de estudios, entrevistas, revisiones bibliográficas y de la normativa existente, como parte del diagnóstico previo a la reforma que dieron lugar a distintas publicaciones como el libro Ideas para un Nuevo Régimen Legal de Planeamiento del año 1995, los elementos para el diagnóstico de una Ordenanza de Usos elaborados entre 1995 y 1997 y el Estudio para la determinación de Zonas de localización de clubes de campo en el Partido de La Plata de acuerdo a la Ley 8912/77 y al Decreto 9404/86, por la Dirección de Planeamiento, la investigación sobre patrones territoriales realizada por el Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de La Plata en 1996, los informes y opiniones de las instituciones que conformaban el Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial (COUT) realizados entre los años 1997 y 2000 y el diagnóstico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para el Gran La Plata presentado al municipio en 1998.

Como vimos en el capítulo primero *sección 2.2.4* la no consideración de las distintas variantes de urbanización popular -y de los actores sociales que la desarrollan- en las principales regulaciones jurídicas relacionadas con la producción y apropiación del espacio urbano, como son los códigos de planificación o de ordenamiento urbano territorial, ha sido una constante en los diferentes marcos normativos municipales que se desprenden del marco provincial dado por el DL 8912. Paradójicamente el crecimiento de la periferia siempre es indicado como un tema a abordar pero luego es postergado o en los casos en que se trata generalmente no se contempla la experiencia de quienes la habitan.⁷⁹ Como desarrollaremos en el capítulo cuarto esta forma de producción del espacio urbano es pensada como una vía informal de producción de ciudad y es regulada por normas y procedimientos de excepción.

Otro de los actores no incluidos en el COUT fueron los empresarios vinculados con el desarrollo y la intermediación inmobiliaria, que posteriormente junto con los colegios profesionales vinculados al sector inmobiliario-constructor (arquitectos, ingenieros, técnicos, agrimensores, martilleros) constituyeron una de las posiciones más críticas a la ordenanza 9231 y tuvieron un rol central en el proceso de reforma del 2010. De hecho el colegio de agrimensores y el de martilleros solicitaron su ingreso al CUOT y el mismo les fue vedado por la oposición de los miembros plenos (SgROI, 2001).

El COUT tuvo una dinámica muy intensa en el período previo a la sanción de la ordenanza 9231. Desde marzo de 1997 hasta diciembre de 1999 se desarrollaron 105 sesiones en donde se trataron 97 temas sobre los cuales se emitieron 81 dictámenes y 5 informes (SgROI, 2001). Si bien sus opiniones no eran vinculantes en los hechos tenían una importancia significativa. La DP estaba interesada en que sus decisiones contaran con el respaldo del COUT y en lo posible con el voto de todos sus miembros. 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 miradas o

⁷⁹ Un caso que pareciera romper con esta lógica es la ley de Acceso Justo al Hábitat (14.449), ya que incorpora un conjunto de herramientas novedosas para viabilizar la participación de las organizaciones sociales que se dedican a la producción social del hábitat en los proyectos habitacionales y en la integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios (registro de organizaciones sociales, promoción de la organización colectiva, registro público provincial de villas y asentamientos precarios, zonas de promoción del hábitat social, audiencias y consultas públicas, órganos multiactorales, etc.), y prevé instrumentos destinados a garantizar el financiamiento de las políticas de hábitat y vivienda a partir de la creación de un fondo fiduciario provincial y la participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias -o apropiación pública de las plusvalías urbanas-. Sin embargo debido a las resistencias que motivaron los cambios propuestos por la nueva ley, que se expresaron durante el proceso previo y posterior a la sanción retrasando su publicación y reglamentación, la misma se encuentra en las primeras etapas de implementación y por ello no podemos hacer un análisis en cuanto a sus efectos prácticos.

perspectivas para pensar el crecimiento de la ciudad.⁸⁰ Sin embargo la apertura o permeabilidad para receptor demandas era relativa ya que casi todos los temas tratados fueron propuestos por el departamento ejecutivo municipal⁸¹ y prácticamente no fue utilizada la disposición legal que permitía invitar a participar de los debates entidades públicas y organizaciones no gubernamentales especializadas en los temas bajo tratamiento.

No obstante estas consideraciones generales sobre la dinámica del COUT las personas entrevistadas que participaron en dicho ámbito lo recuerdan como un espacio de articulación que generó un proceso de intercambio y de debates entre distintos actores vinculados a los temas urbanos -que incluía tanto a las agencias gubernamentales del poder ejecutivo y legislativo municipal como a instituciones sociales y académicas y asociaciones económicas- que enriquecieron notablemente el proceso de conformación del nuevo código de planeamiento urbano.

Una cuestión señalada por los actores que marcó las primeras diferencias en el COUT fue la relativa al tiempo para hacer la reforma. La UNLP a través del DG y la FAU enfatizaba en la necesidad de hacer diagnósticos exhaustivos de los principales problemas urbanos antes de la nueva norma. La DP sostenía que la reforma no podía dilatarse mucho en el tiempo porque la ordenanza vigente (4495) permitía construcciones que estaban “deformando” la trama urbana fundacional. Argumentaba que ya contaban con muchos estudios y diagnósticos que se venían produciendo desde inicios de la década del 90 y que no había más tiempo.⁸² Sin embargo esas distintas temporalidades de los actores en juego no impidieron la articulación entre los mismos y lograron sintetizarse a lo largo de un proceso de intercambio y debate que duró más de 3 años.

⁸⁰ Entre las principales cuestiones que se debatían estaba la localización de las urbanizaciones y barrios cerrados, la localización de los cementerios privados, las playas de estacionamiento o edificios de cocheras, el tema del patrimonio histórico, las consecuencias socioambientales de la expansión del área urbana y la necesidad de proteger el cinturón hortícola y establecer mayores limitaciones a la ocupación de terrenos parcelados en zonas inundables para preservar la no ocupación de planicies de inundación (Sgroi, 2001). Otra de las preocupaciones era tratar de ordenar y sistematizar un conjunto de ordenanzas complementarias a la 4495 que regulaban usos específicos (como talleres mecanismos, estaciones de servicios, lavaderos, conjuntos de viviendas, etc.), y darle una regulación integral y coherente en un solo texto normativo, para facilitar su lectura, y principalmente su aplicación.

⁸¹ Del total de los temas discutidos el 74% de los mismos fueron iniciativas del ejecutivo, el 15 % del concejo deliberante, el 8% de las instituciones del COUT y el 3% de otras instituciones (Sgroi, 2001).

⁸² La cuestión del tiempo como campo de tensión entre los técnicos y los políticos al interior de las burocracias estatales es una constante. Sin embargo la necesidad de resolver en un tiempo breve la modificación de la normativa urbana por parte de la gestión municipal se presenta de manera mucho más clara y contundente en el proceso del 2010.

Por otra parte en su seno convivían las posiciones que tenían un interés concreto en la nueva norma relacionado con las consecuencias económicas que podían implicar los cambios futuros, como la CAC y los colegios profesionales de arquitectos e ingenieros. Y por otro lado estaban las posiciones del CPCN y de las dependencias de la UNLP que desde la formación disciplinar buscaban aportar una mirada “neutral” o “desinteresada” y contribuir a un mejor funcionamiento de la ciudad.

Esta alineación entre posiciones “interesadas” y “desinteresadas” fue variando por la propia dinámica del espacio de articulación y por factores externos que generaron nuevas relaciones y cambios de posturas de los distintos integrantes. Por ejemplo, el CAPBA I que en un primer momento ejercía la presidencia del COUT y tenía una posición favorable a acompañar sin ningún reparo las propuestas de la DP, en un segundo momento con el cambio de autoridades internas pasó a constituirse en la voz más opositora. La CAC que a simple vista parecía el actor más interesado en impedir la disminución de la capacidad constructiva a través del cambio en los indicadores urbanísticos en la mayoría de las sesiones acompañó las posiciones de los representantes de la UNLP (DG y FAU), en temas como la limitación de la construcción en altura y de los edificios de cocheras, restricciones para la localización de barrios cerrados, límites a la expansión de la superficie urbana, etc. Sobre este punto la representante de la CAC manifestó que debido a la composición particular que tenía la cámara en ese momento, en el cual tanto el presidente como los principales miembros eran residentes y nacidos en la ciudad de La Plata, existía una preocupación por proteger la trama urbana de la ciudad e inclusive tenían intenciones de financiar un plan estratégico. Una cuestión no menor es que el mayor interés económico de la cámara estaba puesto en las grandes obras públicas y no tanto en la construcción de edificios. El CPCN tenía una fuerte intervención en los temas ambientales y postulaba la necesidad de establecer la obligatoriedad de los estudios de impacto ambiental para aquellas obras o proyectos urbanísticos de cierta envergadura. El CIPBA V mantenía cierta apatía ante las discusiones e intervenía en cuestiones más técnicas. Por otra parte la discusión de algunos temas relacionados con la ampliación de edificios de la UNLP que entraron en tensión con la protección del bosque⁸³ como espacio verde generó diferencias al interior del DG.

⁸³ El bosque es el espacio verde de mayor superficie en el casco urbano en donde conviven distintas actividades académicas, científicas, deportivas y recreativas en general. En ese lugar se encuentra localizado el Museo de Ciencias Naturales, el Observatorio Astronómico, el Zoológico, un lago artificial, un anfiteatro, se realizan carreras de bicicletas y fiestas populares y recitales durante los fines de semana, y es utilizado por los habitantes para practicar distintos deportes y como lugar de paseo y recreación. En enero del año 2007 el

Pese a las consideraciones generales sobre la influencia que ejercía la DP a través de los temas propuestos a debatir, la no inclusión de algunos actores relacionados con las lógicas que constituyen los extremos del proceso de producción del espacio urbano, como son los actores de la urbanización informal/popular y los empresarios de la promoción inmobiliaria capitalista, el COUT funcionó como espacio de articulación en donde a través del tratamiento de distintos temas se puso en discusión el proyecto de ciudad que promovía la DP. Se dedicaron 42 sesiones para el tratamiento del proyecto de ordenanza⁸⁴ y se desarrollaron relevamientos, estudios, diagnósticos e informes sobre los principales problemas de la ciudad que enriquecieron las discusiones y fueron generando las condiciones para construir los consensos para la sanción de la nueva norma. De allí que, estos debates permitieron incluir otras miradas sobre la regulación del crecimiento urbano que impusieron algunos límites y restricciones al negocio inmobiliario, a la vez que sirvieron para legitimar las decisiones de la gestión municipal.

II.2.2. Principales cambios introducidos por la ordenanza 9231

El proyecto de código de ordenamiento territorial y usos del suelo finalmente 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 produjo la ampliación de la superficie del área urbana en un 17 %, que en realidad implicaba un reconocimiento legal de subdivisiones y urbanizaciones preexistentes (Frediani, 2010), y el aumento del área autorizada para construcción de viviendas en altura en un 622% (Losano, 2011). 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 actividad de la construcción inmobiliaria (Del Río, Langard y Arturi, 2014), los cambios previos en la edificabilidad normativa posibilitaron el despliegue de las operaciones de mercado –o de la edificabilidad económica– y la recepción de inversiones que estimularon notablemente la actividad y su crecimiento exponencial en todo el partido de La Plata, aunque de manera diferencial en el territorio. Según un estudio reciente (Losano, 2011), entre los años 2002 y 2009 la cantidad de m² autorizados por el municipio

Área “Reserva Parque Paseo del Bosque”, comprendida entre las calles 50 hasta 60 y 1 hasta 122 de la ciudad, fue declarada por ley provincial 13.593 como “Paisaje Protegido de Interés Provincial”.

⁸⁴ A ese número corresponde sumar otras sesiones en donde se trataron temas que estaban relacionados con el código, como la localización de los clubes de campo y urbanizaciones cerradas, que finalmente fueron incluidos en el Proyecto de Ordenanza de Procedimientos de Aprobación de Proyectos de Urbanización, al que en total se le dedicaron 12 sesiones en el año 1998.

para construcción se incrementó un 1361% en el casco histórico, contra un 372% en el resto de la periferia. Si bien se observa un crecimiento general, con una tasa media de crecimiento del 50%, el casco urbano concentró el 59 % de esa superficie contra un 26% de la periferia noroeste, un 10% de la periferia sudoeste y un 5% de la periferia sudeste (Losano, 2011).⁸⁵ En términos relativos las áreas que más crecieron fueron el casco urbano con una tasa del 63,28%, y la periferia sudeste con una tasa del 52,57%, ambas por encima de la tasa media referida (50%). Las dos áreas restantes registraron un crecimiento menor, con tasas del 31,27% para la periferia noroeste y 27,65% para la periferia sudoeste.

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. En este sentido, se reglamentaba 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 (arts. 361/411).⁸⁶ Tal es el caso del certificado de factibilidad técnico-urbanística que se exigía a los proyectos de subdivisión antes de tener la aprobación de la dirección de catastro. A través de esa figura administrativa la DP podía observar y controlar previamente la apertura de calles, la localización de las cesiones y por ende imprimir una mirada más general e integral en términos urbanísticos a las distintas obras particulares. Otro caso similar era el tratamiento diferencial que recibían algunas obras particulares que por diversos motivos (destino de localización de la obra, la escala, tipo de actividad, etc.) se les imprimía un procedimiento más riguroso en donde la DP tenía la facultad de aprobar o no la factibilidad de la obra.

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

⁸⁵ La periferia noroeste está integrada por las delegaciones de Tolosa, Ringuelet, Gonnet, Hernández, Gorina, City Bell, Villa Elisa y Arturo Seguí. La periferia sudoeste por las delegaciones de San Carlos, Los Hornos, Etcheverry, L. Olmos, M. Romero y Abasto. Por último, la periferia sudeste la conforman Villa Elvira y Altos de San Lorenzo.

⁸⁶ Estos procedimientos de evaluación y aprobación que implicaban la mirada de varios técnicos y funcionarios alargando los tiempos de los trámites y que demoraban la realización de la obra, fueron generando muchas resistencias en los profesionales y actores privados que participan en la construcción inmobiliaria.

verdes para poder unificar las cesiones y regular la creación de espacios verdes en zonas estratégicas de la ciudad (arts.81 y 82). Por otra parte se desincentivó la construcción de edificios de cocheras para evitar problemas en el tránsito a través de la prohibición de establecer nuevos accesos a cocheras en todas las vías pertenecientes a la red de calles de Tránsito Vehicular Restringido (art. 225). En esa clave se reguló pormenorizadamente la protección del patrimonio histórico urbanístico a través de un procedimiento específico que establecía las acciones para identificar, inventariar y proteger a las edificaciones de valor histórico patrimonial (capítulo 2. A Zonas de preservación y bienes patrimoniales, arts. 270/334).

Asimismo se crearon instrumentos de gestión como la Comisión del Sitio, el Fondo de Nuevos Espacios Verdes y la Transferencia de Indicadores Urbanísticos, se promovió la participación comunitaria a través del COUT, que si bien ya estaba creado por una ordenanza anterior se le dio un lugar importante dentro del nuevo código (art. 424/426), y de otros mecanismos como los registros de oposición para algunas actividades conflictivas (art. 438), la publicidad de actos y normas urbanísticas mediante la publicación en los diarios locales y la posibilidad de que los vecinos accedieran al expediente y controlaran la legalidad del trámite (art. 427/437). También se implementaron mecanismos de evaluación de impacto ambiental para obras de determinada envergadura, entre otras cuestiones (art. 412/423).

Otro de los temas que se incorporó con la nueva normativa fue la delimitación de las zonas para la localización de las urbanizaciones cerradas.⁸⁷ Se permitió solamente la modalidad clubes de campo y se delimitaron tres zonas para su localización bastante alejadas del casco urbano.⁸⁸ En lo referente a la intensidad de ocupación como al

⁸⁷ Cuando surgieron los barrios cerrados adoptaron el marco jurídico contemplado en la ley 13512 de Propiedad Horizontal. El decreto ley 8912/77 y su decreto reglamentario 9404/86 solo regulaba los clubes de campo pero no decía nada de los BC. Recién en el año 1997 la Secretaría de Tierras y Urbanismo de la pcia de Bs As haciendo uso de las atribuciones otorgadas por el decreto 2815/96 dictó la resolución 74/97 para regular la aprobación de los aspectos urbanísticos de los emprendimientos urbanos gestionados a través de la ley de PH. El mismo año se dictó otro decreto (2568/97) que puso en cabeza de la Subsecretaría de Asuntos Municipales e Institucionales la facultad de aprobar los emprendimientos gestionados por la ley de PH y ordenó a la otra dependencia la remisión de los expedientes referidos a ese tema. En febrero de 1998 se dictó el decreto 27/98 que sin derogar la resolución 74/97 dio una nueva regulación a los BC con lo que se generó una contradicción entre los dos instrumentos jurídicos sobre todo porque el segundo permitía su localización en las áreas rurales y no exigía estudios de impacto ambiental pero prohibía los muros y era más exigente en cuanto a la continuación de la trama urbana (Grahl, 2008: 361-362). Un análisis de las diferentes normativas que regulan los clubes de campo y barrios cerrados puede verse en Frediani (2010:246).

⁸⁸ Conforme Fradiani (2010) las tres zonas elegidas (Ruta 2 detrás del barrio El Peligro; Ruta 2 de 530 hasta Haras del Sur; e Ignacio Correas) “se caracterizan por constituir ámbitos rurales y periurbanos del Partido, respetar las principales zonas productivas del cinturón verde y no generar enclaves cerrados dentro de áreas urbanas” (2010:243). Sin embargo como surge del estudio de Frediani la localización de todas las

parcelamiento mínimo se remitía al decreto ley 8912. De esta manera se pretendía limitar una práctica que se venía desarrollando por parte de los emprendedores inmobiliarios que consistía en localizar las mismas en cualquier sitio del área rural a partir de una interpretación forzada del art. 64 del decreto ley 8912 que regula los clubes de campo. Los funcionarios de la DP consideraban que este tipo de urbanizaciones afectaban el desarrollo de la trama urbana y querían evitar su radicación en cualquier zona de la ciudad. Esta posición contaba con el apoyo de todos los integrantes del COUT.⁸⁹ Incluso la CAC manifestaba cierta preocupación por la utilización de ciertas figuras jurídicas como la propiedad horizontal para formalizar estas urbanizaciones y requería una legislación específica para tener mayor seguridad jurídica.⁹⁰

Asimismo a la luz de estas discusiones sobre la periferia emergía la necesidad de proteger el cinturón hortícola y preservar las planicies de inundación frente a la expansión del área urbana. Para ello se estableció una zona de reserva urbana que sirviera de interface entre lo urbano y lo rural donde el parcelamiento mínimo eran bloques de 4 ha con parcelas de 1 ha y bajos indicadores constructivos (FOS y FOT de 0,2). Las parcelas urbanizadas ubicadas en zonas anegables –zonas de arroyos y bañados- tenían limitaciones tanto en la intensidad de ocupación como en las actividades que podían realizarse.

Una figura innovadora fue la regulación de la cantidad máxima de Unidades Funcionales por parcela (CUF), que establecía la cantidad de unidades funcionales que se podían constituir en una parcela de acuerdo a las zonas delimitadas en la norma. En el áreas rural –zona rural intensiva- y en el área complementaria -zonas de reserva urbana- solo podía generarse una UF por parcela cuya superficie mínima habilitada era generalmente de 4 ha.⁹¹ A través de la misma se quería evitar la subdivisión por el régimen de

urbanizaciones cerradas existentes al año 2009 se encontraba por fuera de las zonas permitidas, debido a que en su mayoría los pedidos de localización fueron realizados con anterioridad a la sanción de la mencionada ordenanza. Por otra parte la tipología de barrios cerrados quedaron comprendidos bajo la figura de conjuntos de viviendas o viviendas de propiedad horizontal sin localización específica.

⁸⁹ De los 48 emprendimientos de urbanizaciones cerradas presentados ante el municipio para su aprobación en el período 1992-2000, más de 20 fueron rechazados por localizarse en áreas con trayectorias productivas significativas del cinturón verde o por afectar la trama vial. Solo en 4 casos (Club de Campo "Los Ceibos", Club de Campo "Gran Bell I" y Club de Campo "Estancia Grande de Bell") se hizo la excepción en cuanto a la localización a una distancia menor a los 7 km establecida por la ordenanza 4495 –vigente en ese momento- y se fundamentó en el "Estudio de Suelos del Partido de La Plata" que determinó su incompatibilidad con el uso productivo agrícola intensivo (Frediani, 2010).

⁹⁰ Las soluciones jurídicas instrumentadas por el gobierno provincial mediante la resolución ministerial 74 del año 1997 y el decreto 27 del año 1998 generaban en la CAC más dudas que certezas.

⁹¹ Conforme el texto de la ordenanza 9231 la unidad mínima de superficie permitida por parcela en la zona rural intensiva era de 4 ha (art. 268) y en la reserva urbana de 1 ha pero en caso de conformar un bloque la superficie mínima se ampliaba a 4 ha (art.261).

Propiedad Horizontal que por un lado permitía evadir las cargas y cesiones del procedimiento común de subdivisión regulado por el decreto ley 8912, y por otro lado se utilizaba para generar urbanizaciones cerradas en diferentes zonas de la ciudad no habilitadas.

Para finalizar podemos decir que si bien el código ampliaba el área urbana y el potencial constructivo en relación con la ordenanza anterior y de esa manera permitía el crecimiento del sector constructor-inmobiliario, establecía una serie de limitaciones a la iniciativa inmobiliaria privada que generaron fuertes resistencias durante su elaboración y más precisamente en la etapa de implementación. Esto se ve claramente en los argumentos formulados por los actores que se posicionaron a favor de la reforma del código urbano en el proceso de modificación posterior que tratamos en los siguientes apartados.

Los funcionarios de la DP tenían un proyecto de ciudad que querían imprimir a través de la nueva ordenanza y que consistía en una ciudad con alturas no muy densas en el centro del casco urbano y la conservación de los enclaves barriales. Se buscaba preservar el trazado urbano fundacional asociado a una ciudad planificada con espacios verdes y para ello era necesario poner un freno a los indicadores constructivos. Asimismo se establecía una serie de restricciones a la subdivisión y construcción en las zonas periféricas para contrarrestar el patrón de crecimiento horizontal y disperso –con escasa planificación y regulación estatal- que se estaba produciendo desde comienzos de esa década (Curtit, 2003).

Por otra parte en un plano más general los funcionarios de la DP influenciados por los postulados de la *planificación estratégica* acerca del carácter dinámico y conflictivo del territorio y la necesidad de generar una gestión mutiactoral que incluya a los actores sociales que intervienen en los procesos socio-espaciales, establecieron una serie de instrumentos y mecanismos para incluir la participación comunitaria en los procesos de toma de decisiones y generar consenso en torno a su proyecto de ciudad. Con el apoyo de las instituciones expertas y “desinteresadas” del campo académico pudo generar las condiciones para establecer límites a la iniciativa privada de los actores inmobiliarios, situación que no desatendida por estos últimos y en parte explica el proceso posterior, que arrojó un modelo definido por algunos como “la ciudad de las inversiones”. En este sentido coincidimos con Frediani en que “la intención desde la Municipalidad, en las últimas dos décadas, de impedir un crecimiento desordenado de este tipo de

urbanizaciones [cerradas] pone de manifiesto la capacidad del municipio en la formulación de políticas explícitas que, si bien no impiden la lógica de realización del capital inmobiliario, enmarcan el uso y la apropiación del espacio urbano” (2010:253).

II.2.3. La recomposición de los actores inmobiliarios y el nuevo COU

En la cuarta y última gestión del intendente Alak (2003-2007) el contexto político y económico cambió significativamente. Como se desarrolla en el primer capítulo de esta tesis desde el 2003 en adelante se produjo una reactivación del mercado inmobiliario que se mantuvo en alza hasta el año 2008. Sin embargo desde el 2009 la actividad inmobiliaria comenzó un período de estancamiento producto de diversos factores, algunos relacionados con el contexto macroeconómico nacional (inflación, restricciones a la compra de dólares, mayores exigencias tributarias) y otros específicos del ámbito local como el impacto en el alza de los costos de la construcción a raíz de las exigencias salariales y extra salariales del gremio de los empleados de la construcción Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA).

Esta nueva coyuntura significó una importante disminución en los niveles de rentabilidad del sector que se tradujo en diferentes estrategias de los empresarios inmobiliarios. Además de las actividades de *administración* algunos apostaron al desarrollo de loteos y emprendimientos localizados en diferentes zonas de la periferia platense donde el precio del suelo se mantenía en niveles más bajos, llegando en algunos casos a comprar tierra rural en zonas en expansión anticipándose a la realización de determinadas obras públicas de infraestructura gracias a la información a la que suelen acceder algunos desarrolladores inmobiliario.⁹² En esos años las inversiones en clubes de campo se localizaron preferentemente en la zona cercana a la Ruta 2, al tiempo que nuevos “barrios cerrados” o conjuntos de viviendas se han localizado -o se encuentran actualmente en construcción- sobre la Avenida 25, hacia las localidades del Eje Noroeste (Frediani, 2010).⁹³

En el plano político el Alak perdió el apoyo de algunos sectores de su armado político local y del grupo mediático más importante de la ciudad (Diario El Día) que llevaron a un debilitamiento de su gestión. Pablo Bruera, que se había desempeñado como concejal

⁹² Esta información fue provista por un desarrollador entrevistado que mantenemos su anonimato.

⁹³ Algunos emprendimientos como los Barrios El Quimil y Building localizados en City Bell se comercializaban como barrios cerrados pero en realidad se tratan de barrios con cercamiento y/o con control de acceso y vigilancia, a pesar de que las calles de circulación, por ser del dominio público, deberían posibilitar el acceso de cualquier persona ajena a la urbanización.

durante la gestión alakista y había comenzado a formar en el año 2000 un espacio político propio al interior del PJ local pero sin romper con el entonces intendente, se presentó en las elecciones de 2003 como candidato de un nuevo partido denominado Frente Renovador Platense obteniendo el segundo lugar con más del 20 % de los votos.⁹⁴ El Diario El Día apoyó a Bruera desde los primeros pasos de su armado político propio⁹⁵ y desde el 2003 en adelante se inclinó por el nuevo candidato y le retiró definitivamente el apoyo que le había dado a la gestión alakista durante las primeras dos gestiones (1991-1999) (Arce, 2011).⁹⁶

Frente al debilitamiento de la gestión de Alak los empresarios inmobiliarios comenzaron a presionar para conseguir un aumento de los indicadores constructivos. Esta recomposición del sector inmobiliario se hizo sentir en el COUT donde los representantes de los colegios profesionales (CAPBA I y CIPBA V) le restaron importancia al espacio y organizaron reuniones paralelas con los funcionarios que se preparaban para la sucesión de la gestión municipal. Una entrevistada que participó activamente en el COUT cuenta que los empresarios inmobiliarios se habían sentido excluidos de todo el proceso que devino en la ordenanza 9231 y que estaban empeñados en reformarla. Incluso antes de su sanción algunos actores inmobiliarios habían manifestado su preocupación frente a la nueva normativa que desde su mirada venía a desalentar la inversión inmobiliaria.⁹⁷

⁹⁴ Precisamente obtuvo 59.408 votos que le permitieron ganar tres cargos de concejales y dos de consejeros escolares Concejales (Arce, 2011). Esta elección consolidó la pérdida de hegemonía alakista en el consejo que se venía desarrollando desde que Bruera lanzó su candidatura en el 2002, lo que le permitió al espacio del FRP contar con cuatro bancas antes de su primera elección (Arce, 2011).

⁹⁵ Ese diario publicó una nota el primero de agosto del año 2000 diciendo que el lema "Bruera es agosto" que aparecía pintado en las paredes de la ciudad era en alusión a que Pablo Bruera había armado un espacio político propio para suceder al intendente Julio Alak. <http://www.eldia.com/catalogo1/20000801/laciudad0.html>

⁹⁶ Las tensiones entre Alak y el diario mencionado comenzaron antes de la elección del 2003 como puede verse en la cobertura que hizo el diario de la implementación del nuevo sistema de transporte (SUT) en el año 2002 y los conflictos generados con las empresas, choferes y vecinos de la ciudad, la quiebra del banco municipal y la paralización de las obras de los estadios en el bosque platense (Pagani y Rodríguez, 2006; Arce, 2011).

⁹⁷ El diario el Día publicaba las siguientes notas: "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. En el caso específico de los countries -que para muchos municipios bonaerenses representan una de las principales fuentes de inversión privada y una palanca de desarrollo- el proyecto incluiría limitaciones que, en la óptica de especialistas e inversores, apuntan nada menos que a impedir, o por lo menos desalentar, el desarrollo de ese tipo de emprendimientos" (Diario El Día, 14/12/2000). "Es evidente que aunque se dediquen varios artículos a los clubes de campo, la idea es desalentar a los inversores para que se construyan en este partido. Los municipios vecinos están captando todos esos grandes emprendimientos y los platenses no tendremos acceso a ellos. ¿Por qué no puedo elegir dónde y cómo vivir?. (...) Las áreas elegidas para los countries (en referencia fundamentalmente a la localizada en el sur del Partido) no favorecen su radicación". (Entrevista al Ing. Daniel Mayocchi -Grupo Generar, Diario El Día, 18/07/2000).

A través del Diario El Día los empresarios inmobiliarios realizaban profundas críticas al catálogo de bienes protegidos en concepto de patrimonio histórico urbanístico confeccionado por el municipio en el año 2006.⁹⁸ El argumento principal sostenido por los empresarios era que esa disposición les implicaba una disminución del valor del bien causándoles un perjuicio económico severo y que constituía un avasallamiento sobre el derecho de propiedad. Tal como lo explica la *teoría de la renta del suelo urbano* la acción estatal por medio de la cual se decide preservar determinados bienes inmuebles localizados en una zona céntrica –cuya edificabilidad normativa y económica la constituye en una zona de construcción en altura- a través de la prohibición de determinados cambios en su morfología, restringe jurídicamente la posibilidad de que dicho inmueble soporte una renta de articulación primaria tipo II. Bajo los argumentos de los empresarios subyace la impugnación a una acción estatal que a través de una protección normativa estaba limitando la apropiación de la renta del suelo urbano por parte de los propietarios privados. Para defender su interés económico los empresarios apelaban a las facultades casi ilimitadas que tienen sobre el bien a partir de ser sus propietarios que les permite hacer prácticamente lo que ellos quieren sobre el mismo. Aquí vemos como el derecho de propiedad es utilizado como el principal argumento para legitimar su reclamo.

La protección del patrimonio histórico se amparaba en un decreto del poder ejecutivo nacional (1308/99) que declaró como bien de interés histórico nacional al casco urbano fundacional delimitado por las avenidas de circunvalación número 32, 72, 122 y 31 y en una ordenanza anterior -5338/82- que establecía la conformidad previa de la Comisión de Preservación del Patrimonio Monumental, Arquitectónico y Urbanístico del Partido para llevar a cabo cualquier acción que implique ampliaciones, refacciones, cambios de usos o demoliciones de edificios construidos con anterioridad al año 1930. Asimismo hubo regulaciones anteriores que intentaron conservar el trazado fundacional como la ordenanza del año 1943 mencionada en la nota 14.

Sobre este punto la ordenanza 9231 en la sección dedicada a la regulación especial de las zonas de preservación y bienes patrimoniales contenía una serie de artículos que

⁹⁸ Ver las siguientes cuatro notas periodísticas publicadas en el diario mencionado el domingo 26 de noviembre de 2006 cuyos títulos son sugerentes: Casa “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.

<http://pasado.eldia.com/edis/20061126/laciudad11.htm> ;

<http://pasado.eldia.com/edis/20061126/laciudad12.htm>

<http://pasado.eldia.com/edis/20061126/laciudad14.htm>; <http://pasado.eldia.com/edis/20061126/laciudad16.htm>

regulaban la transferencia de indicadores urbanísticos (arts. 310/318).⁹⁹ A través de este mecanismo los propietarios de los bienes inmuebles ingresados al inventario podían iniciar un procedimiento administrativo para utilizar los indicadores urbanísticos restringidos por la protección –unidades de aprovechamiento urbanístico- en otro bien no protegido de su titularidad o venderlos a un tercero o a la municipalidad. Con esta figura se buscaba compensar a los propietarios por las restricciones económicas que causaba la protección patrimonial. Pero dicho mecanismo nunca fue reglamentado porque era un trámite que requería de determinadas capacidades que los equipos técnicos municipales no tenían y de mayor coordinación con la Agencia Recaudadora de la Provincia de Buenos Aires (ARBA).

A los pocos meses del conflicto por el catálogo de bienes, entre los años 2007 y 2009, algunos empresarios inmobiliarios con gran capacidad intuitiva, o acceso a información no tan pública, compraron diferentes inmuebles protegidos. Con el levantamiento posterior de las restricciones constructivas por medio de la ordenanza 10703 en el 2010 y el surgimiento de una renta más elevada se apropiaron de la sobreganancia en lo que constituye un caso típico de especulación pasiva.

Con el recambio político en las elecciones de 2007 la nueva gestión municipal incorporó a las áreas administrativas relacionadas con la *planificación urbana* a profesionales vinculados a un sector del 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. La Asociación de Comerciantes e Industriales en Materiales de Construcción (ACIMCO) difundía a mediados del año 2006 un posicionamiento donde anunciaba que iban a reunirse con los distintos candidatos a intendente municipal para conocer sus proyectos referidos a la actividad de la construcción y transmitirles sus inquietudes a favor del incentivo a la inversión en nuevas obras.¹⁰⁰

Asimismo el presidente del grupo Building y de la Cámara de Profesionales y Empresarios de la Construcción (CAPEC) decía a pocos meses de iniciada la nueva gestión municipal lo siguiente:

⁹⁹ La transferencia de indicadores urbanístico es un mecanismo utilizado en muchas ciudades por el cual se otorga al propietario de un bien inmueble protegido, el derecho a aprovechar urbanísticamente ciertos indicadores constructivos que resultan de la diferencia existente entre los nuevos indicadores otorgados al bien inventariado y aquéllos que hubiera podido aprovechar el titular del mismo bien en la zona donde estuviere implantado de no haberse incluido en el inventario.

¹⁰⁰ El posicionamiento circuló en las redes sociales y constituye un fragmento de un proyecto presentado ante la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires con motivo de su 65° aniversario de ACIMCO.

“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).

Los nuevos funcionarios de la Subsecretaría de Planeamiento crearon un ámbito paralelo al COUT para preparar la reforma que se denominó Instituto para la Reformulación Normativa (en adelante INRENO). En la nueva composición fueron incluidos actores que no integraban el COUT como las cámaras empresariales de la construcción inmobiliaria (Cámara Inmobiliaria de la Provincia de Buenos Aires y la Cámara de Profesionales y Empresarios de la Construcción) y se excluyó a los representantes de la UNLP (DG y FAU) y al CPCN.

Nunca se explicitaron los motivos por los cuales no se utilizó el COUT para discutir la reforma.¹⁰¹ Lo cierto es que desde el recambio de gestión dicho ámbito perdió dinámica. Luego de algunas reuniones esporádicas mantenidas entre mediados de 2008 y fines de 2009 sus integrantes se enteraron por los medios de comunicación que estaba en marcha la nueva ordenanza. Esta circunstancia motivó la presentación de una nota firmada por casi todas las instituciones integrantes del COUT criticando el procedimiento de reforma.¹⁰²

El proceso de gestación de la ordenanza 10703 a diferencia de la reforma anterior estuvo signado por su opacidad.¹⁰³ Un aspecto central que da cuenta del hermetismo que caracterizó el proceso 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 empresario inmobiliario de la ciudad) y que la participación en las reuniones exigía el pago de un canon. Esta falta de apertura en la convocatoria fue justificada por las nuevas autoridades

¹⁰¹ Incluso en una reunión organizada en el CAPBA I el funcionario encargado de la reforma al ser interpelado por una concejal sobre los motivos por los cuales no se estaba utilizando el COUT contestó que no era un ámbito propicio para ello. Esta posición fue mantenida en una entrevista que le hicimos en la cual enfatizó que el proceso debía ser conducido por los representantes de los colegios profesionales de las cuatro disciplinas que participan activamente en la construcción del espacio urbano (arquitectos, ingenieros, técnicos y agrimensores), que en sus palabras son quienes “ponen la firma” y por ende son los responsables de lo que se construye.

¹⁰² Paradójicamente el DG-UNLP fue la única que no firmó la nota porque las autoridades de la FAHCE se negaron a hacerlo.

¹⁰³ Distintas organizaciones, entidades y colectivos concentraron sus críticas en relación al procedimiento – poco participativo- que se estableció para la reforma del COU. En cuanto a ello, sostuvieron que la nueva norma fue sancionada sobre tablas, sin debate y pasando sólo por una reunión de la Comisión de Planeamiento a la que se impidió el acceso de los vecinos y de la prensa. Fuente: Diario Página 12 (15/05/2010) Artículo titulado: Un Plan Sistemático de Destrucción del Patrimonio.

bajo el argumento de que se estaban haciendo modificaciones parciales a la vieja ordenanza y no un nuevo código. Por esas razones indicaron que el proceso no ameritaba la convocatoria a otras instituciones de la sociedad civil que podían aportar una mirada reflexiva sobre los problemas centrales relacionados con el crecimiento de la ciudad. Si bien en el plano discursivo se reconoce el aporte que pueden hacer los actores académicos para la elaboración de un diagnóstico del desarrollo urbano, se restringe su participación efectiva en el ámbito creado a los fines de la reforma en el cual participan muchos actores vinculados al sector inmobiliario-constructor.

Parece ser que el problema no era la apertura en si misma sino la inclusión de ciertos actores que podían asumir una posición contraria a las autoridades en cuanto al tenor de los cambios propuestos y representar una voz disidente en el proceso. Por tanto en la estructuración de este nuevo ámbito institucional se habilitó el ingreso de los actores que comulgaban con la *orientación* de los cambios propuestos por las autoridades –que guardaban similitud con los reclamos de los actores inmobiliarios– y se establecieron barreras u obstáculos para el ingreso de las posiciones disruptivas o heréticas (Bourdieu, 2000).

Consideramos que estas decisiones ejecutadas por las autoridades del gobierno local y acordadas con algunos actores inmobiliarios dejan traslucir que lo que estaba en juego era mucho más que un cambio normativo. Se estaban tomando los recaudos necesarios para decidir *hacia donde* conducir el proceso de desarrollo urbano. Es decir, que se expresaba el componente propiamente político del gobierno de la ciudad. Lo que se restringía o limitaba era la posibilidad de cuestionar -o al menos introducir matices- a una lógica de producción capitalista orientada hacia la mercantilización del espacio urbano que se venía profundizando en la última década pero que había empezado a manifestar algunos límites y problemas en el 2008 y por tanto era necesario darle nuevos estímulos. Por otra parte los criterios de inclusión y exclusión eran solidarios con la naturalización de la legitimidad del sector de la construcción para conducir el proceso en razón de ser quienes trabajan con la normativa cotidianamente.

Así vemos que los actores del negocio inmobiliario interesados económicamente en que se ampliaran las posibilidades de la construcción para aumentar los márgenes de rentabilidad, comenzaron a través de sus organizaciones (cámaras empresariales y colegios profesionales) y en términos individuales (promotores y empresarios inmobiliarios de renombre), a presionar para lograr una reforma de la normativa vigente. Como parte de

esa articulación establecieron relaciones con la gestión municipal y lograron la designación de un profesional de su confianza como funcionario en una de las áreas específicas y que fue el encargado de conducir el proceso de reforma. Por tanto en lugar de pensar que los actores del sector inmobiliario-constructor apoyaron la propuesta de reforma de las autoridades municipales, quizás sea más ajustado decir que la gestión municipal receptó las demandas de un conjunto de actores que venían desarrollando diferentes estrategias para aumentar sus niveles de rentabilidad y a la vez poder contar con la aceptación social de esa situación.

Para poder lograr la reforma de la ordenanza en el menor tiempo posible y limitar los obstáculos que pudieran interponerse a los cambios esperados la estrategia consensuada entre la gestión municipal y los actores inmobiliarios consistió en la creación de una instancia específica para la reforma, el INRENO, para de esa manera neutralizar el COUT que era la instancia previa que tenía a su cargo formalmente esas incumbencias. Aquí vemos como el Estado en ejercicio de la *violencia simbólica legítima* (Bourdieu, 2000) puede cambiar las reglas de juego introduciendo una nueva formalización que le permite decidir nuevos criterios de inclusión y exclusión.

Una de las estrategias para legitimar los criterios de inclusión/exclusión fue situar el problema en el terreno de lo técnico. Según el funcionario a cargo de la Subsecretaría de Planeamiento municipal las principales falencias de la 9231 eran de índole técnicas. Con ello se refirió a que había determinadas disposiciones y regulaciones administrativas que causaban problemas y limitaban a los profesionales que intervienen en la construcción. Entre las cuales mencionó a la CUF, la regulación de los indicadores constructivos que estimulaban el retiro de la línea municipal y la construcción de edificios de dos cuerpos, las disposiciones relativas a las alturas máximas de edificios que permitían la construcción en altura en cualquier zona del casco urbano afectando la configuración de los barrios, etc. Por esas razones argumentó 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”.

Esta posición que fue compartida por otras autoridades gubernamentales y por los representantes de los colegios profesionales devela una concepción de la planificación urbana que la asimila a una actividad principalmente técnica. Asimismo dentro de esa concepción “tecnicista” de la práctica, lo técnico se asimila a la práctica profesional ligada a la construcción inmobiliaria por oposición a los discursos teóricos académicos. De ello se sigue que las voces autorizadas para opinar sobre los cambios normativos son las autoridades de los colegios profesionales y no las instituciones universitarias. En esa línea argumentativa las instituciones universitarias encargadas de la formación de dichos profesionales deben cumplir un rol de asesoramiento pero subordinado a las consideraciones de los colegios profesionales. Esta diferenciación de niveles se trasladó luego al Consejo Único de Ordenamiento Territorial (CUOT) creado por la ordenanza 10703, donde se estableció un nivel ejecutivo conformado por cinco representantes del poder ejecutivo local (de las direcciones de Planeamiento, Industria y Comercio, Catastro, Obras Particulares y la Agencia Ambiental), cinco del concejo deliberante y un representante por cada uno de los colegios mencionados, y un nivel de asesoramiento, jerárquicamente inferior, donde deberían confluir distintas instituciones, entidades y organizaciones de la sociedad civil.¹⁰⁴

En esta clave argumentativa la actividad profesional es pensada como un engranaje de las modalidades de producción del espacio urbano que permiten vender mercantilmente los servicios profesionales prestados, es decir la promoción inmobiliaria capitalista y la construcción por encargo. Aquí vemos como la lógica corporativa de los colegios profesionales se vuelve solidaria con esta lógica de producción del espacio orientada principalmente por la ganancia. Las regulaciones normativas son vistas centralmente como instrumentos que deben orientarse a facilitar ese tipo de actividad profesional y que no pueden operar como obstáculos de la misma. De esta manera se deja de lado el plano de la discusión política, social y económica que está detrás de determinadas decisiones o normativas públicas.

A partir de estas consideraciones la planificación es pensada como la intervención estatal dirigida a resolver los problemas prácticos de los profesionales y empresarios de la

¹⁰⁴ En la redacción original de la ordenanza 10703 el artículo dedicado al CUOT (341) en su último párrafo refería que “También integraran el organismo, representantes de las diferentes expresiones académicas, universitarias, sociales, empresariales y culturales de la Región del Gran La Plata”. Luego de que la provincia excluyera y observara algunos artículos en el proceso de convalidación (decreto 466/11), el texto actual del COU (modificado por la ordenanza 10896/12) les confiere a estas instituciones un lugar en el nivel asesor del CUOT, que en la práctica nunca fue reglamentado ni instrumentado.

construcción inmobiliaria que son los verdaderos “hacedores” de ciudad. La planificación es pensada como un complemento armónico de la actividad privada. Por ello la convocatoria no se limitó a los cuatro colegios profesionales mencionados sino que fueron incluidas una amplia gama de asociaciones empresarias relacionadas con la construcción y con la intermediación inmobiliaria.¹⁰⁵

Esa matriz técnico-profesionalista desplegada en una reconfiguración de los ámbitos de toma de decisiones o del campo de la reforma que asume una forma vinculada al tipo de gestión definido como *empresarialismo urbano* (Harvey, 1989) o *gobernanza neoempresarial* pareciera explicar las razones por las cuales el COUT no fue considerado un ámbito propicio para desarrollar los debates preparatorios del nuevo código. Incluso dicho organismo fue disuelto fácticamente (ya que no se sancionó ninguna ordenanza que formalizara dicha decisión y que explicitara los motivos o razones de la misma) y reemplazado por el CUOT. En la nueva conformación las unidades académicas de la UNLP fueron desplazadas y se reforzó la participación de los colegios profesionales, consolidando de esta manera la hegemonía del sector de la construcción a través de la mirada de los profesionales en un órgano que debe asesorar al ejecutivo en las principales decisiones sobre el planeamiento urbano.¹⁰⁶

Por otra parte la reformulación del ámbito institucional encargado de la reforma fue acompañada por una estrategia de legitimación ante los medios de comunicación para generar el consenso necesario del nuevo COU. En este plano puede leerse el espacio y la cobertura que le dio al tema el principal diario de difusión local (El Día) registrando

¹⁰⁵ Conforme la municipalidad el INRENO fue creado por el intendente a partir del acta acuerdo suscrita en el palacio municipal el 19 de mayo de 2009 y ratificada mediante acta del 3 de junio 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. Entre ellas se encontraban la Asociación Pymes de la Construcción de la Prov. de Buenos Aires (A.P.Y.M.E.C.O), la Federación Empresaria de La Plata (F.E.L.P), la Cámara de Profesionales y Empresarios de la Construcción de La Plata (C.A.P.E.C), la Asociación de Comerciantes e Industriales de Materiales de la Construcción de La Plata (A.C.I.M.C.O), la Cámara de Comercio e Industria de La Plata, la Unión Industrial del Gran La Plata, la Cámara Argentina de la Construcción – Delegación Buenos Aires, la Cámara Inmobiliaria de la Prov. de Buenos Aires, la Asociación de Martilleros y la Cámara Argentina de Fideicomisos y Fondos de Inversión Directa en Actividades Productivas (C.A.F.I.D.A.P). Asimismo, los colegios profesionales tenían una representación importante, ya que a las delegaciones locales de los cuatro colegios profesionales mencionados (arquitectos Distrito I, ingenieros Distrito V, técnicos Distrito IV y agrimensores Distrito V) hay que sumar el Colegio de Martilleros de La Plata, el Consejo Profesional de Agrimensura de la Prov. de Buenos Aires y la Vicepresidencia del Consejo Provincial del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires. Fuente: <http://www.municipalidad.laplata.gov.ar/component/content/article/14-secretaria-de-gestion-publica/126-codigo-de-planeamiento-urbano>, recuperado el 10 de noviembre de 2014

¹⁰⁶ 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).

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 opiniones". Además destacó la simplificación 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".¹⁰⁷

En la misma nota el vicepresidente del Colegio de Agrimensores local -Distrito V- considera que los cambios son "positivos (...) porque corrigen desfases del código vigente que hacían complicadas las interpretaciones y la aplicación" siendo aún más exigente que el decreto ley 8912 en cuanto a las cesión de superficie para espacio verde y equipamiento público. 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 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 relacionada con el tema el presidente del Colegio de Ingenieros dijo "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 prorratar obras de infraestructura (...) además, aumentar la oferta de lotes para construir en altura

¹⁰⁷ El Día, La Plata, 13 de diciembre de 2009.

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".¹⁰⁸

Un poco más cauto con la valoración del proceso fue el presidente del Colegio de Martilleros, que dijo "quizás no hemos podido apreciar el todo con la profundidad que amerita. Por eso vemos bien que se le dé tiempo a los nuevos concejales para opinar. De todos modos concordamos con que se 'abra' el Código". 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".

Como vimos a lo largo de esta sección, la articulación entre las autoridades municipales y los actores inmobiliarios adquirió los rasgos típicos de los nuevos modelos de gestión urbana que reclaman una intervención estatal orientada a garantizar y promover las inversiones privadas. Este proceso no fue unidireccional ni transcurrió únicamente por los ámbitos institucionales formales sino que articuló una multiplicidad de interacciones entre empresarios inmobiliarios, autoridades de los colegios profesionales, medios de comunicación, funcionarios municipales que fueron constituyendo un modo de dar un cierre parcial o resolución al tema de la regulación de los usos del suelo y densidades constructivas en la ciudad de La Plata.

Con la sanción de la ordenanza 10703 el 28 de abril del 2010 se cristaliza un proceso de recomposición del sector inmobiliario-constructor iniciado a mediados de los 2000. Así como en la experiencia anterior desarrollada en la segunda mitad de los 90 y principios de los 2000 dijimos que la DP tenía un proyecto de ciudad que implicaba poner ciertos límites y restricciones a la actividad inmobiliaria, en el proceso más actual asistimos a una contrarreforma donde los funcionarios municipales diseñaron una ordenanza a la medida de los intereses inmobiliarios.

II.2.4. La orientación de los principales cambios y la debilidad de las resistencias

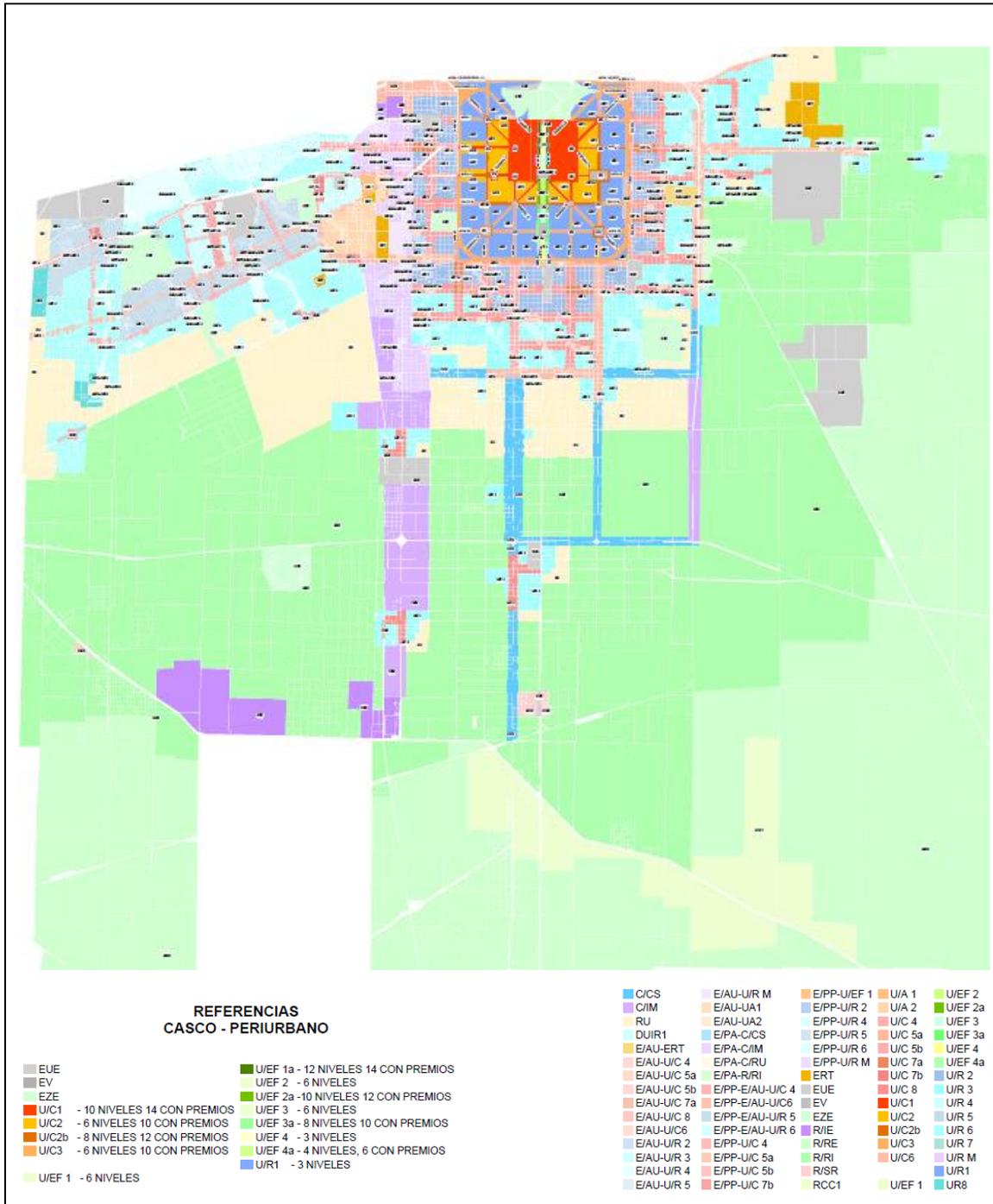
¹⁰⁸ El Día, La Plata, 13 de diciembre de 2009.

Los principales cambios instrumentados por la ordenanza 10703 generaron un aumento significativo de los índices constructivos y de las alturas máximas permitidas. Entre ellos podemos mencionar la ampliación del área urbana, que aumentó un 54 %, por sobre las áreas complementaria y rural y su potencial efecto sobre las actividades rurales-intensivas que se desarrollan en las mismas; el aumento de la altura de las edificaciones y el establecimiento de un sistema de premios y compensaciones urbanísticas que permite aumentar en forma considerable la densidad constructiva; la reducción de las áreas de valor patrimonial protegido; la eliminación de la CUF que potencialmente permite la utilización de la figura de la propiedad horizontal para efectuar subdivisiones de lotes sin cumplir las exigencias establecidas por el decreto ley 8912 en cuanto a apertura de calles, cesión para espacios verdes y equipamiento comunitario, o para generar mini urbanizaciones cerradas en zonas no habilitadas; el incentivo de la construcción de edificios de cocheras; la liberalización de las zonas para urbanizaciones cerradas, entre otros (Losano 2011; del Río y Relli, 2013). Por todas estas cuestiones, los autores mencionados afirman que la orientación que adquirió el nuevo COU realizó importantes concesiones al sector inmobiliario-constructor.

Durante el proceso de reforma, la mayoría de los actores vinculados a la actividad inmobiliaria fueron concluyentes en el pedido de aumentar la densidad constructiva. Los representantes de los colegios profesionales y de las cámaras empresarias manifestaron públicamente, a través de diferentes medios, la necesidad de aumentar los índices constructivos con el argumento de que el crecimiento de la construcción iba a incidir positivamente sobre la economía local, a través del aumento de las fuentes de empleo, y asimismo iba a mejorar el acceso a la vivienda por la disminución en el precio de venta y alquiler de los inmuebles producto de la mayor oferta de unidades habitacionales.¹⁰⁹ La asociación entre “construcción” y “crecimiento económico” y “desarrollo” es frecuente en los discursos de los promotores y desarrolladores inmobiliarios. Como señala Socoloff cuando se discute la posibilidad de realizar proyectos inmobiliarios “el consenso procura ser construido en torno a la generación de actividad económica y, principalmente, “la construcción” y “el empleo” que implicaría el proyecto” (2013:202).

¹⁰⁹ Un análisis exhaustivo de las opiniones sobre el nuevo COU explicitadas por los representantes de los colegios profesionales y de las entidades que nuclean a empresarios de la construcción y la actividad inmobiliaria puede verse en Del Río y Relli (2013), quienes a partir de un relevamiento de los diarios de mayor tirada local reconstruyen los posicionamientos que asumieron dichos actores en el debate público.

Plano N 1. Código de Ordenamiento Urbano (ordenanza 10.703) del partido de La Plata,



Fuente: Municipalidad de La Plata.

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. En todas estas posiciones se produce una defensa acérrima de la construcción “que contribuye a aglutinar voluntades en pos de un „crecimiento” *sin sujeto, sin intereses y sin conflicto*” (Socoloff, 2013:202).

Según Del Río y Relli (2013) 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 e indirectamente de la lógica de producción capitalista de la ciudad. Estas posiciones fueron sostenidas tanto por las grandes empresas promotoras que concentran el mercado, como por una multiplicidad de actores (constructores, pequeños agentes inmobiliarios, profesionales, técnicos) que, sin obtener las rentabilidades de los más grandes, se han beneficiado de esta lógica de producción de ciudad. Compartimos la idea planteada por estos autores de que la construcción de dicho discurso se asienta en la articulación de “las nociones de crecimiento económico y desarrollo inmobiliario como sinónimos de oportunidades, empleo y bienestar para el conjunto de la población, y como expresiones opuestas a la tecnocracia, los formalismos teóricos y los obstáculos impuestos por los procedimientos públicos” (Del Río y Relli, 2013:17).

Por otra parte, los actores que se oponían a la nueva ordenanza, ubicados en una notable inferioridad en cuanto a la relación de fuerzas con sus adversarios pro reforma, no lograron construir un discurso que dispute hegemonía. La disparidad de fuerzas se observa en la imposibilidad de constituir un marco de alianzas de los sectores y actores sociales que se verán perjudicados en mayor medida con la nueva normativa, y en la incapacidad para generar acciones políticas de cierto impacto (no hubo grandes protestas o movilizaciones en contra del COU, ni tampoco jornadas de difusión sobre los intereses perjudicados por la nueva norma) para modificar dicha relación de fuerzas adversa.

Entre las voces que encabezaron la resistencia al código sobresalen las ONG ambientalistas, instituciones y referentes del urbanismo y grupos de vecinos autoconvocados interesados en preservar los bienes patrimoniales y ciertas características de la morfología de la ciudad asociada al trazado urbano fundacional que estaba siendo afectada por la construcción inmobiliaria.¹¹⁰ La demanda principal de las

¹¹⁰ A raíz de esas primeras reuniones se constituye la asamblea Defendamos La Plata, una de las ONG que más ha intervenido en la denuncia de estos temas. Entre las existentes al momento de la sanción del COU estaban Hoja de Tilo, Biósfera, Nuevo Ambiente, SOS La Plata. Una institución que manifestó preocupación

ONG es la defensa del patrimonio histórico frente al avance de la construcción inmobiliaria. Dentro del patrimonio histórico se incluyen ciertas edificaciones que por su antigüedad forman parte del patrimonio cultural y arquitectónico de la ciudad y los parques y plazas, las avenidas y calles anchas que integraron el trazado fundacional de la ciudad. Su acción principal es la denuncia de todas las intervenciones públicas y privadas –y la connivencia entre la gestión municipal y los actores del negocio inmobiliario- que afectan el patrimonio histórico, como las demoliciones de edificios históricos, las construcciones que afectan las plazas, parques y el paseo del bosque, la reducción de algunas veredas, etc. También denuncian en forma accesoria la falta de regulación de la actividad inmobiliaria que genera el encarecimiento del precio del suelo y de los inmuebles urbanos y las dificultades de acceso de los sectores medios y bajos, la falta de planificación urbana en temas de transporte, infraestructura y servicios urbanos que se traduce en un conjunto de problemas urbanos que dificultan y desnaturalizan la vida en la ciudad.

Desde que tomó estado público el proceso de reforma a partir de una reunión entre la gestión municipal y los representantes de un grupo de constructoras e inmobiliarias difundida en los medios locales algunos concejales de los bloques opositores (Coalición Cívica, GEN, FPV, Nuevo Encuentro) y arquitectos urbanistas nucleados en diferentes ONG organizaron reuniones en lugares públicos para visibilizar el proceso de reforma y coordinar sus intervenciones en el mismo. En ese marco se organizó una audiencia pública en donde además de los concejales y las ONG ambientalistas, participaron representantes sindicales nucleados en la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), las instituciones desplazadas del COUT (el Departamento de Geografía y la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNLP y el Consejo Provincial de Ciencias Naturales, el presidente del CAPBA I y otras dependencias de la UNLP y referentes del urbanismo.

Una de las principales críticas estuvo centrada en las *formas*, es decir en las características que asumió el procedimiento de reforma, que no siguió los canales formales establecidos por la ordenanza anterior -9231- que exigía la intervención del COUT como órgano formal encargado de discutir las modificaciones y reformulaciones de la normativa de planificación urbana y la participación de la ciudadanía a través de audiencias públicas. Como ya se hizo referencia en lugar de convocar a una reunión del

por los efectos de la nueva norma sobre el patrimonio fue el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS).

COUT se creó el INRENO como ámbito específico para discutir los alcances de la nueva ordenanza en donde se reforzó la participación de actores del sector inmobiliario constructor y se excluyó a las instituciones de la UNLP. Paradójicamente, el instituto tenía como sede una propiedad de un importante grupo inmobiliario de la ciudad y se debía abonar un canon para poder ingresar a las reuniones.¹¹¹ 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 las voces que se oponían cuestionaron el incumplimiento del procedimiento formal de haber salteado al COUT, la escasa o nula participación de la ciudadanía en el proceso, e inclusive la ausencia de algo tan esencial como un plano adjuntado al proyecto que clarificara los alcances urbanos de la reforma.

Una vez que se conoció el borrador del nuevo código las críticas se centraron en el *contenido* de los cambios que se querían instrumentar que implicaban un 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 regulan la protección del patrimonio histórico, la eliminación de ciertos dispositivos que controlaban el uso de la figura de PH para realizar barrios cerrados encubiertos, etc.

Por la particularidad de los cambios propuestos que adquirieron mayor visibilidad, como la elevación de los niveles de las construcciones en altura en la zona céntrica, algunas de las voces opositoras a la reforma sostenían que el nuevo código favorecía a un sector reducido de constructoras e inmobiliarias muy vinculadas a la gestión municipal que eran propietarias de los terrenos ubicados en la zona céntrica y por tanto el aumento de la edificabilidad normativa les permitía capturar –por medio de la especulación pasiva- la sobreganancia.

A diferencia del proceso anterior que devino en la ordenanza 9231 en esta oportunidad no se hicieron diagnósticos de las transformaciones socio territoriales del partido para identificar ejes de crecimiento y los principales problemas urbanos, tampoco se realizaron estudios de impacto ambiental ni de prefiguración de los servicios públicos para determinar los posibles impactos de la aplicación de la nueva normativa.

¹¹¹ 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.

Una vez que el proyecto fue presentado ante el concejo deliberante cumplió -con algunos matices- los pasos formales exigidos para la sanción de las ordenanzas.¹¹² En ese marco se le dio intervención a la comisión de planeamiento que organizó una jornada de discusión convocando a debatir a los actores interesados. Participaron los funcionarios de las áreas del departamento ejecutivo encargadas de impulsar la reforma, representantes de algunas constructoras e inmobiliarias, el presidente del CAPBA I, el decano y otros representantes de la FAU, el CISAUA, algunas ONG ambientalistas, representantes sindicales del gremio ATE y de CTA, entre otros. Si bien se limitó el ingreso de los medios de comunicación no hubo restricciones a la posibilidad de opinar y debatir sobre el tema. Más allá de ese debate y la organización de jornadas de discusión en instituciones y clubes de algunos barrios y localidades periféricas, los actores que se oponían al código no tuvieron mucha recepción en la ciudadanía y no pudieron trascender el ámbito institucional. Un entrevistado dijo que “La sociedad estaba mirando para otro lado”. El diario local más importante y de mayor tirada en la ciudad que por ese entonces brindaba un apoyo férreo a la gestión municipal dio una mayor difusión a las voces a favor de la reforma. Pero por efectos de la puja entre los principales medios de comunicación y la relación de estos con el gobierno municipal las voces opositoras eran difundidas por el segundo diario más importante de la ciudad.

Sin embargo no tuvieron la capacidad de generar movilizaciones masivas que se manifestaran en contra del nuevo COU. En este sentido pese a denunciar los problemas que iban a generar los cambios en la cobertura y provisión de servicios públicos, y el posible aumento de precios del suelo y los inmuebles, no pudieron generar las condiciones para que la reforma del COU se constituyera en causa de preocupación de muchos y pasara a ser considerado un problema social (Frigerio, 1995). Si bien definieron colectivamente la reforma como una situación negativa que causaría daños importantes y afectaría directa e indirectamente a un porcentaje mayoritario de los platenses, su posición no fue aceptada por un público lo suficientemente amplio que se movilizara a través de diferentes medios demandando a las autoridades públicas una modificación de la situación (Pereyra, 2013).

II.3. Disputas y realineamientos en torno a la aplicación del COU

¹¹² 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.

El proceso político en torno a la reforma del COU no terminó con la sanción de la ordenanza 10703. Ese cierre parcial dio lugar al surgimiento de nuevos ámbitos de disputa. Los actores que se opusieron al mismo, principalmente las ONG, difundían las críticas a la nueva norma a través de sitios de internet y las redes sociales facebook y twitter. En ese marco la fundación Biósfera, la asociación “Hoja de tilo” y la asociación “Nuevo Ambiente” presentaron una demanda judicial ante la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires (SCJBA) pidiendo la inconstitucionalidad del COU que dio origen a la causa I-71446 en la cual se dictaron varias resoluciones. En la primera de ellas, de fecha 24 de mayo de 2011, la SCJBA hizo lugar a la medida cautelar y suspendió temporariamente la aplicación del COU por los posibles efectos que podía generar sobre el patrimonio histórico. Con fecha 13 de junio del mismo año dictó una nueva resolución dejando sin efecto la suspensión por considerar que el decreto provincial 466 convalidaba la ordenanza independientemente de la observación y no aprobación de algunos de sus artículos. Pero le otorgaba un plazo de 120 días a la municipalidad para realizar un estudio de prefiguración que determinara la densidad de las manzanas ubicadas en el casco central. El 23 de mayo de 2012 el Concejo Deliberante dictó la ordenanza 10.896 para suplir las observaciones al COU efectuadas en el trámite de convalidación provincial y a su vez decidió ampliar el plazo para realizar dicho estudio a un año, que empezaría a correr después de la convalidación de la nueva ordenanza. Asimismo en junio de 2013 acompañó la primera etapa del estudio de prefiguración realizada por la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) y el Laboratorio de Investigaciones del Territorio y del Ambiente (LINTA). Con fecha 11 de junio de 2014 la SCJBA dictó una nueva resolución considerando que la municipalidad no había cumplido con lo exigido en junio de 2011 intimando a la municipalidad a que en el plazo de 5 días remitiera el expediente por el que tramitó la segunda ordenanza y ordenó consultar a las autoridades provinciales si la nueva ordenanza cumplió con el trámite de convalidación provincial.¹¹³

A partir de esa denuncia se abrió un nuevo ámbito ante la administración de justicia que todavía no ha sido cerrado. En paralelo a ese proceso y pese a la suspensión temporaria que duró menos de un mes el COU se ha venido aplicando. Durante el proceso de convalidación ante el estado provincial mediante el decreto 466/11 algunos artículos no fueron aprobados y a muchos otros se le hicieron observaciones. Como mencionamos

¹¹³ No pudimos acceder a la causa para saber si la municipalidad cumplió o no con dicha intimación, pero si pudimos constar que dicho estudio no fue presentado en el concejo deliberante.

anteriormente esa situación fue rectificada en el 2012 por la ordenanza 10.896, pero se utilizó una técnica de redacción muy confusa que aportó poca claridad a un texto de por sí bastante ambiguo e inconexo.

Frente a la falta de previsibilidad del COU otra ONG (SOS La Plata) presentó una nueva demanda contra la municipalidad solicitando la suspensión de su vigencia. En dicha causa que tramita ante el Juzgado N° 1 en lo Contencioso Administrativo del Departamento Judicial de La Plata, con fecha 11 de noviembre de 2013 el juez ordenó suspender el otorgamiento de permisos para la construcción de edificios de más de tres niveles en la ciudad e interrumpió la construcción de diez obras inmobiliarias sospechadas de vulnerar la normativa urbana.¹¹⁴ La presión ejercida sobre el juez, que incluyó movilizaciones diarias en la puerta de su despacho, culminó con el levantamiento de la suspensión por parte del mismo funcionario judicial y la prosecución de las obras bajo exclusiva responsabilidad de los dueños y profesionales intervinientes.¹¹⁵ En esa oportunidad las delegaciones locales de los colegios de arquitectos, ingenieros y técnicos y las organizaciones empresarias Asociación Pymes de la Construcción (APYMECO), Cámara de Profesionales y Empresarios de la Construcción (CAPEC), Asociación Comerciantes e Industriales de Materiales de la Construcción (ACIMCO) y Federación Económica de La Plata (FELP) publicaron una solicitada en el diario "El Día" brindando un fuerte apoyo al COU.¹¹⁶

Además del plano legal las ONG realizaron numerosas movilizaciones públicas frente a edificios en obra denunciando su demolición, y otras actividades de visibilización y denuncia pública como muestras fotográficas de edificios destruidos y charlas debate en ámbitos universitarios que se han mantenido hasta la actualidad. En el marco de estas medidas hicieron una presentación ante una organización estadounidense llamada World Monuments Fund (WMF) que se dedica a identificar los sitios del patrimonio cultural en peligro y en algunos casos a financiar su conservación.¹¹⁷

¹¹⁴ Fuente: <http://www.eldia.com.ar/edis/20131114/Un-juez-frena-construccion-edificios-Ciudad-tapa0.htm>, recuperado el 2-02-15. La resolución fue dictada en el marco de la causa 28263 - "ASOCIACION SOS LA PLATA C/ MUNICIPALIDAD DE LA PLATA S/PRETENSION DECLARATIVA DE CERTEZA - OTROS JUICIOS".

¹¹⁵ Conforme resolución del 5 de diciembre de 2013 en el marco de la causa mencionada en la nota anterior. Fuente: http://www.eldia.com.ar/edis/20131205/La-Justicia-levanta-medida-paralizo-obras-construccion-Ciudad_-20131205144244.htm, recuperado el 2-02-15.

¹¹⁶ Fuente: <http://www.eldia.com.ar/edis/20131216/La-construccion-viviendas-Plata-20131216182256.htm>, recuperado el 2-02-15.

¹¹⁷ Esta organización incluyó el caso de La Plata en su lista de sitios patrimoniales en peligro en el año 2011. Ver <https://www.wmf.org/project/city-la-plata>; <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/m2/10-2158-2011-10-15.html>

Sin embargo estas acciones no han logrado suspender por mucho tiempo la aplicación del COU ni su derogación o un nuevo proceso de reforma que sea más participativo. Incluso el COU sobrevivió a una coyuntura específica ocurrida en 2013, con la inundación del 2 de abril que causó 89 personas muertas e importantísimos daños materiales y que por sus efectos es considerada la más importante de la historia de la ciudad.¹¹⁸ Por la magnitud de la catástrofe La Plata, y específicamente la inundación del 2 de abril, estuvo en el centro de la escena mediática nacional durante los siguientes meses del año. Este hecho puso en el centro de la escena al COU y al sector de la construcción que fueron indicados por muchos actores como uno de los responsables máximos de la tragedia. Las distintas asambleas de vecinos afectados por la inundación nucleadas en la *Unión de Asambleas Barriales de La Plata*, y los referentes de la mayoría de las fuerzas políticas de la región pidieron la derogación o importantes modificaciones al actual Código de Ordenamiento Urbano.¹¹⁹ Independientemente del impacto real que puede haber tenido el aumento de los metros cuadrados construidos durante los últimos años sobre la impermeabilización del suelo y consecuentemente como hecho causante de la inundación, muchos actores políticos y sociales señalaron al COU y a la articulación público-privada que lo gestó como los principales responsables de la tragedia.

Frente al ataque recibido los empresarios de la construcción y los representantes de los colegios profesionales vinculados con dicha actividad y con la intermediación inmobiliaria, reforzaron sus instancias de articulación para distanciarse de la gestión municipal que tenía una imagen muy negativa, contrarrestar los embates contra el sector y matizar su

¹¹⁸ El número de víctimas fue determinado en una sentencia dictada por el titular del Juzgado en lo Contencioso Administrativo N° 1 de La Plata, en una causa judicial que se inició a raíz de las denuncias que cuestionaban la cifra de muertes difundida por el estado provincial. Fuente: <http://www.lanacion.com.ar/1675291-confirman-que-al-menos-89-son-los-muertos-por-la-inundacion-en-la-plata>, recuperado el 28/01/2015.

¹¹⁹ La Unión de Asambleas Ciudadanas ha responsabilizado de la tragedia a las gestiones de los tres niveles de gobierno por la falta de obras hidráulicas, el accionar deficiente durante la inundación y el ocultamiento de la cifra real de muertes, entre otras cuestiones. Asimismo uno de los puntos centrales de la demanda tiene que ver con la derogación del COU, por constituir una “legislación al servicio de las grandes empresas inmobiliarias y constructoras habilitando la construcción de manera indiscriminada sin planificación alguna y beneficiando la especulación inmobiliaria” (Extraído del documento difundido el día 2 de mayo de 2013 a un mes de la inundación). Por otra parte los líderes políticos de casi todas las fuerzas políticas se manifestaron en relación al COU pidiendo modificaciones al mismo o su derogación. Hasta el mismo gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, pidió revisar los códigos de los municipios de la provincia como medida para enfrentar los desafíos del crecimiento y el cambio climático, y su ministra de gobierno Cristina Álvarez Rodríguez sostuvo que si bien la provincia convalidó dicha normativa lo hizo parcialmente objetando más de 30 artículos. Inclusive el secretario de Gestión Pública de la Municipalidad de La Plata, Enrique Sette, admitió que el nuevo COU debía ser modificado porque no preveía el impacto hidráulico de las construcciones ni el escurrimiento del suelo.

impacto real como causante de la inundación, y reactualizar las bondades de la actividad para el desarrollo de la región.¹²⁰

Otro suceso clave que fortaleció la articulación de estos actores fue el paro de actividades realizado por la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA) seccional La Plata durante los meses de septiembre y octubre del 2013, que paralizó más de 150 obras en toda la región. El paro comenzó con el reclamo de mayores medidas de seguridad a raíz de la muerte de un obrero ocurrida en un accidente el día 23 de septiembre. Durante la negociación se incluyó un pedido de aumento salarial de una cifra mayor al 50 %. En el proceso de negociación intervino el Ministerio de Trabajo bonaerense, quien dictó una conciliación obligatoria que en un principio no fue acatada por la UOCRA. Finalmente el 15 de octubre, después de 22 días de paro, los empresarios y el gremio llegaron a un acuerdo.¹²¹

Estos hechos constituyen las bases sobre las cuales se fue consolidando una articulación mayor entre los colegios profesionales relacionados con la construcción y la actividad inmobiliaria que derivó en la conformación de una *comisión interprofesional* para afianzar la relación y avanzar en una agenda de trabajo común. Como resultado de este trabajo conjunto se firmó un convenio el 3 de septiembre de 2014, que fue presentado públicamente en la sede del Colegio de Martilleros de la provincia de Buenos Aires el 22 de octubre del mismo año, y entre los asistentes se encontraba el intendente Pablo Bruera.¹²² En esa oportunidad se difundió un documento que reúne los principales temas relacionados con el crecimiento urbano que preocupan a los distintos colegios firmantes (arquitectos, ingenieros, técnicos, agrimensores, escribanos y martilleros), que se titula “Impulso de acciones concretas para la planificación territorial y el desarrollo regional” y está dirigido a la provincia de Buenos Aires y a las distintas municipalidades de la región,

¹²⁰ Un hecho de menor resonancia pública pero que incluso fue señalado como el primer punto de encuentro entre todos los colegios profesionales fue la reforma del código tributario (resolución 139/12) promovida por la Agencia Recaudadora Platense (APR), que incorporó el cobro de la tasa de Seguridad e Higiene a los profesionales matriculados en la ciudad. En esa oportunidad los representantes de dichos colectivos mantuvieron reuniones con los niveles municipal y provincial de gobierno manifestando su oposición al cobro de dicha tasa por considerarla inconstitucional, hicieron presentaciones judiciales y lograron que se deje sin efecto a partir de la modificación al código tributario producto de la ordenanza 10933 de fines del 2013. Fuente: <http://www.eldia.com.ar/edis/20131123/En-profesionales-no-pagaran-Seguridad-Higiene-laprovincia0.htm>, recuperado el 30 de enero de 2015.

¹²¹ Fuente: <http://www.eldia.com.ar/edis/20131016/Vuelve-actividad-obras-construccion-laprovincia4.htm>, recuperado el 30 de enero de 2015.

¹²² Fuentes: <http://www.capbauno.org.ar/acuerdo-de-los-colegios-profesionales-para-la-planificacion-territorial>; <http://www.diagonales.com/region/215799-colegios-profesionales-y-bruera-planifican-la-ciudad.html>; <http://www.infoplatense.com.ar/index.php/provincia/19237-colegios-firman-acuerdo-de-planificacion-ciudadana>; <http://www.eldia.com.ar/edis/20141024/Breves-laciudad2.htm>, recuperados el 10-12-14.

pero también hace una referencia general a otros actores políticos e institucionales interesados.

En esta nueva coyuntura los colegios profesionales han asumido un nuevo rol en torno a la planificación urbana. Todos los titulares de los colegios mencionados al ser entrevistados manifestaron críticas a los distintos niveles de gobierno, principalmente al nivel municipal, por la falta de planificación o gestión urbana. Las posiciones más extremas sostuvieron que directamente *no hubo planificación urbana* en los últimos años. En relación a ello dijeron que no está claro para dónde y cómo quieren que se desarrolle la ciudad, es decir que no hubo un plan estratégico que oriente el crecimiento y desarrollo urbano. Esa falta de planificación es considerada por los entrevistados como la responsable de muchos problemas cotidianos relacionados con el funcionamiento del transporte, la seguridad, la salud, los residuos, la concentración en la zona céntrica de los edificios públicos, la falta de obras públicas que se menciona como una de las causas de la inundación, la falta de extensión de los servicios, la desatención de la periferia y sus problemas particulares, etc.

Con esta idea de aportar a la planificación se conformó la comisión interprofesional. En este punto la mayoría coincide en que los colegios tienen que tener un rol activo en la planificación de la ciudad. En relación a este punto uno de los entrevistados dijo,

“en estos últimos tiempos, hace tres meses, los colegios interesados en la actividad inmobiliaria como ser arquitectos, abogados, escribanos, ingenieros, agrimensores, técnicos, martilleros, les planteamos y firmamos un acuerdo de compromiso con el actual intendente para que nosotros tengamos una vinculación de opinión, si las cosas las van a hacer para convocarnos en algún tema específico tiene que ser con antelación, no que si la hicieron y después nos preguntan haber que nos parece, no, no, no, nosotros igual le vamos a contestar, si nos parece bien lo diremos y si nos parece mal lo diremos también con más énfasis, pero fundamentalmente me parece que la ciudad tiene que tener asesores en la municipalidad que sean vinculantes a los colegios para tener una idea estratégica de qué queremos, me parece que no consultar a los colegios profesionales es como resolver un problema que es propio”.

Los dichos transcriptos evidencian un cambio de postura de los colegios en torno al lugar que pretenden ocupar en la planificación. Reclaman enfáticamente ser tenidos en cuenta en los momentos previos a la implementación de nuevas medidas relacionadas con el crecimiento de la ciudad. Por ello exigen un lugar principal en el proceso de toma de decisiones en carácter de asesores técnicos de la gestión municipal, fundado en el conocimiento experto que poseen a partir de su experiencia práctica. Uno de los entrevistados dijo “nosotros no vamos a apoyar políticamente las cosas las vamos a apoyar técnicamente, nosotros vamos a trabajar siempre desde lo técnico”. Todos los entrevistados buscaron legitimar la posición actual de los colegios con este mismo argumento.

Desde esta nueva postura realizaron profundas críticas al modo de funcionamiento que había adquirido el CUOT, abocado principalmente a la resolución de temas particulares, y con una dinámica muy laxa, ya que prácticamente no se había reunido en los últimos dos años. Algunos de los entrevistados manifestaron sus profundas diferencias con los funcionarios del departamento ejecutivo que integraban el consejo, que se las hicieron saber al intendente mediante una nota firmada por los presidentes de los colegios de agrimensores, arquitectos, ingenieros y técnicos mediante la cual exigieron una revisión del funcionamiento del mismo como condición fundamental para participar, y adjuntaron un protocolo de trabajo con ideas para la reorganización del espacio. Un fragmento de la nota plantea lo siguiente: “Infelizmente, la revisión normativa o las estrategias de actualización del planeamiento urbano se han encontrado virtualmente ausentes en dicho ámbito. Resultado de ello, el CUOT ha sido convocado habitualmente para tratar expedientes aislados (muchos en forma absolutamente discrecional) sin que los mismos representen necesariamente antecedentes para cambios normativos o protocolos de trabajo para situaciones análogas”.

También propusieron una renovación de las representaciones y autoridades del espacio, motivada fundamentalmente en el reemplazo de funcionarios municipales ocurrido en el 2013 que fueron denunciados por hechos de corrupción y solicitaron que una de las instituciones firmantes ejerciera la presidencia durante el próximo período.

Paralelamente se avanzó en la articulación con los empresarios del sector de la construcción, que es motorizada principalmente por el núcleo de arquitectos, ingenieros y técnicos, y en menor medida por los agrimensores, quienes dijeron no tener tantos vínculos debido a que por su incumbencia profesional intervienen al principio y final de la

obra, y no tanto durante su ejecución. Las principales inquietudes giran en torno a cómo fortalecer el desarrollo de la industria de la construcción en las escalas local y regional.

A través de esa articulación han logrado agilizar los trámites administrativos relacionados con las obras a través de la firma de un convenio a finales del año 2014 entre los colegios mencionados y la dirección municipal de Obras Particulares. Otra de las cuestiones que tienen en agenda es el rol de la UOCRA en la región, que desde su mirada ha elevado en forma desmedida los costos de la construcción “ahuyentando” las inversiones y paralizando la actividad. Sobre este tema por el momento no visualizan una solución pero consideran que es indispensable para asegurar rentabilidad a los inversores dispuestos a apostar al desarrollo de la región.

En esta coyuntura los principales actores del sector inmobiliario-constructor reclaman una gestión urbana que fortalezca la articulación de los sectores público-privado en el gobierno de la ciudad, asignándole a ellos el lugar protagónico que se “merecen”, y que cumpla la función de garante y promotor de las inversiones privadas. Mediante esta posición están denunciando la incapacidad de la gestión estatal para garantizar las condiciones de desarrollo de la promoción inmobiliaria capitalista y por lo tanto de los procesos de acumulación en la producción de la ciudad. La orientación del COU fue un paso importante en ese sentido, pero desde su visión necesita ser complementado con una intervención más vehemente que discipline a los obreros de la construcción y sus representantes gremiales, agilice los trámites administrativos, habilite la posibilidad de construir grandes proyectos urbanos, en síntesis, hacer “más” y “mejores” negocios inmobiliarios.

II.4. Recapitulando

En este capítulo hemos abordado el proceso político que se generó en La Plata en torno a la última modificación de la principal normativa que regula los usos del suelo y las densidades constructivas de la ciudad que se materializó con la sanción del nuevo COU (ordenanza 10.703) el día 28 de abril del año 2010. A lo largo del mismo pudo verse como las autoridades del poder ejecutivo municipal articuladas con los actores ligados a la construcción e intermediación inmobiliaria lograron sancionar un nuevo código que a través de un conjunto de decisiones técnicas (aumento del área urbana, aumento de la superficie habilitada para construcción en altura, aumento de los niveles de altura de los edificios, disminución de la protección del patrimonio histórico, eliminación de las

restricciones para urbanizar zonas de la periferia, etc.) 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 esquivar el procedimiento regular normado por la ordenanza anterior y establecer nuevos criterios para seleccionar a los actores participantes. De esta manera pudieron decidir “legalmente” a quienes incluir y a quienes excluir del proceso de debate que tenía por objetivo preparar el proyecto de la nueva ordenanza. A partir de estas acciones la discusión se trasladó a la esfera pública donde se conformaron dos posiciones antagónicas entre quienes apoyaban y quienes se oponían a la reforma. Como suele suceder en este tipo de cuestiones o problemas públicos los principales medios de comunicación locales no fueron ecuanímenes en la cobertura y tratamiento del tema y dieron mayor difusión a las voces de los actores dominantes en detrimento de las voces de los subalternos.

Los defensores de la propuesta representados principalmente por los funcionarios del gobierno municipal (y en particular de las áreas técnicas específicas como Gestión Pública y Planeamiento) y los colegios profesionales y cámaras empresariales del sector inmobiliario-constructor, hicieron hincapié en las ventajas económicas de elevar los indicadores constructivos por los efectos que tiene la industria de la construcción sobre la economía en general –a través de la creación de puestos de empleo y de su efecto indirecto sobre otras actividades– y por la incidencia que puede tener en la disminución del valor del precio de compra y alquiler de los inmuebles a través del aumento de las unidades ofertadas en el mercado inmobiliario. También hicieron fuertes críticas a la ordenanza anterior (9.231) por considerarla una norma excesivamente reglamentarista y desajustada a la realidad, que dificultaba el desarrollo de la actividad y desincentivaba la inversión inmobiliaria.

Los opositores representados por un grupo de concejales de los bloques de los partidos opositores al oficialismo, las instituciones académicas que sufrieron un doble desplazamiento tanto de la discusión en el INRENO como de su rol en la planificación municipal a partir del nuevo código que reemplazó el COUT por el CUOT, algunos referentes del urbanismo y ONG interesadas en la protección del patrimonio histórico, manifestaron profundas críticas tanto a la *forma* en que se desarrolló el proceso -poco democrática y de dudosa legalidad- como al *contenido* de los cambios y los efectos nocivos sobre la trama urbana que podían generar la elevación de los niveles de altura y

de las capacidades constructivas. Sobre este punto sostenían que la construcción indiscriminada de edificios en el centro iba a ocasionar la destrucción de los bienes del patrimonio histórico y el trazado fundacional con sus espacios verdes y arterias anchas, el colapso de las redes de servicios –ya que no había previsión del estado y capacidad de las infraestructuras para evaluar el impacto de las nuevas edificaciones-, y que el aumento de unidades de vivienda construidas tampoco iba a repercutir necesariamente sobre una baja de los precios.

El debate público desarrollado entre mediados de 2009 y abril de 2010 se resolvió provisoriamente 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 presentación de acciones judiciales para detener su aplicación. Luego de varias instancias judiciales y diferentes pronunciamientos del máximo tribunal de la provincia, con la inundación del 2 de abril de 2013 en el medio, el código quedó vigente en la mayoría de sus artículos con algunas modificaciones menores.

Para comprender con mayor profundidad la reforma del 2010 tuvimos que analizar el antecedente normativo inmediato anterior para identificar qué aspectos de la ordenanza 9231 les molestaban tanto a los actores inmobiliarios, qué perjuicios les ocasionaba y cómo habían llegado a plasmarse en dicha norma. En la reconstrucción de ese proceso pudimos observar que la designación como funcionarios en las áreas municipales relacionadas con la planificación urbana de ciertos profesionales y referentes del urbanismo influenciados por las nuevas perspectivas de la planificación estratégica, en un contexto de época que colocaba en cabeza de los gobiernos locales la responsabilidad de resolver todos los problemas de la ciudad a través del desarrollo local y la gestión público-privada, generó las condiciones para fortalecer las áreas respectivas dotándolas de mayores recursos técnicos y económicos y ensayar modelos de gestión con participación comunitaria para acordar un proyecto o modelo de ciudad más consensuado. Tanto la composición interna de la DP como la participación en el COUT de actores sociales del campo académico preocupados por algunos problemas relacionados con el crecimiento urbano territorial y sin intereses económicos que pudiesen ser afectados positiva o negativamente mediante la normativa, permitieron la conformación de un código que establecía algunos límites y restricciones a la actividad inmobiliaria que no estaban contemplados en la norma anterior 4475/78.

Pese a las restricciones señaladas la ordenanza 9231 no puso en crisis el negocio inmobiliario sino que contrariamente a través de algunos indicadores urbanísticos amplió la capacidad constructiva de manera significativa, y sumado a la recepción de inversiones por el contexto macroeconómico favorable de la postconvertibilidad, que en otras palabras podemos referenciar como coincidencia entre edificabilidad normativa y económica, permitió el crecimiento exponencial de la construcción inmobiliaria en todo el partido de La Plata como se registró en la sección 3.2.2. Tampoco pudo mejorar el acceso al suelo y la vivienda de los sectores de medianos y bajos ingresos, ya que el aumento de la cantidad de bienes inmuebles construidos no devino en la baja de precios proclamada por los constructores inmobiliarios sino que por el contrario se produjo un aumento del precio del suelo y de la vivienda por encima de los ingresos familiares sobre todo en el casco urbano (Del Río, Langard y Relli, 2015), y el crecimiento de ciertos indicadores provenientes de fuentes censales que permiten registrar los casos de irregularidad dominial y el aumento de las villas y asentamientos en todo el partido (González, 2014).

Sin embargo existen diferencias significativas en el modo en que se construyeron los consensos sobre el alcance que debía tener la regulación urbana que permitieron introducir algunos límites a la construcción inmobiliaria y regular el contenido normativo de la propiedad de ciertos inmuebles urbanos. El proceso de intercambio y de debate entre distintos actores vinculados a los temas urbanos que duró más de cinco años, permitió construir acuerdos sobre cuáles eran los principales problemas relacionados con el crecimiento de la ciudad y los mecanismos e instrumentos que debían implementarse para poder abordarlos. A partir de ese proceso se generaron las condiciones para incluir una serie de mecanismos e instrumentos que “si bien no impiden la lógica de realización del capital inmobiliario, enmarcan el uso y la apropiación del espacio urbano” (Frediani, 2010:253).

Esas limitaciones económicas consagradas en una norma que establecía procedimientos más estrictos y volvía más engorrosos los trámites administrativos relacionados con la construcción, y que a su vez establecía instancias de participación comunitaria en la gestión urbana que no incluía a los empresarios inmobiliarios, generó una antipatía en los actores del sector inmobiliario-constructor que ante los primeros signos durante el año 2008 del estancamiento de la actividad que venía en vertiginoso ascenso desde el 2003 y la consecuente pérdida de rentabilidad, y aprovechando el cambio de gestión en el

gobierno municipal a partir de la asunción del intendente Bruera en diciembre de 2007 comenzaron a preparar el terreno político para la reforma del COU.

En este nuevo proceso de reforma tuvo primacía la mirada del sector inmobiliario-constructor y se elaboró una norma mucho más condescendiente con sus intereses económicos orientada a estimular y favorecer las formas de producción mercantiles, y principalmente la promoción inmobiliaria capitalista con la posibilidad de aumentar la altura de los edificios construidos en el casco y la posibilidad de hacer loteos y diferentes emprendimientos inmobiliarios en distintas zonas de la periferia frente a la flexibilización normativa. De esta manera, el nuevo código de ordenamiento urbano del año 2010 permitió un reacomodamiento general de las rentas en la ciudad y una transferencia de plusvalía a propietarios y desarrolladores inmobiliarios, sin que el gobierno local recupere al menos una parte del mismo mediante los instrumentos de captación de plusvalía.

El análisis de la conformación de los dispositivos jurídicos y administrativos evidencia la fuerte concesión al capital privado. Por tanto esta política urbana se orientó a promocionar la valorización inmobiliaria y consolidó los efectos socioterritoriales de la dinámica inmobiliaria excluyente que se gestó en las últimas dos décadas, y que opera como uno de los determinantes principales de las dos cuestiones que analizamos en los próximos dos capítulos.

Capítulo 3. El problema del acceso al suelo urbano en la implementación del PRO.CRE.AR en el partido de La Plata

En este capítulo se analizan las particularidades de la implementación del Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PRO.CRE.AR) en el partido de La Plata que puso en agenda la cuestión del acceso al suelo urbano de los sectores medios. Inmediatamente después del primer sorteo de la línea “terreno y construcción” de dicho programa, realizado el 22 de octubre de 2013, se profundizó el proceso especulativo que se venía desarrollando en torno al suelo urbano en las últimas décadas y los precios de los terrenos aumentaron exponencialmente. Esta situación derivó en la conformación de diferentes grupos de beneficiarios del programa que ante las dificultades para conseguir suelo urbano (por el precio que contemplaba dicha línea de crédito) se organizaron para exigir una solución principalmente a la gestión municipal.

Como se desarrolla en el capítulo 1 concebir a la política urbana como proceso social implica considerar que el conjunto de decisiones formales e informales que se toman en el diseño e implementación de cualquier política o programa (en nuestro caso el PRO.CRE.AR) encuentran su origen y condicionamiento en un entramado de actores mayor que se configura en torno de las *cuestiones* urbanas problematizadas socialmente y que disputa la orientación de su resolución (Oszlak, 1991). El interrogante principal que guía este capítulo es cómo se construyó la respuesta estatal a la demanda de suelo urbano con destino a PRO.CRE.AR realizada por los distintos colectivos de beneficiarios que se plasmó principalmente en la ordenanza 11094 y se decreto reglamentario 76/14 y que efectos tuvo sobre el proceso de producción del espacio socio residencial en el partido de La Plata.

En la primera sección del capítulo se hace una breve reconstrucción histórica de cuáles han sido los principales mecanismos de financiamiento al acceso a la tierra y a la vivienda de los sectores medios en las ciudades latinoamericanas puntualizando las particularidades que asumieron en la Región Metropolitana de Buenos Aires (Argentina) durante el siglo XX. Aquí nos interrogamos sobre cómo ha sido su relación con las necesidades de la economía en su conjunto y qué lugar le han dado a la cuestión del suelo urbano. Por último se presentan las características principales del PRO.CRE.AR como política nacional y las consecuencias sobre el proceso de producción del espacio socio residencial.

En la segunda sección se analiza el proceso específico que se desarrolló en el partido de La Plata en torno a la sanción e implementación de la ordenanza 11.094 destinada a generar lotes urbanos con destino a PRO.CRE.AR. Aquí se reconstruye el origen de los diferentes colectivos, sus dinámicas internas y las relaciones que entablaron con la gestión municipal en busca de la resolución de su demanda, lo que derivó en distintas propuestas urbanísticas que incluyeron la articulación entre los niveles estatales local y provincial.

En la tercera sección se analizan los procesos y modalidades de producción del espacio habitacional que se pusieron en marcha a partir de la ordenanza con el objetivo de identificar sus principales características y comprender las lógicas de producción que primaron en los mismos y sus principales efectos en términos urbanos, económicos y sociales.

III.1. Financiamiento del acceso a la tierra y a la vivienda de los sectores medios en las ciudades latinoamericanas

El problema del acceso al suelo urbano ha sido una preocupación constante de los sectores de ingresos medios y bajos de las ciudades latinoamericanas. Mientras los sectores populares han resuelto mayoritariamente su acceso a la tierra y vivienda a través de las diversas modalidades de la urbanización popular sin financiamiento institucionalizado, los sectores medios han dependido de las diversas formas de financiamiento instrumentadas por el Estado y en menor medida por los sectores privados.

Abramo (2009) identifica dos modalidades principales de *acceso directo a la tierra* con financiamiento institucionalizado. Ambas se desarrollan en el mercado de suelo y lo que varía es la fuente de financiamiento. En un caso lo proporcionan los privados, como ocurrió con la venta de lotes en cuotas instrumentada por las empresas inmobiliarias urbanizadoras, muchas de ellas de capitales extranjeros de origen inglés y francés, en la expansión del área metropolitana de Buenos Aires en las primeras décadas del siglo XX (Clichevsky, 1975).¹²³ En el otro caso, que es el que nos interesa profundizar aquí, el

¹²³ Un caso emblemático en La Plata lo constituye el emprendimiento inmobiliario de Villa Garibaldi realizado en 1888, situado al sudeste del partido a 6 kilómetros del casco urbano, a través del cual se quiso emplazar una villa para albergar a gran parte de los colonos italianos que habían sido contratados y transportados desde su país de origen para construir los edificios e infraestructuras en la fundación de la ciudad. El proyecto involucró a emprendedores y sociedades que a partir de sus contactos con la élite gobernante se dedicaban a realizar fraccionamientos de tierra con fines especulativos. Para la venta de los lotes ofrecieron cuotas y otras facilidades de pago, e inclusive financiamiento otorgado por el Banco Hipotecario Provincial. Procesos similares se dieron entre mediados de la década de 1880 y la primera década del siglo XX en el loteo de Villa

financiamiento es provisto por el Estado y su instrumentación da lugar a la existencia de dos submercados. El de terrenos propiamente urbanos localizados en zonas consolidadas (dotadas de servicios e infraestructura urbana y equipamiento comunitario) y conectadas con la centralidad urbana donde existe una fragmentación de la oferta (muchos propietarios), pequeña cantidad de lotes y una concentración de la demanda encarnada por los capitales de promoción. Y el submercado de fraccionamiento de parcelas o producción de lotes urbanos donde el procedimiento implica la transformación de suelo rural en suelo urbano y la consecuente valorización de los predios. Aquí el financiamiento estatal estimula estos procesos de producción de suelo urbano o loteos privados mediante los cuales se ponen a disposición en el mercado inmobiliario gran cantidad de lotes ubicados en zonas de crecimiento o expansión donde la cobertura de infraestructura y servicios urbanos suele presentar diferentes gradientes de provisión deficitaria.

A esas dos modalidades se agrega una tercera, que ha tenido escaso desarrollo en los países latinoamericanos, en la cual el Estado tiene un rol más activo sobre el mercado de suelo urbano a partir de la producción de lotes con servicio y/o el desarrollo de bancos de tierra.

Por otra parte están las formas de financiamiento del *acceso directo a la vivienda* que en los países latinoamericanos cobraron importancia desde los años 50 del siglo XX en adelante, cuando se produjo una disminución de la ocupación por alquiler y su reemplazo paulatino por la adquisición de la vivienda en propiedad. Ese proceso de crecimiento de la *promoción estatal de la construcción de la vivienda* fue acompañado por la institucionalización de sistemas de ahorro y crédito a inicios de los años 60 con el apoyo de los organismos multilaterales de crédito –como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Banco Mundial– que, en el marco de la “Alianza para el Progreso” impulsada por Estados Unidos, lo consideraban indispensable para crear un mercado interno de bienes de consumo duradero en los países de la región (Pradilla Cobos, 1983). Ya que la producción y consumo en masa necesitaba relaciones salariales estables y la posibilidad de endeudamiento familiar (Aglieta, 1976; Boyer, 1978). Sin embargo, en algunos países como Argentina que habían iniciado una fase de desarrollo capitalista industrial en el período de posguerra favorecido por el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) el problema de la “vivienda obrera”

Unión Nacional –actualmente Los Hornos-, la villa lindante con el puerto de La Plata, el loteo fundacional de Villa Elvira, entre otros (Bonafina, 2014; Vallejo, 2015).

formó parte de la agenda política de esos años dando lugar a una mayor intervención del Estado en ese campo durante los años del primero y segundo gobierno del presidente Juan D. Perón (Pradilla Cobos, 1983). Incluso hubo intervenciones anteriores relacionadas con las luchas del movimiento obrero de principios del siglo XX y las propuestas de reformas de los partidos políticos populares (Yujnovsky, 1984).¹²⁴

La *producción promocional estatal de la vivienda* o las políticas de construcción de vivienda “llave en mano” -también denominadas de financiamiento de la oferta o políticas de primera generación-, son aquellas en las que la decisión y planificación es ejercida de manera centralizada por el Estado, se utilizan fondos públicos con escaso o nulo recupero, y la construcción es encargada a grandes empresas privadas por licitación pública. Conforme Sepúlveda y Fernández Wagner (2006) independientemente de las particularidades que adquirieron en los distintos países de América Latina nunca pudieron resolver más que el 15 o 20 % de la demanda social de vivienda y no incorporaron la demanda de las capas de menores ingresos. En un planteo similar Armus y Bohoslavsky (2015) afirman que esta forma de producción de vivienda tuvo escasa incidencia sobre el parque habitacional construido en la RMBA durante el siglo pasado. Que si bien la vivienda popular estuvo presente en la mayoría de los discursos políticos entre los años 1930 y 1970, todos los gobiernos democráticos y dictatoriales de ese período formularon planes que estuvieron muy lejos de alcanzar los objetivos programados (Armus y Bohoslavsky, 2015).

En lugar de la promoción pública, al igual que en otros países latinoamericanos en Argentina y especialmente en la RMBA se recurrió a la transferencia de recursos económicos a los adquirentes a través de subsidios otorgados por el Banco Hipotecario Nacional (BHN), para fortalecer la solvencia de los pobladores y que ellos mismos pudieran acceder mercantilmente a la vivienda (Pírez, 2015). Esta política tuvo un peso significativo en el período 1943-1955 mediante el aumento sustancial del crédito hipotecario operado por el BHN. Los programas se dirigieron principalmente al financiamiento de la construcción de la vivienda individual (plan para beneficiarios del sistema de previsión social y plan Eva Perón), aunque también se construyeron pero en

¹²⁴ En 1905 se sancionó la ley de vivienda 4824 que autorizó a la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a financiar la construcción de barrios obreros y al poder ejecutivo nacional a transferir terrenos de su propiedad a esos fines; en 1915 se creó la comisión nacional de casas baratas por ley 9677; en 1921 se aprobó la primera ley de congelamiento de alquileres que fue prorrogada en 1923, 1924 y 1925; se incrementaron los créditos del BHN. Sin embargo el número de préstamos otorgados por el BHN era exiguo y el acceso quedaba restringido a las capas de empleados con ingresos superiores al promedio, y la comisión mencionada construyó entre 1915 y 1943 solamente 977 unidades entre viviendas y departamentos.

menor proporción algunos conjuntos habitacionales a través de la Administración Nacional de la Vivienda que suplantaba la función de la Comisión Nacional de Casas Baratas (Yujnovsky, 1984).¹²⁵ Debido a los recursos económicos limitados del Estado, dichos programas se implementaron como operaciones inmobiliarias en las cuales el precio de la vivienda y las condiciones del préstamo eran subsidiados pero se buscaba recuperar parte de los fondos invertidos, por lo que no cubría la demanda habitacional de los sectores populares con ingresos más bajos o a quienes no tenían ingresos estables que garantizaran el pago de la cuota periódica de amortización hipotecaria (Yujnovsky, 1984). Por tanto, a través de esta política habitacional el Estado facilitó el acceso de gran parte de la población urbana a mejores servicios habitacionales, promoviendo al mismo tiempo a la construcción como sector privilegiado de acumulación por sus efectos sobre el resto de la economía. De allí que muchos autores consideran que en la mayoría de los países de la región el sistema de ahorro y préstamos ayudo a consolidar la promoción inmobiliaria capitalista (Clichevsky, 1975; Abramo, 2009). Desde el año 1955 en adelante descendió notablemente el financiamiento y aumentó el porcentaje de población que debía resolver el problema habitacional con créditos caros de fuente privada o directamente sin acceso al crédito.¹²⁶ Luego de que el BHN perdiera relevancia ese apoyo continuó por medio de los programas del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y posteriormente mediante las políticas de “segunda generación” motorizadas por las agencias multilaterales de crédito¹²⁷ en donde los recursos se direccionaron a asistir y acompañar los procesos de autoconstrucción popular del hábitat mediante programas de mejoramiento de la vivienda y de los entornos barriales y algunos programas de lotes con servicio. En la RMBA estas políticas coincidieron con el repoblamiento de las villas y las tomas masivas de tierra en el contexto postdictadura y las demandas de sus pobladores por mejores condiciones urbanas (Clichevsky, 2003) que colocaron en la agenda del

¹²⁵ Esta política fue acompañada por el congelamiento de alquileres (decreto 1580) y la suspensión de desalojos que tenía mucho impacto por la gran proporción de obreros que residía en viviendas alquiladas. Según el censo de vivienda de 1947 el 73,2% de las unidades eran ocupadas por inquilinos.

¹²⁶ Durante el período 1955-1981, el porcentaje de la población de menores ingresos que no tuvo acceso al financiamiento institucionalizado -estatal o privado- para la vivienda fue muy alto. Los porcentajes van del 30% en los mejores momentos hasta el 60 % en los más drásticos.

¹²⁷ Este tipo de intervenciones fueron apoyadas por los organismos internacionales (primera cumbre mundial de Habitat I de Vancouver en 1976 organizada por NU) y luego por los organismos internacionales de crédito (FMI, BM y BID) que durante los 80 y 90 reclamaban un rol diferente del Estado más ligado a la facilitación que a la producción de vivienda social (Hardoy y Satterwaite, 1987; Duhau, 1998; Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner, 2006) que debía focalizar el financiamiento en los más pobres en su rol de garante de la gobernabilidad urbana, es decir en generar condiciones de estabilidad favorables para el ingreso y reproducción de capitales privados en las ciudades como parte de la lógica económica global (Harvey, 1989).

gobierno de la provincia de Buenos Aires como problema público a la “informalidad urbana” (Relli, 2014) y la regularización dominial como principal respuesta *ex post* instrumentada durante los años 90 (Cravino, Fernández y Varela, 2002) con algunas intervenciones más integrales como el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) (Clichevsky, 2012). En la primera década del presente siglo la política pública de vivienda tomó un giro importante con la implementación de un conjunto de programas federales que por la cobertura territorial, la cantidad de unidades de vivienda construidas y los recursos financieros asignados a los mismos configuran una nueva etapa en la política habitacional argentina (Del Río, 2011; Varela y Fernández Wagner, 2012).

Este breve recorrido histórico por la política de vivienda de nuestro país nos permite observar que el incentivo a la construcción como instrumento anticíclico ha sido una constante en las decisiones de política macroeconómica que ha marcado profundamente a las intervenciones estatales en materia habitacional. Además corresponde considerar un aspecto estructural de la economía argentina señalado por Yujnovsky (1984), quien afirma que el sector de producción de la vivienda y sobre todo en períodos inflacionarios ha ofrecido una tasa de beneficio (ganancia media más apropiación de la renta de la tierra) favorable en comparación con otras ramas por lo que ha resultado un polo de atracción de inversión privada. De allí con sus vaivenes las políticas estatales acompañaron los momentos de auge y retracción del financiamiento privado pensando más en la continuidad del proceso de acumulación de la construcción y de la economía en general que en resolver las necesidades de vivienda

Esta combinación entre inversión pública en vivienda y medidas de política macroeconómica tendientes a estimular la inversión privada en la construcción con el objetivo de recalentar la economía y generar puestos de empleo, fue uno de los principales factores explicativos del proceso de boom inmobiliario desarrollado en el período 2003-2008 tanto a nivel de la RMBA como en el partido de La Plata, que comentamos en el capítulo anterior. Y también aparece como un aspecto clave en el PRO.CRE.AR.

Una segunda cuestión a destacar tiene que ver con la escasa atención que ha recibido el problema del suelo urbano en las diferentes etapas de la política habitacional argentina, inclusive en la iniciada en el 2003 (Del Río y Duarte, 2012). En este sentido, coincidimos con Del Río (2011:196) en que “históricamente la perspectiva productivista de la política

de vivienda tuvo dificultades para incorporar la cuestión del suelo al diseño de la política habitacional”. Esta cuestión puede identificarse en la localización de los diferentes conjuntos habitacionales y unidades de viviendas construidos bajo las formas de promoción estatal, procesos en los cuales el Estado se ha esforzado por controlar el *cuánto*, el *cómo* y el *para quiénes* se construye pero desatendiendo el *dónde*.

Además, este aspecto cobra mayor visibilidad en las políticas de financiamiento estatal a la demanda de acceso directo a la tierra donde los beneficiarios-usuarios recurren al mercado de suelo para que les asigne un lugar de residencia determinado por su solvencia económica. En este caso los propietarios de suelo enterados de la mayor capacidad de pago de los demandantes que recibieron financiamiento estatal a esos fines intentan capturar una porción de esos recursos económicos produciendo *movimientos generales coyunturales* de los precios. Por tanto, la falta de importancia que se le ha dado al tema del suelo en los procesos de producción estatal no mercantil de la vivienda y en la desmercantilización estatal del consumo pone en evidencia la escasa regulación que ha tenido en Argentina el mercado de suelo urbano.

Incluso en el período 1946-1955 en donde se amplió significativamente la cobertura de los servicios habitacionales a los sectores de medianos y bajos ingresos a través de los créditos accesibles del BHN y la protección legal del Estado a los compradores de lotes en mensualidades por ley nacional 14005 de 1950, el mercado de suelo continuó desregulado. Pese a algunas medidas orientadas a regular las subdivisiones como el decreto provincial 21891/49 que prohibía la subdivisión de tierras en áreas de baja densidad de edificación o en zonas inundables, y el decreto 7468/50 que exigía anchos mínimos para las calles en los fraccionamientos), el régimen de la tierra urbana no experimentó cambios sustanciales. Según Yujnovsky (1984), las grandes ciudades continuaron expandiéndose sobre la base del fraccionamiento indiscriminado y la compra venta de lotes estimulada por el crédito individual. Si bien el DL 8912 del año 1977 reguló la subdivisión de suelo y estableció la obligación de incorporar infraestructura para su comercialización, afectando significativamente la producción de suelo urbano, como se mencionó en el capítulo anterior no introdujo otras medidas redistributivas como la captura de plusvalía urbana que pueden contrarrestar los procesos especulativos y completar y densificar el tejido urbano. Por tanto, podemos decir que las políticas de suelo en las últimas décadas han favorecido el desarrollo de la promoción inmobiliaria “a través de la

venta de tierras públicas y la adecuación de la mayoría de las normas sobre uso y ocupación del suelo a las necesidades „mercantiles” (Clichevsky, 2012: 68).

Esta articulación entre financiamiento estatal al acceso mercantil a la tierra y a la vivienda como política económica anticíclica en un mercado de suelo desregulado que produce valorización del suelo y los inmuebles urbanos pareciera reeditarse con el PRO.CRE.AR. Desde su anuncio en el 2012 el programa fue presentado como una política que buscaba, por un lado, incentivar la construcción para generar crecimiento del empleo y de la economía en general y, por otro lado, mejorar las condiciones de acceso a la vivienda de los sectores medios. A poco más de tres años de su implementación y sobre todo en las modalidades que implican un financiamiento a la demanda final de vivienda y terrenos urbanos se reactualizan los problemas típicos que han afectado a las políticas habitacionales instrumentadas históricamente en nuestro país y particularmente en la RMBA que se mencionan a continuación.

III.1.1. El PRO.CRE.AR, entre una economía estancada y un mercado de suelo desregulado

Como vimos en el capítulo anterior el crecimiento de la economía argentina registrado durante los primeros años de la década del 2000 se detuvo de manera abrupta en los años 2008-2009 iniciándose un ciclo de relativo estancamiento. En el caso particular de la política habitacional estatal que fue uno de los pilares del crecimiento económico posconvertibilidad, luego de la inversión canalizada a través del Plan Federal de Vivienda dirigida a subsidiar la oferta el gobierno nacional reorientó la inversión subsidiando la demanda a través del PRO.CRE.AR (Ventura, 2015).

El programa fue lanzado en junio de 2012 con el doble objetivo de facilitar el acceso a la vivienda propia de parte de la población perteneciente a sectores medios y de dinamizar el sector de la construcción. En el plano macroeconómico se inscribe en el marco de una política contracíclica que tras una caída de la tasa de crecimiento económico (de 8,6 % en 2011 a 0,9 % en 2012) busca dinamizar el sector de la construcción, dada su capacidad de generación de puestos de trabajo y su efecto multiplicador sobre el entramado productivo. En el plano habitacional constituye una política de subsidio a la demanda¹²⁸ para afrontar la restricción del acceso a la “vivienda propia” de una gran parte de la

¹²⁸ Con excepción de la línea “desarrollos urbanísticos” que constituye desde el punto de vista urbano un tipo de intervención más integral y compleja.

población, en particular de sectores medios que en la última década sufrieron un creciente proceso de inquilinización (del Río, 2014).

Las primeras líneas de crédito que lanzó el Programa se orientaron a la construcción de viviendas nuevas bajo dos modalidades diferentes. Los “desarrollos urbanísticos” que están dirigidos a quienes no disponen de terreno propio, donde las tierras son aportadas por el Estado, los proyectos se realizan por concurso público y las viviendas son construidas por empresas privadas elegidas por licitación. Esta línea supone una intervención estatal integral donde además de financiar el acceso a la vivienda por medio del crédito el Estado moviliza suelo urbano y amplía la oferta de unidades de vivienda permitiendo –potencialmente- incidir en el mercado inmobiliario. La segunda modalidad denominada “construcción” se dirige a las personas que disponen de un terreno y se encargan de tomar todas las decisiones relativas a la construcción de sus viviendas en un marco dominado por las relaciones de mercado, pero a través de una forma particular de producción por encargo. Con posterioridad se anunciaron las líneas “ampliación/terminación” y “refacción” de la vivienda, orientadas a resolver un déficit cualitativo que como tales no requieren terreno.

Conforme del Río (2015) la línea “construcción” al exigir el emplazamiento del terreno en zonas urbanas o semi-urbanas consolidadas en términos de la infraestructura de servicios¹²⁹, y contemplar la posibilidad de construir en terrenos donde existen relaciones de parentesco con los propietarios presenta potencialidades para completar y densificar el tejido urbano. Sin embargo la posibilidad concreta de acceder a una fuente de financiamiento para construir la vivienda significó un incentivo para sectores que no disponían de terrenos propios e intentaron adquirirlos en el mercado inmobiliario. Esta circunstancia generó una gran demanda agregada de suelo urbano que impactó en forma notoria sobre el aumento de los precios de los terrenos acentuando su escasa disponibilidad a partir de la retención de los propietarios con fines especulativos.

Frente a las dificultades que tuvieron los beneficiarios para acceder al suelo urbano en septiembre de 2013 se agregaron dos nuevas líneas de crédito: “compra de terreno y construcción” y “compra de vivienda a estrenar”. Sin embargo estas líneas que pretendían mitigar el problema del acceso al suelo encontraron serios obstáculos para cumplir este objetivo. Paradójicamente la línea de “compra de terreno y construcción” en lugar de

¹²⁹ Dada la escasez impuesta por la oferta, esta exigencia como veremos luego se restringió tan sólo al tendido eléctrico y la apertura de calles en el caso del financiamiento de la compra de terrenos. Sin embargo, cuando el Programa asume la producción del suelo urbano los estándares de servicios son más elevados.

contribuir a la resolución de la problemática del acceso al suelo retroalimentó el fuerte proceso especulativo por parte de los propietarios de la tierra.¹³⁰ Y la línea de “vivienda a estrenar” encontró restricciones por el lado de la oferta, dada la escasa producción de viviendas a estrenar en condiciones de ser hipotecadas y producto de los rangos de financiación propuestos por el Programa (ibídem).

En un intento por resolver el problema se flexibilizaron las condiciones de compra de la vivienda a estrenar¹³¹ y, paralelamente, el estado nacional desarrolló una estrategia de articulación con las provincias y los municipios a efectos de movilizar suelo urbano de propiedad estatal (del dominio nacional, provincial o municipal) disponible en estas jurisdicciones.¹³² Posteriormente, se lanzó la línea “lotes con servicio” mediante la cual se combinó la cesión de tierras fiscales de otros niveles jurisdiccionales con un esquema de desarrollo de suelo urbano basado en la apertura de una licitación pública para la oferta de terrenos aptos para loteo. A través de esta vía se presentaron 349 pliegos de licitación por un total de 72 mil lotes ad referendum de la comisión evaluadora (ibídem). Con este tipo de intervención, el PRO.CRE.AR subsidiaría la oferta de lotes al aportar el financiamiento para la urbanización y luego los lotes con servicio resultantes son sorteados a beneficiarios de las líneas construcción y compra de terreno y construcción.

Sin embargo, la generación de lotes con servicio a partir de 2014 fue una respuesta tardía por parte del estado nacional a la falta de suelo con destino al programa. Los sorteos realizados durante el 2012 y 2013 habían generado un aumento significativo de la demanda del suelo urbano, dado que una parte importante de los hogares no disponían de tierra para construir las viviendas, acentuando el proceso especulativo y la valorización del suelo urbano. Cuando los beneficiarios concurren al mercado se encontraron con una generalizada escasez de oferta para los segmentos de demanda relacionados con el PRO.CRE.AR y, frente a este panorama, los reclamos de los beneficiarios del crédito comenzaron a propagarse en todo el país y los gobiernos municipales fueron los primeros que comenzaron a ensayar algunas respuestas en el marco de sus competencias (ibídem). En ese marco se ubica el caso que desarrollamos en el apartado siguiente.

¹³⁰ Según un relevamiento de la ANSES se produjeron aumentos en los precios de los terrenos entre el 80 y el 110% en todas las provincias y la ciudad de La Plata se encuentra entre los 25 distritos donde se concentró la mayor parte del problema (del Río, 2015).

¹³¹ Se aumentó la financiación al 90% del valor del inmueble y se modificó la fecha de inicio de obra permitiendo certificados de inicio de obra posteriores al 1 de enero de 2010.

¹³² La legislatura de la provincia de Buenos Aires sancionó el 29 de noviembre de 2012 la ley 14.461 por medio de la cual se modificó el decreto ley 9533/80 para incluir la posibilidad de transferir en forma directa, por venta o donación, tierras del dominio provincial al fondo fiduciario del programa PRO.CRE.AR.

III.2. La respuesta estatal frente al problema del encarecimiento del precio del suelo urbano en La Plata

En esta sección reconstruimos el proceso político que dio lugar a la intervención de las autoridades estatales del poder ejecutivo y legislativo municipal frente a la demanda de terrenos por parte de los beneficiarios del PRO.CRE.AR. En primer orden se busca indagar cómo determinados grupos de beneficiarios del programa lograron transformar una dificultad práctica e individual para acceder al crédito (escasa o nula oferta en el mercado inmobiliario de terrenos a un precio equivalente al monto financiable) en el *problema público* o *cuestión* de la “imposibilidad de acceder al suelo urbano” por parte de los sectores medios y que como tal demandaba una respuesta estatal. En segundo lugar se analiza cómo y por qué se construyó un tipo de respuesta estatal que tuvo a los funcionarios de los poderes ejecutivo y legislativo municipal como actores protagónicos y que se tradujo en determinados arreglos urbanísticos cristalizados en la ordenanza 11.094 y su decreto reglamentario 76/14. Este abordaje permite rastrear el conflicto y las tensiones entre los distintos actores sociales que a partir de visiones e intereses diversos participan en los orígenes de las normas jurídicas y comprender al derecho como un producto social.

III.2.1. Determinantes políticos y económicos en la génesis de la ordenanza 11.094

El anuncio del PRO.CRE.AR y el sorteo de los primeros beneficiarios puso en escena la cuestión de la valorización del suelo urbano en la ciudad de La Plata. Si bien el aumento de precios del suelo urbano platense no es un fenómeno reciente (Del Río, González, Mateucci, Politis y Relli, 2015) y responde a un proceso más general producto de los *movimientos estructurales generales*, su profundización en la última década por el boom inmobiliario –que en la conceptualización de Jaramillo puede ser explicado a partir de los *movimientos coyunturales generales*- dio lugar al desarrollo de algunas estrategias novedosas por parte de los sectores medios para acceder al espacio habitacional. Las mismas consistieron en disminuir el costo del acceso al suelo a través de la compra colectiva de fracciones de tierra indivisa en zonas periféricas (rurales o de reserva urbana) utilizando la figura legal del condominio.¹³³

¹³³ Como vimos en el capítulo anterior, la clasificación de distintas zonas territoriales está prevista en el Código de Ordenamiento Urbano (ordenanza 10703/2010) y habilita distintos usos y posibilidades constructivas. El condominio es una figura jurídica contemplada en el Código Civil y Comercial de la Nación (CCCN) que permite la adquisición de la propiedad de una fracción indivisa de tierra por parte de muchas personas. El discurso jurídico lo define como “el derecho real de propiedad sobre una cosa que pertenece en

Tal como sucedió en otros centros urbanos del país las dos nuevas líneas de crédito anunciadas en septiembre de 2013, pero principalmente la compra de *terreno y construcción*, en lugar de facilitar el acceso al suelo urbano de los beneficiarios del programa retroalimentó el fuerte proceso especulativo generado por la retención de la tierra disponible por parte de los propietarios de la tierra que derivó en un mayor aumento de los precios de los terrenos.¹³⁴

En esa coyuntura los beneficiarios¹³⁵ que habían salido sorteados en la línea “terreno y construcción” empezaron a compartir información mediante la red social facebook acerca de los problemas vinculados a la operatoria del crédito que principalmente se basaban en las dificultades para conseguir terrenos al precio financiado por el programa. Las interacciones mediante dicha red social se intensificaron y se conformaron diferentes grupos que luego devinieron en el “Grupo Unificado PRO.CRE.AR La Plata Terreno + Construcción”, conocido también como “Los Teros”, que llegó a tener más de cinco mil setecientos integrantes que en un 80% eran beneficiarios del crédito.

En pocas semanas el encarecimiento de los precios del suelo urbano se transformó en la *cuestión* de la “falta de acceso al suelo urbano”, es decir en un *problema público*. Los beneficiarios agrupados en Los Teros presentaron su situación como un problema de carácter extendido. En este sentido manifestaron a través de las redes sociales que las dificultades para conseguir terrenos al precio financiado por el crédito eran generalizables a todos los beneficiarios PRO.CRE.AR, y que incluso formaba parte de un proceso más general de valorización inmobiliaria –producto de la especulación– en el partido de La Plata que limitaba seriamente el acceso a la tierra y la vivienda de los sectores medios (Ventura, 2015).

Ese problema de naturaleza económica fue el principal elemento que produjo la activación política de los beneficiarios y los llevó a conformar un colectivo para demandar una solución al Estado. El encarecimiento de los precios que se interpuso como una barrera

común a varias personas y que corresponde a cada una por una parte indivisa. Las partes de los condóminos se presumen iguales, excepto que la ley o el título dispongan otra proporción” (art. 1983 del CCCN).

¹³⁴ Ese aumento repentino de los precios fue señalado en el informe publicado por la ANSES que mencionamos en la nota 12 y fue confirmado por todas las personas entrevistadas que formaron parte del colectivo “los teros” y de los distintos condominios.

¹³⁵ Cabe aclarar que cuando hablamos de beneficiarios nos referimos a quienes han sido sorteados en el marco del PRO.CRE.AR y han obtenido un turno para presentar un pedido de crédito hipotecario que por cuestiones formales puede ser rechazado. Son beneficiarios de la posibilidad de tomar crédito y no del crédito mismo.

para la materialización del “sueño de la casa propia”¹³⁶ posibilitado por el crédito anunciado por el gobierno nacional, fue percibido por los beneficiarios como una situación injusta -o negativa en términos morales- que los habilitaba a reclamar al Estado “que haga algo” para modificarla. Es así que luego de unos intercambios por la red social facebook se organizó la primera reunión en una plaza céntrica de la ciudad, a la que asistieron no más de 50 personas, en donde se decidió demandar a los distintos niveles del Estado – principalmente al gobierno provincial y municipal- la provisión de tierras fiscales aptas y a precios accesibles para los beneficiarios del PRO.CRE.AR.¹³⁷

La gestión municipal respondió en un plazo muy breve mediante la convocatoria a una reunión a la que asistieron algunas personas, que rápidamente asumieron la representación y dirección política del grupo bajo el nombre de *la comisión*.¹³⁸ En los primeros diálogos con los funcionarios municipales se presentó la posibilidad de comprar fracciones de tierra indivisa ubicadas en la zona rural y luego iniciar las acciones materiales y formales del proceso de subdivisión. La idea de pedir al Estado que proporcione tierras fiscales acondicionadas fue rápidamente dejada de lado y ganó consenso entre los integrantes de la comisión esta nueva modalidad que además de los motivos económicos relacionados con su menor precio presentaba la ventaja de poder elegir la localización de las futuras viviendas y conocer de antemano a los futuros vecinos. A partir de ese momento establecieron algunos criterios organizativos para realizar una búsqueda exhaustiva de fracciones de tierra indivisa en la ciudad.¹³⁹ Las negociaciones con el municipio avanzaron a un ritmo más intenso en comparación a los canales abiertos con el estado nacional¹⁴⁰ y fue consolidándose la idea de que la solución al problema

¹³⁶ La casa propia y la vida familiar formaron parte de las imágenes y valores asociados al ciudadano “respetable” y exitoso en los procesos de conformación de la identidad de clase media tanto en el plano internacional como local. Estas nociones e ideales fueron difundidos por las clases dominantes a través de la literatura, la escuela y otros medios culturales como el cine, los diarios y la publicidad, buscando entre otras cosas que los trabajadores se hicieran más afectos al orden, y a respetar la autoridad y el derecho de propiedad (Adamovsky, 2015).

¹³⁷ A esos fines se preparó una carta fechada el 16 de noviembre de 2013 que fue enviada a diferentes funcionarios gubernamentales de los niveles municipal y provincial principalmente y de algunos organismos nacionales. Entre los destinatarios de la carta estaban el intendente Pablo Bruera, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires Daniel Scioli, la Comisión Nacional de Tierras y distintos Senadores y Diputados Nacionales (Ventura, 2015).

¹³⁸ La comisión fue el nombre nativo que se le dio al grupo que asumió la representación política del colectivo Los Teros (Ventura, 2015).

¹³⁹ Para ello se dividieron en subgrupos que debían relevar las fracciones de tierra que figuran para la venta como hectáreas localizadas en distintas zonas de la periferia platense. Se relevaron entre 500 y 600 ha comprendidas en 6 zonas y luego del descarte quedaron 3 zonas (norte, oeste, sur).

¹⁴⁰ En las primeras semanas tuvieron una reunión con funcionarios de la Comisión Nacional de Tierras (cuyo nombre actual es Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat) a quienes le plantearon la idea de comprar fracciones de tierra indivisa y se evaluó la posibilidad de conformar un fideicomiso con participación del estado

ameritaba la sanción de una ordenanza municipal. Por tanto los integrantes de la comisión sostenían cada vez con mayor énfasis que había que fortalecer la articulación con la gestión municipal.¹⁴¹

Durante la negociación de la ordenanza la comisión en carácter de representante del grupo Los Teros planteó que se incluyera la posibilidad de un acuerdo entre propietarios de tierra indivisa y beneficiarios PRO.CRE.AR que estableciera las condiciones de compra venta y la forma de realización de las obras necesarias para iniciar el proceso de subdivisión y la posterior escrituración de lotes individuales. Una especie de consorcio urbanístico “sui generis” subsidiado por el esfuerzo de los beneficiarios potenciales del crédito¹⁴², que pese a no figurar explícitamente en el texto de la ordenanza 11094 fue incluido en el decreto reglamentario 76/14 bajo el rótulo de “Beneficiarios del PRO.CRE.AR con intención de compra de tierra indivisa” (artículo 1 inciso 3) – que en términos nativos se denominó “la vía 2”-. Para su formalización requería de la presentación de un compromiso de compra venta de un inmueble con destino al PRO.CRE.AR sometido a la condición resolutoria de obtener la adecuación urbanística en un plazo que acuerden las partes. Bajo esta modalidad las autoridades gubernamentales del municipio se comprometían solamente a modificar la zonificación de las fracciones de tierra que se presentaran como parte de dichos acuerdos y a ejercer un control administrativo de las obras necesarias para la subdivisión de la tierra. Otro de los actores que intervino en el proceso de conformación de la ordenanza fue el colectivo *Condominios Organizados de La Plata* (COLP). Este colectivo está constituido por un grupo de personas que habían comprado colectivamente fracciones de tierra indivisa ubicadas en zonas de la periferia platense utilizando la figura jurídica del condominio.¹⁴³

nacional (Ventura, 2015). Sin embargo en el seno de la comisión primó la opción de avanzar en la negociación con la gestión municipal y esta instancia de diálogo fue desactivada.

¹⁴¹ Una versión detallada de la conformación del colectivo los Teros y su articulación con la gestión municipal puede verse en Ventura (2015:23-29).

¹⁴² Técnicamente un consorcio urbanístico es una modalidad de ejecución mixta de proyectos de urbanización o edificación, en tanto se conforma por organismos gubernamentales y actores privados. Cualquiera de estos actores aporta los componentes involucrados en el proyecto: inmuebles de su propiedad, mensura y subdivisión, obras de infraestructura o de edificación, etc. Una vez materializado el proyecto cada parte recibe como compensación por su inversión una cantidad de unidades inmobiliarias urbanizadas y/o edificadas en función del acuerdo suscrito entre las partes. Como en estos la intervención estatal se limitó al control de los pasos formales de los proyectos de urbanización nos referimos a los mismos como consorcios “sui generis”.

¹⁴³ Esta estrategia fue utilizada también por algunos desarrolladores inmobiliarios que vendían lotes sin aprobación de planos transfiriendo los costos de urbanización a los usuarios finales e iniciando procesos de construcción de viviendas anteriores a la subdivisión formal (del Rio, 2015). Esta práctica motivó algunas denuncias y la sanción de la ordenanza 11.219/14, que autorizó a sancionar a promotores inmobiliarios que comercializan tierras que formalmente no pueden ser loteadas e intimar a los oferentes a realizar las obras de infraestructura frente al hecho consumado.

A diferencia de Los Teros donde un grupo de beneficiarios del PRO.CRE.AR fue el que motorizó las primeras reuniones que luego dieron origen al colectivo, la instancia de los COLP fue convocada por un funcionario municipal de menor jerarquía que conocía la experiencia de los condominios por haber comprado tierra bajo esa modalidad. A esa primera reunión realizada en octubre de 2013 asistieron representantes de distintos condominios localizados en la periferia platense y la persona convocante generó un canal de diálogo con los funcionarios municipales encargados del tema y se empezó a manejar la posibilidad de incluir a los condominios en la ordenanza que se estaba gestando.

Los distintos grupos que confluyeron en los COLP tenían una articulación previa al PRO.CRE.AR a partir de las relaciones de parentesco, amistad o vínculos de allegados que habían facilitado la compra de tierra colectiva. Como mencionamos anteriormente esas experiencias formaron parte de una estrategia desarrollada por una porción minoritaria de los sectores de ingresos medios (con cierta capacidad de ahorro), quienes frente a los altos precios del suelo y la imposibilidad de acceder a las fuentes de financiamiento disponibles conformaron grupos de varias personas para abaratar el acceso a la tierra mediante la compra colectiva de fracciones indivisas localizadas en la periferia. Generalmente las tierras estaban ubicadas en la zona rural intensiva o de reserva urbana, que de acuerdo a la normativa platense no pueden dividirse más allá de la unidad mínima de superficie permitida que es de 4 ha en la rural intensiva y de 1 ha en la reserva urbana.¹⁴⁴ Para formalizar la adquisición de la propiedad utilizaron la figura jurídica del condominio mediante la cual cada condómino es propietario de una fracción del terreno que no tiene una representación física o asiento catastral. Esta modalidad implica una serie de restricciones para construir una vivienda derivadas de esa indeterminación física. Para resolver esta incompatibilidad es necesario realizar un proceso administrativo de subdivisión de acuerdo a las normas urbanísticas vigentes (decreto ley 8912) que se instrumenta ante la dirección de Geodesia del MOSP, y que luego habilita la posibilidad de realizar escrituras por cada lote individual generado en dicho proceso.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Algunas exigencias específicas del fraccionamiento de tierra localizada en zona de reserva urbana hacen que en muchos casos la superficie se asimile a la rural, ya que el parcelamiento menor a 2 ha exige un estudio particularizado de la DPU y en caso de conformar un bloque la superficie mínima se amplía a 4 ha (Tabla de indicadores anexa al plano correspondiente a la ordenanza 10703).

¹⁴⁵ En algunos casos, como en el de los condominios analizados en este apartado, previo a este proceso de subdivisión es necesario modificar la zonificación de los terrenos a través de una ordenanza municipal específica.

Para los COLP el proyecto de ordenanza motorizado por la gestión municipal y el colectivo Los Teros significaba la posibilidad de regularizar su situación dominial y acelerar el proceso de construcción de las viviendas por medio del financiamiento estatal.¹⁴⁶ Este ámbito de coordinación llegó a agrupar a 19 condominios de las localidades de Arana, Parque Sicardi, Villa Garibaldi, Los Hornos y City Bell y logró que se incluyera en la ordenanza la posibilidad de rezonificar los terrenos de quienes fueran “titulares de fracciones indivisa” con anterioridad a la fecha de su sanción y siempre que garantizaran la provisión de infraestructura básica (artículo 11).

La oportunidad de formalizar estas experiencias de urbanización marcó la heterogeneidad de situaciones en los condominios y evidenció las diferencias entre los que se pensaron por “dentro” o por “fuera” de la norma. Los primeros son aquellos que pese a las restricciones constructivas iniciales derivadas de la situación catastral de las fracciones de tierra adquirida previeron la posibilidad de una adecuación urbanística futura. En estos casos fue fundamental la trayectoria profesional de algunos de los condóminos y de sus familiares vinculadas al campo del urbanismo, que por haber ejercido la profesión liberal como arquitectos, ingenieros, agrimensores o haberse desempeñado en los organismos y dependencias estatales afines a la temática, conocían las restricciones de este tipo de urbanizaciones “irregulares” (imposibilidad de acceder a créditos hipotecarios, dificultades legales para constituir derechos reales o transferir la propiedad del inmueble, etc.) y el tiempo extenso que demanda su regularización. Por eso desde los primeros momentos los planos y las obras trataban de adecuarse a las normas urbanísticas, más allá de que habían pensado en otros indicadores de la zona periurbana como UR5, UR6 o UR8 y no en la UR 3 que fue la exigida por el estado municipal en las ordenanzas individuales de cada condominio.¹⁴⁷

Por otro lado, están los que nunca previeron la formalización futura y sus planos y construcciones no se ajustaron siquiera mínimamente a los parámetros exigidos por las normas urbanísticas. En esos casos cuando se presentó la posibilidad concreta de la rezonificación vía ordenanza asociada al PRO.CRE.AR ya era demasiado tarde, porque la adecuación exigía rehacer la mayoría de las obras comunes y en algunas de las

¹⁴⁶ En las entrevistas realizadas pudimos constatar que conviven prácticas heterogéneas al interior de los condominios como la adquisición de primer terreno sin posibilidad de construir en el corto plazo, la compra de “terreno” para la construcción de vivienda, proyectos de segunda residencia, inversión en tierra, entre otras.

¹⁴⁷ Los indicadores están contemplados en la ordenanza 10.703/10 y prevén distintas superficies, densidades, posibilidades constructivas y porcentaje de cesiones para espacios verdes y equipamientos comunitarios. La (U/R3) Zona Residencial de Promoción corresponde a sectores urbanos periféricos y sin consolidar, y se propone un tejido abierto de baja densidad con lotes cuyas dimensiones faciliten el acceso a la tierra.

edificaciones particulares lo que significaba un esfuerzo económico muy grande. Por esas razones generalmente estos condominios no participaron -o lo hicieron por un tiempo relativamente corto- en la instancia de los COLP que tuvo como objetivo principal conseguir la re zonificación.

La inclusión de los condominios en la ordenanza no demandó grandes esfuerzos. Sin embargo, el decreto reglamentario 76/14 estableció un procedimiento más riguroso para la re zonificación de los mismos que, como se ve en el próximo apartado, significó un camino más arduo que el de Los Teros.

Así, en un período muy breve de tiempo se generaron las condiciones políticas para la sanción de la ordenanza. Por motivos diferentes los dos colectivos necesitaban una intervención del poder ejecutivo municipal que permitiera un cambio en la zonificación. En el caso de COLP la re zonificación implicaba para sus integrantes la posibilidad de iniciar un camino para regularizar las tierras adquiridas y en algunos casos la posibilidad extra de acceder a un crédito hipotecario que facilitaría la construcción de sus viviendas. Para Los Teros implicaba la posibilidad de comprar terrenos a un precio equivalente al monto financiable por el PRO.CRE.AR y elegir su localización. De esta manera la gestión municipal conseguía el apoyo político de dos colectivos que por su composición social tenían cierta capacidad para visibilizar sus demandas, y en un plazo relativamente corto lograba el consenso necesario para que el proyecto presentado por los concejales del oficialismo se convirtiera en ordenanza bajo el número 11094/13.¹⁴⁸

III.2.2. Los arreglos urbanísticos emergentes y el entramado social

Por medio de la ordenanza 11094 sancionada el 19 de diciembre de 2013 se facultó al poder ejecutivo municipal a desafectar parcelas ubicadas en las zonas rural intensiva y de reserva urbana y a re zonificarlas como “zona residencial de promoción” (U/R3) habilitando así la subdivisión de la tierra con un parcelamiento mínimo de 300 m², una densidad menor a los 150 habitantes por hectáreas y exigencias mínimas de infraestructura (del Río, 2015).¹⁴⁹ El objetivo explicitado para fundamentar este procedimiento excepcional donde el concejo deliberante (CD) delegaba transitoriamente en el ejecutivo la posibilidad de re zonificar tierras, consistía en garantizar una oferta de 1.500 parcelas urbanas con

¹⁴⁸ Desde las primeras reuniones entre los funcionarios municipales y los representantes de ambos colectivos hasta la fecha de sanción pasaron aproximadamente 33 días.

¹⁴⁹ Tomando como referencia el Decreto Ley 8.912 la infraestructura básica exigida es apertura de calles, alumbrado público y provisión de energía eléctrica, más certificación de prefactibilidad hidráulica, de disponibilidad del recurso hídrico subterráneo y de factibilidad de disposición final de excretas.

destino al PRO.CRE.AR con valores dentro del tope de financiamiento establecido por este programa para la compra de terreno y por un procedimiento enmarcado en los lineamientos generales de la Ley de “Acceso Justo al Hábitat” n° 14.449 (art. 8) que habilitaba la no aplicación del DL 8912/77 (inciso h). Asimismo se enumeraba las localidades en las cuales podía aplicarse el cambio de zonificación (Parque Sicardi, Altos de San Lorenzo, Olmos, Melchor Romero, Villa Elvira, Arana, Abasto y Arturo Seguí y Los Hornos). Sin embargo la restricción relacionada con la cantidad de lotes y con su localización podía quedar sin efecto mediante la acreditación de insuficiencia de lotes ofertados y la demostración de viabilidad de otras zonas mediante estudio de la Dirección de Planeamiento.

La ordenanza estableció distintas modalidades para resolver la falta de suelo urbano, que fueron reguladas a través de su decreto reglamentario N° 76/14. Las tres maneras que tienen los beneficiarios para acceder a los lotes se regularon en los puntos II, III y IV del artículo 1 del decreto mencionado, y fueron identificadas por los beneficiarios –en términos nativos-como vía 1, vía 2 y vía 3.

La vía 1 consiste en la apertura de un registro de beneficiarios y otro de oferentes de tierras. Conforme esta modalidad los propietarios de fracciones rurales deben inscribirse en el Registro de Oferentes administrado por la Municipalidad, presentar una propuesta de subdivisión de los predios y si cumplen con todos los requisitos se les atribuye un puntaje según el valor de los lotes, el Equipamiento Comunitario (Salud, Seguridad, Educación y Cultura, Administración Pública, Justicia, Transporte, Comunicaciones, Recreación) y los Servicios Adicionales (Cloacas, Gas, Pavimento, Desagües Pluviales). En base al puntaje obtenido se determinará el orden de adecuación urbanística correspondiente a cada una de las zonas afectadas, es decir el orden en el cual se rezonificarán los distintos terrenos. Los nuevos lotes generados se pondrán a disposición de los beneficiarios del PRO.CRE.AR inscriptos en el registro. A través de esta vía la gestión municipal asume un rol de intermediación entre los oferentes de tierra y los beneficiarios, donde se propone administrar la oferta de tierra y hacerse cargo de la supervisión de las obras de infraestructura necesarias para acondicionar los lotes.

La vía 2 que responde a la demanda de Los Teros contempla la promoción de loteos por parte de los beneficiarios del PRO.CRE.AR. En esta modalidad los beneficiarios deben negociar con los dueños particulares de fracciones de tierra indivisa la compra de las mismas y presentar un plano de subdivisión al municipio. Estas tierras ingresan al mismo

Registro de Oferentes de la vía 1 pero acompañadas con los compromisos de compra venta firmados entre las partes. A diferencia de la vía 1 donde la oferta surge del precio propuesto por el privado y de la selección del predio previa evaluación urbanística del estado, en la vía 2 el predio y el precio surgen de una negociación entre los beneficiarios y el privado. El municipio solo realiza una evaluación desde la documentación presentada por los privados, ejerciendo un control formal del cumplimiento de algunos requisitos establecidos en la ordenanza¹⁵⁰, mientras que la localización del predio y la evaluación de la dimensión urbano ambiental la realizan los propios beneficiarios. En estos casos la rezonificación la hace el departamento ejecutivo mediante un decreto en base a un informe de la dirección de Planeamiento, que luego debe convalidarse por ordenanza del CD.

La vía 3 prevé la posibilidad de extender los alcances de la ordenanza a los beneficiarios del PRO.CRE.AR que con anterioridad a la promulgación de la ordenanza hubiesen comprado fracciones de tierra indivisa en condominio. En esta modalidad la rezonificación de cada condominio queda condicionada a la provisión de infraestructura básica por parte de los condóminos y a que la mayoría de los integrantes sean beneficiarios del PRO.CRE.AR. Otro requisito exigido es que los proyectos de subdivisión cumplan con las cesiones de cargas públicas (calles, ochavas, espacios verdes y de equipamiento comunitario) sin admitir en ningún caso el régimen de Propiedad Horizontal. Por medio de esta vía la gestión municipal incorporó las demandas de los condominios preexistentes en un arreglo urbanístico que excedía al marco del PRO.CRE.AR. Esto es así porque en un principio el porcentaje de condóminos que a su vez eran beneficiarios del programa era ampliamente minoritario. Dado que el decreto 76/14 incluyó la obligación de que al menos la mayoría de los integrantes de cada condominio fueran beneficiarios PRO.CRE.AR, a partir de ese momento muchos de los condóminos se inscribieron en el programa y salieron sorteados en los turnos siguientes (enero y junio de 2014).

¹⁵⁰ Los beneficiarios debían presentar como *documentación legal*: D.N.I. del grupo de interesados; compromiso de compra-venta con destino específico del inmueble según anexo II del decreto 76/14; informe de anotaciones personales e informe de dominio emitido por el Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires y la constancia de adjudicación del Programa Nacional Pro.Cre.Ar. Como *documentación técnica* la provisión de infraestructura básica a través de los certificados de pre-factibilidad de agua y electricidad expedidos por ABSA y EDELAP u otras autoridades competentes, el proyecto de mensura con plano de subdivisión y los proyectos de apertura de calles y alumbrado público; el certificado de pre-factibilidad hidráulica expedido por autoridad del agua (ADA) o la Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas y la valuación de la tierra extendida por el colegio de martilleros de La Plata y el Banco Hipotecario (anexo I apartado C del decreto 76/14 reglamentario de la ordenanza 11094).

Una vez sancionada la ordenanza y su decreto reglamentario los distintos actores interesados –por diversos motivos- en la aplicación de este nuevo dispositivo técnico-jurídico se pusieron en movimiento. Así muchos propietarios de suelo localizado en zona rural o de reserva urbana presentaron sus propuestas de loteos enmarcados en la vía 1 para ser ingresados al registro de oferentes. Si bien fueron presentadas 57 propuestas de loteos con un potencial de 4426 parcelas hubo serios problemas con su instrumentación (del Río, 2015).¹⁵¹

Los integrantes de *Los Teros* optaron por la vía 2. Para ello profundizaron la búsqueda de terrenos a través de una división del partido en 3 grandes zonas (noroeste, oeste y sur) y conformaron nuevos espacios organizativos para supervisar ese relevamiento y coordinar las nuevas tareas que fueran surgiendo con el avance de los trámites. En esta primera etapa de aplicación de la ordenanza sigue muy vigente la idea de optar por la modalidad identificada como vía 2. En un documento elaborado por la comisión y difundido en el grupo general de facebook a fines del mes de enero de 2014 se enfatiza en las ventajas de esta modalidad por sobre la vía 1 en cuanto permite una “elección más libre de los lotes, trato directo con vendedores y la posibilidad de tener herramientas de negociación que permita obtener mejores beneficios, sapiencia de quienes van a conformar el futuro barrio y la experiencia de trabajar en conjunto”. Pese a reconocer que la vía 1 insume mucho menos tiempo y trabajo para los beneficiarios en razón de que las obras y provisión de servicios básicos deben ser garantizadas por los titulares de los lotes o el municipio, igualmente se insiste en la conformación de estos consorcios “sui generis” de la vía 2.

Los cambios organizativos para afrontar las tareas específicas de cada loteo (criterios para elegir la ubicación de los terrenos, modalidad y financiamiento de las obras de infraestructura, responsables de los trámites administrativos ante las dependencias del poder ejecutivo municipal y provincial para finalizar el proceso de subdivisión, etc) dieron lugar al surgimiento de nuevos referentes en cada uno de los consorcios que en algunos casos entraron en tensión con los integrantes de la comisión. De esa manera se produjo

¹⁵¹ Esta vía fue muy debatida como consecuencia de la denuncia penal presentada por un propietario de tierras de la ciudad contra funcionarios del poder ejecutivo municipal en la que adujo haber recibido un pedido de coimas para obtener la autorización para hacer el loteo correspondiente. En el marco de la causa penal se hicieron varios allanamientos en dependencias municipales y trascendieron escuchas telefónicas que vinculan a hermanos del intendente y altos funcionarios. Ver <http://www.perfil.com/politica/Coimas-en-La-Plata-Me-pidieron-200-mil-dolares-para-lotear-20140717-0020.html>; <http://www.lanacion.com.ar/1708371-allanan-el-municipio-platense-por-coimas>

una descentralización de la representación política y tanto el colectivo general como la comisión fueron perdiendo dinámica.¹⁵² Esta situación fue percibida por algunos de sus integrantes como una consecuencia lógica del proceso, mientras que otros le dieron un sentido negativo y consideraron que las prácticas de solidaridad puestas al servicio del bien común en los primeros momentos fueron reemplazadas por prácticas egoístas interesadas únicamente en la resolución de los problemas propios de cada loteo.

Desde nuestro punto de vista, el devenir de Los Teros se corresponde con las aspiraciones de sus integrantes que desde el momento de su constitución vieron en el colectivo la posibilidad de mejorar su posición para demandar al Estado la resolución de un problema práctico como era la falta de terrenos para tomar el crédito del PRO.CRE.AR. En este sentido el colectivo fue pensado como un instrumento para conseguir un terreno y poder materializar “el sueño de la casa propia”. Por tanto, una vez que se logró la ordenanza y su decreto reglamentario y se presentaron las propuestas de los diferentes loteos, el objetivo común que articuló a los integrantes del colectivo general estaba parcialmente cumplido e indicaba la necesidad de que cada consorcio transitara caminos diferentes para alcanzar el lote individual.

Los loteos que fueron generados por el colectivo Los Teros en su mayoría fueron rezonificados entre junio y octubre de 2014.¹⁵³ Luego de los decretos que otorgaron la rezonificación y que fueron convalidados por el Concejo Deliberante mediante las ordenanzas 11.115, 11.116, 11.166, 11.167 y 11.235, el proceso para materializar y formalizar las subdivisiones exigió la realización de las obras pendientes y en forma paralela presentaciones administrativas ante dependencias del poder ejecutivo municipal que fueron desarrollados por los nuevos representantes de cada uno de los loteos. Una vez concluidos estos trámites los expedientes pasaron a la órbita provincial donde recibieron un tratamiento diferente al previsto por el DL 8912 para los procesos de subdivisión que se enmarcó en la ley 14.449.

Como adelantamos en el apartado anterior el proceso para obtener la rezonificación de los condominios transitó por un canal diferente al del grupo “Los Teros”. Teniendo en cuenta que el cambio de indicadores urbanísticos de cada condominio debía ser otorgado

¹⁵² Este aspecto se ve con mayor claridad en los loteos más rezagados y sobre todo cuando se deben renegociar las condiciones con los dueños como consecuencia del atraso en la realización de las obras, como ocurrió en el loteo conocido públicamente como el Gigante del Oeste, donde se debilita el acompañamiento del grupo general.

¹⁵³ Todas las propuestas de loteos presentadas (11) consiguieron la rezonificación y arrojaron un total de 1240 parcelas (del Río, 2015).

por el CD mediante ordenanza individual, algunos representantes de los COLP abocados a ese tipo de tareas mantuvieron reuniones con los diferentes bloques de concejales con el objetivo de conseguir un voto positivo cuando se trataran sus proyectos de ordenanza de rezonificación. Por eso su estrategia para lograr la rezonificación se extendió por un período de tiempo bastante prolongado, que abarcó desde enero a diciembre de 2014, durante el cual los integrantes de los COLP tuvieron que legitimar constantemente su inclusión en este procedimiento de excepción que en principio había sido diseñado por el gobierno municipal para generar lotes urbanos y resolver la situación de quienes no podían conseguir terrenos en el mercado al monto financiado por el PRO.CRE.AR.

Algunos concejales manifestaban cierta resistencia a apoyar sus casos argumentando que la rezonificación implicaba la legitimación de un crecimiento urbano desordenado y no planificado que tenía consecuencias negativas en materia de estándares urbano ambientales. Y que además el cambio de usos y densidades habilitado por la nueva zonificación generaría una valorización de las tierras y una ganancia extraordinaria para sus nuevos titulares. Para contrarrestar estos planteos y legitimar el procedimiento de regularización urbanística que significaba para ellos la rezonificación, los integrantes de los COLP hicieron hincapié en que su situación irregular en los aspectos urbano-ambientales derivada del incumplimiento de la normativa urbana –especialmente el decreto ley 8912- se encuadraba en un contexto general de valorización del suelo urbano que restringía el acceso al suelo urbano de un porcentaje mayoritario de la población. Que esa forma de acceso a la tierra fue la única vía posible que se ajustaba a sus ingresos económicos y por tanto que habían actuado para satisfacer una necesidad y no para alcanzar una ganancia. Asimismo agregaban que el encarecimiento de los precios de la tierra y los inmuebles es producto de la especulación inmobiliaria desarrollada por los propietarios de la tierra urbana y los actores del negocio inmobiliario que a su vez es permitida y favorecida por la escasa regulación estatal.

Pese a las objeciones que hicieron algunos concejales los COLP tuvieron la oportunidad de rebatir este tipo de argumentaciones que se oponían a sus proyectos. Consideramos que la pertenencia social de los integrantes de este colectivo facilitó el diálogo y la posibilidad de ser escuchados por los funcionarios y empleados de los poderes legislativo y ejecutivo municipales y contribuyó a acelerar los trámites administrativos relacionados con la rezonificación. En distintas oportunidades las personas entrevistadas señalaron como una ventaja el conocimiento práctico que tenían de los circuitos y procedimientos

administrativos por ser muchos de ellos trabajadores de distintas dependencias del Estado, que les permitía circular sin perderse por los “laberintos” de la burocracia estatal. Por tanto la composición de profesionales universitarios y empleados estatales no solo aportaba desde los conocimientos técnicos sino de la red de relaciones que podían poner en movimiento para agilizar los trámites.

Finalmente en diciembre de 2014 la mayoría de los condominios nucleados en COLP obtuvieron las ordenanzas de rezonificación pero con la inclusión de algunas restricciones en relación a la disposición de sus terrenos (como la interdicción de venta).¹⁵⁴ Asimismo el requisito de que la mayoría de los integrantes de cada condominio fuese beneficiario del PRO.CRE.AR no se cumplió en todos los casos.

En las tres modalidades instrumentadas por la ordenanza 11094 para responder a la demanda de suelo urbano prevaleció un rol de intermediación y supervisión por parte del Estado local. Esto constituye una diferencia con otros municipios en donde la gestión asumió un rol mucho más activo poniendo a disposición tierras fiscales o realizando distintas estrategias para generar suelo urbano como la prescripción administrativa, la compra de tierra, etc.

El poder ejecutivo provincial a través de la Subsecretaría Social de Tierras Urbanismo y Vivienda (SSTUyV) dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOSP) de la provincia de Buenos Aires¹⁵⁵, intervino en el proceso de rezonificación de la vía 2 dando el visto bueno a ese procedimiento.¹⁵⁶ Funcionarios de esta dependencia que fue designada como autoridad de aplicación de la Ley de Acceso Justo al Habitat (nº 14449) mantuvieron reuniones con los beneficiarios del PRO.CRE.AR y dieron la autorización para que el proceso de subdivisión de las fracciones de tierra indivisa se enmarcara en la nueva ley y no en el DL 8912. De esta manera se les aplicó un procedimiento diferente al que se utiliza habitualmente para la generación de suelo urbano que se realiza ante la Dirección de Geodesia del MOSP.

El proceso de subdivisión del DL 8912 exige el cumplimiento de muchos requisitos (como la finalización de las obras de infraestructura) que dilatan la aprobación del plano catastral

¹⁵⁴ La interdicción de venta consiste en una restricción que se asienta en el plano de subdivisión que impide la realización de determinados actos que afecten el dominio de la parcela generada. La ordenanza establecía dos interdicciones. Una relativa a la finalización de las obras de infraestructura de accesibilidad y provisión de energía eléctrica necesarias para la adecuación urbanística y otra que disponía que los bienes solo podían ser vendidos a beneficiarios del PRO.CRE.AR. (Art. 7 decreto 76/14).

¹⁵⁵ Este ministerio también es denominado como Ministerio de Infraestructura, como puede verse en la página web institucional de la cartera <http://www.mosp.gba.gov.ar/>.

¹⁵⁶ Las autoridades de esta dependencia dejaron claro que no fueron consultadas en el diseño de la ordenanza 11094 y que solamente intervinieron con posterioridad a la misma en el proceso de rezonificación.

y la realización de la escritura pública de subdivisión a través de la cual se generan los lotes individuales, que constituye un paso indispensable para tomar los créditos hipotecarios. En el caso de los loteos vía 2 el proceso de subdivisión se enmarcó en la ley 14449 que al contemplar la progresividad en la dotación de infraestructura social básica (art. 16) permitió la aprobación de los planos de mensura sin que las obras estén finalizadas y la afectación de los proyectos al programa de lotes con servicios.¹⁵⁷ Ello posibilitó la disminución del tiempo del trámite y aceleró la toma del crédito por parte de los beneficiarios.

En el caso de los loteos vía 3, si bien en un primer momento debían realizar el proceso de subdivisión habitual previsto por el decreto ley 8912, cuando las autoridades provinciales advirtieron a los condóminos y a la gestión municipal sobre las dificultades que podía generar para la instrumentación del crédito debido al tiempo que demanda dicho proceso, se decidió enmarcarlos en el programa lotes con servicios de la ley 14449. Para ello fue necesario que el CD modificara las rezonificaciones obtenidas en el año 2014 por medio de nuevas ordenanzas sancionadas el 30 de septiembre de 2015 y posteriormente que la SSTUyV dictara la resolución 1613/15.¹⁵⁸

El proceso de subdivisión aplicado a los loteos vía 2 y vía 3 y fundamentalmente la progresividad de los servicios de la ley 14449 permitió acelerar notablemente los tiempos que exige el procedimiento habitual del DL 8912 y ajustarlos a los tiempos del PRO.CRE.AR. Como contrapartida de este procedimiento excepcional y para asegurar que los lotes resultantes se destinen al programa se establecieron una serie de restricciones que debían constar en los planos de subdivisión.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Ley 14449 establece un proceso de generación de suelo urbano que difiere al previsto en la 8912, con respecto al emplazamiento del proyecto y a la progresividad en la dotación de la infraestructura social básica. Eso permite generar suelo urbano con mayor celeridad.

¹⁵⁸ Dichas modificaciones quedaron registradas de la siguiente manera: ordenanza 11.212 (modificada por 11308), 11.213 (modificada por 11307), 11.214 (modificada por 11317), 11.215 (modificada por 11309), 11.220 (modificada por 11316), 11.221 (modificada por 11312), 11.222 (modificada por 11311), 11.223 (modificada por 11315), 11.224 (modificada por 11313), 11.225 (modificada por 11314), 11.226 (modificada por 11310), 11.227 (modificada por 11305), 11.233 (modificada por 11306), 11.234 (modificada por 11304).

¹⁵⁹ Se estableció la prohibición de subdividir las parcelas por el procedimiento del decreto ley 8912, por el régimen de la propiedad horizontal o por cualquier otra forma; la prohibición de vender o realizar cualquier otro acto de disposición dominial de las parcelas originadas hasta que se haya instalado la provisión de agua corriente o emitido el certificado de disponibilidad de recurso hídrico subterráneo y energía eléctrica, y que se encuentren ejecutadas las obras de infraestructura vial; prohibición para constituir o transferir derechos reales sobre los inmuebles resultantes por el plazo de 10 años desde la aprobación del plano de mensura y subdivisión, con excepción de las hipotecas a favor del Banco Hipotecario S.A. en su carácter de fiduciario del PRO.CRE.AR o a favor del Banco de la Provincia de Buenos Aires y/o Banco Nación en la medida que el crédito responda a vivienda única, familiar y de carácter permanente. También quedaron exceptuadas de la interdicción prevista las transferencias a favor de beneficiarios del PRO.CRE.AR. y por los montos financiables que admita dicho Programa; en los supuestos de generación de mayor cantidad de lotes

Cabe destacar que la resolución municipal al problema del acceso al suelo urbano con destino a los beneficiarios del PRO.CRE.AR. no se articuló ni políticamente, ni técnicamente con el nivel provincial. Por el contrario, la forma de tratamiento a nivel municipal constituyó un problema a nivel provincial, el cual vía una interpretación amplia del dispositivo jurídico-administrativo pudo ser capitalizado en términos políticos por los funcionarios provinciales.¹⁶⁰

En otras palabras, la intervención del estado provincial -a través del encuadre de las acciones propuestas por la ordenanza 11094 en el programa de lotes con servicios de la Ley 14449- da viabilidad al acuerdo entre privados promovido por el municipio y legitima las transferencia de los costos de urbanización a los beneficiarios del PRO.CRE.AR., o bien, garantiza los medios para regularizar los condominios preexistentes. Esta cuestión tiene importancia en el plano de la legitimación política o en la construcción de hegemonía (Gramsci, 1981). A través de esta intervención quienes ejercen el gobierno provincial y controlan los principales lugares de dirección del estado provincial logran capitalizar –en un sentido político del término que supone la generación de consenso- los resultados de un proceso de desarrollo urbano (o producción del espacio habitable) sin aportar prácticamente recursos. Se produce una apropiación de los beneficios simbólicos que supone todo ejercicio de la violencia simbólica legitima presente en las intervenciones estatales (Bourdieu, 2000), que en este caso se expresó a través de la interpretación de la norma.

En otro plano, el poder ejecutivo nacional intervino de manera lateral frente a la demanda de suelo urbano con destino a PRO.CRE.AR en La Plata, dada la tensión política entre la administración municipal y nacional. Además, la opción de Los Teros por la modalidad de producción de lotes que se cristalizó como vía 2 desplazó al nivel nacional como interlocutor y puso en el centro de la escena a la rezonificación y a la gestión municipal.¹⁶¹ Por último, la modalidad de “desarrollos urbanísticos” no fue implementada en el partido y en cuanto a la línea “lotes con servicios” se desarrollaron dos loteos que aspiran a

causados por los ajustes de la superficie en el plano de subdivisión, los mismos sólo podrán venderse por una sola vez a beneficiarios del programa por los montos financiables que admita el mismo (ordenanzas 11304 a 11317).

¹⁶⁰ De acuerdo con Bourdieu (2000) podemos considerar que los funcionarios provinciales que interpretaron la ley intentaron extraer el partido máximo de la elasticidad de dicha norma jurídica recurriendo a un procedimiento -definido por el autor francés como *extensio*- que permite aplicar una ley, en casos en los cuales una interpretación literal la excluiría.

¹⁶¹ La reunión que mantuvieron los beneficiarios con el titular de la Comisión Nacional de Tierras (su denominación actual es Secretaría de Acceso Justo al Hábitat) donde se planteó la posibilidad de hacer un fondo fiduciario y posteriormente las reuniones con funcionarios del ANSES no prosperaron.

generar 622 terrenos.¹⁶² Sin embargo, no se puede soslayar que estas acciones comenzaron a concretarse cuando la respuesta municipal ya estaba consumada y los lotes generados por el gobierno nacional se encuentran muy por debajo de la demanda efectiva.¹⁶³

III.3. La ordenanza 11094 y sus efectos sobre la producción del espacio socio residencial

En este apartado abordamos los procesos de producción del espacio habitacional que se pusieron en marcha a partir de la ordenanza, particularmente los loteos iniciados como vía 2 y 3, con el objetivo de identificar sus principales características y comprender las lógicas de producción que primaron en los mismos y sus efectos en términos urbanos, económicos y sociales. Así como en la sección anterior analizamos el proceso político que dio lugar a la ordenanza e indagamos la génesis de la norma, en este apartado nuestra preocupación se centra en algunos de sus efectos, es decir en la norma como productora de lo social. Para ello abordamos los distintos momentos de la producción del suelo (compra de la tierra, fraccionamiento, acondicionamiento, etc.) y su valorización, la apropiación de las plusvalías urbanas, la localización de los loteos y sus efectos sobre la estructura urbana.

En el caso de los loteos que se enmarcaron en la vía 2 las condiciones de compra, fraccionamiento y adecuación urbanística de los terrenos fueron negociadas entre los propietarios de la tierra y los beneficiarios PRO.CRE.AR integrantes de Los Teros. Conforme algunos referentes la cantidad de beneficiarios -más de 100 por loteo- y la capacidad de presión del colectivo general, que todavía mantenía cierta cohesión, habría permitido aumentar el poder de negociación frente a los propietarios de las tierras y conseguir mejores condiciones relativas al precio del suelo y a la realización de las obras de infraestructura. Como veremos más adelante -en el cuadro 1- esta percepción debe ser relativizada ya que el precio promedio que pagaron por la tierra bruta los promotores de los loteos de la vía 2 duplicó el precio de mercado de la tierra en condiciones y localizaciones similares (esto es fracciones superiores a 1 ha sin subdividir ubicadas en

¹⁶² Uno localizado en un predio de 5 ha de la localidad de Arturo Seguí sobre tierras que fueron cedidas por el estado nacional al fondo fiduciario y donde se prevé generar 92 lotes. El otro está localizado en un predio de 21 ha del barrio San Carlos sobre tierras que fueron adquiridas por el fondo fiduciario a un oferente privado que presentó el pliego en el marco de la convocatoria y prevé generar 530 lotes. La localización precisa puede verse en el sitio web institucional del programa (<http://www.PRO.CRE.AR.anses.gob.ar/lote-servicio>).

¹⁶³ Para agosto de 2014 los créditos sorteados en La Plata llegaban al número de 17 mil de los cuales 7 mil casos habían presentado la documentación para iniciar el trámite de adjudicación (de los cuales 60% aspira a la línea de crédito “compra de terreno y construcción de vivienda” y 30% a la línea de “construcción de vivienda”. Noticias PRO.CRE.AR “Bossio y Batakis proponen crear suelo urbano en La Plata para las Familias PRO.CRE.AR” (04/08/2014).

zona rural o periurbana). Posiblemente los integrantes de Los Teros hayan tenido como referencia los precios de mercado de lotes subdivididos al momento de hacer la comparación. Por otra parte independientemente de las negociaciones particulares que se establecieron en cada uno de los loteos, en términos generales los beneficiarios en carácter de *usuarios finales* asumieron la gestión y el costo económico de las obras necesarias para la urbanización.¹⁶⁴

A diferencia de los vía 2, los promotores de los loteos vía 3 ya eran co-propietarios de la tierra que había sido adquirida de manera colectiva mediante la utilización de la figura de condominio con anterioridad al sorteo de la línea “terreno y construcción” del PRO.CRE.AR. En estos casos lograron pagar un precio relativamente bajo en comparación con los vía 2, fundamentalmente por haberse anticipado a la valorización que provocó el sorteo de la línea de crédito referida y la sanción de la ordenanza 11094. El carácter de compra colectiva no incidió en la disminución del precio de la tierra, ya que pagaron el precio de mercado, sino que operó como una fuente de financiamiento que permitió juntar en un tiempo breve la suma requerida por el propietario oferente de la tierra.¹⁶⁵ Como sucedió en la mayoría de los loteos de Los Teros, aquí los condóminos asumieron la gestión y el costo económico de todo el proceso de urbanización.

Tanto en los loteos de la vía 2 como en aquellos de la vía 3 las obras de acondicionamiento del terreno y provisión de la infraestructura (apertura de calles y zanjeo, alumbrado público, provisión de energía eléctrica, proyecto y obras hidráulicas, provisión de agua potable, disposición final de excretas) fueron realizadas por empresas privadas bajo contratación de los beneficiarios, las cuales -como la lógica capitalista indica- se apropiaron de una parte del plusvalor generado en concepto de ganancias. Además, por las características propias de los valores de uso complejo mencionadas en el capítulo primero sección I.1, como la indivisibilidad de algunos componentes de los soportes materiales, cuestiones de escala, las dificultades para fraccionar el valor de uso y el consumo, etc., la infraestructura de red para la provisión del servicios de energía

¹⁶⁴ Si bien los contratos que se firmaron entre los propietarios de las fracciones de tierra indivisa y los beneficiarios -y que posteriormente fueron presentados a la municipalidad para el inicio del trámite- estipulaban que todas las obras necesarias para la aprobación de las rezonificaciones debían ser afrontadas por los dueños de las tierras, al menos en 5 de los loteos se pudo constatar que fueron los propios beneficiarios quienes se tuvieron que hacer cargo de la gestión de las mismas (Ventura, 2015).

¹⁶⁵ Un caso singular fue el de Arana donde el propietario de las tierras que luego se las vendió a los integrantes de los COLP en fracciones de 4 ha había adquirido en el año 2011 el predio original de 60 ha a unos empresarios que frente a la imposibilidad de obtener la habilitación municipal para instalar un feedlot o “engorde a corral” decidieron vender rápido y barato. El comprador había desarrollado una experiencia anterior de venta de fracciones de 4 ha a personas conocidas en unas tierras que había heredado de sus familiares y como había tenido buenos resultados económicos quiso repetir el negocio.

eléctrica y de agua -en los casos en que se hicieron- fue transferida a las empresas y cooperativas prestatarias de los servicios en las diferentes áreas de localización.

A continuación realizamos un cálculo aproximado de la renta inducida por la re zonificación y subdivisión de la tierra en los loteos de la vía 2 y la vía 3 y un análisis comparativo de la estructura de costos en la generación de lotes entre estas modalidades y los lotes con servicio propuestos por el gobierno nacional a través de la ANSES. A través de este ejercicio se propone identificar qué proporción de los movimientos de precios observados a partir del anuncio del PRO.CRE.AR y de la sanción de la ordenanza 11.094 fue transferida a los propietarios del suelo y qué magnitud de la misma pudo ser apropiada por los usuarios-beneficiarios del programa que asumieron en parte la autogestión de los loteos, como los vía 2, o bien, encontraron a través de este programa de crédito una oportunidad para sanear situaciones de irregularidad urbanística en tanto co-propietarios-usuarios-beneficiarios parciales del PRO.CRE.AR, como en el caso de los vía 3.

Cuadro 1. Cálculo de la renta inducida por la ordenanza 11.094 en comparación con lotes con servicios (LCS) de la ANSES. La Plata (2013-2014)

Modalidades: Los Teros (Vía 2) COLP (Vía 3) LCS ANSES			
Datos generales de los loteos			
Fecha de acuerdo o compra tierra bruta	Feb. 2014	Feb.-Oct. 2013	Mar.-Ago. 2014
Ubicación de los loteos	Sicaridi-A.Seguí	Arana	San Carlos-A.Seguí
Cantidad loteos considerados en el análisis	4	5	2
Coefficiente promedio de utilización tierra bruta	0,66	0,77	0,59
Cantidad promedio de lotes por loteo	64	28	311
Promedio ponderado superficie terrenos (en m ²)	399	1080	266
Precio promedio (en \$/m2) de los loteos analizados			
Tierra bruta transado	152	29	89
Tierra neta urbanizable	231	38	152
Costo urbanización	118	37	351
Lote con servicios	349	75	503
Precio promedio (en \$/m2) según referencia de mercado para área rural o complementaria (ordenanza 10.703)			
Tierra bruta > 10.000 m ² *	60	30	72

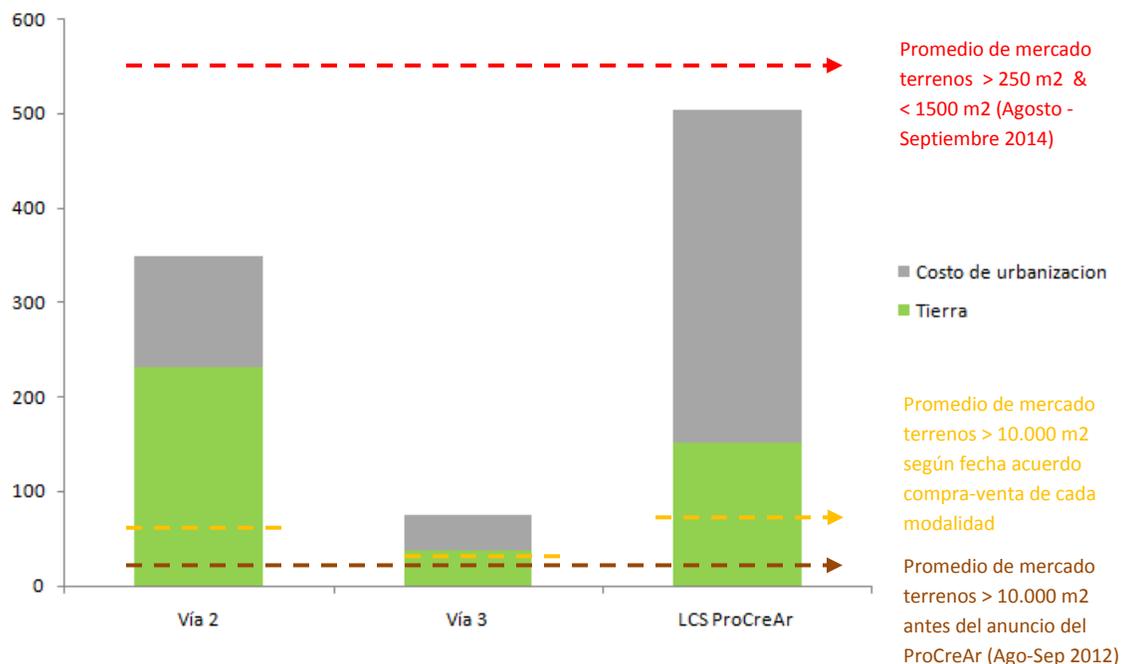
Terrenos subdivididos > 250 y < 1.500 m ² **	547	547	547
Precio (en \$) a nivel de lote promedio			
Tierra	92.105	41.361	40.466
Costo de urbanización	46.989	39.678	93.451
Lote con servicio	139.094	88.039	133.918
Incidencia del costo de urbanización			
Costo de urbanización / Precio final del lote	0,34	0,49	0,70

Fuente: Elaboración por el equipo de investigación del proyecto H636-SCyT-UNLP en base a entrevistas, ordenanza 10.703, base de datos de precios del suelo del Proyecto mencionado e Informe del PROCREAR (2015) "Hacia una política urbana inclusiva" Dirección de Desarrollo Urbano-ANSES.

* Se consideraron precios promedio en función del período en el que se realizó la transacción o el acuerdo en cada modalidad.

** Se consideró precio promedio a agosto-septiembre de 2014.

Gráfico 1. Precio corriente del suelo en \$/m², estructura de costos según modalidad de acceso.



Fuente: Elaboración por el equipo de investigación del proyecto H636-SCyT-UNLP en base a Cuadro 1.

De la lectura del cuadro 1, se desprende que los esquemas de utilización de la tierra bruta a subdividir fueron muy distintos entre las modalidades de producción de suelo urbano.¹⁶⁶

Los loteos de Sicardi y Arturo Seguí analizados para la Vía 2 tuvieron un tamaño medio de 60 lotes de 400 m² en ubicaciones heterogéneas, es decir, combinando emplazamientos en ámbitos rurales próximos al borde urbano y/o en tejidos mixtos asociados a la retracción de la producción agrícola intensiva frente al avance de las áreas de expansión urbana. Vale destacar que si bien estas áreas son diversas desde el punto de vista de la composición socioeconómica, la tendencia de crecimiento de las mismas se orienta hacia población de sectores medios. Por estos lotes los usuarios-demandantes pagaron en promedio 140 mil pesos y la infraestructura construida fue la mínima exigida por la normativa vigente para habilitar el proceso de subdivisión. Representando el costo de la urbanización y las obras de infraestructura un 34% del precio final del lote.

Los loteos de Arana evaluados en el caso de la vía 3 tuvieron un tamaño medio de 30 lotes de 1100 m² en un entorno rural. Como resulta evidente, los terrenos de mayor tamaño responden al abaratamiento inducido por el carácter de la localización y especialmente a la compra anticipada de la tierra respecto a las otras modalidades. Por estos lotes, con una infraestructura mínima semejante a la vía 2 pero con una superficie casi tres veces mayor, los propietarios-usuarios pagaron en promedio 90 mil pesos. Nótese que la incidencia del costo de urbanización asciende al 49%. Esto sucede, no por mayor calidad de la infraestructura, sino por el menor peso relativo en la estructura de costos del precio transado por la tierra bruta de manera anticipada y en las condiciones antes señaladas (situación que luego la ordenanza 11.094 permitió regularizar).

Más allá de esto, resulta claro que esta modalidad propone una ecuación de utilización del suelo con densidades menores a la vía 2, semejantes a los emprendimientos de segunda residencia que frecuentemente se transforman en proyectos de residencia permanente. Esta circunstancia no fue azarosa sino que representó una motivación fuerte de las personas que realizaron las compras colectivas quienes en las entrevistas manifestaron la intención de acceder a lotes amplios con espacios verdes. Este aspecto constituyó un punto de tensión cuando se discutió en el CD la categoría de zonificación que les iban a asignar ya que habían pensado en categorías que establecen indicadores constructivos de menor *edificabilidad normativa* (FOS, FOT, altura y densidad) y fundamentalmente una

¹⁶⁶ El análisis que aquí se presenta se basa en el relevamiento y la sistematización de los datos de 11 loteos a partir de entrevistas realizadas a quienes fueron los promotores de los mismos. Las decisiones metodológicas para calcular la renta se detallan en el apéndice metodológico.

superficie de parcelamiento mínimo superior a los 600 m², el doble de la contemplada por la categoría finalmente otorgada (300 m² de la UR3).¹⁶⁷

Las dos operaciones de lotes con servicio (LCS) a cargo de la ANSES en el partido de La Plata (en las localidades de San Carlos y Arturo Seguí) cubren -a diferencia de los casos anteriores- la totalidad de los loteos impulsados bajo esta modalidad¹⁶⁸. En contraposición a las modalidades controladas por los beneficiarios del PRO.CRE.AR. (facilitadas y avaladas por el municipio y la provincia de Buenos Aires), la apuesta de la Dirección de Desarrollo Urbano de la ANSES fue obtener en cada proyecto de urbanización la mayor cantidad de lotes a través de terrenos de menor superficie pero con mayor calidad de infraestructura. Esta lógica de optimización del uso del suelo vía la densificación, se expresa en el tamaño medio de los dos loteos proyectados de 300 terrenos de 260 m² en entornos mayormente urbanos, dada el carácter intersticial de los emplazamientos de los proyectos de urbanización. Vale destacar que la composición socioeconómica de los vecindarios responde a población de sectores medios y medios-bajo. Por estos lotes los potenciales usuarios-demandantes pagarían en promedio 130 mil pesos. El costo de la urbanización tiene una incidencia del 70% del precio final del lote, aspecto que evidencia la mayor calidad de la infraestructura construida. En ambos loteos se garantiza la cobertura de la red de agua potable (y no la resolución individual al interior del lote con pozo al acuífero) y la apertura de calles, con calzada de hormigón y cordón cuneta (frente a la alternativa de calcáreo y zanjeo); mientras que en el caso del loteo de San Carlos se contempla además la red de gas y las obras de desagüe pluvial de material (y no zanjeo a cielo abierto).

Pero como mencionamos en el cierre de la sección anterior esta propuesta llegó tarde y no estuvo a disposición de los beneficiarios del PRO.CRE.AR como respuesta plausible a sus reclamos por la falta de terrenos con destino al programa que devino en el proceso de creación de la ordenanza 11.094. Si bien hubo algunas reuniones entre los beneficiarios y representantes de organismos del estado nacional en ningún momento se presentó como proyecto concreto y viable a ser desarrollado en tiempos preestablecidos. En otras palabras, no podemos afirmar que la oferta de un proyecto de lotes con servicio hubiese modificado la decisión del grupo Los Teros, pero si es posible inferir que la ausencia de

¹⁶⁷ Las medidas de las distintas categorías surgen de la tabla de indicadores anexa al plano correspondiente a la ordenanza 10703.

¹⁶⁸ Si bien, estos loteos aún no se encuentran finalizados se considera que el ejercicio comparativo es válido: al tomar como referencia una estructura de costos comparable temporalmente con las otras dos modalidades de generación de suelo urbano.

otras respuestas a la demanda de suelo facilitaron la salida promovida e instrumentada por el gobierno municipal.

En ese contexto de posibilidades restringidas algunos referentes de la *comisión* enfatizaron en las ventajas de la vía 2 por sobre la vía 1, argumentando que dicha modalidad permitía negociar con los propietarios de las tierras el precio de compra y las condiciones de realización de las obras para la adecuación urbanística y, a su vez, tener un control sobre la localización de los futuros loteos. Este argumento tuvo cierta recepción en los integrantes del colectivo quienes manifestaban cierta preocupación por la localización de sus futuras viviendas. Sobre todo en relación a los problemas de inseguridad que se asocian a determinadas zonas de la periferia.

La preocupación por la localización no estaba tan vinculada con la cercanía o distancia de las zonas céntricas sino con el deseo de habitar en un lugar “seguro”. En este plano la vía 2 representaba la posibilidad de tener cierto control sobre los efectos de vecindad, es decir sobre dónde y con quiénes compartir la experiencia del habitar. La referencia a ese “quienes” comprende dos planos distintos. Por un lado hace alusión a las personas que forman parte del loteo que serán los vecinos más próximos. En este aspecto se indicaba que el conocimiento previo y los lazos de solidaridad construidos en todo el proceso anterior a la materialización del barrio -como la búsqueda de los lotes, los trámites administrativos, la realización de las obras, etc.- facilitarían la convivencia futura. Por otro lado, en un sentido no explícito, el quienes refiere a los otros, aquellas personas que habitan los entornos barriales donde se emplazarían los loteos. La alusión a esos otros vecinos no es directa ni personalizada sino que aparece solapada en argumentaciones que destacan la falta de resolución de los problemas de habitabilidad (infraestructura y servicios urbanos), conectividad e *inseguridad* que presentan ciertos lugares de la periferia.¹⁶⁹

Entendemos que algunas frases como “no queremos que nos manden a cualquier lado” suponen mucho más que la referencia a la distancia longitudinal respecto del casco urbano y a la mayor o menor cobertura de servicios urbanos. Desde nuestra mirada se relaciona con la *estructura de interacción* que establece límites sociales que ordenan jerárquicamente la vida social y asignan usos y lugares en la ciudad a las diferentes clases sociales (Segura, 2010). Así, las áreas de crecimiento o expansión urbana

¹⁶⁹ Como se expone en el capítulo cuarto de esta tesis este tipo de argumentos emergen con mucha frecuencia en las voces de los vecinos que se oponen a las ocupaciones directas de tierra o barrios de vivienda social.

aparecen disputadas por otros grupos de las clases populares. Y en ese contexto se vuelve importante poder elegir el lugar de residencia y controlar en alguna medida (aunque sea parcialmente) las *externalidades de vecindad* disminuyendo la *incertidumbre radical*¹⁷⁰ propia de las decisiones de localización (Abramo, 2006). Si bien esa *estructura de interacción* –que es un sistema de posiciones y relaciones- es negociada, modificada y en algunas ocasiones cuestionada tiende a ser naturalizada y a imponer ciertos límites sociales –espaciales, económicos y simbólicos– que ordenan jerárquicamente la vida social (re)produciendo asimetrías y desigualdades sociales.

Una cuestión no menor es que gran parte de los beneficiarios del crédito pertenecen a sectores medios que habitualmente resuelven su necesidad de vivienda mediante el alquiler de inmuebles ubicados en áreas urbanas consolidadas o céntricas. Y el PRO.CRE.AR implicó para ellos un proceso de dislocamiento residencial objetivo en tanto que más allá de la dimensión simbólica de la desigualdad, los requisitos impuestos por la política hipotecaria, las limitaciones de la gestión urbana municipal y el orden urbano subyacente que tiene al mercado inmobiliario como el medio de asignación del recurso suelo (Del Río, 2011) circunscribió fuertemente las áreas socio espaciales dónde podían emplazarse los loteos con destino a dicho programa. De allí que las áreas de destino localizadas en la periferia y representadas y significadas negativamente, exacerbaron la importancia de la estrategia de control sobre los efectos de vecindad.

Sin embargo pese a los esfuerzos realizados para decidir el lugar de residencia como veremos en la próxima sección el margen de elección del emplazamiento de los loteos vía 2 estuvo restringido por el orden urbano mercantilmente.

III.3.1. Localización y estructura urbana: “Suelo para hoy, escasez para mañana”

La mayoría de las tierras rezonificadas por la ordenanza platense se encuentran en zonas periféricas donde prima un uso rural o mixto del suelo. Este crecimiento horizontal de la ciudad de La Plata –con escasa planificación y regulación estatal- no es exclusivo de este

¹⁷⁰ Con este concepto tomado de la teoría keynesiana Abramo (2006) se refiere a la incertidumbre e incomodidad que se produce en las personas al momento de tomar decisiones relacionadas con la elección de la localización de su futura residencia frente a la imposibilidad de prever todas las externalidades de su futura localización. Por *externalidades* concibe la dimensión social o los efectos espaciales de la interdependencia de las elecciones de localización residencial que toman otros agentes sociales. Es así que las expectativas en cuanto al futuro de esa configuración urbana, que dependerán de las decisiones que tomen otros participantes del mercado de localización, genera un ambiente especulativo donde cada participante pretende imaginar las estrategias de decisión de los otros.

período sino que responde a un proceso de larga data¹⁷¹ pero adquirió una mayor dinámica en los últimas dos décadas. Conforme Curtit (2003) el patrón de crecimiento periférico, que implica una gran expansión física territorial con baja densidad poblacional, genera una serie de problemas urbanos que radican en una degradación de los centros urbanos como lugar de residencia y en el crecimiento de las zonas periféricas que se conforman como territorios pseudo-urbanizados. Por un lado las nuevas áreas, para ser habitables, demandan la construcción de infraestructura de servicios básicos y el incremento de costos derivado del desaprovechamiento de las áreas equipadas. En los loteos analizados, a excepción de los LCS de la ANSES que tienen previsto completar la infraestructura de todos los servicios de red (energía eléctrica, agua, cloacas y gas), en los vía 2 y vía 3 solamente completaron la red de energía eléctrica para uso domiciliario y alumbrado público que fue la única exigida por la ordenanza. Pero no se previó reforzar el equipamiento social para prevenir el posible impacto sobre la cobertura de la salud y educación públicas.

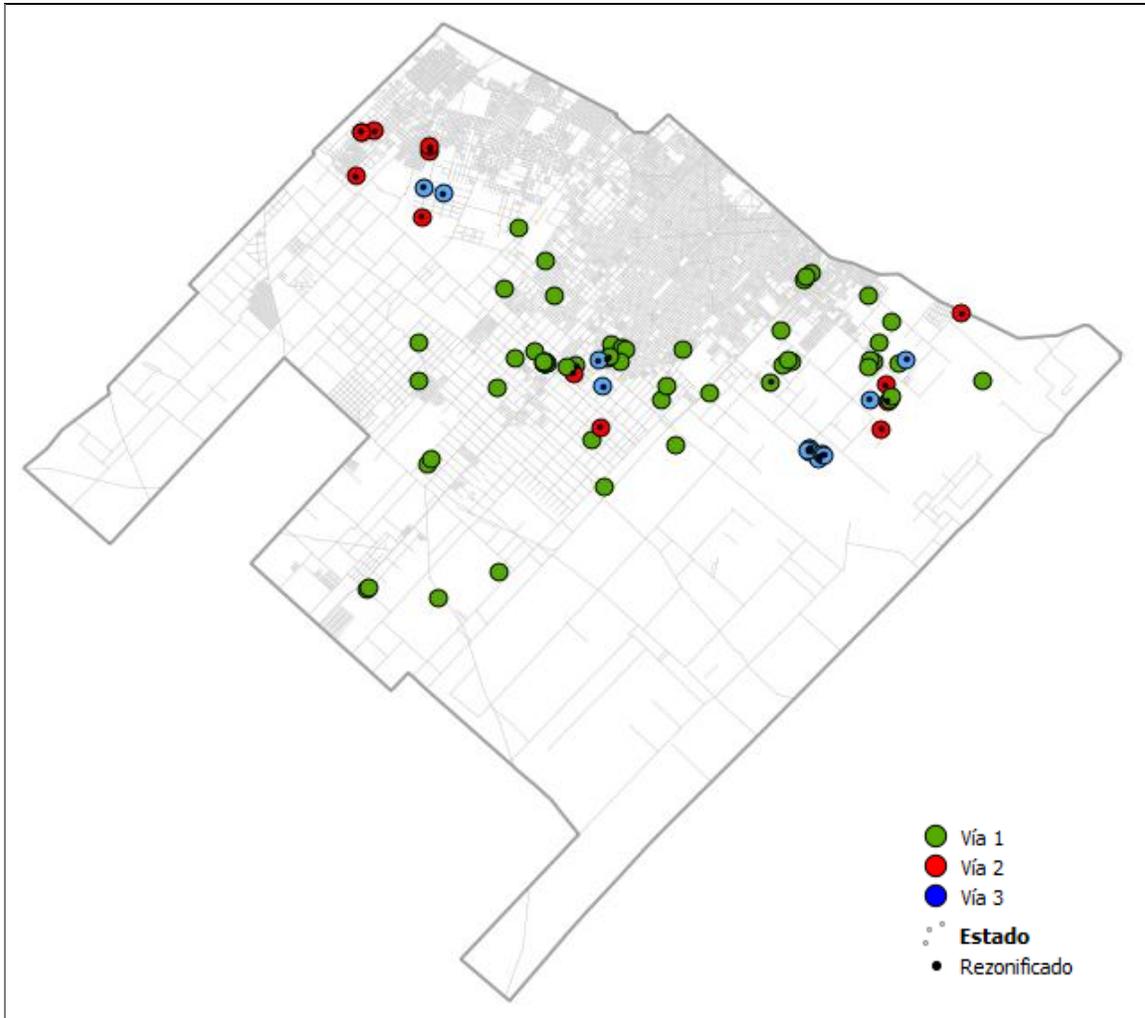
Por otro lado la existencia de loteos distantes y desarticulados de la trama urbana dificulta la extensión de la red de transporte público, reforzando el uso del automóvil particular y sus efectos urbano-ambientales, que como se vio en el capítulo anterior fue materia de debate en el proceso que se materializó en la ordenanza 9231 del año 2000, que incorporó algunas medidas orientadas a disminuir el uso particular del automóvil (como la prohibición de los edificios de cocheras), aunque las mismas fueron dejadas sin efecto por el nuevo COU y por el peso que adquirió la industria automotriz en los últimos años y el crecimiento constante del parque automotor a escala nacional.

Por último, otro de los efectos de la expansión urbana sobre las tierras rurales consiste en la tensión que se genera entre las nuevas actividades urbanas con los usos agrícolas intensivos y extensivos que generalmente resultan desplazados (Ventura, 2015). Esta temática que también contaba con distintas regulaciones en la ordenanza 9.231 para garantizar la protección del cinturón hortícola más importante del país fue descuidada por la nueva ordenanza 10.703. Además de los trastornos causados a las actividades productivas intensivas y extensivas, el cambio de uso del suelo produce la transformación de la renta rural en renta urbana generando beneficios extraordinarios a sus propietarios.

¹⁷¹ La densificación del casco urbano y la expansión periférica fueron dos aspectos constantes del proceso de urbanización de La Plata que se manifestaron desde el mismo momento fundacional (Vallejo, 2015). De ahí en adelante el crecimiento urbano estuvo moldeado por la división entre “el centro” como locus ordenado y planificado y “la periferia” como el desorden amenazante y desprovisto de las infraestructuras y servicios urbanos.

A su vez entre los nuevos barrios y el límite de la mancha urbana, se generan grandes predios vacantes que son retenidos por sus dueños a la espera de que la llegada de los servicios y equipamientos urbanos aumenten su valor. En el mapa siguiente puede observarse como la localización de los loteos autorizados en el marco de la ordenanza 11094 han generado importantes vacíos urbanos.

Mapa 1. Ubicación de los loteos según registro de oferentes ordenanza 11.094 y ordenanzas complementarias de rezonificación



Fuente: elaboración propia en base a imagen de Google Earth, registro de oferentes ordenanza 11.094 y Digesto Municipal.

De esta manera las intervenciones de las autoridades políticas municipales por medio de las cuales se habilitó el uso residencial en zonas que se encuentran distantes o sin solución de continuidad con la trama urbana existente, como en el caso de algunos de los

cambios de zonificación permitidos por la ordenanza 11094, generan un aumento del valor de la tierra que de no aplicarse ningún instrumento de captación de plusvalía urbana será apropiado en forma de renta por los propietarios de dichos terrenos (Curtit, 2003). Conforme Ventura (2015) esto es un problema considerable, sobre todo pensando que en la ciudad existe suelo urbano inutilizado que podría cubrir las necesidades del PRO.CRE.AR. Por otra parte ni la ordenanza ni su decreto reglamentario previeron alguna herramienta o dispositivo para evitar la retención especulativa de los terrenos. De allí que frente a la demanda corriente o un nuevo escenario de demanda amplificada como el generado por el PRO.CRE.AR sea esperable encontrar nuevas situaciones de escasez económica inducida.

En otras palabras, la respuesta coyuntural que dieron las autoridades políticas municipales a la demanda de terrenos de los beneficiarios del PRO.CRE.AR, que fue viabilizada y avalada por las dependencias del estado provincial que intervienen en la subdivisión de la tierra como la SSTUyV y las direcciones de Geodesia e Hidráulica de la Sub. de Obras Públicas –todas bajo la órbita del MOSP–, lejos de contrarrestar el proceso general de valorización del suelo urbano lo han intensificado. Con lo cual, todo indica que los efectos a mediano plazo de dicha intervención significarán un aumento del precio del suelo en tanto amplifica las áreas de retención susceptibles de ser destinadas en un futuro no muy lejano a usos urbanos y mayores dificultades para el acceso a la tierra y la vivienda de los sectores de medianos y bajos ingresos.

Además, en los loteos enmarcados en las tres vías de la ordenanza el Estado retuvo una superficie de tierra destinada a calles, espacios verdes y equipamiento comunitario (como sucede en cualquier loteo producido por un desarrollador inmobiliario privado), pero en ninguno de los casos se apropió de un porcentaje de la renta generada por esta decisión pública. Esto deja ver a las claras que los contenidos normativos de los textos legales son resignificados en el momento de instrumentación o puesta en práctica mediante los actos de interpretación. Ya que, por un lado, se recurrió al programa de lotes con servicios de la ley 14.449 para encuadrar a nivel provincial las modalidades urbanísticas de la ordenanza 11094 y acelerar los tiempos de la subdivisión. Pero, por otro lado, no se exigió la contribución obligatoria por valorización inmobiliaria que prevé la misma ley en su art. 46 al incorporar inmuebles al área urbana provenientes de áreas complementarias o rurales. Lejos de tratar de determinar si se trató o no de una interpretación correcta como intentarían quienes desde la dogmática jurídica consideran que existe un “espíritu” de la

ley o del legislador, resta interrogarnos acerca de los motivos y las circunstancias que hicieron posible que los actores estatales del nivel provincial enmarcaran estos procesos en la ley 14.449, que por las categorías jurídicas que contiene el texto y por las manifestaciones de los referentes académicos y las organizaciones sociales que impulsaron el proyecto estaría más orientada a atender las necesidades de otros sectores sociales que han sido protagonistas de las formas de producción del hábitat popular.

III.4. Recapitulando

En este capítulo hemos abordado el proceso político que se generó en La Plata para dar respuesta a la demanda de suelo urbano con destino a PRO.CRE.AR que cobró gran notoriedad pública a partir del sorteo de la línea “terreno y construcción” del 22 octubre del año 2013. A lo largo del mismo pudo verse que la respuesta estatal a dicha cuestión o problema público que se materializó en distintas normativas e intervenciones realizadas principalmente pero no en forma exclusiva por el nivel municipal, ya que demandó la intervención de otras dependencias del estado provincial, estuvo condicionada por las acciones y estrategias de distintos actores sociales que influyeron sobre el alcance y los efectos de la solución al problema del suelo.

El proceso analizado da cuenta de que la ordenanza 11.094 y su decreto reglamentario 76/14 y muchas otras ordenanzas, resoluciones y actos administrativos que se dictaron para hacer posible la generación de los lotes individuales prevista por la ordenanza originaria, fueron el resultado de un proceso político que no estuvo exento de tensiones y conflictos entre los diferentes participantes. Sin embargo la incorporación de las tres modalidades conocidas como vía 1, 2 y 3, que dio lugar a distintos arreglos urbanísticos y sus efectos sobre el proceso de producción del espacio socio residencial, incluyó las demandas de todos los actores movilizados eliminando provisoriamente dichas tensiones y logrando el consenso necesario para su sanción y posterior implementación. Por tanto vimos que las normas jurídicas son a la vez “producto” y “productoras” de lo social.

Pero ese proceso político que es productor de –y producido por- normas jurídicas reconoce como punto de partida un problema económico, como fue para los beneficiarios PRO.CRE.AR la imposibilidad de conseguir terrenos a un precio equivalente al monto financiado por el crédito, que motivó la activación política de los mismos y la conformación de los colectivos estudiados. Y si trascendemos la mirada microsocial debemos incluir otras intervenciones estatales más generales que tuvieron implicancias directas en el proceso analizado en este capítulo.

Fue a partir de una política de financiamiento a la construcción de viviendas instrumentada por el gobierno nacional que los beneficiarios sorteados tuvieron la posibilidad concreta de construir la primera vivienda y materializar el sueño de la casa propia transformando una *necesidad* en una *reivindicación* (Topalov, 1984). Asimismo esta política nacional estuvo determinada parcialmente por los problemas de una economía “estancada” que demandaba una respuesta política, que como en otros momentos históricos se canalizó a través de esta medida macroeconómica de carácter contracíclico con el doble objetivo de crear nuevos puestos de empleo y dinamizar la economía a través del movimiento de la construcción. A su vez la decisión estatal de financiar la demanda de suelo a través de las líneas “construcción” y “terreno y construcción” en un mercado con escasas regulaciones produjo una variación en las expectativas de renta de los propietarios de los terrenos vacantes que retuvieron los mismos con fines especulativos y generaron un movimiento *-general coyuntural-* ascendente de los precios de los lotes existentes.

En plano de los efectos de las normas jurídicas, la ordenanza 11.094 y su decreto reglamentario (normas que cristalizaron el proceso político previo dando una respuesta que en principio conformó a todos los actores movilizados) generaron nuevos procedimientos institucionales necesarios para formalizar las distintas modalidades de loteos. En este proceso de formalización fue indispensable la intervención del estado provincial por intermedio de la SSTUyV que en una interpretación amplia de la categoría “urbanización de interés social” y de la figura de lotes con servicio contempladas en la Ley 14.449 encuadró las subdivisiones propuestas por la ordenanza 11094 dentro de dicha normativa provincial, dando una respuesta positiva al reclamo de Los Teros y Los COLP y, a la vez, legitimando la transferencia de los costos de urbanización a los beneficiarios del PRO.CRE.AR.

En cuanto a la dimensión económica, los arreglos urbanísticos propuestos por la ordenanza mostraron altos niveles de dependencia de la iniciativa privada, en tanto, se resolvieron promoviendo, facilitando y regularizando mecanismos y lógicas vigentes en el mercado inmobiliario sin alterar significativamente su dinámica.¹⁷² Así vemos que los principales “ganadores” de los loteos vía 2 fueron los propietarios de la tierra quienes

¹⁷² Las vías 1 y 2 establecen mecanismos de negociación que implican saltar a los actores de la intermediación inmobiliaria. Pero la lógica de negociación establecida entre los propietarios de tierra y los beneficiarios del crédito en la comercialización y en la adecuación de la tierra es similar a la que orienta las acciones de los actores inmobiliarios que participan en alguna etapa de la promoción inmobiliaria capitalista.

podieron vender la tierra bruta a un precio equivalente al doble o triple del precio de mercado (\$152 el m² frente a \$ 60 el m²), capturando la sobreganancia surgida del cambio de renta rural a urbana. Prácticamente vendieron suelo sin urbanizar a un precio que entra en el rango más bajo de los lotes urbanos ofertados en el mercado sin hacerse cargo de los costos de urbanización, que en su gran mayoría fueron asumidos por los usuarios-beneficiarios del programa. Estos últimos solo lograron pagar un precio menor al que tienen en el mercado los lotes subdivididos pero destinando muchas horas de su tiempo libre y otros recursos económicos a la búsqueda de los terrenos y posteriormente a la gestión de las obras de urbanización que fueron contratadas mercantilmente a agentes mercantiles simples y empresas capitalistas.

Con respecto a los loteos vía 3, vimos que a través de esta modalidad los usuarios-beneficiarios pudieron regularizar las deficiencias urbanísticas de sus lotes derivadas del incumplimiento de la ordenanza 10703 en el momento de la compra y ampliar su esfera de acción sobre los terrenos de su propiedad dándole un uso residencial que con anterioridad al trámite no estaba habilitado jurídicamente. De esta manera observamos que el cambio de zonificación de rural a urbano modificó normativamente el tipo de actividades urbanas que se pueden realizar sobre el suelo, tanto las relativas a lo que se puede edificar o construir –articulación primaria- como aquellas actividades económicas que se pueden realizar sobre el mismo en carácter de soporte –articulación secundaria-modificando la renta. Y en el caso concreto de los condóminos beneficiarios del PRO.CRE.AR además les permitió tomar el crédito para financiar la construcción de sus viviendas.

Por otra parte pudieron acceder a terrenos de gran superficie, el doble o triple del tamaño de los lotes vía 2, pagando entre el precio de la tierra y el costo de urbanización un precio equivalente al 65 % del afrontado por estos últimos. Ello fue posible por la localización de los loteos en área rural y principalmente por la compra anticipada a la coyuntura de mayor valorización del suelo que se inició con el sorteo de la línea “terreno y construcción” del programa de créditos y que continuó con la sanción de la ordenanza 11094 y el procedimiento de subdivisión habilitado por su decreto reglamentario. El cálculo del precio no incluye el tiempo dedicado a los trámites administrativos, reuniones y actividades necesarias para la realización de las obras de urbanización que, al igual que los integrantes de Los Teros, también fueron realizadas por empresas capitalistas y agentes

mercantiles simples y la gestión fue asumida de manera no mercantil por los propios usuarios.

Asimismo todos los loteos enmarcados en la ordenanza 11.0494 se emplazaron en zonas periféricas con cobertura incompleta de infraestructura de servicios básicos, falta de equipamiento social y provisión deficitaria de otros servicios urbanos como el transporte público.

Por tanto, las particularidades que adquirió la implementación del PRO.CRE.AR iluminan algunos aspectos del proceso de producción del espacio urbano que se ha desarrollado en el partido de La Plata durante los últimos años, su carácter excluyente en cuanto al acceso de los sectores sociales de medianos y bajos ingresos y la escasa incidencia que han tenido determinadas intervenciones y regulaciones estatales para revertir esa orientación, que inclusive en algunos casos -como vimos en el presente capítulo y en el anterior- han abonado a su profundización.

En el próximo y último capítulo abordamos la intervención estatal en ciertos conflictos urbanos relacionados con el acceso a la tierra y la vivienda que ponen aún más en evidencia la lógica excluyente del orden urbano vigente en el partido. Al tratarse de experiencias que históricamente han sido clasificadas como casos de “urbanización informal” puede verse el tratamiento diferente que reciben de parte de las agencias estatales donde se combinan conflictivamente acciones del poder punitivo ejecutadas por la policía bonaerense y el poder judicial penal de la provincia con otras intervenciones del poder político instrumentadas por los organismos estatales provinciales y municipales encargados de la política “social”.

Capítulo 4. La urbanización popular a través de los conflictos por el acceso al hábitat

En este capítulo se aborda la intervención estatal sobre tres conflictos urbanos relacionados con el acceso a la tierra y a la vivienda que se desarrollaron en el partido de La Plata entre los años 2009 y 2013. Consideramos que los conflictos urbanos expresan en el plano microsociales las disputas estructurales por el uso y la apropiación del espacio urbano. De allí que constituyen un campo fértil para analizar el tipo de prácticas y relaciones sociales concretas que van conformando las formas de producción y consumo de la urbanización y que al ser interpretadas de manera articulada y en un mayor nivel de abstracción permiten analizar el *orden urbano* resultante. Reconocemos que el conflicto es inherente a las relaciones sociales, particularmente en las sociedades capitalistas, y su *productividad social* se relaciona con el modo en que los conflictos contribuyen a la formación y transformación del orden social. Por lo que no proponemos una mirada normativa de los mismos que pretenda evitarlos, corregirlos o solucionarlos sino que desde nuestra posición se busca analizarlos para poder comprenderlos y explicar sus principales efectos. En nuestra indagación los *conflictos urbanos* se vuelven un objeto de estudio fundamental para aprehender y comprender la dinámica de las intervenciones estatales sobre la producción del espacio socio residencial porque ponen en evidencia - volviéndolas observables empíricamente- el conjunto de relaciones sociales que habitualmente son desapercibidas o naturalizadas en la política urbana (Cravino, 2015; Guevara, 2015).

Mientras que en los dos capítulos anteriores analizamos cuestiones tradicionalmente asociadas a la política urbana como la normativa principal que regula la producción y consumo del espacio urbano -en el tercero- y la implementación de un programa nacional de financiamiento al acceso a la vivienda -en el cuarto-, en el presente capítulo abordamos otra dimensión menos visible de la política urbana que involucra un conjunto de intervenciones de distintos organismos del Estado -principal pero no exclusivamente del nivel municipal- que resuelven parcialmente las tensiones por el uso o apropiación del espacio urbano. A diferencia de las temáticas clásicas donde intervienen las áreas que según las reglas que orientan el funcionamiento burocrático-estatal deben proyectar el desarrollo urbano (como las direcciones u oficinas de Planeamiento, Tierra, Vivienda u Obras Públicas) en estos casos actúan otras dependencias que comúnmente atienden los

problemas relacionados con la reproducción social de las franjas de menores ingresos dentro de los sectores populares que parte de la literatura define como “la política social”. Asimismo la no contemplación de los procesos de urbanización popular en la normativa que regula la producción del espacio urbano (como se vio en el capítulo primero *sección 1.1.5.3*) ha generado un conjunto de normas y procedimientos de excepción que le dan un tratamiento diferencial a estas formas de producción que generalmente reproducen las jerarquías urbanas (Rolnik, 1999; Duhau, 1998; Carman, 2006).

Para poder interpretar las intervenciones estatales sobre los conflictos seleccionados se presentan las principales características de la intervención estatal sobre estas formas de urbanización resaltando el papel del derecho en la construcción de un tratamiento diferencial y su consideración como casos de “informalidad” urbana. En segundo lugar se presentan las principales categorías conceptuales utilizadas para el análisis de los conflictos seleccionados.

En la segunda sección se presentan las particularidades de los tres conflictos cuya selección devino de la trascendencia que tuvieron en la escena pública a partir del tratamiento mediático que se le dio a los mismos constituyéndose en *problemas públicos* (Pereyra, 2013; Cefai, 2014). Aquí se reconstruye el ciclo de cada uno de los conflictos (origen, desarrollo y resolución) caracterizando a los actores sociales que intervinieron en dicho proceso (su heterogeneidad, recursos, intereses, demandas y tomas de posición), los contextos socio-espaciales en los cuales se desenvuelven los conflictos, y los principales ámbitos o arenas en los que se sustanciaron los mismos.

En la tercera sección se analiza el modo en que los distintos niveles y poderes estatales (poder ejecutivo municipal, dependencias del poder ejecutivo provincial, fuero penal y contencioso administrativo del poder judicial provincial) procesaron las demandas interpuestas por los actores y la resolución que le dieron a las mismas a través de las distintas intervenciones (desalojo violento, intermediación de la gestión municipal en la compra de tierras en otra localización, desalojo “pacífico”).

Por último se presentan las conclusiones preliminares que aspiran a comprender las vinculaciones entre las modalidades de intervención estatal en los conflictos abordados y la consolidación de un orden urbano de carácter excluyente. Aquí se presenta como hipótesis que los mecanismos e instrumentos utilizados por los distintos niveles y poderes estatales en la intervención sobre los procesos de urbanización popular, al menos como tendencia, apuntaron a consolidar la lógica mercantil en los procesos de producción y

apropiación del espacio y a legitimar las relaciones de propiedad y el orden urbano existente.

IV.1. Conflictos en la producción y por la apropiación del espacio urbano

Las experiencias de urbanización popular protagonizadas por las fracciones de ingresos económicos más bajos dentro de las *clases populares*¹⁷³ han tenido un gran desarrollo en la última década tanto en la RMBA (Cravino, 2006; Cravino, Del Río y Duarte, 2008; Baer, 2011; Clichevsky, 2012) como en el partido de La Plata (González, 2014). Según González y Relli (2016), la mayor intensidad que ha adquirido el crecimiento de estos procesos de producción no mercantil durante los últimos años en parte se debe a la consolidación de la hegemonía del mercado de suelo como mecanismo coordinador del crecimiento urbano y a la insistencia por parte de los organismos estatales encargados de la regularización del hábitat popular en la provincia de Buenos Aires en aplicar las recetas correctivas (regularización entendida como titularización) que no logran trastocar las causas de la producción de ciudad en la irregularidad. A su vez, la convivencia conflictiva de las formas de producción mercantiles y no mercantiles produce tensiones entre las dinámicas de apropiación del espacio socio residencial entre quienes orientan sus prácticas bajo la lógica del valor de cambio y entre aquellos que priorizan el consumo o valor de uso.¹⁷⁴ Como se comentó brevemente en la sección I.1.5.3 del capítulo primero esta tensión estructural ha generado sobre todo a partir de los años 80 una intervención del Estado a través de agencias y organismos de la burocracia estatal diferentes a los que habitualmente actúan en los procesos formales de producción del espacio urbano. Esta especie de institucionalidad paralela con regulaciones y procedimientos excepcionales se refleja en un tratamiento diferencial de las formas de la urbanización popular. Pero en determinadas situaciones la tensión entre las dinámicas de apropiación opera como condición de emergencia de *conflictos urbanos* donde actores concretos reclaman y

¹⁷³ Nos referimos a la categoría desarrollada por Adamovsky (2012) para referirse al conjunto múltiple y heterogéneo de grupos sociales que a partir de diferentes sucesos históricos fueron conformando una clase popular que suele actuar de manera más o menos unificada. El plural "clases" da cuenta de la heterogeneidad inicial pero a la vez sugiere que aunque muchas veces actúen juntos como una clase no siempre consiguen superar su fragmentación. El sentido de hablar de clases y no de grupos implica reconocer que pese a la heterogeneidad comparten una situación común de subalternidad respecto de las elites que detentan el poder social, económico y político. Todos han sido privados de la posibilidad de definir cómo se organiza la vida social en sus aspectos centrales. Es así que la relación fundamental que los define, su pertenencia al mundo popular, solo puede pensarse en relación con las clases dominantes.

¹⁷⁴ Sin olvidar de que la lógica capitalista y las relaciones de competencia hacen surgir rentas del suelo aún en los procesos de producción y consumo no mercantiles, y que por las particularidades de la vivienda que además de un bien de consumo actúa como un bien de inversión la lógica pecuniaria siempre está presente y aparecen superpuestas las lógicas de valor de uso y valor de cambio (Jaramillo, 2009).

exigen una respuesta coyuntural al problema que demanda distintas acciones del Estado.¹⁷⁵ En su tratamiento intervienen diferentes organismos y agencias estatales principalmente de las escalas provincial y municipal combinando acciones del poder punitivo y del poder político. Dentro de ese tratamiento el discurso y las prácticas jurídicas tienen un rol específico en la clasificación de esas urbanizaciones como “informales” en dos momentos distintos pero complementarios. Primero por haber generado desde el DL 8912 en adelante una serie de normas y procedimientos específicos destinados a intervenir preferentemente con posterioridad a los procesos de producción no mercantil del espacio residencial y con el objetivo principal de corregir su situación dominial. De ahí que, en términos generales, se han priorizado las medidas curativas por sobre las preventivas y la regularización del plano dominial por sobre la dimensión urbana ambiental sin contemplar el mejoramiento de los estándares urbanísticos.¹⁷⁶ En segundo lugar, por el abordaje que suelen hacer de las ocupaciones no mercantiles cuando las mismas son judicializadas priorizando su consideración como delitos de “usurpación” y restringiendo de esa manera su tratamiento al ámbito penal donde se impone una solución punitiva. Al priorizar su tratamiento como una violación del derecho de propiedad, contribuye a la construcción de una significación negativa de estas formas de producción del espacio habitable. En los párrafos siguientes presentamos las categorías conceptuales y dimensiones analíticas para indagar los conflictos seleccionados.

IV.1.1. La productividad social de los conflictos

Para observar la productividad social (es decir los efectos sociales) de los conflictos identificamos tres dimensiones que son homólogas a las que planteamos en la introducción de esta tesis: la territorialización, la formación de espacios públicos y la actualización local del derecho (Azuela y Mussetta, 2009).

La *territorialización* implica abordar la inscripción y los efectos del conflicto a nivel de la estructura urbana. Para ello es necesario en un primer momento describir y caracterizar el contexto urbano en el que se desarrolló el conflicto para interpretar el surgimiento del mismo. Ya que las especificidades de los diferentes contextos socio espaciales propician la emergencia de determinados tipos de conflictos y le imprimen ciertas particularidades

¹⁷⁵ Según registros del Área de Coordinación de Conflictos Habitacionales de la Provincia de Buenos Aires se asientan en los últimos 4 años más de 29 conflictos habitacionales con intentos de desalojo o procesos de judicialización.

¹⁷⁶ Esto parece cambiar a partir de la ley de Acceso justo al Habitat (14449) que propone otro abordaje para estas experiencias de producción del espacio habitable, pero por las razones manifestadas en la nota 79 capítulo 2 no es analizada en profundidad en esta tesis.

(Duhau y Giglia, 2004). En un segundo momento es necesario analizar qué procesos de producción y consumo del espacio urbano se desarrollaron a partir del conflicto, o bien, están en juego en el mismo; cuáles son sus principales características y qué efectos territoriales tienen (procesos de apropiación del espacio, cambios sobre la estructura de rentas, etc.).

Desde ya la dimensión territorial se encuentra intrínsecamente atravesada por el plano político, las representaciones sociales y las formas de apropiación simbólica alrededor de los espacios urbanos disputados. No obstante, bajo la influencia de la perspectiva de los conflictos de proximidad (Melé, 2006), en nuestro análisis prestaremos mayor atención a estas cuestiones al abordar la dimensión de la formación de espacios públicos y la actualización local del derecho.

Mediante la *formación de espacios públicos intermedios* analizamos los diferentes ámbitos en los que se desarrollaron los conflictos, la manera en que fueron presentados en cada una de esas instancias, las estrategias que llevaron adelante los actores para imponer su posición como para trasladar la disputa a otra esfera más conveniente, y cómo se terminaron resolviendo. Esta dimensión nos permite analizar cada uno de los conflictos como un proceso microsocioal específico en torno a una cuestión o problema público, asumiendo que su devenir lo vuelve único e irrepetible. Pero entendido en el marco de un contexto urbano general podemos hacer una lectura articulada de los conflictos como aspectos constitutivos de la política urbana local.

Por medio de la *actualización local del derecho* indagamos la resignificación que se produce del conflicto cuando el mismo ingresa a la esfera del derecho. Si bien no desconocemos la redefinición que se produce cuando un conflicto social ingresa en el campo jurídico (Bourdieu, 2000), en los dos casos analizados en los cuales se produjo una judicialización del conflicto nos interesa indagar en mayor medida los efectos que tienen las prácticas judiciales afuera del campo jurídico, esto es en la sustanciación, redefinición y resolución parcial del conflicto en los distintos ámbitos o espacios públicos por los que atraviesa y en los cuales se dirime. De allí que en lugar de interesarnos por la batalla que se despliega en el ámbito judicial en torno a la forma en que se construyen esas decisiones en el campo jurídico, como espacio social específico donde distintos actores (abogados y jueces) luchan por apropiarse de lo que está en juego allí –que básicamente consiste en tener mayores recursos materiales y simbólicos para decir y definir qué es el derecho– y que excede al conflicto original, nuestra búsqueda se orienta

a percibir los *efectos* de esas disputas y decisiones en el afuera o en el mundo del conflicto. Ya que aún cuando los actores han ingresado de modo parcialmente voluntario o bajo coacción al sistema judicial los mismos siguen experimentando y participando en el conflicto dotados de recursos y representaciones que no siempre son las provistas por el derecho (Azuela, 2014). Pero además hacen jugar a su favor algunas decisiones que se toman dentro del campo jurídico que pueden reforzar la legitimidad de sus planteos y posiciones en las otras instancias o espacios de deliberación y construir un escenario más favorable para negociar en mejores condiciones con sus contrincantes y actores intermediarios la resolución del conflicto.

De esta manera la dimensión de la actualización del derecho en los conflictos urbanos, permite analizar qué significado tiene el orden jurídico en la experiencia de los actores y qué sentido adquiere el derecho de propiedad en el *terreno de las prácticas sociales*, cómo son utilizadas y resignificadas las categorías del discurso jurídico –o *formas discursivas*- por los distintos actores que intervienen en los conflictos (adentro y afuera del campo jurídico), y cómo se redefine el *contenido normativo* de las relaciones de propiedad en las diferentes situaciones de acuerdo al proceso de urbanización y las transformaciones del contexto urbano, los actores sociales que intervienen en los procesos de producción y apropiación del espacio urbano y el tipo de actividad –y de renta urbana- que soporta el suelo.

IV. 2. Casos seleccionados para el análisis

En esta sección analizamos tres conflictos urbanos relacionados con el acceso a la tierra y la vivienda que iluminan las disputas más generales por el uso y la apropiación del espacio urbano y permiten indagar el modo particular que adquiere la intervención estatal sobre estas experiencias de desmercantilización social. En este sentido, los conflictos urbanos “son fértiles para observar las posiciones de los distintos actores de la ciudad en relación a los usos de los espacios públicos y privados, así como los límites y los espacios intersticiales entre ambos” (Cravino, 2015:186). De allí que permiten analizar las concepciones y percepciones sociales acerca de la ciudad que tienen sus habitantes y las estrategias desplegadas para sostener, reforzar o modificar las jerarquías urbanas (Bourdieu, 1991). A través de los conflictos seleccionados abordamos un aspecto de la política urbana que suele ser menos visible y que está conformado por acciones públicas de los distintos niveles estatales a nivel micro que inciden en las formas de producción y apropiación del espacio habitable.

IV.2.1. Gorina: de un asentamiento histórico a un desalojo violento

El 30 de abril de 2010, dos días después de la sanción de la ordenanza 10.703 que consagró el nuevo COU, se produjo el desalojo de 52 familias que vivían en un asentamiento de la localidad de Joaquín Gorina, ubicada en la zona noroeste de la periferia platense. El desalojo cobró notoriedad pública por un conjunto de circunstancias que acompañaron el desarrollo de los hechos. Entre ellas podemos mencionar la denuncia por parte de distintas organizaciones sociales sobre la forma violenta en que se llevó a cabo la medida judicial que incluyó el incendio de los materiales de algunas de las viviendas desarmadas. Una segunda particularidad del acontecimiento fue el intercambio que se dio en el lugar del hecho entre el comisario que debía efectivizar la orden de desalojo dictada por un juez penal y un juez del fuero contencioso administrativo que había dictado una resolución suspendiendo dicha medida judicial.¹⁷⁷ La inclusión en el conflicto de actores diferentes a los que habitualmente intervienen en los desalojos de las ocupaciones o tomas de tierra, donde se enfrentan los agentes policiales contra los vecinos ocupantes con escasa mediación de otros actores estatales y de la sociedad civil,¹⁷⁸ y sus mayores capacidades y posibilidades para difundir su voz a través de los medios de comunicación le dio mayor visibilidad y resonancia en la esfera pública.

El caso de Gorina retrata una de las variantes típicas dentro del universo heterogéneo de situaciones comprendidas en lo que hemos definido como *urbanización popular*. Esta experiencia se inició con una ocupación directa de tierras pertenecientes al Estado provincial sin mediar contraprestación monetaria, realizada de manera pacífica y sin ningún tipo de resistencias. Las tierras forman parte del terraplén del viejo ramal del ferrocarril que conectaba La Plata con Avellaneda y que fue cerrado en el año 1977, durante la última dictadura militar. Al momento del desalojo la administración de esas tierras correspondía a la Unidad Ejecutora del Programa Ferroviario Provincial (más conocida como empresa Ferrobaires), que es un ente autárquico bajo la órbita del MOSP que tiene a su cargo parte del servicio de transporte ferroviario de pasajeros de la provincia.

¹⁷⁷ El registro fílmico se encuentra disponible en youtube y exhibe la discusión entre el Juez Luis Federico Arias y el comisario Luis Alberto Neiver. Puede verse en <https://www.youtube.com/watch?v=EDo7176GoLU>, desde el minuto 1:45 al 6:43.

¹⁷⁸ Si bien no existen investigaciones empíricas que den cuenta de nuestra afirmación e incluso en muchos casos la resistencia a los desalojos en procesos de tomas colectivas de tierra ha sido acompañada por organizaciones sociales y de Derechos Humanos que han mediado y logrado la intervención de otros actores estatales para buscar una solución no punitiva, son pocos los casos en que un juez se haya presentado en el lugar con el objetivo de impedir la sustanciación de la medida.

A diferencia de otras tomas que tienen un alto grado de organización y planificación previa y el apoyo de organizaciones sociales y políticas externas al barrio que suelen acompañar este tipo de procesos, la ocupación en Gorina constituye uno de esos casos que podemos definir como de “baja intensidad” donde el acceso es silencioso, gradual, basado en redes interfamiliares y de vecinos que en base al trabajo propio y ahorro familiar construyen sus viviendas y su espacio habitable en un período prolongado de tiempo. Esta manera de autoproducción del hábitat también implica un grado de organización que recupera los saberes construidos históricamente por los sectores populares en las experiencias previas que conforman los procesos de urbanización no mercantil y desmercantilizada socialmente con gran peso en las ciudades latinoamericanas y de la RMBA (Torres, 2001; Clichevsky, 1975; Armus y Bohoslavsky, 2015; Pérez, 2015).

Las primeras familias que se instalaron en el lugar, mayormente procedentes de provincias del norte argentino y de países limítrofes, lo hicieron en la década del 80 y fueron construyendo el asentamiento que llegó a albergar a más de 100 familias. Cuando llegaron la zona estaba escasamente poblada y no tuvieron ningún tipo de resistencia. Sin embargo en paralelo a la expansión urbana desarrollada desde mediados de los años 90 y las nuevas lógicas de expansión residencial que afectaron principalmente el eje noroeste de la periferia platense, Gorina se transformó en uno de los destinos elegidos para el desarrollo de las primeras urbanizaciones cerradas del partido -San Facundo en 1993, el Gran Bell en 1999, San Joaquín y Lomas de City Bell en el 2001- (Frediani, 2010). Así, las inversiones en nuevos productos inmobiliarios produjeron una transformación de la estructura urbana que reconfiguraron profundamente el *contexto socio espacial* de este asentamiento histórico. La zona se convirtió en el área de expansión urbana de la localidad de City Bell, fue atrayendo a sectores medios altos que buscaban lotes amplios y parqueizados para construir casas quintas y viviendas suntuosas. En los alrededores del asentamiento gradualmente se fue conformando un nuevo barrio, denominado Las Colinas o “barrio de los jueces”.¹⁷⁹ Interesa señalar estas transformaciones, porque siguiendo a Duhau y Giglia (2004), estos cambios en el

¹⁷⁹ Se lo conoce con ese nombre porque distintos funcionarios judiciales han construido sus viviendas o comprado terrenos allí, entre ellos, paradójicamente, los dos jueces que intervinieron en la causa penal en el marco de la cual se dictó la orden de desalojo, Atencio y Melazo. Fuente: www.lapulseada.com.ar/81/81-web-Gorina.rtf

contexto urbano y sus efectos socio espaciales constituyen un aspecto central para comprender la emergencia del conflicto.

La convivencia con los nuevos residentes había sido armónica hasta mediados del año 2006, cuando un grupo de vecinos del barrio Las Colinas y el administrador del barrio cerrado Grand Bell, donde viven funcionarios políticos del poder ejecutivo y legislativo provincial y empresarios “exitosos” de la ciudad, presentaron una denuncia por el delito de *usurpación* contra los habitantes del asentamiento argumentando supuestos hechos de inseguridad, falta de energía eléctrica, problemas ambientales y la “desvalorización de sus propiedades”.

La particularidad es que la denuncia no fue realizada por la empresa Ferrobaires, propietaria de las tierras supuestamente usurpadas, y tampoco se reparó en los elementos objetivos que constituyen el delito de usurpación regulado en el artículo 181 del Código Penal.¹⁸⁰ Pese a ello la investigación penal radicada en el Juzgado de Garantías N° 1 avanzó y luego de un breve lapso en que estuvo archivada –de febrero a marzo de 2008- el juez interviniente, que es vecino lindero de denunciados y denunciados, decidió excusarse en mayo del mismo año. En ese momento la causa pasó al Juzgado de Garantías N° 2, quien también es propietario de un terreno en el barrio Las Colinas, y por pedido del fiscal dictó la primera orden de desalojo de la causa el día 29 de mayo de 2008. La medida fue dejada sin efecto de manera provisoria al día siguiente para la realización de algunas diligencias previas obligatorias como dar intervención: al Ministerio de Desarrollo Social de la esfera provincial (de acuerdo a lo exigido por la ley 7165 y su decreto reglamentario 4217/91), y a la empresa Ferrobaires para que ratifique la solicitud de desalojo.

Las amenazas judiciales no fueron las únicas recibidas por los vecinos ya que fueron instigados en varias oportunidades por agentes policiales para abandonar el lugar, sin quedar en claro los motivos legales. En la última semana de diciembre de 2008 la empresa Edelap –prestataria del servicio de provisión de energía eléctrica en varias zonas del partido- les cortó el servicio de luz por pedido de uno de los jueces penales.

¹⁸⁰ Para que se configure la figura penal de usurpación deben producirse una serie de acciones que están contempladas en dicho artículo en tres incisos (1° el que por violencia, amenazas, engaños, abusos de confianza o clandestinidad despojare a otro, total o parcialmente, de la posesión o tenencia de un inmueble o del ejercicio de un derecho real constituido sobre él, sea que el despojo se produzca invadiendo el inmueble, manteniéndose en él o expulsando a los ocupantes; 2° el que, para apoderarse de todo o parte de un inmueble, destruyere o alterare los términos o límites del mismo; 3° el que, con violencias o amenazas, turbare la posesión o tenencia de un inmueble)

Frente a las amenazas del desalojo los vecinos del asentamiento recibieron el apoyo de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) Regional La Plata-Ensenada, que tenía cierta vinculación con algunas personas del barrio a través de un trabajo barrial que venía desarrollando en el lugar desde hacía algunos años.¹⁸¹ La estrategia de resistencia al desalojo fue pensada mediante la articulación del plano jurídico y el político. Por un lado, aportaron abogados para que representaran a los vecinos en la causa penal e intentaran frenar el desalojo. Por otro lado, generaron un canal de diálogo con funcionarios de primera y segunda línea del MOSP y representantes del gobierno municipal para buscar una solución “política” al conflicto. En el marco de esta estrategia intervinieron otros actores políticos facilitando la comunicación con las autoridades del MOSP como el director a cargo de la Dirección Nacional de Tierras y el presidente de la Comisión de Tierras y Organización Territorial de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.

En el ámbito judicial encontraron muchas resistencias ya que ante la falta de personas imputadas en la causa penal los funcionarios judiciales les negaban la vista del expediente y todas las presentaciones en representación de los vecinos eran desestimadas. Asimismo en febrero de 2009 se dictó una segunda orden de desalojo firmada por el juez penal a cargo del Juzgado de Garantías N° 4 que al igual que la primera quedó suspendida. En el plano político, los vecinos y la CTA encontraron cierta receptividad a su demanda de parte de las autoridades del MOSP y lograron a mediados del 2009 la firma de un convenio mediante el cual los representantes de la empresa Ferrobaires, en carácter de propietarios de las tierras, otorgaban un permiso a los vecinos para la ocupación provisoria de las mismas por el plazo de un año. Ese convenio fue presentado y agregado en el expediente de la causa penal. Paralelamente funcionarios del gobierno municipal ofrecieron unas tierras ubicadas en la localidad de Arturo Seguí

¹⁸¹ Si bien la CTA es una central sindical y constituye una organización gremial de tercer orden (que nuclea a sindicatos y federaciones), también opera como organización político-social interviniendo en distintos conflictos sociales y políticos que trascienden el plano estrictamente sindical. Probablemente su constitución a inicios de la década de 1990 en oposición a las formas de construcción y a las prácticas político-sindicales de la central obrera histórica Confederación General del Trabajo (CGT), haya influido para que desde sus inicios ampliara las demandas populares hacia planos que no eran incluidos en las luchas sindicales clásicas – vivienda, salud y educación públicas, ampliación de los derechos de la niñez, entre otras – (López, 2015:164). Particularmente en la ciudad de La Plata ha tenido una intervención destacada en casos resonantes como las movilizaciones políticas para denunciar los crímenes cometidos durante la última dictadura cívico-militar, la desaparición de Jorge Julio López, las movilizaciones denunciando casos de violencia policial e institucional como la desaparición de Miguel Bru, la represión de los chicos en situación de calle en la Plaza San Martín el 25 de julio de 2008, distintos casos de gatillo fácil y el intento de reforma regresiva del código contravencional provincial en los años 2009-2010, etc.

para relocalizar el asentamiento pero las mismas fueron rechazadas por los vecinos ya que se trataba de tierras ubicadas en una zona baja con riesgo de inundación.

En agosto de 2009, el juez penal a cargo de la casa desconoció el convenio y dictó una nueva orden de desalojo contra las familias que habitaban el asentamiento. Esa nueva orden pudo ser interrumpida y durante el período comprendido entre mediados de 2009 y los primeros meses del año 2010 la CTA junto con los vecinos del asentamiento siguieron articulando la estrategia jurídica –defensiva- y política –ofensiva- para resistir el desalojo y conseguir la construcción estatal de un plan de viviendas que consolidara el barrio. Los avances obtenidos en la negociación política, como la firma del convenio y el compromiso de las autoridades del MOSP para arribar a una solución no punitiva, se hacían valer en la sede judicial para frenar los intentos de desalojo. A su vez, en las reuniones políticas se alertaba a los funcionarios sobre su responsabilidad en la forma que asumiera el desenlace del conflicto.

En abril de 2010 los referentes de la CTA más activos en el conflicto junto con algunos vecinos tuvieron una reunión con funcionarios municipales y del MOSP y por la forma en que se desarrollaron las conversaciones percibieron que había voluntad política y judicial para efectivizar el desalojo. La hipótesis más plausible para los protagonistas es que existían fuertes presiones de ciertos actores del poder judicial y del poder económico y político local para desactivar las negociaciones con el MOSP y desalojar el barrio. Los días previos al desalojo se produjeron algunos hechos que los fueron alertando que la medida era inminente, como la construcción de una zanja entre el cerco perimetral del country Grand Bell y el asentamiento, las rondas realizadas por la policía en el barrio que incluyeron la toma de fotografías del asentamiento, etc.. Previendo ese escenario los abogados y algunos referentes de la CTA modificaron sus agendas para planificar la posible resistencia.¹⁸² Cuando tuvieron la certeza de que el desalojo estaba en camino los abogados presentaron un amparo ante el Juzgado Contencioso Administrativo N° 1 de La Plata solicitando la suspensión de la medida, y pese a contar con la anuencia del

¹⁸² Una nota particular es que el desalojo se desarrolló el viernes 30 de abril en la víspera del feriado nacional del primero de mayo con motivo del día del trabajador. Ese mismo viernes muchos referentes del gremio ATE, que es el sindicato más fuerte dentro de la CTA, habían viajado a Mar del Plata con motivo de su congreso ordinario. Esa circunstancia debilitaba notablemente la capacidad de la organización para planificar la resistencia al desalojo en un escenario violento. La particularidad de la fecha del desalojo también fue advertida por el juez del Juzgado Contencioso Administrativo N° 1 de La Plata, quien adujo sobre la posible intención de que la medida pasara desapercibida por la menor cobertura y difusión de noticias que suelen dar los medios de comunicación radial y televisivos en ese día que en el caso de la prensa gráfica implica la no publicación de periódicos.

magistrado que fue refrendada mediante una resolución judicial y su presencia física en el lugar, no lograron interrumpir la expulsión de las familias.

Finalmente el día 30 de abril se llevó adelante el desalojo de las 52 familias que quedaban en el predio.¹⁸³ La forma particular que adquirió el desalojo con represión, incendio de casillas y el desconocimiento de la orden de suspensión dictada por el juez mencionado en el marco del amparo promovido por los abogados de la CTA motivó una denuncia penal contra el jefe del operativo policial que quedó radicada en la fiscalía de delitos complejos del fuero penal provincial y que según los propios denunciados es difícil que produzca alguna sanción penal sobre los comportamientos denunciados.

Unas horas después del desalojo, el primer destino posible de las personas desalojadas eran unas tierras del estado provincial –afectadas al Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia-, localizadas en Colonia Urquiza de la localidad de Romero, que habían conseguido las autoridades del MOSP en articulación con funcionarios municipales. Sin embargo, los primeros camiones que salieron rumbo a ese destino con algunas familias y los materiales de sus antiguas viviendas desarmadas no pudieron ingresar al predio porque los vecinos del barrio nucleados en la delegación municipal de Romero organizaron un corte de calle para manifestarse en contra de la instalación de las familias argumentando la falta de servicios e infraestructura y los posibles problemas que ocasionaría para la zona. Frente a la resistencia de los vecinos de Colonia Urquiza tuvieron que organizar un alojamiento provisorio en casas de familiares y para las familias que carecían de esa posibilidad –cuyo número alcanzó a 23 familias- en hoteles y pensiones costeadas por el MOSP. La estadía en los hoteles y pensiones se prolongó por 20 días, hasta que apareció un nuevo predio de 2 hectáreas en la localidad de Melchor Romero.

Con las nuevas tierras disponibles se firmó un convenio de urbanización entre la CTA, la SSTUyV y el Instituto de la Vivienda, por medio del cual se proyectaba la construcción de un barrio de viviendas sociales para las 52 familias que habían estado el día del desalojo - cerca de 50 familias se fueron en el período de tiempo comprendido entre las primeras órdenes de desalojo del año 2008 y la efectivización del mismo en abril de 2010-.

¹⁸³ La política de desgaste e intimidación policial previa ya había hecho desistir a algunas familias de quedarse en el barrio que en un principio eran más de 100. Así, cerca de la mitad de las familias dejaron el asentamiento en el período de tiempo comprendido entre las primeras órdenes de desalojo del año 2008 y la efectivización del mismo en abril de 2010.

IV.2.2. Sicardi: el veto social a un proyecto de vivienda social

El conflicto urbano desarrollado en Parque Sicardi entre los meses de agosto y septiembre de 2010 representa un caso menos habitual dentro de las experiencias de producción popular del espacio socio residencial. A diferencia del asentamiento de Gorina que constituye una de las variantes más recurrentes a partir de las cuales se desarrolla la urbanización popular, que implica el acceso no mercantil a la tierra y de algún modo entra en tensión con las normas jurídicas que regulan la propiedad privada,¹⁸⁴ en Sicardi las tierras fueron adquiridas de acuerdo a las vías legales vigentes.

El proceso se inició mediante la compra de una fracción de tierra indivisa cuya superficie era de 5 hectáreas, por parte de una *organización social de base territorial* denominada María Claudia Falcone, con la finalidad de iniciar un proceso de subdivisión del suelo y posterior construcción de viviendas para sus integrantes y vecinos que conforman su base social. *La Falcone* es una organización que despliega acciones de auto-organización barrial en un sector de las clases populares con fuerte inscripción territorial (Merklen, 2005) que tiene como uno de sus ejes centrales de intervención social y política la lucha por la vivienda y el hábitat.¹⁸⁵ Los referentes decidieron incursionar en esta vía mercantil para resolver la problemática del acceso a la tierra a raíz de la judicialización de una ocupación de tierra que habían organizado en la zona sur de la periferia platense en el mes de marzo de 2010.¹⁸⁶ Ese caso, que derivó en la imputación penal a algunos de sus referentes de los delitos de usurpación y asociación ilícita y sus pedidos de captura, motivó un replanteo en las prácticas de la organización para evitar la exposición de sus integrantes en esa coyuntura. Además de este caso específico la decisión debe interpretarse en el marco de esa nueva coyuntura en relación a las tomas de tierra en la

¹⁸⁴ No hablamos de vulneración de la propiedad privada, ya que las normas jurídicas que regulan esta relación social –actualmente el Código Civil y Comercial de la Nación y en esos años el Código Civil anterior– contempla como uno de los modos legales de adquirir la propiedad inmobiliaria la ocupación continua de un bien inmueble con intenciones de ser su dueño –posesión– por más de 10 o 20 años, según se disponga o no de algún título sobre la cosa. Estas situaciones son definidas por el discurso jurídico como *prescripción adquisitiva breve*, cuando se tiene un título independientemente de que no sea la escritura pública y se obró de buena fe, y *prescripción adquisitiva larga*, cuando no se posee ningún título y tampoco se exige haber actuado de buena fe (art. 1897/1899 CCCN).

¹⁸⁵ La organización ha intervenido en otras ocupaciones de tierra en la periferia platense. Una de las más avanzadas en términos de regularización está ubicada en las calles 96 y 97 entre 118 y 119, en la cual el municipio adquirió la tierra a través de condonación de deudas. Otras es una toma del año 2012 de un predio más chico (de 10 casas en el paligüe 39 y 119), donde consiguieron que el dueño de las tierras firmara un acta renunciando a ejercer acciones para recuperar la propiedad.

¹⁸⁶ Se trató de tres tomas sucesivas –de pequeñas, medianas y grandes dimensiones– en la que participaron 200 familias en un predio ubicado en la calle 90 entre 135 y puente de fierro de Altos San Lorenzo.

región en la cual el desalojo del asentamiento de Gorina constituyó una referencia clave.¹⁸⁷

A través de diversas fuentes de financiamiento estatal¹⁸⁸ y el ahorro familiar organizaron una *compra colectiva de tierras* que incluía a 140 familias. La composición del grupo incluyó a “compañeros” de la organización, vecinos de los barrios que tienen algún tipo de relación con la organización y otras personas vinculadas con algunos referentes pero que no viven en la periferia y en términos nativos fueron definidos como “gente del centro”. Estos últimos constituyen un porcentaje minoritario y aportaron un monto monetario equivalente al doble de lo que pagó el resto.

El proceso de búsqueda y compra de las tierras fue similar al desarrollado por los integrantes de los condominios analizados en el capítulo tercero. Las primeras tareas estuvieron circunscriptas al análisis de la nueva normativa urbana, el COU, con el objetivo de planificar la adquisición de una fracción de tierra que estuviese en condiciones de subdividirse por los procedimientos legales. En la búsqueda encontraron un predio de 5 manzanas localizadas en la zona sur de la periferia platense, ubicado entre las calles 8 y 11 y 641 y 643 de Parque Sicardi, que a primera vista cumplía con dichas condiciones, ya que estaba en zona adyacente a la zona urbana, no tenía problemas hidráulicos, y no había inconvenientes para conseguir la prefactibilidad de los servicios exigidos por la normativa (energía eléctrica, provisión de agua potable de pozo o de red, y cloacas o disposición de excretas). Una vez realizada la compra de la fracción siguiendo todos los pasos legales, que incluyó además del boleto de compraventa la confección de la escritura pública traslativa de dominio, comenzaron los trámites administrativos de subdivisión ante la órbita municipal, consiguieron la prefactibilidad de los servicios y lograron la rezonificación por un decreto del poder ejecutivo municipal previo dictamen de la Dirección de Planeamiento.

Pero el proyecto de La Falcone fue disruptivo en relación a la tendencia del crecimiento urbano de Sicardi. Esta localidad dista 10 kilómetros al sudeste del centro de la ciudad de La Plata y es producto de un loteo de fines del siglo XIX que fracasó comercialmente. Sin embargo, en la década del 70 comienza un incipiente proceso de ocupación y

¹⁸⁷ Una investigación grupal desarrollada por la Facultad de Periodismo y Comunicación Visual de la UNLP constató que en el año 2010 se iniciaron 267 causas penales por el delito de usurpación de bienes inmuebles en el Departamento Judicial La Plata (Corte y Lazzaro, 2014)

¹⁸⁸ El financiamiento se instrumentó por distintos planes sociales y de trabajo provistos con recursos económicos del estado nacional mediante los cuales se conforman cooperativas para desarrollar distintas actividades y servicios de mejoramiento urbano.

poblamiento, este loteo periférico se encuentra en el eje de crecimiento opuesto al cono de alta renta (que se estructura entre el casco fundacional de La Plata y la ciudad de Buenos Aires, donde tradicionalmente se asentaron los sectores de medio-alto y altos ingresos), aspecto que facilitó el acceso a terrenos amplios y económicos de distintos sectores. Si bien, la composición social de la localidad fue muy heterogénea, paulatinamente se fue consolidando un perfil socio-económico asociado a sectores medios en relación con proyectos segunda residencia. Finalmente, este extenso loteo con bajos niveles de ocupación y edificación de las parcelas experimentó un brusco cambio en la demanda. Al agotarse o encarecerse otras áreas de la ciudad y al visualizarse mayores restricciones para los jóvenes de sectores medios frente a la valorización que los inmuebles urbanos experimentaron luego de la devaluación de 2002, las casas-quintas fueron cediendo lugar a formas de residencia permanente con una creciente reconfiguración de la composición social. Proceso que -como muestra Mateucci (2014) a partir del análisis de datos censales (2001-2010)- supone una combinación de altas tasas de crecimiento demográfico con homogeneización social ascendente, es decir, con una creciente disminución del peso relativo de los sectores de nivel socioeconómico bajo y medio-bajo. Estos cambios en el *contexto socio espacial* de Sicardi, tienen como correlato apuestas en términos de la inscripción territorial de los sectores sociales que llevaron adelante estas elecciones residenciales.

De allí que el proyecto de subdivisión de las tierras y la construcción de un barrio social de La Falcone encontró fuertes restricciones para avanzar. Desde que tomó estado público la compra de tierras por parte de esta organización social distintos actores de la zona se opusieron a la consolidación del proyecto del barrio popular con diversos argumentos. Como por ejemplo, que la ocupación del terreno iba a generar problemas hidráulicos e inundaciones en toda la zona, que el predio no debía ocuparse porque había que cuidar el espacio natural, que el nuevo barrio iba a ocasionar una disminución del valor inmobiliario de la zona.¹⁸⁹ Además de las expresiones manifestadas en distintos medios de prensa como diarios y radios locales, los vecinos de Sicardi realizaron varios cortes de calles para impedir que se puedan hacer las obras de acondicionamiento del predio.

Finalmente las tierras fueron rezonificadas por un decreto del poder ejecutivo municipal previo dictamen de la Dirección de Planeamiento. Cuando los integrantes de La Falcone fueron a tomar posesión de las tierras se encontraron con un piquete de los vecinos que

¹⁸⁹ El Día, La Plata, 20 de agosto de 2010. Fuente: <http://pasado.eldia.com/edis/20100820/laciudad6.htm>

impedía el ingreso al predio y se produjo un enfrentamiento entre los dos grupos con intervención de la policía bonaerense. A raíz de ese acontecimiento se armó una mesa de negociación política entre representantes de La Falcone y funcionarios estatales del poder ejecutivo municipal y provincial que duró aproximadamente 30 días. En ese ínterin los funcionarios propusieron algunos terrenos fiscales que fueron rechazados por la organización por su localización periférica, hasta que les ofrecieron 102 lotes en un predio de aproximadamente 500 terrenos que estaba subdividido desde el año 1967, que tenía restricciones técnicas que impedían la venta de los mismos pero que eran susceptibles de regularizarse con algunas obras hidráulicas y la apertura de calles. Como parte de la negociación las autoridades se comprometieron a rezonificar la zona y conseguir por parte del titular de la tierra la cesión gratuita de 102 lotes y las obras necesarias para levantar las restricciones de las direcciones de Hidráulica y Geodesia. A cambio de los 102 lotes, La Falcone debía dejara libre el terreno de Sicardi¹⁹⁰ y el titular de la tierra recibía las obras y la rezonificación para los 400 lotes restantes para luego comercializarlos libremente.

El acuerdo se materializó mediante la firma de tres convenios a fines de noviembre del 2010 entre referentes de la Falcone, el dueño de los lotes, funcionarios municipales y del estado provincial que permitió a los integrantes de la organización adquirir las tierras para iniciar la construcción del nuevo barrio y dar un cierre parcial al conflicto.

IV.2.3. Malvinas: de la toma de tierra al desalojo “pacífico”

La toma de tierras en el barrio Malvinas comenzó como un caso más de las tantas ocupaciones de tierra -sin mediar contraprestación monetaria ni autorización del propietario- que se han desarrollado en las periferias de la RMBA en las últimas décadas. Esto es como una respuesta de los sectores de menores ingresos frente a la primacía de la lógica del mercado y el encarecimiento del suelo urbano para resolver una necesidad social como es la vivienda. Al igual que en la mayoría de los casos, la toma no se enmarcaba en un proyecto político que pusiera en discusión la lógica mercantil de producción del suelo urbano y la apropiación privada de la renta urbana. Sin embargo, ello no quiere decir que haya sido una experiencia “desorganizada”. Sino que se trata de prácticas espaciales que se desarrollan en un plano donde la exclusión de los

¹⁹⁰ Lo de Sicardi se resolvió mediante un convenio firmado entre los representantes del municipio y de La Falcone que establecía que la mitad de la fracción de tierra indivisa quedaba para el municipio y la otra mitad para la organización, con la perspectiva de usarlas como capital de garantía para otros proyectos. Ese convenio actualmente está judicializado.

mecanismos formales de acceso a la tierra y la vivienda genera ciertas disposiciones a instrumentar otras vías para resolver este tipo de necesidades sociales. De allí que en estas prácticas se pone en acto un conocimiento acumulado en torno a las formas que históricamente han utilizado los sectores populares para acceder a la tierra en la RMBA – similar a lo acontecido en otras ciudades latinoamericanas- que opera como guía o conocimiento práctico (Bourdieu, 2012) indicando una serie de cuestiones a tener en cuenta al momento de ocupar la tierra, como los criterios de subdivisión, las dimensiones de las manzanas y los espacios libres para las calles, que luego facilitan una intervención estatal de regularización.

El predio de 2 hectáreas ocupado en agosto de 2012 se encuentra entre las calles 34 a 36 y de 148 a 149 del barrio denominado Islas Malvinas, de la localidad de San Carlos. La ubicación del predio responde a un área urbana en expansión no consolidada en términos de la cobertura de servicios urbanos. Como -en buena parte- de la expansión del eje sudoeste de la ciudad, abundan grandes fracciones de tierra intersticial vacante sin subdividir, rodeadas de viejos loteos populares urbanizados parcialmente y usos del suelo mixtos (que incluyen además de residencia, usos logísticos o industriales y actividades primarias en retrocesión, etc.). Otro rasgo que caracteriza el área es la presencia de equipamientos regionales que responden a la estructuración de los corredores de la avenida 520 y la ruta provincial 215 y, en menor medida, a las avenidas 32, 38, 60 y 66. A su vez, este tejido urbano escasamente compacto y sin una clara solución de continuidad, es atravesado por los valles fluviales de la cuenca media y alta del Arroyo El Gato. De modo solidario con esta configuración el eje sudoeste es que mayor presencia de villa y asentamiento tiene en el partido de La Plata. Si bien, esta formas de producción residencial de los sectores populares se encuentra allí ampliamente difundida, también vale destacar que como demuestran estudios recientes (Del Río y González, 2014) que el eje sudoeste ha sido el que mayor incremento de la valorización del suelo en dólares ha tenido en términos relativos, con tasa del 230-240% en el período 2001-2013. De allí que el *contexto socio espacial* del área experimente disputas crecientes entre el perfil residencial históricamente asociados a los sectores populares y las colocaciones inmobiliarias de empresas o propietarios que poseen tierra en reserva, o bien, estaban a la espera especulativa de dichos movimientos de precios.

Vale aclarar además que la tierra involucrada en el conflicto aquí analizado, se trataba de un terreno baldío que calle de por medio tenía un asentamiento histórico de la ciudad que

en los último 20 años había sido rodeado de otros 5 asentamientos. Las circunstancias por las cuales la toma de Malvinas no siguió el camino de la mayoría de los procesos no mercantiles de acceso al suelo (que logran permanecer y consolidarse con el tiempo) obedecen a una razón principal: las tierras pertenecían a uno de los grupos inmobiliarios más importantes de la ciudad que tiene fuertes conexiones con el poder local político, económico y judicial. Ese ingrediente activó un proceso que devino en una gran exposición mediática que incluyó la demonización de las familias ocupantes.

La toma duró 15 días y hubo dos grandes operativos policiales para desalojar el predio que se desarrollaron en horarios nocturnos y sin mediar orden judicial. Las organizaciones sociales de base territorial que tienen presencia en el lugar no planificaron ni coordinaron junto con los vecinos la toma sino que tomaron intervención en ese contexto de exposición mediática y con el objetivo principal de evitar una represión violenta.

Durante los dos primeros intentos de desalojo se dio un *enfrentamiento* entre los vecinos de la toma y los agentes de la policía bonaerense que arrojó como saldo el retiro de las fuerzas policiales. El accionar policial violento que incluyó la utilización de gases lacrimógenos y disparos de balas de goma en lugar de dispersar a los vecinos y neutralizarlos, puso al barrio contra la policía y activó una férrea resistencia que derivó en la retirada de los agentes policiales. Ese resultado favorable fue leído por una de las organizaciones que tuvo mayor protagonismo en la toma como un elemento para permanecer en la ocupación y acompañar el proceso organizativo. Esa organización es el *Movimiento Justicia y Libertad* que, al igual que La Falcone, es una organización de base territorial que tiene cierta experiencia en la lucha por el acceso a la tierra y a la vivienda por haber protagonizado otros procesos de ocupación directa.¹⁹¹ Según sus referentes las características de ese primer operativo policial obedecieron a un intento de resolver el conflicto por la fuerza llevando a cabo un desalojo en ciertas condiciones –de noche y sin orden judicial- que de quedar registradas develarían la ilegalidad del procedimiento. También intervinieron otras organizaciones como el Frente Popular Darío Santillan (FPDS) aunque con un papel menor.

¹⁹¹ Tal es el caso del barrio Bibiloni, un predio de 25 ha ubicado en las calles 81 hasta la 90, que empezó con la ocupación de 8 familias pertenecientes al movimiento en el años 2003 y actualmente alberga a 5000 familias. Otro caso es la toma y posterior desalojo de un predio del ministerio de Asuntos Agrarios en el año 2011, donde por primera vez tuvieron personas detenidas. Según sus referentes la mayoría de los procesos que han impulsado en diferentes localidades de la periferia platense como Altos de San Lorenzo, Los Hornos, Olmos han prosperado.

Durante el conflicto los vecinos de la toma y las organizaciones sociales que los respaldaban establecieron una instancia de negociación con funcionarios municipales (como la Directora de Tierras y el Secretario de Gobierno), pero no hubo ningún ofrecimiento concreto para solucionar el problema de la tierra, ni desde el ámbito municipal ni tampoco desde el estado provincial.

Frente a la resistencia de los vecinos y a la mayor visibilización del conflicto los propietarios de las tierras iniciaron una denuncia en sede penal que derivó en una orden de desalojo. Si bien hubo un intento de suspender la medida mediante la presentación judicial de un defensor oficial del fuero penal juvenil argumentando la vulneración de los derechos de los niños que se iba a producir con la efectivización de la medida, que motivó una resolución del juez Arias ordenando la suspensión, el desalojo estaba en camino.

Las organizaciones sociales que estaban articulando el proceso organizativo de la toma pudieron averiguar que se estaba preparando un operativo de desalojo con 600 efectivos policiales, el cual tenía todas las características de una medida de disciplinamiento por los dos intentos fallidos. Frente a ese panorama de relación de fuerzas adversas y sin ninguna posibilidad de negociar una salida ventajosa, una de las organizaciones programó junto con los vecinos un desarme de la toma durante la noche previa al día del desalojo y la retirada del predio antes de que llegaran los efectivos policiales para evitar la represión que se anunciaba.

IV.3. Hacia una interpretación de la intervención estatal en los conflictos urbanos

En la sección anterior presentamos los hechos de modo cronológico y vimos que la resolución de los tres conflictos involucró a distintos funcionarios y agentes de los diferentes niveles y poderes estatales. A partir de este registro descriptivo en esta sección nos interesa recuperar los posicionamientos y las estrategias desplegadas por el conjunto de los actores, estatales y no estatales, con la finalidad interpretar el modo en el cual la articulación entre ellos configuró la resolución de cada uno de los conflictos analizados.

IV.3.1. La exacerbación de la violencia al servicio de la restitución del orden urbano

En el caso de Gorina el conflicto se originó a partir de la denuncia realizada por los vecinos del barrio Las Colinas y del Grand Bell, que por su composición social tienen fuerte vinculación con el poder político, económico y judicial local. Si bien es cierto que la activación del conflicto por medio de la denuncia fue efectuada en carácter de vecinos, sus contactos con el poder político y judicial potenciaron las posibilidades de hacer

prevalecer su posición en el conflicto, transformándolos en actores “mejor armados” para incidir sobre la orientación de la intervención estatal y sobre la respuesta al pedido de desalojo. Es decir, estos actores tuvieron mayores recursos –jurídicos y políticos- para activar o poner en movimiento el conjunto de acciones, medidas y decisiones que conforman un proceso judicial y mayores posibilidades de impulsar con éxito su demanda e influir sobre el contenido de la resolución judicial.

Disponiendo de estos recursos la estrategia jurídica de los vecinos se orientó a conseguir el desalojo de las familias y la liberación de las tierras de Ferrobaires. Poco importaba el resultado final de la investigación, esto es si los ocupantes eran encontrados culpables o inocentes del delito de usurpación, y la correspondiente declaración judicial que plasmara lo revelado en la pesquisa. Por ello la denuncia no abundó en elementos probatorios de las acciones que configurarían ese delito, sino que estuvo centrada en los perjuicios urbanísticos, sanitarios, sociales y económicos que ocasionaba a los vecinos del barrio el asentamiento precario.

La interposición de la denuncia en sede penal fue instrumentada con el objetivo de conseguir el desalojo del asentamiento en un plazo menor al que llevaría la sustanciación de dicha medida en sede civil, que por otra parte no hubiese sido posible dado que los denunciados no eran propietarios de las tierras ocupadas y por lo tanto no estaban legitimados¹⁹² para activar los mecanismos legales a esos fines. Ligado a esto los abogados de la CTA plantearon en la causa penal la falta de legitimación de los denunciados pero sin demasiado éxito. Ante la respuesta negativa a sus planteos en el ámbito judicial, ya sea para tomar vista del expediente en un primer momento como para discutir la legitimidad de los denunciados y hacer caer la causa judicial, la estrategia de los vecinos del asentamiento apoyados por la CTA se focalizó en generar un canal de diálogo con actores estatales del poder ejecutivo de los niveles provincial y municipal para llevar el conflicto a un ámbito “político” y buscar una respuesta no punitiva del conflicto.¹⁹³ Las autoridades municipales tuvieron una participación secundaria en ese proceso de negociación política. Los vecinos priorizaron la negociación con los funcionarios del MOSP con el doble objetivo de interrumpir el desalojo, ya que dicho organismo a través

¹⁹² La legitimación es un término jurídico utilizado en el derecho procesal para referirse a las personas físicas o jurídicas que tienen la posibilidad reconocida por la ley de reclamar o peticionar en un juicio.

¹⁹³ Paralelamente intentaban visibilizar el conflicto a través de la difusión del caso por medios de comunicación alternativos (<http://argentina.indymedia.org/news/2009/08/688878.php>) o por intermedio de periodistas predispuestos a levantar la noticia (<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-131166-2009-09-04.html>).

de la empresa Ferrobaires ejercía la competencia para decidir sobre las tierras, y de conseguir el compromiso de los representantes de la cartera provincial para desarrollar un plan de viviendas en el lugar del asentamiento. Si bien consiguieron el primer de ellos que se plasmó en la firma del convenio mencionado en la sub-sección 5.1.1, mientras intentaban avanzar en las negociaciones relativas a la construcción de las viviendas, los funcionarios judiciales del fuero penal lograron desactivar las resistencias políticas que habían impedido la efectivización del desalojo en los intentos anteriores y pudieron materializar la medida judicial por intermedio de la policía bonaerense. La última carta que se jugaron los abogados de la CTA para frenar el desalojo fue la acción de amparo presentada ante el juez a cargo del Juzgado Contencioso Administrativo N° 1 pero “la suerte estaba echada”. Ni la resolución del juez que suspendía la medida ni su presencia física en el lugar del hecho alcanzaron para impedir la expulsión de las familias del predio. Así vemos que la sustanciación del conflicto transitó por distintos momentos y por diferentes ámbitos o instancias de disputa. En un *primer momento*, que va desde la denuncia realizada en el año 2006 hasta los primeros intentos fallidos de desalojo entre el 2008 y los primeros meses de 2009 el ámbito específico fue la arena judicial. Justamente estos hechos fueron los que propiciaron la intervención de la CTA en apoyo de los vecinos del asentamiento, que si bien realizó algunas acciones defensivas en la sede judicial rápidamente intentó trasladar la contienda a un ámbito “político” donde las reglas de juego son diferentes y surgen mayores posibilidades de encontrar una solución no punitiva que beneficie a los ocupantes. Ese *segundo momento* que surgió con la apertura de la instancia de negociación política no desplazó a la arena judicial, sino que ambas corrieron en forma paralela, y cada uno de los actores intentó direccionar el conflicto al ámbito que mejoraba su posición y aumentaba sus posibilidades de éxito. De esa manera los vecinos denunciantes, apoyados por los funcionarios judiciales del fuero penal y la policía bonaerense buscaban resolver el conflicto en el ámbito judicial a través del desalojo del predio. Del otro lado estaban los vecinos del asentamiento acompañados principalmente por la CTA, y con cierto apoyo lateral de algunos funcionarios del estado nacional y de legisladores provinciales, que aspiraban a resolver el conflicto en la instancia de negociación política con una intervención estatal que evitara el desalojo y consolidara el barrio a través de la construcción de viviendas sociales. Con el desalojo en marcha intentaron frenar la medida y trasladar la discusión jurídica al fuero contencioso administrativo mediante la interposición de una acción de amparo y si bien contaron con el

apoyo del juez a cargo no lograron evitar la expulsión del predio. Los funcionarios del MOSP en un primero momento apoyaron a los vecinos del asentamiento mediante el convenio que los autorizaba a permanecer en las tierras pero luego cedieron ante las presiones y, si bien, no estuvieron a favor del desalojo tampoco realizaron ninguna acción concreta para evitarlo ni tampoco se manifestaron públicamente en contra de la medida.

De esa manera y mediante esa articulación de actores se fue construyendo la resolución del conflicto mediante un desalojo violento de una situación que de acuerdo a las normas jurídicas y mediante un procedimiento judicial como el “juicio de usucapión” podría haber dado lugar a que los ocupantes se transformaran en propietarios.

Con posterioridad al desalojo se inició un *tercer momento* de la contienda que significó una reconfiguración profunda del conflicto. Los vecinos denunciantes, quienes habían conseguido su objetivo, desactivaron su participación. Los vecinos del predio desalojado representados por la CTA denunciaron en las redes sociales y en los medios de comunicación la forma violenta en que se desarrolló el desalojo, el incumplimiento de la orden judicial que ordenaba la suspensión del mismo y las irregularidades cometidas por los funcionarios judiciales intervinientes durante toda la investigación penal.¹⁹⁴ De esa manera lograron darle mayor visibilidad al conflicto y cierta legitimidad a su reclamo. Sin embargo el diario El Día en una nota publicada a los dos días del desalojo se refería a las familias del asentamiento diciendo que muchas de ellas “habían usurpado las tierras, propiedad de la Provincia, unos 20 años atrás” sin aportar ningún elemento que diera indicios de la configuración de dicha figura delictiva.¹⁹⁵

Paralelamente la CTA, a través de sus referentes y militantes, tuvo un rol muy activo en el momento postdesalojo organizando en conjunto con los funcionarios del MOSP la radicación transitoria de las familias desalojadas. En el nuevo escenario presionaron a las autoridades de la cartera provincial para que respondieran frente a las necesidades más inmediatas de las familias, como el alojamiento transitorio en hoteles para quienes no podían recurrir a la ayuda de familiares, y que consiguieran las tierras para construir un barrio y dar una solución definitiva a los desalojados. Esas negociaciones se plasmaron en el convenio firmado entre CTA y varias dependencias del MOSP (la SSTUyV, el

¹⁹⁴ La situación fue difundida por la página web de la CTA, <http://www.ctabsas.org.ar/Escuela-sin-clases-por-desalojo-en.html>, [http://www.ctabsas.org.ar/archivo/actualidad/Diputados-Nacionales-repudian y en medios alternativos](http://www.ctabsas.org.ar/archivo/actualidad/Diputados-Nacionales-repudian-y-en-medios-alternativos) (www.lapulseada.com.ar/81/81-web-Gorina.rtf; <http://radiofuturaaplata.blogspot.com.ar/2010/04/desalojo-en-gorina-por-devaluacion-de.html>) y generó el rechazo de figuras políticas de referencia nacional como los diputados nacionales Fernando "Pino" Solanas, Claudio Lozano, Liliana Parada y Graciela Iturraspe (<http://www.parlamentario.com/noticia-28676.html>).

¹⁹⁵ Diario El Día, La Plata, 2 de mayo de 2010.

Instituto de la Vivienda) por medio del cual el Estado provincial –a través de diferentes organismos- se comprometió a aportar las tierras y los recursos económicos y técnicos para acondicionar el suelo y construir el nuevo barrio, cuyos habitantes decidieron nombrarlo “La Emilia” como muestra de agradecimiento a la referente barrial de la CTA que los acompañó activamente durante todo el proceso.

El convenio estableció que el Estado provincial ponía a disposición las tierras de su propiedad para la reubicación de las 52 familias y que dos de sus dependencias, la SSTUyV y el Instituto de la Vivienda, debían garantizar el acondicionamiento de las tierras (obras de infraestructura, servicios, rezonificación, etc.) y la instalación de viviendas precarias, en una primera etapa, y la construcción de viviendas definitivas, en un segundo momento. La primera etapa culminó en el mes de octubre del año 2010 y en las obras de acondicionamiento del predio e instalación de las casillas trabajaron los propios vecinos aportando parte de su fuerza de trabajo. La coordinación estuvo a cargo de la CTA, el MOSP -especialmente la SSTUyV y el Instituto de la Vivienda- y los ministerios de Desarrollo Social del ámbito nacional y provincial. La segunda etapa consistente en la escrituración de los terrenos por parte de otro organismo del ámbito provincial como es la Escribanía General de Gobierno y la construcción de viviendas definitivas a través del Programa Mejor Vivir del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la órbita nacional se encontraba en curso al momento de cerrar esta tesis. Así vemos que recién en la última etapa de la construcción del barrio intervino el nivel nacional del Estado, a través de algunas acciones del MDS y sobre todo de la implementación del programa Mejor Vivir para la construcción de las viviendas.

Con respecto a la instancia judicial los abogados de la CTA interpusieron acciones solicitando la nulidad del desalojo y la recusación del juez penal y del fiscal interviniente, las cuales fueron desestimadas, y la causa terminó archivada en el año 2011 por falta de elementos probatorios para acreditar la comisión de un delito, algo que aparentemente suele ocurrir con la mayoría de las causas penales iniciadas por el delito de usurpación.¹⁹⁶

Un dato llamativo es que los diferentes planteos de los abogados defensores dieron lugar a la formación de otra causa penal para investigar la usurpación de terrenos por parte del Grand Bell (IPP 06-00-016524-10). Sin embargo desde su apertura en mayo de 2010

¹⁹⁶ Esta presunción no pudimos constarla por la falta de acceso público a la información estadística sobre las causas en el fuero penal de la provincia de Buenos Aires.

hasta el año 2015 se han realizado algunas diligencias menores y no hay ningún imputado.

Finalmente, resulta importante señalar que aún cuando el Estado comprometió ciertas acciones paliativas luego del desalojo brutal, el contexto socio espacial en el cual las familias fueron relocalizadas restituyó el orden urbano implícito y exigido por el “barrio de los jueces”. En tanto una lectura de conjunto de los cambios en la estructura urbana del partido de La Plata, evidencia que la posición que la localidad de Gorina tenía en la década del 80 en la jerarquía urbana es equivalente a la que posee en la actualidad los predios de la localidad de Melchor Romero donde se emplazó el barrio La Emilia.

IV.3.2. Cuando el cumplimiento de las formas jurídicas no basta para merecer la ciudad

En el caso de Sicardi el conflicto surgió en el ámbito de lo público, a partir del rechazo de los vecinos de Sicardi a la construcción de un barrio de vivienda social. Como las tierras fueron adquiridas de acuerdo a las normas jurídicas que regulan la propiedad privada los argumentos de quienes se opusieron al nuevo barrio no aludían a la ilegalidad de la ocupación y la estrategia no incluyó la clásica denuncia por el delito de usurpación que suele utilizarse en estos casos. Sin embargo, los vecinos movilizados manifestaban que los terrenos incumplían algunas exigencias urbano ambientales para construir viviendas, y de esa manera incorporaron en sus discursos argumentos jurídicos para legitimar su posición. Pero dadas las particularidades del caso el conflicto se desarrolló centralmente en la arena pública con acciones directas.

A diferencia de lo sucedido en Gorina, en este caso el municipio fue el nivel estatal que tuvo mayor participación. Ello se evidencia en el primer momento del conflicto donde el concejo deliberante se constituyó en el ámbito principal en que se desarrolló la disputa, debido a que era el canal institucional que debía aprobar o no la re zonificación de las tierras, requisito indispensable para iniciar el proceso formal de subdivisión. Los vecinos establecidos de Sicardi, ante la debilidad legal de sus argumentos técnico-jurídicos para oponerse a la re zonificación de las tierras, apuntaron a llevar el conflicto al ámbito propiamente público, por medio de las acciones directas como: cortes de calle y piquetes y la difusión de su posición a través de los medios de comunicación. Si bien, los vecinos plantearon algunos argumentos técnicos para oponerse a la re zonificación de las tierras, dichas posiciones discursivas fueron complementarias a sus acciones directas que priorizaban el espacio público como lugar de batalla. El camino que transitaron con el objetivo de impedir la re zonificación no consistió en hacer prevalecer su posición en los

espacios formales, como las comisiones y sesiones del concejo deliberante. Por el contrario, intentaron condicionar la decisión de los concejales a través de la demostración de fuerzas en la calle y la presión ejercida sobre la opinión pública.

En la esfera de lo público, el diario “El Día” realizó una cobertura del conflicto desde los primeros momentos, incluso antes de que se desarrollara el debate en el concejo deliberante. En una de las primeras notas sobre el conflicto el medio gráfico manifestaba que el barrio Parque Sicardi “se siente amenazado ante la posible irrupción de un centenar de familias que llegarían para ocupar 5 hectáreas que fueron compradas por una ONG”.¹⁹⁷

Asimismo, el Diario agregaba que el núcleo duro -definido por nosotros como los *vecinos establecidos*- se oponía a la construcción de las viviendas argumentando la falta de previsión urbanística y los posibles problemas que iba a generar en la prestación de los servicios públicos en toda la zona.¹⁹⁸ Si bien, el diario levantó distintas posiciones, la manera de presentar el conflicto a través de determinadas construcciones discursivas como “el barrio se siente amenazado”, “posible irrupción de cientos de familias”, “falta de previsión urbanística”, o algunos testimonios directos de vecinos “este es un lugar tranquilo; somos laburantes; nos rompimos el alma para tener nuestra casa y a nosotros nadie nos subsidia”¹⁹⁹, o referencias indirectas como “la protesta afecta ambos carriles en el horario de 9 a 21 y se reduce a la noche (de 21 a 9) a una sola mano, “para que los que vienen de trabajar no tengan problemas en llegar a su casa”, etc. ubica a los vecinos de Sicardi como los *establecidos* y civilizados en oposición a los otros que están fuera de lugar. Resulta claro que la construcción de sentido jugó buscando legitimar a los establecidos versus los nuevos vecinos que “llegarían para ocupar” un barrio ya habitado, que por su organización y sus prácticas de acceso al hábitat son estigmatizados.

Es así que los argumentos técnico-jurídicos utilizados por los vecinos de Sicardi ocuparon un lugar subordinado en su estrategia y estuvieron más dirigidos a legitimar su posición que a ganar el debate formal. Por otra parte en las conversaciones más directas que mantenía el grupo de vecinos más activos con los habitantes de la zona, que no fueron difundidas por la prensa, decían que se iba a “llenar de casillas el barrio y de carros la avenida 7, lo que iba a disminuir el valor inmobiliario de toda la zona”.

¹⁹⁷ El Día, La Plata, 20 de agosto de 2010.

¹⁹⁸ Ibidem.

¹⁹⁹ El Día, La Plata, 20 de agosto de 2010.

Frente al aumento de conflictividad en la escena pública motorizado por los vecinos de Sicardi, La Falcone que había cumplido los trámites administrativos de subdivisión ante el ejecutivo municipal y defendía su posición en el concejo deliberante también desarrolló acciones directas de demostración de fuerzas y se propuso como objetivo “no perder la calle”. Asimismo, la organización reforzó su posición con argumentos jurídicos manifestando que habían comprado las tierras legalmente con la intención de construir un barrio de viviendas de material y que el mismo no iba a impactar negativamente sobre la provisión de servicios urbanos de la zona, ya que contaban con un plan de urbanización realizado por profesionales de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires.²⁰⁰

La resistencia de los vecinos a la instalación del barrio era percibida por los referentes de la organización social como un acto de discriminación por su pertenencia social, que en algunos casos llegó a plantearse explícitamente. Además, tuvieron que justificar los orígenes de los fondos para comprar las tierras frente a ciertos planteos de los vecinos que pretendían deslegitimarlos a partir de indicarlos como receptores de subsidios estatales. El diario El Día reprodujo los cuestionamientos de algunos vecinos sobre el origen de los fondos y en la misma nota La Falcone manifestaba que los recursos eran “el resultado de campeonatos de fútbol y bailes” y que para la compra de la tierra habían aportado “un poco más de 2 mil dólares por familia y el resto nos lo financian”.²⁰¹

Por una modificación instrumentada en la ordenanza 10703, la cuestión de la rezonificación se terminó dirimiendo ante la dirección de Planeamiento del poder ejecutivo municipal a favor de La Falcone.²⁰² Ese cierre parcial agudizó las tensiones en la arena pública que tuvo como epicentro el enfrentamiento físico producido entre los integrantes de La Falcone y los vecinos de Sicardi cuando los primeros fueron a tomar posesión de los terrenos y se encontraron con un piquete que les impedía el ingreso al predio. Como consecuencia del enfrentamiento intervino la policía pero el conflicto no llegó a judicializarse.

En este nuevo escenario los funcionarios del ejecutivo municipal conformaron una instancia de negociación incluyendo a La Falcone y a funcionarios del gobierno de la provincia para buscar una solución política. En esa instancia el municipio tuvo un rol relativamente activo que consistió primero en la búsqueda de tierras y luego en la

²⁰⁰ El Día, La Plata, 25 de agosto de 2010.

²⁰¹ Ibidem.

²⁰² El Día, La Plata, 28 de agosto de 2010.

intermediación entre el propietario de los lotes del predio de Los Robles y La Falcone que se cristalizó con la firma de los tres convenios referidos en el apartado 5.2.2. Uno de los convenios fue entre La Falcone y el dueño de las tierras, por medio del cual este último le donó a una ONG los 102 terrenos para que, a su vez, la misma hiciera una donación a las familias. Mediante los otros dos convenios la municipalidad de La Plata se comprometió a rezonificar la tierra y realizar determinadas obras relacionadas con el acondicionamiento de los terrenos asignados a la organización territorial y en el resto del predio para que el dueño pudiera comercializar los lotes restantes.²⁰³

A partir de dichos convenios los referentes de La Falcone empezaron las obras para acondicionar los lotes y poder construir las viviendas. Las obras incluyeron la apertura de calles, el zanjeo, la nivelación de algunos terrenos, la instalación de la infraestructura de los servicios de redes (energía eléctrica, agua y disposición final de excretas). Para su realización combinaron el financiamiento estatal provenientes de diferentes programas de cooperativas que utilizan recursos del Estado nacional y que se instrumentan a través de los municipios (planes “Argentina Trabaja” y “Ellas Hacen”), y de otras cooperativas municipales para tareas de mantenimiento del barrio y el reciclado urbano, la construcción parcial de las obras por parte de las empresas prestatarias de servicios de infraestructura (energía eléctrica y agua), y la contratación de empresas privadas combinada con el aporte de su propia fuerza de trabajo para completar las tareas de acondicionamiento del suelo urbano. Una vez terminadas las obras pudieron iniciar el trámite de escrituración de los lotes individuales que en la mayoría de los casos no ha concluido, porque para abaratar los costos administrativos siguieron el procedimiento de “escrituración social” ante la Escribanía General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires cuya duración normal se estima en un plazo de 3 años.²⁰⁴ Sin embargo, las primeras escrituras firmadas en el año 2014 les permitieron acceder al programa de viviendas “mejor vivir”, y junto con el financiamiento de otros programas sociales empezaron a construir las primeras unidades de vivienda combinando trabajo no mercantilizado con contratación de cooperativas.

²⁰³ Por este tema el dueño inició una causa judicial contra la municipalidad porque no se respetaron los plazos acordados para los avances de las obras. Las obras en los terrenos de La Falcone tampoco fueron realizadas y el municipio solamente contribuyó con materiales para la construcción de las casillas.

²⁰⁴ Uno de los referentes de La Falcone nos comentó que hay escrituras que ya están listas pero que hay que esperar a que se sustancie un acto político en el cual se anuncia la firma de varias escrituras. Sobre ello dijo “hay que esperar que los políticos decidan cuando se sacan la foto”.

Con respecto a los 400 lotes que conservó el dueño, el trámite de escrituración demandó mucho menos tiempo, ya que fue realizado por escribanos particulares, y algunos ya están siendo comercializados. De hecho algunas manzanas fueron vendidas al grupo inmobiliario Randazzo, que casualmente es el propietario de las tierras del conflicto que analizamos en el próximo apartado, y a otra inmobiliaria muy conocida de la ciudad (Monguillot) que al ofertarlos en el mercado a los precios que reflejan la renta urbana han empezado a consolidar ese uso en toda la zona produciendo un movimiento ascendente de los precios del suelo. Esta situación ha generado algunos problemas entre los integrantes del nuevo barrio ya que frente a la valorización de los terrenos algunos son tentados a capturar esa sobreganancia y comenzar una nueva búsqueda en lugares más alejados donde el precio del suelo permanece más bajo.

Así vemos que el ejecutivo municipal tuvo un rol más activo que los otros dos conflictos analizados, aunque la mayor participación consistió en la intermediación que garantizó la donación de los terrenos y en la instrumentación de los programas de cooperativas financiados por el Estado nacional y algunos específicos del municipio como las cooperativas de mantenimiento, que permitieron financiar parcialmente la urbanización y la construcción de las viviendas. Su intervención en la producción directa de los *sportes materiales urbanos* a través de las obras prometidas en los convenios fue prácticamente nula. El Estado provincial no tuvo una participación destacada, ya que si bien intervino en la negociación política a través de la secretaría de gobierno no se comprometió a realizar ninguna de las obras, y solo contribuyó con una intervención *técnica* en el proceso de escrituración por medio de la Escribanía General de Gobierno. El Estado nacional intervino indirectamente a través del financiamiento que permitió organizar la compra colectiva de la fracción de tierra en Sicardi, cubrir parcialmente los gastos de las obras de acondicionamiento e infraestructura de los terrenos donados en la y luego con los programas mejor vivir y PRO.CRE.AR disminuir el costo de la construcción de las viviendas. En cuanto al conflicto concreto no tuvo participación directa. Ello no es una excepción sino que es un aspecto constante en los conflictos de este tipo que por las divisiones jurisdiccionales del Estado le corresponde intervenir normativamente a los niveles municipal y provincial. A su vez en la generalidad de los casos tampoco tiene implicancias o “costos políticos” para el nivel nacional en el sentido de que no afectan la imagen del gobierno porque no suele endilgársele ninguna responsabilidad en la resolución del mismo. Ello solo ocurre en algunos casos en que las tierras ocupadas

pertenecen a su jurisdicción territorial y en ejercicio del poder de policía interviene alguna de las fuerzas de seguridad del nivel federal²⁰⁵, o cuando por la magnitud del conflicto el caso es tomado por los medios de comunicación de alcance nacional y pasa a ocupar la agenda pública como sucedió con la *toma del indoamericano*. Pero salvo esas raras excepciones el nivel nacional del Estado se mantiene al margen de los conflictos urbanos. En cuanto a las características que adquirió este proceso de urbanización, es decir las formas de producción y consumo del espacio socio residencial que se articularon antes y después del conflicto, podemos decir que se inició como un proceso de desmercantilización social, en el cual la organización social asumió la coordinación de la compra colectiva a partir de recursos provenientes del ahorro familiar y en parte del financiamiento del Estado nacional, pero fueron las tareas de gestión (búsqueda de fracción de tierra indivisa, y el trámite de subdivisión) las que lograron disminuir en forma considerable el precio de los terrenos. En el segundo momento se reforzó el apoyo estatal a este proceso de desmercantilización social, tanto en la adquisición de los terrenos por medio de la intermediación de funcionarios del ejecutivo municipal y provincial que garantizaron el acceso no mercantil por la donación del titular de los lotes, como en el financiamiento parcial de las obras para el acondicionamiento del suelo y el apoyo para la autoconstrucción de sus redes domiciliarias (combinado con la producción de algunas obras por parte de las empresas prestatarias de los servicios), la contratación de empresas privadas para la finalización de las mismas y el aporte de fuerza de trabajo de los habitantes. Esta articulación entre financiamiento estatal, contratación de empresas privadas y fuerza de trabajo propia también se dio en la construcción de las viviendas.

IV.3.3. Crónica de un desalojo express, entre la ilegalidad policial y el fantasma represivo

En la toma de San Carlos (barrio Malvinas) el conflicto surge con la ocupación directa de las tierras y la reacción inmediata por parte de los dueños de la empresa propietaria de las mismas. El mismo día de producida la toma, esto es 25 de agosto de 2012, un empleado de la empresa denunció la usurpación de los terrenos, motivando la apertura de

²⁰⁵ Nos referimos a la competencia del poder ejecutivo nacional en lo que se refiere al control social del territorio a través de las agencias punitivas que componen las fuerzas de seguridad como la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina, la Policía Federal y la Policía de Seguridad Aeroportuaria, cuyas funciones y jurisdicciones están reguladas en la ley N° 18.711 y sus posteriores modificaciones. Esta competencia se relaciona con la regulación del ejercicio de los derechos por parte del poder administrativo estatal y ha suscitado profundos debates en el subcampo del derecho administrativo sobre en qué casos corresponde ejercerlo a los distintos niveles estatales, que exceden nuestro interés en esta tesis. No obstante corresponde aclarar que no aludimos a la competencia de la justicia federal que se rige por otros criterios y otras normas jurídicas.

una investigación penal. A diferencia del caso de Gorina, el primer intento de desalojo ocurrió a tan solo dos días de producida la toma y la particularidad fue que el mismo se sustanció por la policía bonaerense sin orden judicial. Como vimos en el punto 5.2.3 ese accionar fallido debido a la resistencia de los ocupantes, dio lugar al día siguiente a un nuevo intento de desalojo, que tampoco contaba con orden judicial, y que corrió la misma suerte que el primero. Es decir que si bien los titulares del predio ocupado iniciaron un camino judicial a través de la denuncia penal el conflicto se intentó dirimir a través de una respuesta policial que de acuerdo a las posiciones jurídicas dominantes puede interpretarse como una acción delictiva.

Las condiciones en que se desarrollaron los dos intentos de desalojo frustrados –de noche y sin orden judicial- evidencian, tal como advirtió un referente de la organización del Movimiento Justicia y Liberad (MJyL), el interés de agilizar los tiempos que demandan los trámites mínimos relacionados con el dictado y la comunicación de una orden judicial de desalojo. En la causa penal se hace referencia a dos momentos en que la policía fue al lugar de la toma, el primero para la constatación de la situación denunciada, y el segundo con idénticos fines pero se menciona que las personas de la toma “comenzaron a arrojar piedras, palos y botellas contra el personal policial”.²⁰⁶ Posiblemente esas referencias hayan buscado ocultar los intentos de desalojos sin las respectivas órdenes judiciales y registrar los hechos como acciones regulares de la investigación penal.

Sobre este tema, el diario El Día en una nota publicada el 28 de agosto reconocía el enfrentamiento pero presentaba los hechos diciendo que “no se habrían registrado heridos, pero sí daños materiales, ya que varios patrulleros terminaron abollados por los pedrazos que recibieron durante el choque que se acentuó en horas de la tarde”. Asimismo se encargaba de reforzar que no había sido un intento de desalojo indicando según fuentes policiales que “se trató de evitar la construcción de viviendas. No se hizo un desalojo porque no hay orden para tal procedimiento”.²⁰⁷ El mismo diario había hecho referencias al caso el mismo día en que se tomaron los terrenos y en la edición del día siguiente sostenía que la policía había evitado la consumación de la ocupación y que junto con los vecinos se mantenían en estado de alerta.²⁰⁸ La hipótesis más plausible aunque difícilmente demostrable es que el accionar policial fue motorizado por el grupo

²⁰⁶ Como no pudimos tomar vista del expediente y solo accedimos a la información cargada en el sistema informático no tenemos certeza de las fechas de las dos actas ni de otro tipo de información.

²⁰⁷ El Día, La Plata, 28 de agosto de 2012.

²⁰⁸ El Día, La Plata, 26 de agosto de 2012. Esta afirmación contradice lo que surge de la causa judicial que en todo momento indica que la ocupación se consumó el 25 de agosto.

inmobiliario propietario de las tierras ocupadas y legitimado por los funcionarios judiciales intervinientes en la causa que en ningún momento denunciaron esa forma de proceder. La cobertura del diario también aportó argumentos en esa dirección.²⁰⁹

Como en este caso no se trató de una ocupación consolidada –como sí ocurrió en Gorina- sino de una toma que solo tenía unos días, los dueños intentaron encuadrar el caso en la “zona gris” en que los propietarios o poseedores pueden impedir la ocupación o pedir la restitución inmediata de la posesión de las tierras amparados en ciertas normas legales que habilitan acciones más rápidas que no requieren transitar la instancia judicial. Decimos que se trata de una zona gris porque la norma jurídica establece que el poseedor de un bien inmueble puede intentar una *defensa extrajudicial* por sus propios medios –sin recurrir a la justicia- para mantener o recuperar la posesión o la tenencia mediante el empleo de una fuerza suficiente, solo en los casos en que los auxilios de la autoridad judicial o policial llegarían demasiado tarde²¹⁰. Las circunstancias en que se puede hacer uso de la defensa extrajudicial, “en los casos en que los auxilios de la autoridad judicial o policial llegarían demasiado tarde” y la manera en que debe llevarse adelante la misma “el afectado debe recobrarla sin intervalo de tiempo y sin exceder los límites de la propia defensa” están definidas con formulaciones no muy precisas y por tanto el *contenido normativo* es dotado de sentido por medio del acto de *interpretación* en la práctica concreta.

Además, cabe referir que los actores en juego -quienes ocupan el bien inmueble, quienes quieren recuperarlo y los agentes policiales que intervienen- y el contexto en el que se desarrolla la disputa por el sentido de esa norma, esto es en los márgenes del campo jurídico, hacen que la arbitrariedad siempre posible y presente en el acto de interpretación adquiera un grado mayor por no seguir las reglas y regularidades que guían a los expertos o profesionales del campo limitando el espacio de posibilidades o las interpretaciones posibles. Por lo que los casos en que se intenta recuperar la posesión de un terreno utilizando la fuerza propia, o con ayuda de familiares, vecinos e incluso con

²⁰⁹ Para ver el tratamiento completo que le dio el diario El Día a la toma de Malvinas recomendamos el informe del Colectivo de Investigación y Acción Jurídica (CIAJ) titulado, La construcción del relato en conflictos por el acceso al suelo urbano. Informe sobre el caso San Carlos, Diario El Día (2012).

²¹⁰ En esos casos el afectado debe recobrarla sin intervalo de tiempo y sin exceder los límites de la propia defensa (Art. 2240 del CCCN). Para el resto de los casos debe recurrir al ámbito judicial y plantear las *defensas posesorias*, ya sea para recuperar el bien inmueble en caso de que haya sido desposeído totalmente, o para mantener la posesión cuando la misma está siendo afectada (Art. 2238, 2241 y 2242 del CCCN).

apoyo policial, son muy variados y heterogéneos y establecen algún tipo de relación con el sentido de legalidad y legitimidad de dicha práctica.

Más allá de que la norma no incluye la posibilidad de utilizar el apoyo policial en la defensa extrajudicial, la asociación de dicha institución con la prevención de los delitos y el mantenimiento de la “seguridad” está tan arraigada en las representaciones sociales de distintos sectores y grupos sociales (Salanueva y González, 2011; Reiner, 2002; González, Montero y Sozzo, 2009), que hace que incluso cuando se tiene poca confianza en dicha institución por su vinculación con hechos de corrupción (Dammert y Malone, 2002) frente a alguna amenaza o vulneración de la propiedad en algunos casos se requiera su intervención como el modo legalmente adecuado de proceder. Ello no siempre sucede ya que es usual que muchas situaciones de violencia en los barrios populares no sean denunciadas a la policía ni a la justicia y que sean gestionadas de manera extra-institucional (Rodríguez Alzueta, 2011; Gubilei, 2013).²¹¹ Además el alcance o *contenido normativo* de esta situación definida como posibilidad de utilizar “sus propios medios para mantener o recuperar la posesión o la tenencia mediante el empleo de una fuerza suficiente” que se presume universal y generalizable depende del contexto urbano en el que está localizado el inmueble, la red de relaciones que puede activar el propietario, la vinculación con determinados actores sociales que a cambio de una contraprestación dineraria se dedican a sacar por la fuerza –privada- a las personas que ocuparon un predio de manera no mercantil y sin autorización del dueño, etc.

No obstante, esta digresión las características en que se desarrollaron los dos intentos de desalojo, resultaba poco verosímil hacer pasar el caso como una defensa extrajudicial, ya que difícilmente una persona sin contactos con el poder político, policial y judicial pueda activar ese tipo de operativo que incluyó a muchos agentes policiales movilizados en patrulleros y motocicletas y con la indumentaria necesaria para actuar en una situación de enfrentamiento potencial. Por otra parte, la ocupación había sido constatada en la primera acta mencionada, por lo que la segunda intervención policial fue posterior a la ocupación y quedaba en evidencia que tampoco se configuraba el otro requisito habilitante de la defensa extrajudicial de que no mediara intervalo de tiempo.

Una vez que el conflicto tomó mayor estado público a partir de la intervención de las organizaciones sociales de base territorial que denunciaron a través de comunicados y en

²¹¹ Nuestra referencia a las representaciones sociales sobre los policías y la institución policial es una cuestión netamente secundaria en nuestra tesis y se incluye solamente en este capítulo y por ello no se aborda con mayor profundidad.

los medios de comunicación las irregularidades del accionar policial se acercaron algunos funcionarios municipales -la Directora de Tierras- y del estado provincial aunque ninguno desempeñó un rol muy activo. En ese marco las Secretarías de Derechos Humanos del municipio y de la provincia presentaron escritos judiciales en la causa haciendo referencia a los hechos denunciados pero no asumieron mayor protagonismo. También, se denunció el accionar policial ante la Secretaría de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad provincial, pero los referentes de las organizaciones nunca fueron citados a declarar ni tampoco fueron notificados de ninguna resolución contra los agentes policiales responsables de los procedimientos.

La estrategia principal de las familias ocupantes y de las organizaciones sociales se centró en evitar el desalojo, para que con el paso del tiempo la toma se fuera consolidando y emergiera la posibilidad de encontrar una salida no punitiva. En ese marco consultaron con abogados de derechos humanos y funcionarios de distintos organismos estatales los pasos legales a seguir para frenar el desalojo. En ese plano defensivo se realizaron las denuncias administrativas, judiciales y en la esfera pública, mediante comunicados y notas en los medios de comunicación,²¹² contra el accionar policial ilegal. En un plano más ofensivo intentaron establecer una instancia de negociación política con representantes del poder ejecutivo municipal y del estado provincial para lograr una salida que incluyera una solución habitacional.

Para legitimar su posición manifestaban que su práctica se enmarcaba en el derecho a la vivienda, considerado por el discurso jurídico como un derecho humano de jerarquía constitucional, y que le correspondía al Estado garantizar su ejercicio a todos los habitantes cuando los mismos no pueden hacerlo por las vías mercantiles. Estos argumentos jurídicos se dirigen a transformar una necesidad social, como es el acceso a la vivienda, en un reclamo en clave de derechos para que el Estado de una respuesta no punitiva al conflicto. Si bien pueden estar orientados a conseguir una solución habitacional, independientemente de las posibilidades reales de conseguir el desarrollo de un plan de viviendas, o tierras en otra localización, el planteo es funcional a los fines de legitimar la ocupación y evitar o dilatar el desalojo.

²¹² Cabe decir que las voces de las familias de la toma y de los referentes de las organizaciones sociales fueron difundidas principalmente por medios de comunicación alternativos o de menor alcance (como la revista La Pulseada, los portales Indymedia y contacto político, la agencia de noticias R. Walsh, la revista Tierra para vivir). El diario El Día, que le dio una cobertura exhaustiva al conflicto publicando notas durante todos los días que duró la toma, registró en pocas oportunidades la posición de estos actores y cuando lo hizo les asignó un lugar subordinado.

En el desarrollo de esa estrategia articularon con diferentes organizaciones y actores estatales que tuvieron diferente receptividad a sus demandas. Una de ellas fue el CIAJ que colaboró principalmente con el asesoramiento jurídico. Si tomamos al Estado en un sentido amplio *-Estado ampliado-* podemos incluir entre los actores estatales más receptivos al Consejo Social de la UNLP, que articuló permanentemente con las organizaciones sociales y fue el primer organismo en presentar en la causa penal un pedido de solución habitacional. Asimismo un defensor oficial del fuero penal juvenil estuvo en diálogo permanente con las organizaciones preocupado por los efectos que podía tener un eventual desalojo sobre la situación de los niños de la toma. El resto de los actores estatales que apoyaron a las familias tuvo una participación menor y circunscripta a intervenciones puntuales.

En la otra posición, la empresa Inmuebles Plaza propietaria de los terrenos ante el fracaso de su primera estrategia de lograr el desalojo sin orden judicial, logró articular y movilizar un conjunto de actores de la sociedad civil que se presentaron como quienes se oponían a la toma. El colectivo que adquirió mayor visibilidad fue el de los “vecinos autoconvocados” o “asamblea de San Carlos”. En ese plano la intervención del diario El Día fue clave, ya que durante las dos semanas que duro la ocupación le dio mayor cobertura y difusión a las opiniones en contra de la toma, activando un discurso que calificaba a la ocupación como un delito de usurpación y responsabilizaba a los ocupantes de la comisión de delitos y de la alteración de la paz y la tranquilidad del barrio reforzando la estigmatización de las familias de la toma. Una vecina alertaba sobre los “saqueos” y “robos” y decía “Están a la madrugada a los tiros con la policía porque salen a robar (...) Es una inseguridad total.”²¹³ Otra mujer manifestaba “me robaron dos televisores, un reproductor de DVD, una notebook, el lavarropas y hasta la ropa que estaba en el tendedero (...) me saquearon” y la nota cerraba diciendo: “por este hecho, la mujer y los vecinos creen tener identificado a un grupo de personas que habita en un asentamiento que abarca a las manzanas de 148 a 149, entre 34 y 36”.²¹⁴

A través de esos testimonios de vecinos que no dan sus nombres “por temor a las represalias” el diario responsabiliza a las familias de la toma de las siguientes situaciones “suspensión de clases ante la violenta situación (29/08/2012); aumento de robos y cobro

²¹³ Se transcriben los dichos de una mujer que participó de la movilización de los vecinos de San Carlos registrada en un video difundido por el diario El Día. Diario el Día, La Plata, 4 de septiembre de 2012.

²¹⁴ Diario El Día, La Plata, 28 de agosto de 2012.

de peajes para circular por la zona (30/08/2012); vandalismo y saqueos permanentes (30/08/2012); barrio tomado, desmanes y amenazas, etc.” (CIAJ, 2012: 6-7).²¹⁵

Esa forma de presentar y construir el conflicto por el diario El Día, quizás fue uno de los principales desencadenantes de que los “vecinos de San Carlos” se movilizaran a la sede de los tribunales penales para pedir el desalojo, estructurando su discurso en torno al eje seguridad/inseguridad y reclamando una intervención del Estado que pusiera fin al conflicto en su condición de garante de la propiedad privada y del control sobre el territorial.

Así vemos que en este *segundo momento* del conflicto sus acciones apuntan a movilizar el andamiaje jurídico burocrático de la justicia penal para instrumentar el desalojo y a construir legitimidad sobre su posición que no se presenta únicamente como una acción dirigida a recuperar la posesión de sus terrenos sino que se publicita como una medida tendiente a evitar los hechos de inseguridad que afectan la paz del barrio. El interés económico-individual se transforma en un interés social-colectivo y frente a los argumentos jurídicos expuestos por los ocupantes y las organizaciones sociales relacionados con el derecho a la vivienda, oponían otros argumentos jurídicos relacionados con la protección de la propiedad privada y de la seguridad pública. En la dicotomía derecho a la vivienda-propiedad privada/seguridad subyacen concepciones jurídicas y políticas diferentes acerca de los alcances o *contenido normativo* de la propiedad y del Estado, en relación a cuáles son los temas que deben tener un tratamiento prioritario por parte del Estado y cómo debe intervenir en dichas cuestiones.

En esta estrategia desarrollada por el propietario de los lotes que combina intervenciones en el ámbito judicial y en la esfera pública sus principales aliados son el diario El Día y los actores de las agencias punitivas del estado provincial, es decir, los agentes de la policía bonaerense y los jueces y fiscales penales. La sede penal restringe los temas que pueden discutirse -incluso hacia el interior del campo jurídico- y tiene más efectos en la deslegitimación de la toma, ya que sus ocupantes son colocados en el terreno delictivo como posibles “usurpadores” en lugar de ser considerados como partes en un litigio en el cual se discute la propiedad de un inmueble si se instrumentara la vía civil, o como

²¹⁵ Entre el martes 4 y domingo 9 de septiembre el medio publicó todos los días en su tapa principal notas sobre el tema con los siguientes títulos: “Terrenos tomados: Reclamo que no cede” (martes 4), “San Carlos: perdimos el barrio” (miércoles 5), “Rige orden de desalojo para que los vecinos recuperen San Carlos” (jueves 6), “La Justicia da diez días de plazo para el desalojo de San Carlos” (viernes 7), “San Carlos: Un barrio con miedo” (sábado 8), “En medio de fallos opuestos, un barrio vive aterrorizados a 40 cuadras de plaza Moreno” (domingo 9). Indymedia, La Plata, 19 de septiembre de 2012.

portadores del derecho humano a la vivienda si se iniciara un recurso de amparo contra algún nivel del Estado. Las posibilidades para ampliar los debates y encontrar otras respuestas son mayores en la instancia o ámbito político, donde se puede incluir la solución habitacional a través de las diferentes formas de construcción de viviendas apoyadas por el Estado, como la promoción estatal directa, la desmercantilización estatal de la producción o del consumo, la ayuda estatal mediante diferentes programas a la desmercantilización social, entre otras.

Si bien los funcionarios del gobierno municipal organizaron algunas reuniones entre los vecinos ocupantes, las organizaciones sociales que apoyaban la toma, los representantes del grupo inmobiliario, donde las autoridades mencionaron la posibilidad de ofrecer unas tierras localizadas en la localidad de Melchor Romero, detrás del barrio “La Emilia”, lo cierto es que ese espacio fue muy débil y en ningún momento se presentó otra solución real al conflicto que no fuera el desalojo.

La Subsecretaria de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social del ámbito provincial intervino una vez que fue notificada de la resolución que ordenaba la restitución del inmueble al propietario y que previo a realizarse el desalojo se le diera intervención al poder ejecutivo provincial en razón de la ley 7165.²¹⁶ A raíz de esa notificación solicitó la suspensión del desalojo por 180 días. Frente a ese pedido el juez penal interviniente solamente le concedió un plazo de 10 días para que ofreciera una solución concreta para las familias afectadas, argumentando que la ocupación por sus características de masividad podría consolidarse con el paso del tiempo y producir “la alteración del ritmo de vida y las expectativas de tranquilidad y seguridad del vecindario”.²¹⁷

La propuesta de la dependencia provincial consistió en garantizar la reubicación transitoria en paradores de las familias que en caso de efectivizarse el desalojo quedarán en situación de calle. Una respuesta bastante insuficiente para resolver la problemática de acceso al suelo y la vivienda de las familias presentes en los terrenos ocupados. Como en el caso de Gorina, aquí también apareció el mismo juez del fuero contencioso administrativo dictando la suspensión del desalojo unas horas después de que fuera

²¹⁶ Conforme resolución judicial de fecha 30 de agosto de 2012 en la IPP 31585-12. La ley 7165 del año 1965 obliga a darle intervención al poder ejecutivo provincial en todos los juicios en que se ordene el desalojo de terrenos localizados en villas.

²¹⁷ Conforme resolución judicial de fecha 5 de septiembre de 2012 en la IPP mencionada .

ordenada dicha medida judicial,²¹⁸ esta vez por pedido de un defensor oficial del fuero de responsabilidad penal juvenil que adujo la posible vulneración de los derechos de los niños que estaban en la ocupación y que de producirse el desalojo quedarían en la calle, pero esa medida fue desestimada por la instancia superior y la orden de desalojo quedó firme. La suspensión de Arias fue registrada por el diario El Día con el siguiente título “Ahora se mete otro juez y frena el desalojo en San Carlos”.

Más allá de que la orden de desalojo contenía algunos recaudos en relación a su efectivización²¹⁹ la información recabada por las organizaciones sociales avizoraba un escenario complejo por la cantidad de agentes policiales dispuestos para la realización de la medida que tenía todas las características de una revancha y disciplinamiento por los dos intentos fallidos. En ese contexto adverso y con los antecedentes del desenlace represivo de Gorina, la organización con más presencia en la toma (MJyL) planificó el desarme de la misma. Finalmente, la causa judicial se archiva en octubre de 2012 por no haber podido identificar a los ocupantes para seguir la investigación del delito de usurpación.

IV.4. Recapitulando

En este capítulo analizamos la intervención estatal sobre tres conflictos relacionados con el acceso al suelo urbano y la vivienda en distintos lugares de la periferia platense. Pudimos observar que si bien los tres casos reconocen como una de sus principales determinaciones la conformación de un orden urbano general de naturaleza excluyente, que restringe el acceso a la tierra urbana y a la vivienda de los sectores de menores ingresos económicos, las particularidades de los contextos socio espaciales específicos en donde se desarrollaron los conflictos seleccionados fueron determinantes de las características que asumieron cada uno de ellos. Así, las inversiones inmobiliarias en torno a la construcción de barrios cerrados en el eje noroeste de la periferia platense

²¹⁸ Resolución de fecha 7 de septiembre de 2012 en la Causa 25615 - "DEFENSORIA OFICIAL JUVENIL N° 16 DE LA PLATA C/ MINISTERIO DE SEGURIDAD Y OTROS S/ MEDIDA AUTOSATISFACTIVA - SUSPENSIÓN DE DESALOJO".

²¹⁹ La resolución judicial de fecha 7 de septiembre de 2012 en la IPP 31585-12 dispuso una serie de cuestiones que debían tenerse en cuenta para realizar la medida judicial: debía intimarse genéricamente con 48 hs de anticipación a los ocupantes para que abandonen el predio bajo apercibimiento de llevar a cabo el desalojo indicando día y hora del mismo; que el desalojo debía realizarse en horario diurno y de acuerdo con la acordada 3397/08 de la SCPBA, y con el mayor cuidado posible sobre la integridad física y las pertenencias de los ocupantes, y evitar el uso de la fuerza pública salvo que fuera indispensable; comunicar día y hora del desalojo a la Subsecretaría de Políticas Sociales del MDS para que coordine la reubicación de las familias y se diera intervención al Servicios Zonal y Local de promoción y protección de los derechos de los niños de La Plata.

durante la década de los 90, produjeron una profunda reconfiguración de la localidad de Gorina, atrayendo a sectores medios altos que aceleraron el nuevo perfil de patrón residencial de casas quintas y viviendas suntuosas. Para el nuevo perfil residencial del barrio y sobre todo para los nuevos vecinos el asentamiento que tenía más de 20 años de antigüedad ocasionaba una molestia por la desvalorización inmobiliaria que generaba en los lotes lindantes más cercanos, motivando la presentación de una denuncia penal por el delito de usurpación que desencadenó la orden de desalojo del 30 de abril de 2010. En el segundo caso algunos efectos relacionados con la valorización inmobiliaria general como la respuesta punitiva a las tomas de tierra -el desalojo de Gorina como principal pero no único exponente- llevaron a que una organización de base territorial incursionara en una nueva modalidad de acceso a la tierra mediante la compra formal de una fracción indivisa de tierra en una zona de crecimiento de “sectores medios” combinando el ahorro familiar con el financiamiento estatal. Sin embargo la adquisición de tierras por las vías legales no bastó para conseguir la aceptación social de los vecinos residentes en la zona quienes se opusieron férreamente a la construcción de un barrio popular por los problemas en cuanto a la cobertura de servicios e infraestructura urbana que podía generar en la zona, pero principalmente por la posible -y temida- desvalorización inmobiliaria que podía ocasionar en los terrenos más cercanos la instalación de un barrio de viviendas sociales y de personas pertenecientes a las capas sociales más bajas. El tercero de los casos se trató de una ocupación directa de un terreno baldío situado en un barrio popular de sectores de bajos ingresos densamente poblado con condiciones de hacinamiento y grandes necesidades habitacionales. La resistencia inicial a la toma no fue motorizada por los vecinos sino por el propietario de los terrenos que es un grupo inmobiliario muy importante de la ciudad. Finalmente la toma terminó con un desalojo a los 15 días instrumentado de manera “pacífica”.

Pero junto a esta dimensión económica pudimos observar en el capítulo como se fueron reconfigurando los conflictos a medida que atravesaron por los diferentes ámbitos o espacios de deliberación que constituyen la dimensión política. Esto puede constatarse en los términos en que fue presentado y definido el conflicto en cada una de esas instancias asumiendo distintas formas de manifestación y sustanciación y en los argumentos contruidos por los diferentes actores para legitimar su posición. Pero no obstante las particularidades que asumieron los conflictos en cada esfera, en los tres casos vimos que el aspecto central que estuvo presente durante todo el ciclo o desarrollo de cada uno de

los conflictos tiene que ver con quiénes se apropiaban y en qué términos del espacio urbano disputado.

Como la vivienda forma parte de las exigencias objetivas de la reproducción social, las familias del asentamiento de Gorina y de la toma de Malvinas pertenecientes a sectores sociales que no logran satisfacer esa necesidad con sus ingresos económicos – provenientes mayormente de la venta de su fuerza de trabajo en condiciones formales o informales-, reclamaron que el Estado se hiciera cargo de su cobertura transformando esa reivindicación social en una demanda política. En Gorina esa instancia de negociación política fue más sólida y si bien no impidió el desalojo permitió que con posterioridad se construyera un barrio popular que combinó el trabajo de los beneficiarios con la intervención directa de diferentes organismos del Estado provincial y el financiamiento proveniente de programas del Estado Nacional. Por el contrario, en Malvinas sólo hubieron algunas reuniones con actores estatales de los poderes ejecutivos municipal y provincial pero no logró conformarse una mesa de negociación política y el conflicto se resolvió en la instancia judicial penal con el desalojo y sin solución habitacional. El caso de Sicardi fue diferente porque las familias representadas por la organización social La Falcone habían comprado formalmente las tierras a partir de un proceso de desmercantilización social y la intervención estatal fue requerida para mediar en un conflicto relacionado con la cercanía física de sectores sociales con ciertas distancias socio económicas y la desconfianza de los vecinos del barrio en quienes fueron percibidos como “no semejantes”. En esa mediación la gestión municipal tuvo un rol mucho más activo que en los otros dos casos, comprometiéndose a conseguir terrenos para una nueva localización del barrio y a realizar determinadas obras que fueron incumplidas casi en su totalidad. De esa manera logró desactivar el conflicto, que por las particularidades que tenía no podía resolverse como en los otros dos casos -con un rol pasivo- sin tener costos políticos.

Por último, uno de esos espacios de discusión que aparece con cierto peso es el ámbito del derecho o dimensión jurídica. En los tres casos vimos que los actores sociales que intervinieron en los conflictos urbanos utilizaron de modo diverso el derecho. En los dos casos en que el acceso al suelo fue realizado de forma no mercantil se activó la sede judicial penal. Así, en Gorina los propietarios de terrenos linderos al asentamiento priorizaron dicho ámbito con el objetivo de lograr el desalojo del barrio y la valorización de sus bienes inmuebles. En Malvinas, fue la empresa propietaria la que activó la instancia

penal aunque -posiblemente por sus contactos con el poder político y judicial local- quiso apurar los tiempos legales para conseguir un desalojo sin orden judicial. Pero en los dos casos la interposición de las denuncias por el delito de usurpación se realizaron con el objetivo de conseguir por un procedimiento más veloz que el previsto en la sede civil la expulsión de los ocupantes del predio. Este uso instrumental del derecho donde lo que se busca es recuperar el control del bien inmueble y no establecer si se configuró o no el delito de usurpación (que requiere la sustanciación de determinadas conductas definidas por el discurso jurídico como elementos objetivos y subjetivos del tipo penal) se deduce de: los escasos elementos de pruebas que se aportaron en las denuncias para demostrar la conducta delictiva y de que ambas causas se archivaron, luego de la efectivización de las órdenes de desalojo. Las familias del asentamiento y de la toma, y las organizaciones sociales que intervinieron en su apoyo desarrollaron principalmente una estrategia defensiva en el ámbito judicial penal tendiente a evitar o dilatar el desalojo y ganar tiempo para lograr en el ámbito político otro tipo de respuesta. Siguiendo a Azuela (2014), podemos decir que tanto los denunciados como los denunciantes utilizaron de modo instrumental los dispositivos jurídicos con independencia de los contenidos materiales de las normas en cuestión.

Pero otra forma de hacer valer el derecho consistió en la invocación por parte de los actores del conflicto de diferentes normas jurídicas en sus construcciones discursivas para reforzar la legitimidad de sus posiciones en la arena del espacio público. Aquí los destinatarios no eran los expertos o profesionales del campo jurídico sino el espacio amplio, heterogéneo y difuso que conforma la opinión pública -donde los medios de comunicación tienen un rol clave- para buscar apoyo a sus planteos y reclamos y construir un escenario en donde las relaciones de fuerzas sean favorables para negociar en mejores condiciones con sus contrincantes e intermediarios. En los casos de Gorina y Malvinas, las familias ocupantes apoyadas por las organizaciones sociales enmarcaron sus planteos en el derecho a la vivienda que debiera garantizar el Estado frente a la exclusión generada por la primacía de los mecanismos mercantiles de acceso a la vivienda. A través de esa posición discursiva los ocupantes buscaron legitimar su modo de proceder a partir de la denuncia de un incumplimiento previo por parte del Estado que por otra parte, desde el plano moral, consideran que consagra un orden urbano injusto. En la posición contraria la empresa propietaria de las tierras ocupadas en el barrio Malvinas enmarcó su reclamo en la violación del derecho de propiedad privada. En el

caso de Gorina, el propietario de las tierras –estado provincial- no se opuso al asentamiento sino que concedió un permiso provisorio a los residentes, pero fueron los propietarios de los terrenos linderos -denunciantes de la causa penal- quienes argumentaron el pedido de desalojo con fundamento en la afectación a su derecho de propiedad producida por la desvalorización inmobiliaria en sus lotes que ocasionaba el asentamiento. Algo similar a lo que ocurrió en Sicardi, donde frente a la imposibilidad de denunciar la violación de la propiedad privada se produjo un desplazamiento discursivo basado en argumentos de carácter urbano-ambiental.

Podríamos decir que en los tres casos la oposición explícita más fuerte a las modalidades de urbanización popular está conformada por un grupo de residentes que se presentan -y son presentados por el discurso mediático- como vecinos del lugar y reclaman un tratamiento prioritario a sus demandas. Los argumentos esgrimidos son variados e incluyen preocupaciones por la cobertura de servicios e infraestructura urbana en relación a los nuevos residentes como al barrio en general, el impacto de estos barrios sobre la salubridad pública que se adjudica a la falta de planificación en el desarrollo urbano, la comisión de delitos y los posibles hechos de inseguridad que generan este tipo de ocupaciones y sus residentes, y la desvalorización inmobiliaria de la zona.

Más allá de que las razones para oponerse a la ocupación sean variadas, todas intentan construir la legitimidad del reclamo en carácter de los vecinos establecidos del barrio, con arreglos diferentes en relación al tiempo y al derecho de propiedad. Es decir, los diferentes casos muestran que la construcción de la legitimidad fue heterogénea en relación a los efectos del tiempo y la propiedad. Por ejemplo, el caso de Gorina muestra que las familias del asentamiento tienen mayor antigüedad barrial que los vecinos denunciantes, por lo cual la estrategia de legitimación estuvo asentada en visiones absolutas del derecho de propiedad. Por el contrario, la experiencia de La Falcone evidencia que cuando el derecho de propiedad pretende ser ejercido por los sectores populares recién llegados a un barrio, esto no bastaría -como diría Oszlak (1991)- para merecer la ciudad.

En Gorina y Malvinas se utilizó el *clivaje* “*usurpadores*” / “*vecinos*” donde los primeros fueron definidos como ilegales e ilegítimos negándoseles la condición de vecinos. La definición de las ocupaciones como “*usurpaciones*” ubica a estos modos de producir el espacio habitable en la ilegalidad, y sus protagonistas son clasificados como delincuentes independientemente de que desde el plano legal no hayan cometido ningún delito. En

este aspecto los medios de comunicación desempeñaron un rol protagónico reforzando la estigmatización de los “usurpadores”. Como se vio en el tratamiento que le dio el diario El Día principalmente a la toma de Malvinas, pero que también puede identificarse en algunas notas sobre Gorina, las familias ocupantes fueron definidas como delincuentes que atentan contra la seguridad y tranquilidad del barrio y que constituyen un problema que hay que extirpar. Frente a este modo de presentar el problema la respuesta punitiva parecía ser la única resolución posible. Acordamos con el CIAJ en que la forma de presentar el conflicto social por el acceso a la tierra como si fuera una *guerra* entre *vecinos establecidos* y *usurpadores*, “sirve -como mínimo- como refuerzo discursivo acríptico que apuntala un sentido común discriminatorio, fortaleciendo y anclando el estigma en el imaginario social, al tiempo que suele ocultar, desautorizar y ahogar la voz de los actores desafiados y las razones sociales que anteceden las tomas de tierras (CIAJ, 2012: 4).

En este sentido, el clivaje utilizado funcionó como un dispositivo de demarcación para diferenciar a los grupos sociales y para actuar sobre ellos (Cravino, 2014). El caso de Sicardi, que por sus particularidades comentadas no pudo ser catalogado como usurpación, fue presentado a través de determinadas construcciones discursivas que clasificaron a “los militantes” de La Falcone como vecinos no legítimos, dado que su estatus de propietarios no sería fruto del trabajo sino de los subsidios y el asistencialismo estatal. Esta diferenciación –en tanto operación de clasificación- pone en discusión algo más que las razones particulares –económicas- que llevaron a algunas familias a ocupar lotes baldíos, o el perjuicio económico del propietario de las tierras ocupadas y la posible resolución que puede incluir o no erogaciones económicas de agencias estatales.

En otras palabras, consideramos que en este tipo de conflictos se pone en debate cuáles son las formas “correctas” de producción y apropiación del espacio que se relacionan con la manera de organizar la vida social –es decir con el orden social- y por eso decimos que lo político adquiere mayor centralidad. A través de esas posiciones discursivas el derecho es utilizado para construir un modo de significar a las diferentes formas de producción y consumo del espacio urbano clasificando a unas como correctas y a otras, particularmente las de la urbanización popular, como incorrectas e ilegítimas. Así es que las categorías jurídicas se utilizan como marcos cognitivos –e interpretativos- del mundo social y tienen efectos –difusos- sobre la legitimidad o no de las prácticas sociales definidas a partir de las mismas.

V. Reflexiones finales

En esta tesis nos propusimos comprender y explicar el proceso de conformación y orientación de la política urbana local. Con ese propósito hemos investigado algunos aspectos de la intervención estatal sobre la producción del espacio urbano en el partido de La Plata (2009-2015), desde un enfoque teórico metodológico que combina los aportes de distintas tradiciones -como la sociología urbana francesa y su reinterpretación a través de la economía política urbana latinoamericana, la teoría de la renta del suelo urbano, la concepción dinámica y relacional del Estado y la perspectiva socio jurídica crítica- con la finalidad de articular el plano estructural y el histórico-procesual en el análisis de la política urbana.

Desde este enfoque conceptual analizamos la intervención de diferentes unidades burocrático-administrativas del Estado, de los niveles nacional, provincial y municipal, en el proceso de urbanización de La Plata a partir de la construcción de tres dimensiones de análisis complementarias. La *dimensión económica* nos permitió identificar los aspectos estructurales de las acciones públicas sobre el espacio urbano, y, particularmente, la relación de ciertas decisiones con los procesos de apropiación de las rentas que se generan en la ciudad. La *dimensión política* nos habilitó a reconstruir los procesos sociales que se desarrollaron en torno a las cuestiones o problemas públicos seleccionados para la indagación empírica y analizar las estrategias de los diferentes actores sociales y su influencia sobre la orientación de las intervenciones estatales que buscaron dar un cierre parcial a dichos problemas. Por último, la *dimensión jurídica* nos permitió analizar cómo esas intervenciones estatales se objetivaron en diferentes textos jurídicos como ordenanzas, reglamentos y resoluciones administrativas, que modificaron el alcance del derecho de propiedad sobre algunos inmuebles urbanos -e indirectamente las relaciones sociales de propiedad-, y cuáles fueron sus efectos, junto a otros componentes del derecho, sobre las prácticas de los actores sociales intervinientes en los procesos analizados.

La articulación de estas dimensiones se puso en juego en el análisis de tres referentes empíricos, los cuales fueron seleccionados con el objeto de reconstruir a pesar del recorte cierta visión de conjunto de la política urbana platense. Dichas unidades de observación fueron: la última modificación del Código de Ordenamiento Urbano en el año 2010, el problema del acceso al suelo urbano a partir de la implementación del PRO.CRE.AR

visibilizado en el año 2013 y un conjunto de conflictos urbanos en torno al acceso a la tierra de los sectores de menores ingresos sucedidos entre los años 2010 y 2012.

Algunos aportes del enfoque teórico-metodológico

Entre las fortalezas de la estrategia teórico-metodológica propuesta, consideramos que la combinación de las tres dimensiones antes descritas permitió comprender los múltiples condicionamientos de las prácticas de los actores en los procesos analizados. Una de las principales ventajas del enfoque fue entender que en dichos procesos sociales estas dimensiones analíticas aparecen yuxtapuestas y su reconstrucción requiere identificar, tanto los elementos principales de cada una de ellas como las relaciones dialécticas que se desarrollan entre los mismos, aspecto que determina la jerarquía que adquiere cada una de las dimensiones. De esta manera, se intentó no atribuirle a priori mayor poder explicativo a alguna de las dimensiones seleccionadas, sino por el contrario, se buscó que ello se desprendiera de los resultados del análisis contemplando las múltiples relaciones emergentes.

Esta combinación del estudio de las prácticas y las estrategias de los actores con el análisis de carácter estructural e histórico de los procesos contribuyó a comprender en el caso del COU, que uno de los principales motivos por los cuales los actores inmobiliarios mostraron tanto interés y presionaron para que se reformara la ordenanza que regula la ocupación y usos del suelo y los indicadores constructivos, fue la pérdida de rentabilidad del sector a partir del estancamiento de la actividad en el 2008-2009 que venía en ascenso desde el año 2003. Aspecto que el sector inmobiliario busco revertir mediante los cambios normativos propuestos (vía elevación de los niveles de la construcción en altura, flexibilización de la protección del patrimonio histórico, flexibilización de las subdivisiones en la periferia, aumento del área urbana). Asimismo, pudimos observar que dichas propuestas encontraron espacio político para avanzar a partir del cambio de gestión del gobierno municipal que asumió a fines del año 2007, la cual dio lugar a la incorporación en la Subsecretaría de Planeamiento de un funcionario clave para defender los intereses inmobiliarios, finalmente materializados en la creación de la ordenanza 10.703. Con respecto a ello, los actores que se opusieron a la reforma no lograron impedir la sanción del nuevo COU y posteriormente intentaron impedir su aplicación en el terreno judicial y en la esfera pública con escasos resultados prácticos.

El enfoque propuesto, también nos permitió comprender el carácter contra-cíclico del PRO.CRE.AR como política macroeconómica y por qué el subsidio a la demanda resulta altamente contradictorio en presencia de un mercado de suelo desregulado como el de la provincia de Buenos Aires, que terminó generando procesos especulativos con movimiento ascendente de los precios de los terrenos vacantes. La escasez de suelo urbano en La Plata económicamente inducida dio lugar al reclamo y movilización de los beneficiarios de dicho programa y a la conformación del problema público de la falta de suelo urbano como cuestión que motivó la creación de la ordenanza 11.094. La forma específica en que se resolvió dicha cuestión habilitó diversos arreglos urbanísticos que generaron procesos de producción del espacio socio residencial con apropiación de rentas urbanas por parte de los propietarios de suelo rural y una transferencia de los costos de urbanización a los beneficiarios del programa.

Por último, mediante la estrategia metodológica propuesta, observamos que los conflictos urbanos analizados son un emergente de las tensiones estructurales entre las formas mercantiles y no mercantiles de producción habitacional y las dinámicas de apropiación del espacio protagonizadas por distintos sectores sociales. También, pudimos ver que durante su desarrollo, los conflictos adquieren especificidades relacionadas con la constitución política de los diferentes espacios de deliberación pública en los cuales fueron procesados. Es decir, sin perder de vista las características materiales del espacio urbano disputado, hemos visto que su representación y apropiación se juega en el ámbito público de la discusión política (en la calle, los medios, el concejo deliberante, los juzgados, etc.) donde el conflicto asume distintas formas de manifestación y sustanciación. En ese recorrido, en el cual los actores protagonistas demandan la intervención de distintas agencias y organismos estatales y donde generalmente la solución para unos implica la negación del reclamo de los otros, el derecho constituye una de las esferas transitadas inevitablemente, tanto en relación a los procedimientos judiciales, como en la utilización de argumentos jurídicos para legitimar las posiciones de los actores en pos de lograr una respuesta favorable a sus demandas.

Una aproximación a la orientación de la política urbana

A lo largo de la tesis intentamos responder la pregunta sobre ¿Qué vínculos existían en la conformación y en la orientación de la política urbana del partido de La Plata en el período 2009-2015, entre las estrategias de los actores que intervienen en las principales

cuestiones socialmente problematizadas, la heterogeneidad estructural de las formas de producción y las dinámicas de apropiación del espacio socio residencial? El tema de la conformación de la política urbana ha sido abordado exhaustivamente en los tres capítulos anteriores y en sus recapitulaciones hemos respondido esa parte de la pregunta, no obstante sólo se han esbozado algunas notas acerca de la orientación de la política urbana. Por ello a continuación nos abocamos a contestar la otra parte del interrogante.

En esta línea, consideramos que las cuestiones abordadas en los capítulos 2, 3 y 4 expresan y permiten ver las tensiones estructurales que surgen en los procesos de apropiación del espacio socio residencial en un contexto urbano donde existe una convivencia conflictiva de las formas de producción capitalistas, mercantiles simples, no mercantiles y/o desmercantilizadas. Así, los actores de la construcción e intermediación inmobiliaria que conducen los procesos de urbanización bajo la *promoción inmobiliaria capitalista*, en la búsqueda de aumentar sus niveles de rentabilidad, dieron una batalla para modificar la normativa urbana y orientarla en beneficio de sus intereses económicos. En mayores niveles de abstracción podemos interpretar esa intervención como una práctica dirigida a apropiarse de un mayor porcentaje del valor generado –y de las rentas– en los procesos de producción del espacio urbano construido, que para estos actores forma parte de su actividad como capitalistas.²²⁰ En ese proceso también participaron activamente las autoridades de los colegios profesionales ligados al sector inmobiliario-constructor quienes representan mayormente a agentes mercantiles simples que prestan sus servicios a cambio de contraprestaciones monetarias -u honorarios- para garantizar su reproducción social. Si bien estos actores no intervienen como capitalistas, la expansión de la forma de promoción inmobiliaria y de sus márgenes de rentabilidad, significa la posibilidad de vender en mejores condiciones sus servicios -o fuerza de trabajo-. Pero además junto con las modificaciones que afectan directamente a la promoción inmobiliaria como la elevación de los niveles de construcción en altura en algunas zonas del casco urbano y la flexibilización de la protección del patrimonio histórico, hubo otros cambios que beneficiaron también a la forma mercantil simple de *autoconstrucción por encargo*. En este sentido el aumento de la superficie urbana, la eliminación de la CUF y la menor protección del cinturón hortícola, incentivaron el desarrollo de loteos y emprendimientos inmobiliarios en donde participan los actores

²²⁰ Nos referimos a la producción como totalidad orgánica que comprende el ciclo económico capitalista de la producción, consumo, distribución e intercambio (Marx, [1857] 2008). Por ello quedan comprendidos los actores que participan con una lógica capitalista en los momentos de la producción o del intercambio.

relacionados con ambas formas de producción. Por tanto, si bien algunos de los cambios pueden significar un desplazamiento potencial de las actividades mercantiles simples por las propiamente capitalistas, como los relativos a la construcción en altura en zonas donde antes no estaba permitido, en términos generales las modificaciones profundizaron el proceso de mercantilización del espacio urbano beneficiando a los actores de ambas modalidades que intervienen en la producción de suelo y bienes urbanos movilizados por el *valor de cambio*. Además el nivel de organización de los agentes mercantiles simples, por las mismas condiciones en que desarrollan la actividad, es prácticamente inexistente, con lo que se vuelve muy difícil que puedan hacer valer una posición corporativa frente a los empresarios capitalistas del sector.

La oposición y resistencia a esos cambios estuvo encabezada por diferentes actores que mas allá de sus intereses específicos -como la protección del patrimonio histórico y del trazado fundacional, los problemas relativos a la infraestructura y servicios urbanos, la valorización y especulación inmobiliaria, etc.- compartían su consideración del espacio urbano como *valor de uso* apropiable en las diferentes aristas de la reproducción social. En algunos casos los planteos priorizaban el cuidado o protección del espacio público, enfatizando las potencialidades estéticas y funcionales de su trazado urbano y sus rasgos arquitectónicos que devienen del proyecto fundacional de La Plata como “ciudad planificada” y que constituyen aspectos de su identidad. Esas posiciones incorporaron en algunos casos la defensa del espacio urbano como espacio público frente a la lógica de los negocios inmobiliarios y de la privatización, es decir como ámbito o lugar específico para desarrollar las actividades propiamente urbanas (como por ejemplo: las recreativas, artísticas, culturales, etc.). Otras voces advirtieron que el aumento de los precios del suelo y de la vivienda como bienes de cambio generaría profundas restricciones en el acceso a los mismos por parte de los sectores de ingresos medios y bajos que ven agravadas sus condiciones de vida. Además, estos argumentos, se combinaban con la denuncia de la falta de previsión sobre las consecuencias en relación a la provisión de servicios públicos. Estos planteos enfatizaron principalmente los efectos negativos de la mercantilización sobre la apropiación privada del espacio socio residencial por parte de los sectores trabajadores para garantizar su reproducción social.

La imposición de los actores movilizados por la lógica de la ganancia en el debate del COU y la resolución parcial de esa cuestión a favor de sus intereses por medio de los cambios en la *edificabilidad normativa* –y en el alcance del derecho de propiedad-

vehiculizados por la ordenanza 10.703, junto con otros factores económicos dieron lugar a los procesos de reestructuración de rentas urbanas y *movimientos estructurales particulares* de los precios que se expresaron en la valorización del suelo urbano y los bienes inmuebles construidos en todo el partido. Cabe recordar el planteo de Jaramillo (2009) expuesto en el capítulo primero sección I.1.5.2 en cuanto a que en una formación social donde las relaciones sociales capitalistas son dominantes, la lógica capitalista y las relaciones de competencia hacen surgir rentas del suelo aún en los procesos de producción y consumo no mercantiles.

Si bien, en línea con este autor, los procesos de valorización inmobiliaria se encuentran también determinados por los *movimientos estructurales y coyunturales generales*, resulta importante señalar que la orientación política que adquirió la reforma del COU es subsidiaria de la génesis de la segunda cuestión socialmente problematizada, es decir el problema del suelo urbano en la implementación del PRO.CRE.AR. Como se vio en el capítulo 3, una política del gobierno nacional de financiamiento estatal a la construcción individual de la vivienda (vía construcción) y luego a la demanda de acceso directo a la tierra (vía terreno y construcción), aumentó aún más las expectativas de renta de los propietarios del suelo vacante y exacerbó el proceso de valorización inmobiliaria. Muchos de los propietarios de terrenos urbanos por medio de una práctica especulativa (en sus variantes de *protoespeculación* y *especulación pasiva* comentadas en la sección I.1.4.1) capturaron el sobreprecio pagado por los beneficiarios del crédito, que apurados por la posibilidad de obtener financiamiento para construir sus viviendas destinaron sus ahorros o ayuda financiera familiar para competir por el escaso suelo ofertado en el mercado a valores mucho más altos que los previstos por el programa. Una porción numerosa de beneficiarios que no disponían de ahorros suficientes o no estaban dispuestos a pagar ese sobreprecio reclamaron a distintos organismos estatales una respuesta frente a la falta de terrenos a un precio similar al monto financiable por el crédito. El proceso analizado en el capítulo 3 muestra como entra en tensión la dinámica de apropiación mercantil capitalista (profundizada en los últimos años y sustanciada en la reforma del COU) con la apropiación del espacio socio residencial como *bien de uso* por parte de una porción de los sectores medios, que en ciertos momentos históricos tuvieron mayor facilidad para acceder al espacio urbano mediante la forma que hemos definido como *ciudad del loteo mercantil individual con construcción por encargo*.

Así vemos que surge una diferencia con otros períodos en los cuales, como se vio en la sección III.1 del capítulo 3, el financiamiento estatal a la demanda de vivienda instrumentado a través de créditos subsidiados por el BHN, combinado con la amplia oferta de lotes urbanos baratos –con provisión deficitaria de infraestructura y servicios urbanos- disponibles en el mercado de suelo, permitió a los sectores medios construir sus viviendas en zonas periféricas de expansión urbana. La particularidad de estos años es que frente a la escasez de terrenos, producto entre otros factores de las exigencias urbanísticas del DL 8912 que encarecieron su producción, el financiamiento fue trasladado por operaciones especulativas de los propietarios de suelo a los precios de los terrenos que conformaban la limitada oferta. De modo que, una intervención estatal que junto a otros objetivos pretendía resolver el problema de la vivienda de sectores medios trabajadores que no logran a través de su salario acceder mercantilmente a ese bien urbano, terminó generando una transferencia de parte del excedente social a los propietarios de suelo vacante.

Esta tensión entre las distintas dinámicas de apropiación del espacio socio residencial de los beneficiarios-PRO.CRE.AR y los propietarios del suelo dio lugar a la conformación del colectivo Los Teros y al proceso que devino en la ordenanza 11.094 y su decreto reglamentario 76/14. Es decir que frente a los problemas que tuvo la intervención estatal del nivel nacional para lograr sus objetivos, que quisieron ser corregidos por parte del gobierno nacional mediante las líneas de lotes con servicio y desarrollos urbanísticos, en el partido de La Plata por las particularidades analizadas en el capítulo 2 los beneficiarios demandaron una solución a la gestión municipal. El tipo de respuesta que se dio a través de la ordenanza consistente en el cambio de zonificación de suelo rural a suelo urbano mantuvo la orientación de la intervención anterior, ya que si bien implicó una solución para los actores movilizados por la lógica del valor de uso realizó importantes concesiones a los propietarios de tierra rural que mediante el cambio normativo se apropiaron de la renta urbana emergente.²²¹ Además, la habilitación para uso residencial de estas tierras que se encuentran distantes de la trama urbana, generó grandes predios vacantes que de no modificarse la carga tributaria sobre el suelo ocioso serán retenidos por sus dueños profundizando los procesos especulativos y la valorización del suelo.

²²¹ El caso de los loteos vía 3 no implicaba generar suelo urbano sino regularizar la situación de quienes eran titulares de fracciones de tierra indivisa. Esta modalidad permitió que muchas personas de un perfil socioeconómico similar a los destinatarios del programa al lograr la subdivisión de las tierras pudieran inscribirse a los próximos sorteos y se transformaran en beneficiarios del crédito.

Por último como contracara del proceso de mercantilización del espacio socio residencial y valorización inmobiliaria los sectores de menores ingresos, excluidos históricamente del acceso mercantil y con dificultades para acceder a las distintas variantes de financiamiento estatal, en esta nueva coyuntura debieron hacer mayores esfuerzos económicos para resolver su necesidad mediante las formas no mercantiles de urbanización popular. Este escenario de mayores tensiones entre la dinámica de la apropiación mercantil simple y capitalista del espacio urbano y la apropiación no mercantil por parte de los sectores populares se expresó en el aumento de las villas y asentamientos -registrado por González (2014)- y en la emergencia de los conflictos en torno al uso del suelo analizados en el capítulo 4. Por un lado, como lo ejemplifica la toma de Malvinas, la persistencia de las restricciones que tienen los sectores de menores ingresos para acceder mercantilmente al espacio socio residencial genera densificación o mayores niveles de hacinamiento de los hogares en los asentamientos consolidados y la expansión ofensiva de las formas no mercantiles en la resolución del hábitat que en algunos casos genera conflictos con los propietarios de las tierras ocupadas. Por otro lado, el avance de la mercantilización sobre áreas de la ciudad ocupadas previamente por procesos de urbanización popular inversa, y la valorización de esas tierras, despierta el interés de los titulares dominiales que nunca ejercieron la posesión o la abandonaron hace muchos años y pretenden recuperarla para apropiarse de las nuevas rentas, o incluso como se vio en el conflicto de Gorina moviliza a los propietarios de los terrenos lindantes interesados en erradicar los asentamientos para que no obstruyan la valorización o renovación urbana de la periferia. Este último caso asociado a la transmutación de la renta de suelo históricamente asignado a los sectores populares, tiene estrecha relación con los procesos de “suburbanización de la elites” (Torres, 2001), “microfragmentación” (Pírez 2004) o “heterogeneidad de la exclusión” (Pírez 2006).

En este sentido, la expansión de la mercantilización produce en algunos casos una proximidad geográfica de sectores con grandes distancias socioeconómicas que en determinadas ocasiones, como sucedió en Sicardi, entran en conflicto. Así por ejemplo resulta interesante el caso de la organización de base territorial La Falcone, que mediante la combinación de financiamiento estatal y ahorro familiar -o *proceso de desmercantilización social con ayuda estatal*- habían comprado las tierras en el mercado siguiendo los procedimientos establecidos por las normas jurídicas vigentes. Paradójicamente, cuando comenzó este conflicto La Falcone estaba en una situación

similar a la de los condominios del PRO.CRE.AR, que pese a desarrollarse en tensión con la normativa urbanística no despertaron ninguna oposición de los vecinos de los respectivos emplazamientos ni tampoco fueron deslegitimados por los medios de comunicación. El caso de Sicardi, permite ver como el modo de habitar y la inserción territorial de las clases refuerza ciertas *representaciones del espacio* (Lefebvre, 2013) que “organizan la localización simbólica de los polos de la legalidad y la ilegalidad, lo seguro y lo inseguro, el orden y el desorden” (Segura, 2015:141) y cuando esas fronteras son atravesadas por determinados grupos sociales dichas prácticas son percibidas por algunos actores como transgresiones a la norma –en el sentido de lo normal, con una carga moral positiva asociada al modo “correcto” y legítimo de habitar-. El rótulo de “lo informal” pareciera estar reservado para las experiencias de urbanización desarrolladas por distintos grupos de las *clases populares* en tensión principalmente con los mecanismos legales -y mercantiles- de acceso a la propiedad privada abordadas en el capítulo 4. Esa misma inscripción de clase no considera una transgresión a las urbanizaciones cerradas incluso cuando un porcentaje importante son ofertadas y comercializadas sin tener la convalidación de las autoridades provinciales y por tanto sin haber cumplido el proceso de formalización (Grahl, 2008).²²²

También pudimos observar que el tipo de intervención estatal para resolver las tensiones entre las dinámicas de apropiación que se ponen en juego en los conflictos varía según la forma en la que se manifiestan los mismos. Cuando los procesos de urbanización no mercantil se transforman en *conflictos abiertos* entre los ocupantes y los propietarios de las tierras ocupadas o de terrenos linderos, como los casos de Gorina y Malvinas, el terreno judicial penal adquiere preponderancia por sobre otras instancias de negociación política y las agencias estatales del poder punitivo –principalmente el poder judicial penal y la policía, etc.- desempeñan un rol central. Las acciones de otras dependencias o áreas de los poderes ejecutivos provinciales y municipales relacionadas con el hábitat popular dependen en mayor medida de la visibilización del conflicto y de la capacidad organizativa de los ocupantes para conseguir su intervención y una salida no punitiva. La singularidad del caso de Sicardi vedó la sede penal y exigió mayor protagonismo de las dependencias

²²² En un estudio realizado a mediados de la década del 2000 se indica que en cuanto al grado de formalización de las urbanizaciones especiales, sobre el total de 330 emprendimientos que ofrece el mercado inmobiliario para la zona norte del AMBA, sólo el 27% se encuentra convalidado y registrado en el ámbito de la autoridad de aplicación de las normas de ordenamiento urbano y territorial de la Provincia. Y del total de 43 emprendimientos que ofrece el mercado inmobiliario para la zona sur del AMBA, sólo el 25,5% cumple con dicha condición legal (Grahl, 2008).

estatales de la “política social” y fundamentalmente del gobierno municipal que tuvo que intervenir activamente para desactivar el conflicto.

A su vez, los conflictos dejan ver los límites de las acciones estatales para resolver los problemas urbanos y ambientales de las formas no mercantiles de urbanización popular, en términos de políticas de integración urbana²²³ o de políticas alternativas preventivas para evitar su crecimiento. Por tanto, la intervención estatal sobre la urbanización popular que no deviene en un conflicto activo se centra principalmente en medidas curativas o *ex post* como las políticas de regularización dominial (Relli, 2014) –que incluyen la ley 24.374 conocida como ley Pierri, el Programa Arraigo, las expropiaciones (Oyhandy y Duarte, 2008), etc.–, en lugar de medidas *ex ante* que priorizan la dimensión urbana ambiental contemplando el mejoramiento de los estándares urbanísticos sociales. Estas últimas dependen de distintos programas financiados con recursos del Estado nacional –como se vio en el caso de Sicardi– que por la forma de instrumentación y por las restricciones presupuestarias no logran consolidar situaciones universales de acceso a la ciudad (Catenazzi, 2011; Pérez, 2014).

Esta interpretación de cómo se articularon conflictivamente en el período 2009-2015 las formas de producción mercantiles y no mercantiles (promoción inmobiliaria capitalista, loteo mercantil individual con construcción por encargo y urbanización popular), permitió visualizar las tensiones propias de las ciudades latinoamericanas en la apropiación del espacio socio residencial. Frente a ellas, las formas de intervención estatal analizadas, que emergieron como respuesta a las cuestiones socialmente problematizadas, implicaron una articulación de concesiones socialmente heterogéneas (punitivas-paliativas, regresivas-progresivas, inclusivas-excluyentes) pero fuertemente determinadas por las relaciones de poder de los actores que las traccionaron en las cuales mayormente se imponen quienes detentan el poder social, económico y político de la formación social. Esto nos permite responder provisoriamente el interrogante principal que guió el desarrollo de esta tesis, afirmando que la política urbana local en el período estudiado se orientó a reproducir la mercantilización del espacio urbano y a favorecer las dinámicas de apropiación mercantiles capitalistas, sin alterar las relaciones de hegemonía del orden urbano vigente.

²²³ En La Plata se registraron 138 villas y asentamientos precarios con problemas dominiales en el estudio de González (2011), mientras que solo 54 barrios se asentaron en los registros administrativos de la Subsecretaría Social de Tierra, Urbanismo y Vivienda (2013) de la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo menos del 25% ha iniciado un proceso de regularización urbana dominial, en su mayoría a través de leyes de expropiación, con los consecuentes plazos que ello implica por restricciones presupuestarias.

Futuras líneas de investigación

En nuestro proceso de investigación observamos que en el campo de los estudios urbanos son pocos y con distintos niveles de profundidad los trabajos que han abordado la relación entre política urbana y derecho desde una perspectiva sociológica (Azuela y Duhau, 1987; Azuela, 1989, 2009 y 2014; Duhau, 1998; Duhau y Giglia, 2004; Melé, 2006; Grahl, 2008; Duarte y Oyhandy, 2013; Canestraro, 2013). En esta tesis pudimos advertir que la indagación de la dimensión jurídica fue necesaria para comprender aspectos importantes de los procesos sociales en torno a la creación e instrumentación de la política urbana. Por lo tanto, consideramos que lo jurídico constituye un campo fértil para su profundización en próximos abordajes de los estudios urbanos.

De los resultados de esta tesis se desprende una línea de investigación a futuro vinculada a indagar los efectos sociales de la juridificación de los conflictos urbanos. Dentro de esta línea proponemos avanzar en dos ejes complementarios. Por un lado en el análisis de la redefinición de los conflictos que se produce cuando estos ingresan al ámbito judicial y son delimitados mediante categorías jurídicas que estructuran un marco de interpretación y resolución específico. Como se identificó en el capítulo cuarto, las ocupaciones de tierra no mercantiles que constituyen una de las formas de la urbanización popular, a partir de su judicialización pasaron a ser definidas como delitos de usurpación. En este ámbito, en donde se produce una apropiación y expropiación de los conflictos que restringe y determina los marcos de acción posibles regidos por un alto grado de formalización de los procedimientos, los expertos (jueces, fiscales, defensores y abogados) tienen un mayor control sobre los términos y las reglas bajo las cuales se desarrollan las disputas (Bourdieu, 2000).

Por otro lado, proponemos profundizar en el estudio de los efectos que tienen esas disputas y decisiones judiciales en el desarrollo y resolución del conflicto social. Como vimos en los casos analizados los distintos actores hicieron valer positiva o negativamente las acciones y decisiones judiciales en las distintas esferas (institucional, política, pública, etc.) en donde se dirime el conflicto. A modo de ejemplo podemos decir que en el conflicto analizado en el punto IV.2.1, los referentes de la CTA en las reuniones con los funcionarios del gobierno provincial exigían acelerar la resolución del conflicto en la instancia política por medio de un plan habitacional frente a las acciones de los jueces y fiscales intervinientes en la causa penal contrarias a sus intereses (como por ejemplo: la

no autorización para tomar vista del expediente, el desistimiento reiterado de las presentaciones de sus abogados, la situación de vecindad entre jueces y denunciados, etc.). Por otra parte los denunciados (vecinos del barrio las Colinas del Sol y del Grand Bell) y los funcionarios judiciales del fuero penal insistían en que el conflicto tenía que resolverse en el ámbito penal, donde se estaba investigando la comisión de un delito de usurpación, y que el poder ejecutivo no debía inmiscuirse.

Finalmente, recomendamos profundizar el rol de los medios de comunicación en la construcción de los conflictos urbanos a través de la configuración de las representaciones de los modos –legítimos e ilegítimos- de habitar. En los casos analizados en nuestras unidades de observación pudimos identificar cómo el discurso mediático utiliza categorías jurídicas para presentar y definir los hechos, y reforzar la legitimidad de ciertas prácticas y posiciones de unos actores en detrimento de otros. Nos referimos al tratamiento que suele dar el diario El Día a los conflictos en torno al suelo urbano. Por ejemplo, en la toma de Malvinas dicho periódico en diferentes notas se refería a las familias de la ocupación como “usurpadores”, responsables de ciertas conductas delictivas, generadores de inseguridad y caos social, etc.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramo, P. (2009). La producción de las ciudades Latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana (1ra ed.). Quito: OLACCHI.
- Abramovich, V., Bovino, A. y Courtis, Ch. (comp.) (2007) La aplicación de los Tratados sobre Derechos Humanos en el ámbito local. Buenos Aires: Ed. Del Puerto.
- Adamovsky, E. (2012). Historia de las clases populares en la Argentina. Desde 1880 hasta 2003 -2º ed.- Buenos Aires: Sudamericana.
- Adamovsky, E. (2015). Historia de la clase media argentina. Apogeo y decadencia de una ilusión, 1919-2003. -1º ed.- Buenos Aires: Booket.
- Aglietta, M. (1976). Regulación y crisis del capitalismo, la experiencia de los Estados Unidos. Madrid: Siglo XXI Editores SA.
- Villanueva, L. F. A. (2006). Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económica.
- Arce, E. (2011). 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.
- Armus, D. y Bohoslavsky, E. (2015) Vivienda popular y asociacionismo en la conformación del Gran Buenos Aires. En G. Kessler (comp.) Historia de la provincia de Buenos Aires: El Gran Buenos Aires, (pp.493-520). Gonnet: UNIPE: editorial universitaria.
- Azpiazu, D., Catenazzi, A., y Forcinito, K. (2004). Recursos públicos, negocios privados: agua potable y saneamiento ambiental en el Área Metropolitana de Buenos Aires. (19). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Azuela de la Cueva, A. (1989). La ciudad, la propiedad privada y el derecho. El Colegio de México, México.
- Azuela, A. y Duhau, E. (1987). De la economía política de la urbanización a la sociología de las políticas urbanas, Sociológica, 2 (4), 1-25.
- Azuela, A., & Mussetta, P. (2009). Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México. Revista de Ciencias Sociales, 1(16), 191-215.
- Azuela, A. y Cancino, M. A. (2014) Jueces y conflictos urbanos en América Latina. México: editorial Ink.
- 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 2000. Tesis de doctorado inédita. Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

Baer, L. (2012). Mercados de suelo y producción de vivienda en buenos aires y su área metropolitana. Tendencias recientes de desarrollo urbano y acceso a la ciudad. Revista Iberoamericana de Urbanismo, (8), disponible en http://www.riurb.com/n8/08_03_Baer.pdf, consultado el 29/10/12.

Barakdjian, G. y Losano, G. (2012). Mercado inmobiliario y código de planeamiento urbano. Efectos en la ciudad de La Plata, Argentina. Mundo Urbano, (39).

Barreto, M.A. (2012) "Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007)". Revista Cuadernos de Vivienda y Urbanismo. Santiago de Chile.

Benévolo, L. (1974) *Historia de la arquitectura moderna*. Barcelona: Gustavo Gili.

Bonafina, J.G. (2014) *Una sociedad en la bruma de la ciudad fantasma: La Plata 1880-1914*. -1a ed. -. La Plata: el autor.

Bonduki, N. (2011). *Origens da habitacao social no Brasil*. Sao Paulo: Estacao Liberdade.

Bourdieu, P. (1999) Efecto de lugar. En P. Bourdieu, *La Miseria del Mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Bourdieu, P. (2000) Elementos para una sociología del campo jurídico. En P. Bourdieu, y G. Teubner, *La fuerza del derecho*. Bogotá: Siglo del hombre.

Bourdieu, P. (2002). Una ciencia que incomoda en *Sociología y cultura* (pp. 79-94). Mexico: Grijalbo.

Bourdieu, P. (2010) *Las estructuras sociales de la economía*. - 1a ed. 4a reimp. - Buenos Aires: Manantial

Bourdieu, P., Chamboredon, J. C., y Passeron, J. C. (2011) -1ª ed. 1ª reimp.- *El oficio de Sociólogo. Presupuestos epistemológicos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Bourdieu, P. (2012). *Bosquejos de una teoría de la práctica* -1a ed.-. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Bourdieu, P. (2014). *Sobre el estado: cursos en el Collège de France (1989-1992)*. Anagrama.

Boyer, R. S. (1978). Optimal foreign exchange market intervention. *The Journal of Political Economy*, 1045-1055.

Brugué, Q., Gomà, R. y Subirats, J. (2002) *Gobierno y territorio: Del estado a las redes*. En J. Subirats (coord.) *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Brunstein, F. et al (1988) Crisis y servicios públicos: agua y saneamiento en la región metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales

Calderón J. (1999) Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina; Lincoln Institute Research Report, Lincoln Institute of Land Policy.

Camagni (2005) Economía urbana. Antoni Bosh Editor.

Canestraro, M.L. (2013) Ilegales, irregulares, informales...? Aportes para un debate sobre el acceso al suelo. Nómadas. Núm. Especial: América Latina

Cardoso, A. (2003) Irregularidade urbanística: questionando algunas hipótesis; Cadernos Metrópole, número 10, 9-25.

Carman, M. (2006) Las trampas de la cultura. Los “intrusos” y los nuevos usos del barrio de Gardel. Buenos Aires: Editorial Espacios del Saber.

Casellas, A. (2005) Aproximaciones teóricas para el análisis de la transformación urbana. Urban regime analysis en el contexto europeo. Documents d'Anàlisi Geogràfica (46).

Castells, M. (1973). Imperialismo y urbanización en América Latina (Vol. 12). Editorial Gustavo Gili.

Castells, M. (1974) La cuestión urbana. México: Siglo XXI Editores.

Castro, M. & Riofrío, G. (1997). “La regularización de las barriadas: el caso de Villa El Salvador (Perú)”. En A. Azuela & F. Tomas (Coords.), El acceso de los pobres al suelo urbano (pp. 45-88). México: CEMC-UNAM.

Catenazzi, A., Quintar, A., Cravino, M., Da Representao, N., y Novick, A. (2009). El retorno de lo político a la cuestión urbana. Buenos Aires: Prometeo.

Catenazzi, A. (2011). La planificación urbana en cuestión. Voces del Plan Fénix, (7).

Cefai, D. (2014). Investigar los problemas públicos: con y más allá de Joseph Gusfield, en J. Gusfield, La cultura de los problemas públicos, Siglo XXI, Bs. As.

CELS (2012) *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2012*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.

Clichevsky, N. (1975). El mercado de tierras en el área de la expansión de Buenos Aires y su incidencia en los sectores populares, período 1943-1973. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales-Instituto Torcuato Di Tella.

Clichevsky, N. (1990). Política urbana y sector inmobiliario. En N. Clichesky, M. F. Prévot Schapira y G. Schneier, Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires. El caso del Municipio de Moreno, Cuadernos del CEUR, 29. Buenos Aires: CEUR – CREDAL.

Clichevsky, N. (2003). Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, 75.

Clichevsky, N. (2007) Informalidad urbana: Abordajes teórico-metodológicos y políticas estatales. Algunas reflexiones sobre sus interrelaciones. En M.C. Cravino (comp.) Repensando la ciudad informal en América Latina -1ª ed. – (2012). Los Polvorines: UNGS.

Clichevsky, N. (2012). Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires Metropolitano. Apuntes para la reflexión. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (8), disponible en

http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/13034/08_04_Clichevsky.pdf?sequence=1, consultado el 28/10/12.

Connolly, P. (2013). “La ciudad y el hábitat popular: paradigma latinoamericano”. En B. Ramírez & E. Pradilla (Comp.) Teoría sobre la ciudad en América Latina (pp.505-562), Vol. II. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Coraggio, J. L. (1997). “Perspectivas del desarrollo regional en América Latina”. Mimeo. Conferencia inaugural III Seminario Internacional “Estado, región y sociedad emergente”. Recife.

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

Corte, J. P. y Lazzaro, L. (2014) Construcción simbólica de la criminalización de las tomas de terrenos. Caso Gorina, La Plata. Tesina de licenciatura en Comunicación Social, inédita. FPYCS, UNLP.

Cravino, M. C., Fernández Wagner, R. y Varela, O. (2002). Notas sobre la política habitacional en el AMBA en los años ´90. Buenos Aires: Instituto del Conurbano, UNGS.

Cravino, M. C. (coord.) (2006). Las villas de la ciudad: mercado e informalidad urbana. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cravino, M. C., Del Río, J. P., y Duarte, J.I. (2008). Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años. Encuentro de la Red ULACAV (XIV, 2008, Buenos Aires, Argentina). Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Buenos Aires.

Cravino, M.C. (2009) Debates sobre los asentamientos informales en América Latina. En Repensando la ciudad informal en América Latina -1ª ed. – (2012). Los Polvorines: UNGS.

- Cravino, M.C., Palombi, A.M. y Quintar, A. (2014) Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. Lo que dejó la toma del Parque Indoamericano. En M. C. Cravino (comp) *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos: la ocupación del Parque Indoamericano* -1ª ed.- Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravino, M.C. (coord.) (2015) Detrás de los conflictos. Estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires. (en prensa)
- Cuenya, B. (2004). Grandes proyectos y teorías sobre la nueva política urbana en la era de la globalización. Reflexiones a partir de la experiencia de la ciudad de Buenos Aires. En B. Cuenya, C. Fidel y H. Herzer, *Fragmentos Sociales. Problemas urbanos de la Argentina* (pp.89-110), Buenos Aires: Siglo veintiuno editores Argentina.
- Curtit, G. (2003) Ciudad, gestión local y nuevos desafíos ambientales. Reflexiones en torno a las políticas neoliberales y sus efectos sobre nuestros territorios. Buenos Aires: Espacio.
- Dammert, L., y Malone, M. F. T. (2002). Inseguridad y temor en la Argentina: el impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen. *Desarrollo Económico*, 42, (166), 285-301.
- Del Río, J.P. (2011) El lugar de la vivienda social en la ciudad. Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes. Tesis de doctorado inédita. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. UNLP.
- Del Río, J. P. y Duarte, J. I. (2012) La gestión del suelo y la distribución de la ciudad. Una articulación compleja para la política habitacional en el conurbano. En M.C. Cravino (org) *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)* (pp.15-48). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento-CICCUS.
- Del Río, J.P. y Relli, M. (2013) Concentración de la oferta inmobiliaria y nuevos agentes en el Gran La Plata. Ponencia presentada en el IV Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas y XI Jornadas Cuyanas de Geografía. Mendoza, 23, 24, 25 y 26 de octubre de 2013, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.
- Del Río, J. P., Langard, F. y Arturi, D. (2014). La impronta del mercado inmobiliario en el período neodesarrollista. *Realidad económica*, (283), 77-101.
- Del Río, J.P., Langard, F. y Relli, M. (2014) “Mercado inmobiliario y acceso a la ciudad: ¿Por qué no bajan los precios como anunció el sector inmobiliario-constructor platense?”.

Terceras Jornadas Nacionales de Investigación y Docencia en Geografía Argentina. UNCentro. Tandil.

Del Río, J. P. (2014). Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano. *Geograficando*, 2014, 10 (2).

Del Río, J.P. (2015) "El problema del suelo y los arreglos urbanísticos en la implementación del Pro.Cre.Ar en el partido de La Plata". Primer Congreso de Geografía Urbana. UNLuján. San Miguel.

Del Río, J.P., González, P., Mateucci, L., Politis, A. y Relli, M. (2015) "¿Cómo construir precios promedio de terrenos a nivel intraurbano? Estrategias para sortear obstáculos metodológicos en el análisis del mercado de suelo en La Plata" XVII Jornadas de Geografía FaHCE-UNLP. La Plata

Díaz Orueta, F. (2010) Regímenes urbanos y movimiento ciudadano en Valencia. Cuaderno urbano 9 (9).

Duhau, E. (1998). Habitat popular y política urbana. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco.

Duhau, E., y Giglia, Á. (2004). Conflictos por el espacio y orden urbano. Estudios demográficos y urbanos, 257-288.

Duarte, J.I. y Oyhandy, A. (2013). Políticas urbanas y expropiación en Argentina. Los casos de la ciudad y la provincia de Buenos Aires (1976-2007). En A. Azuela (coord.) Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas. México: UNAM.

Engels, F. (1873) Contribuciones al problema de la vivienda. Disponible en www.marxists.org/espanol/me/1870s/vivienda/index.htm, consultado el 12-05-13.

Esping-Andersen, G. (1993). Los tres mundos del Estado del Bienestar. Valencia: Edicions Alfons El Magnànim-Generalitat Valenciana-Diputació Provincial de València.

Féiz, M. y López, E. (2012). Proyecto neodesarrollista en la Argentina. ¿Modelo nacional-popular o nueva etapa en el desarrollo capitalista? Buenos Aires: Herramienta, El Colectivo.

Ferreira Magalhães, P.C.J. (2015) processos e problemas na urbanização da América latina: teoria e história. Ponencia presentada en II Seminario Internacional sobre Teoría Urbana, 18-20 de febrero de 2015, Universidad Nacional de Colombia (sede Medellín)

Fitzpatrick, Peter [2008] (2011) El derecho como resistencia: modernismo, legalismo e imperialismo, Bogotá: Siglo del hombre editores. Universidad libre.

Frediani, J. (2010) 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.

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

Fucito, F. (2003) Sociología del derecho. El orden jurídico y sus condicionantes sociales - 2da ed.-. Buenos Aires: Editorial Universidad.

Garay, A. (2004). Revisión crítica de los planes estratégicos desarrollados en Argentina durante la década de los noventa. 297-316.

González, P. (2011). La urbanización popular en el Gran La Plata. Una aproximación a su magnitud y crecimiento en la década del 2000. Ponencia publicada en las Actas del Primer Congreso Latinoamericano de Estudios urbanos. Buenos Aires: PUEC-IIS-UNAM / ICO-UNGS / Revista Mundo Urbano.

González, P. (2014). La urbanización informal en el Gran La Plata. Un análisis de sus rasgos estructurales en el contexto posneoliberal (2003-2011). Ponencia publicada en las Actas del X Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales. Córdoba: AUGM

González, P. y Relli, M (2016) Irregularidad del hábitat popular urbano y medidas de regularización en el Gran La Plata en el contexto de la post convertibilidad: remedios vencidos para un problema de renovada vigencia. (en prensa)

González, G., Montero, A. y Sozzo, M. (2009). ¿Reformar la policía? Representaciones y opiniones de los policías en la Provincia de Santa Fe. En E. Bohoslavsky, L. Caimari, y C. Schettini (org.) La policía en perspectiva histórica. Argentina y Brasil (del siglo XIX a la actualidad), Buenos Aires: CD-Rom.

Gramsci, A. (1981). Escritos políticos (1917-1936). Cuadernos de Pasado y Presente N° 54.

Grignon, C. y Passeron, J.C. (1989) "Dominocentrismo y dominomorfismo". En Lo culto y lo popular. Miserabilismo y populismo en sociología y en literatura (pp. 95-124). Buenos Aires: Nueva Visión.

Gubilei, E.S. (2013) "La inseguridad está en todas partes, pero acá la tenemos al lado". Sociabilidad barrial, delitos y violencias. X Jornadas de Sociología. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Disponible en <http://cdsa.aacademica.org/000-038/537>, consultado el 4-07-2015.

Guevara, T.A. (2015) ¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires, 1996-2011. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Gusfield, J. (2014). La cultura de los problemas públicos, Siglo XXI, Bs. As.

Hardoy, J. y Sattertwate, D. (1987) La ciudad legal y la ciudad ilegal. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.

Hardoy, A., y Schusterman, R. (1999). Las privatizaciones de los servicios de agua potable y saneamiento y los pobres urbanos. Medio ambiente y urbanización, 15 (54).

Harvey, D. (1979). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI.

Harvey, D. (1989) From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71 B (1), 3-17.

Harvey, D. (2007). Breve historia del neoliberalismo. Madrid: Ediciones AKAL.

Isuani, F. (2010). Política pública y gestión del agua: Aportes para un debate necesario. En Política pública y gestión del agua: aportes para un debate necesario. Buenos Aires: Prometeo.

Jaramillo, S. (1981). Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá. Bogotá: CEDE-Uniandes.

Jaramillo, S. (1988). "Crisis de los medios de consumo colectivo urbano y capitalismo periférico". En L.M. Cuervo, S. Jaramillo, J.I. González & F. Rojas (editores). Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa (pp. 15-37). Bogotá: CINEP.

Jaramillo, S. (2008). Reflexiones sobre la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Territorios* (18-19), 11-53.

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

Jaramillo, S. (2012a) Urbanización informal: diagnósticos y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales. En C. E. Salazar (coord.), Irregular. Suelo y mercado en América Latina (pp.33-83). México: El Colegio de México-Centro de estudios demográficos, urbanos y ambientales.

Jaramillo, S. (2012b). Heterogeneidad estructural en el capitalismo: una mirada desde el marxismo de hoy (No. 010014). UNIVERSIDAD DE LOS ANDES-CEDE.

Jessop, B. (2008). State power. A strategic-relational approach, Polity Press. Cambridge: Cambridge University Press.

- Kowarick, L. (1979): A espoliacao urbana, Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Kullock, D. (2010). Planificación urbana y gestión social. Reconstruyendo paradigmas para la actuación profesional. Cuaderno Urbano 9, (9), 243-274.
- Lahire, B. (2012). De la teoría del habitus a una sociología psicológica. CPU-e, Revista de Investigación Educativa, 14, 75-105. Recuperado de http://www.uv.mx/cpue/num14/inves/lahire_teoria_habitus.html
- Lefebvre, H. (1976). La revolución urbana. Madrid: Alianza Editorial
- Lefebvre, H. (2013). La producción del espacio. Madrid: Capitán Swing.
- Lindón, A. (2012) La concurrencia de lo espacial y lo social. En E. de la Garza Toledo y G. Leiva (eds) Tratado de metodología de las ciencias sociales: perspectivas actuales (pp. 585-622). México: Anthropos.
- Lipietz, A. (1979). El capital y su espacio. México: Siglo XXI.
- Lojkine, J. (1977). El marxismo, el listado y la cuestión urbana. México DF: Siglo XXI.
- López, E. (2015). Los años post-neoliberales. De la crisis a la consolidación de un nuevo modo de desarrollo. Buenos Aires: Miño y Dávila editores.
- Losano, G. (2011). Código de Ordenamiento Urbano y Economía Urbana. Análisis de una problemática concreta en la ciudad de La Plata. Quid 16, (1), 74-91. Disponible en <http://revistasiigg.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/223>, recuperado el 15 de mayo de 2014.
- Marx, K. (1973). El Capital: Crítica de la economía política. Tomo III. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Marx, K. (2008). Introducción a la crítica de la economía política 1857. Buenos Aires: Luxemburg.
- Mauss, M. (2009). Ensayo sobre el don. Forma y función del intercambio en las sociedades arcaicas. Buenos Aires: Katz Editores.
- Maldonado. M.L. y Oyhandy, A. (2013). La expropiación en la Argentina: prácticas y debates jurídicos en torno a la utilidad pública. En A. Azuela (coord.) Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas. México: UNAM.
- Meikins Wood, E. (2000). Democracia contra capitalismo. México: Siglo XXI.
- Melé, P. [2006] Pour une géographie de l'action publique. Patrimoine, environnement et processus de territorialisation. Habilitation á diriger des recherches. Université Francois Rabelais, Tours.

- Merklen, D. (2010). Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003) - 2a ed. - Buenos Aires: Gorla.
- Molotch, H. (1976) The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. *American Journal of Sociology*, 82, (2), 309-332.
- Morales Schechinger, C. (2005) Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano. Curso de Especialización en Mercado y Políticas de Suelo. LILP. Bogotá, 2008.
- Borrero Ochoa, O., y Morales Schechinger, C. (2008). Impactos de las regulaciones en los precios de suelo no urbanizado: caso de estudio Bogotá. *ACE: architecture, city and environment*, (7).
- O'Connor, J. (1981) La crisis fiscal del Estado. Barcelona: Península.
- O'Donnell, G. (1984). Apuntes para una teoría del Estado. En O. Oszlak (comp.) *Teoría de la Burocracia Estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- Offe, C. (1990). *Contradicciones del Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Documento G.E. CLACSO (4), CEDES. Disponible en <http://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar/files/2012/04/04.05.-Dossier-Estado-y-politicas-estatales-en-America-Latina1.pdf>, recuperado el 22/3/12.
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Hvmánitas-CEDES.
- Pagani, M.L. (2013) La participación ciudadana bajo la lupa. Análisis y evaluación del presupuesto participativo. *Intersticios* 7 (1), 199-213. Disponible en <http://www.intersticios.es/article/view/10938>, recuperado el 22/3/15.
- Pereira, P. C. X. (2004) *São Paulo, a construção da cidade, 1872-1914..* São Carlos: Rima Editora.
- Pereira, P. C. X (2015) *Processos e problemas na urbanização da américa latina: teoria e história*. Ponencia presentada en II Seminario Internacional sobre Teoría Urbana, 18-20 de febrero de 2015, Universidad Nacional de Colombia (sede Medellín)
- Pereyra, S. (2013). *Política y transparencia, Siglo XXI*, Bs. As.
- Piovani, J. I. (2007). La entrevista en profundidad. en A. Marradi, N. Archenti y J. I. Piovani (Eds.), *Metodología de las ciencias sociales* (pp. 215-225). Buenos Aires: Emecé Editores.
- Pírez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Ciudades* (28). Disponible en http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/pirez_actores.pdf, recuperado el 5/05/2014.

- Pírez, P. (1999). Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires. *EURE*, 25(76), 125-139.
- Pírez, P. (2004). La configuración metropolitana de Buenos Aires: expansión, privatización y fragmentación. *Realidad Económica*, (208), p. 111-134.
- Pírez, P. (2006) La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, 6 (21), 31-54.
- Pírez, P. (2009). *Las sombras de la Luz. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Eudeba.
- Pírez, P. (2013). La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina. *Andamios* (10), 45-67.
- Pírez, P. (2014a). Mercantilización y desmercantilización en las metrópolis latinoamericanas. *ALAI*, (497), 3-6. Disponible en <http://www.alainet.org/publica/497.phtml>, recuperado el 19/07/2014
- Pírez, P. (2014b). El gobierno metropolitano como gobernabilidad: entre la autorregulación y la orientación política. *Economía, Sociedad y Territorio XIV*, (45), 523-548.
- Pírez, P. (2015) Las heterogeneidades en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina. *Territorio*, (34) en prensa.
- Polanyi, K. (1944). *The great transformation: The political and economic origins of our time*. Beacon Press.
- Portes, A. (1995). *En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*. Mexico D.F.: FLACSO.
- Poulantzas, N. (1979). *Estado, Poder y Socialismo*. México: Siglo XXI.
- Pradilla Cobos, E. (1983) Notas sobre las políticas de vivienda de los estados latinoamericanos. En *El problema de la vivienda en América Latina*. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.
- Pradilla Cobos, E. (1984) Contribución a la crítica de la "teoría urbana". Del "espacio" a la "crisis urbana". México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.
- Pradilla, E. (2009). Acumulación de capital y estructura territorial en América Latina: teoría e historia. En E. Pradilla (comp.). *Los territorios del neoliberalismo en América Latina* (pp. 15-90). México: UAM-Porrúa.
- Pradilla Cobos, E. (2010) Teorías y políticas urbanas. *Estudios urbanos e regionais* 12, (2), 9-21.

- Pradilla Cobos, E. (2013) La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. Ponencia presentada en Seminário Internacional A Cidade Neoliberal na América Latina: desafios teóricos e políticos. Río de Janeiro: IPPUR/UFRJ
- Quijano, A. (1977). Dependencia, urbanización y cambio social en Latinoamérica. Mosca Azul Editores.
- Quintar, A. (2009). El presupuesto participativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: A la búsqueda de una acción pública participativa. En A. Catenazzi [et.al.] -1ª ed.-. El retorno de lo político a la cuestión urbana. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Rabotnikof, N. (1999). La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo. Nueva sociedad (171), Disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/2941_1.pdf, recuperado el 4/04/2012.
- Reca, R.P. (2002) *Derecho Urbanístico. Volumen 1, Génesis, Técnicas y Régimen Jurídico*. Avellaneda: Ed. La Ley.
- Reese, E. (2006). 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.
- Relli, M. (2014) Notas sobre los fundamentos de las acciones de regularización del hábitat popular urbano de la provincia de Buenos Aires. Actas del XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente – UPE11, “Conducir las transformaciones urbanas. Un debate sobre direcciones, orientaciones, estrategias y políticas que modelan la ciudad futura”. La Plata: Universidad de Nacional de La Plata, ISBN: 978-950-34-1133-9
- Rodríguez Alzueta, E. (2011) “Los vecinos de Las Rosas y sus estrategias securitarias”, En O. Salanueva y M. González. Los Pobres y el acceso a la justicia. La Plata: Edulp.
- Rodríguez, M.C., Bañuelos, C. y Mera, G. (2008) Intervención-no intervención: ciudad y políticas públicas en el proceso de renovación del Área Sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En H. Herzer (coord.) (2008) Con el corazón mirando al sur: transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires (pp. 45-96). Buenos Aires: Espacio editorial.
- Rodríguez, M.C. y Di Virgilio, M.M. (2007) Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socio espacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: IIGG / Grupo Argentina de Producción Social del Hábitat / HIC-AL.

- Rolnik, R. (1999). 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.
- Rolnik, R. (2007). *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territorios na cidade de São Paulo*. Sao Paulo: Studio Nobel FAPESP
- Reiner, R. (2002): "La policía y la actividad policíaca", en Maguire et al. *Manual de Criminología*, México: Oxford University Press.
- Roulfo, M. B. y Boselli, T. (2011) "La Política Federal de Vivienda, Crecimiento sectorial vs Debilitamiento socio-institucional" *Actas II Congreso Internacional de Vivienda Social*. Córdoba.
- Salanueva, O. y González, M. G. (2011) *Los pobres y el acceso a la justicia*. La Plata: Edulp.
- Scotti, E. (2000) *Legislación Urbanística: Provincia de Buenos Aires*. La Plata: Scotti Editora.
- Segura, R. (2010) *Representar. Habitar. Transitar. Una antropología de la experiencia urbana en la ciudad de La Plata*. Tesis de doctorado inédita. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Segura, R. (2015) *La imaginación geográfica sobre el conurbano. Prensa, imágenes y territorio*. En G. Kessler (comp.) *Historia de la provincia de Buenos Aires: El Gran Buenos Aires*, (pp.129-157). Gonnet: UNIPE: editorial universitaria.
- Sepúlveda Ocampo, R. P. y Fernández Wagner, R. E. (2006) *Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. San José de Costa Rica: Centro cooperativo sueco.
- Sgroi, A. (2001) *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.
- Singer, P. (1979). *Economía política de la urbanización*. Buenos Aires: Siglo XXI
- Smolka, M. (2005). *Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra*. Lan Lines Newsletter. Lincoln Institute of Land Policy, 15 (1).
- Santos, Boaventura de Sousa (2009) *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Madrid: Editorial Trotta.

- Stone, C. N. (1989). Regime politics: governing Atlanta, 1946-1988. Univ Pr of Kansas.
- Susskind, L. E., McKearnen, S., & Thomas-Lamar, J. (1999). The consensus building handbook: A comprehensive guide to reaching agreement. Sage Publications.
- Thwaites Rey, M. (2005) "Estado: ¿qué Estado?". En M.C. Thwaites Rey y A. López (ed.) Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino. Buenos Aires: Prometeo.
- Thompson, E.P. (2010) Los orígenes de la Ley Negra. Un episodio de la historia criminal inglesa -1 ed.-. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Thoenig, J-C. (1997) Política pública y acción pública. Gestión y política pública, VI (1), 19-37.
- Topalov, C. (1979). La urbanización capitalista. México: Edicol.
- Topalov (1989) Hacer la historia de la investigación urbana: la experiencia francesa desde 1965. En J. L. Coraggio (edit.) La investigación urbana en América Latina. Quito: Ciudad.
- Torre, J. C., y Pastoriza, E. (2002). La democratización del bienestar. TORRE, Juan Carlos (compilador) Los años peronistas (1943-1955), Nueva Historia Argentina, Buenos Aires, Sudamericana, 262.
- Torres, H. A. (1993). El mapa social de Buenos Aires (1940-1990). Universidad de Buenos Aires.
- Torres, H. A. (2001). Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. Eure (Santiago), 27(80), 33-56.
- Trivelli, P. (1982). La accesibilidad al suelo urbano y la vivienda por parte de los sectores de menos ingresos en América Latina. Eure, IX, (26), 7-32.
- Vallejo, G. (2007). Escenarios de la cultura científica argentina: ciudad y universidad (1882-1955). Editorial CSIC-CSIC Press.
- Vallejo, G. (2015) Proyecto urbano y sectores populares en la génesis de La Plata. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Van Dijk, T. A. (1999). El análisis crítico del discurso. Anthropos, 186, 23-36.
- Varela O.D. y Fernandez Wagner, R. (2012) El retorno del Estado. Los programas federales de vivienda en el AMBA. En M.C. Cravino (org) Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009) (pp.15-48). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento-CICCUS.

- Ventura, V. (2015). La implementación del Pro.Cre.Ar en La Plata: el caso de la ordenanza 11094/13. Tesina de licenciatura en sociología inédita. FAHCE, UNLP.
- Viana I. (2007) Informalidad, regularización y derecho de propiedad. En Smolka M. y Mullahy L. (ed); Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina; Lincoln Institute of Land Policy.
- Vilas, C. (2000). Estado y mercado en la globalización: la reformulación de las relaciones entre política y economía. *Revista de Sociología e Política*, (14), 29-49. Disponible en <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/rsp/article/view/3557/2814>, recuperado el 11/11/2013.
- Vinelli, R. (1978) *Planeamiento Urbano*. Buenos Aires: Editorial Hobby.
- Vitale, P. (2013) Entre hechos y derechos. Políticas públicas y normativa hacia las villas de Buenos Aires. En T. Bolivar, y J. Erazo (coord.) *Los lugares del hábitat y la inclusión*. Quito: CLACSO/FLACSO/MIDUVI.
- Wainerman, C. y Sautu R. (comps.) (2001). *La trastienda de la Investigación*. Buenos Aires: Lumière, Editorial Belgrano.
- Yujnovski, O. (1984) *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Zemelman, H. (1989). *De la historia a la política: la experiencia de América Latina*. Siglo XXI.
- Zemelman, H. (2005). *Voluntad de conocer: el sujeto y su pensamiento en el paradigma crítico (Vol. 47)*. Anthropos Editorial.
- Zemelman, H. (2006). *El conocimiento como desafío posible*. Instituto Politécnico Nacional.

APÉNDICE METODOLOGICO A

En este anexo desarrollamos la metodología implementada y el tratamiento de los documentos utilizados.

La pregunta principal que guio el desarrollo de esta tesis fue:

¿Qué vínculos existen en la conformación y en la orientación de la política urbana del partido de La Plata en el período 2009-2015, entre las estrategias de los actores que intervienen en las principales cuestiones socialmente problematizadas, la heterogeneidad estructural de las formas de producción y las dinámicas de apropiación del espacio socio residencial?

De la misma se desprende el siguiente objetivo general:

-Analizar y comprender las vinculaciones entre la conformación/orientación de la política urbana y las estrategias desarrolladas por los actores que intervienen en tres *cuestiones* que operan como nuestras unidades de observación.

Y los objetivos específicos fueron:

- Identificar los actores sociales que intervienen en las principales cuestiones urbanas y conocer sus principales demandas.
- Analizar las estrategias de dichos actores para orientar la política urbana hacia la satisfacción de sus intereses y necesidades.
- Indagar el modo en que los actores de los distintos niveles estatales interpelados procesan (o resuelven provisoriamente) las cuestiones urbanas problematizadas, favoreciendo (y/o perjudicando) los intereses de determinados actores.

Para responder la pregunta de investigación y desarrollar los objetivos propuestos se utilizó un diseño de investigación enmarcado en la tradición cualitativa, aunque en algunos casos se recurrió a estrategias de investigación cuantitativas para hacer estimaciones en relación al movimiento de los precios del suelo y a la generación de rentas urbanas como en el capítulo tercero. La metodología utilizada en ese procedimiento se detalla en las actividades que realizamos para la confección del capítulo cuarto.

Como fuera desarrollado en el capítulo primero de esta tesis, se construyó un enfoque teórico metodológico que incorpora categorías de diferentes perspectivas teóricas críticas que han tematizado sobre tres cuestiones principales: las formas de producción de la urbanización latinoamericana, el Estado y el derecho. A través de este enfoque se analizó

el objeto de estudio desde tres dimensiones que hemos definido en la introducción como dimensión económica, dimensión política y dimensión jurídica, en tres referentes empíricos que operaron como nuestras unidades de observación..

La selección de los referentes empíricos que definimos como *cuestiones* se realizó a partir de la relevancia y trascendencia pública que tuvieron en la agenda urbana local. Esa identificación fue posible a partir del relevamiento de las notas publicadas en los diarios provinciales de mayor difusión local (como el diario “El Día” y el diario “Hoy”), de investigaciones empíricas sobre la política urbana local y de entrevistas a informantes clave. Para su consideración como cuestiones tuvimos en cuenta una cierta permanencia en la agenda mediática (que al menos existan más de diez noticias en un plazo de 14 días),²²⁴ y la intervención de dos o más actores colectivos y de algún organismo o dependencia estatal de alguno de los niveles de gobierno (nacional, provincial o municipal).

Con la finalidad de identificar los actores colectivos que intervinieron en las cuestiones seleccionadas y analizar sus *estrategias*, se utilizaron diferentes técnicas cualitativas. En primer lugar se identificaron las acciones y posiciones de los actores que fueron relevadas en las notas periodísticas utilizadas previamente para la selección de las cuestiones. En segundo lugar se realizaron entrevistas semi-estructuradas (Wainerman y Sautu, 2001) a los representantes e integrantes de empresas inmobiliarias, entidades empresarias, colegios profesionales, organizaciones sociales y colectivos de beneficiarios buscando indagar cómo se posicionaron ante la *cuestión* correspondiente, cuáles fueron sus principales demandas, qué recursos utilizaron para visibilizar sus intereses, qué alianzas construyeron, etc. Las personas entrevistadas fueron seleccionadas a partir de su intervención en las cuestiones. Para acceder a las mismas se utilizaron distintas estrategias, como el conocimiento previo, pedidos formales a las instituciones que representan, llamados telefónicos, etc. Asimismo ello se complementó con la utilización de la técnica conocida como “bola de nieve” que consiste en utilizar las redes personales de los contactos iniciales para acceder progresivamente a otros informantes (Piovani, 2007). En tercer lugar se relevaron los discursos de los actores plasmados en diferentes soportes (informes, notas periodísticas, solicitadas, sitios web, etc.). Para el análisis de la información provista por los documentos se utilizó la técnica vinculada al enfoque

²²⁴ Para considerar este requisito se tuvieron en cuenta otros diarios y portales de internet que difunden información local.

cualitativo de *análisis de documentos* que se propone interpretar y entender el documento en el contexto de las condiciones materiales y sociales de su producción y de su lectura (Valles, 1999). Asimismo dicha técnica fue complementada con un abordaje inspirado en la técnica del análisis crítico del discurso (Van Dijk, 1999) que se propone abarcar no sólo el texto o contenido del discurso sino también el “contexto” del mismo, es decir quién, cuándo, dónde y con qué fin se articula ese discurso. De esta forma, se analiza el discurso como una práctica discursiva con efectos concretos sobre el campo en el cual se desarrolla.

A continuación detallamos las actividades específicas que se desarrollaron en cada uno de los capítulos. Para la confección del capítulo segundo se realizaron 14 entrevistas semi-estructuradas a actores estatales y no estatales que participaron de los procesos de reforma del año 2000 y del 2010. Las personas entrevistadas fueron 2 empleados de la Dirección de Planeamiento durante los años previos a la reforma del 2000, 2 representantes de las instituciones que participaron del COUT, 2 funcionarios que ocuparon cargos en la estructura estatal del nivel municipal durante la reforma del 2010, uno de ellos fue el Subsecretario de Planificación y otro trabajó en la Dirección de Catastro; los 5 presidentes actuales de los colegios profesionales vinculados con la construcción y la actividad inmobiliaria (agrimensores, arquitectos, técnicos, ingenieros, martilleros y escribanos), quienes se posicionaron públicamente a favor de la última reforma; un técnico que está encargado de la instrumentación del convenio entre los colegios profesionales y la oficina municipal de obras particulares, un concejal que tuvo un rol activo en la resistencia al COU, un representante de una ONG en defensa del patrimonio histórico, un juez del fuero contencioso administrativo que ordenó la suspensión del COU por un tiempo determinado. Asimismo se recurrió a estudios precedentes que analizan determinados aspectos de dichos procesos (Sgroi, 2001; Losano, 2011; Barakdjian y Losano, 2012; Del Río y Relli, 2013), y se analizaron los textos de las Ordenanzas 9231/00 y 10703/10, sus reglamentaciones y documentación anexa. Por último se relevaron notas periodísticas de distintos medios de comunicación para complementar la información obtenida en las entrevistas e identificar las posiciones discursivas de los actores.

Para la confección del capítulo tercero se realizaron 12 entrevistas semi-estructuradas a diferentes actores estatales y no estatales que participaron del proceso de sanción y aplicación de la ordenanza 11094. Se realizaron entrevistas a 6 personas integrantes del

colectivo COLP, un funcionario municipal que motorizó las primeras reuniones de ese espacio, un concejal que intervino en la votación de las ordenanzas de rezonificación, 2 personas que integraron la comisión del grupo Los Teros, otra persona que integró uno de los loteos de ese colectivo y un funcionario provincial de la SSTUyV. Asimismo para reconstruir la conformación del colectivo Los Teros se utilizaron las transcripciones de 8 entrevistas realizadas por Violeta Ventura como parte del trabajo de campo para realizar su tesis de licenciatura. Esa información fue complementada con la recopilación de información secundaria (fuentes periodísticas, documentos elaborados por los colectivos de beneficiarios, informes oficiales, etc.) que permitió reconstruir el origen de los diferentes colectivos, sus dinámicas internas y las relaciones que entablaron con la gestión municipal en busca de la resolución de su demanda, lo que derivó en distintas propuestas urbanísticas que incluyó la articulación entre los niveles estatales local y provincial.

Para calcular la valorización del suelo urbano representada por el cuadro 1 y gráfico 1 se realizaron las siguientes operaciones:

Se relevaron y sistematizaron los datos de 11 loteos a partir de entrevistas realizadas a quienes fueron los promotores de los mismos. Para ello se consideró: ubicación, superficie bruta a subdividir, precio pagado, fecha de la operación de compra de la tierra, superficie neta urbanizable (resultante del plano de subdivisión aprobado realizadas la cesiones de espacio verde y equipamiento comunitario y contemplado el espacio circulatorio), cantidad y tamaño de los lotes, costo de la infraestructura, descripción cualitativa de la misma, otros gastos (como por ejemplo: costo de escrituración de la compra previa bajo la figura de condominio en el caso de la vía 3) y fecha tentativa de escrituración susceptible de hipoteca individual. Además de los datos a nivel de los loteos, se utilizó otra fuente de información a efectos de comparar los precios transados por la tierra con destino a urbanización del Pro.Cre.Ar. con los precios de referencia de mercado. Esa fuente es la base de datos de precios del suelo generada en el marco del proyecto “Ciudad, Mercado Inmobiliario y Conflictos. Una aproximación metodológica para la construcción de un observatorio urbano” (Proyecto H636 - SCyT - UNLP). Dicha base de datos cuenta con 13 mil observaciones de oferta de terrenos para el Gran La Plata entre 1995 y 2015, permitiendo analizar los movimientos de los precios previos y posteriores al anuncio del Pro.Cre.Ar. y la ordenanza 11.094.

La síntesis de los resultados (cuadro 1 y gráfico 1) permitieron obtener algunas conclusiones interesantes. No obstante, es necesario explicitar ciertas decisiones y supuestos metodológicos en el proceso de construcción de los datos con el propósito de tomar ciertos recaudos en la instancia de interpretación:

1. El ejercicio comparativo que se realiza a continuación de la estructura de costos de las distintas modalidades de generación de suelo urbano con destino al Pro.Cre.Ar.: i) no reúne loteos equivalentes (hay heterogeneidad de superficie, cesiones, calidad de infraestructura, cantidad y tamaño de lotes), ii) tampoco implica localizaciones plenamente homologables (existe relativa diversidad de entornos en cuando al perfil socio-económico y ambiental, hay diferencias en la proximidad a las redes de infraestructura y en condiciones de accesibilidad y conectividad), y iii) no se realizaron exactamente en el mismo período de tiempo (ni en términos de compra de la tierra, ni en materia de obras de infraestructura, ni los plazos de escrituración). Por más que los precios se normalicen por metro cuadrado dicha heterogeneidad se observa tanto a nivel de los loteos, como de las distintas modalidades en la que se inscriben los mismos. Sin embargo, estas limitaciones no son extremas y habilitan visualizar algunas tendencias que responden coherentemente a la génesis de dichas modalidades de generación de suelo urbano.
2. El relavamiento realizado de cada una de las modalidades de generación de suelo urbano no permitió obtener información acerca de la magnitud, el plazo y la distribución del costo financiero por la inmovilización del capital colocado en la tierra y en la inversión de la obras de infraestructura. Por lo cual este factor fue excluido del cálculo de la estructura de costos, asumiendo que el mismo fue transferido al precio final del lote y absorbido en buena medida por los usuarios demandantes. Pero como se verá luego, dado el perfil de los actores y el carácter de cada una de las modalidades analizadas, la asimilación de este supuesto no implica asumir el plano interpretativo una distribución homogénea de estos costos.
3. Otro aspecto importante a considerar es el relacionado a los precios de mercado que se utilizaron para tener cierta referencia del impacto del anuncio del Pro.Cre.Ar. y luego de la ordenanza 11.094, es decir, los precios promedio de

oferta de “tierra bruta sin subdividir” y de “terrenos subdivididos” o en rangos de superficie que puede ser asimilable a parcelas urbana. En relación a esto: i) la base de datos consultada no permitió establecer valores de referencia para los entornos inmediatos de cada uno de los loteos analizados, por los que se elaboraron promedios generales para ambas tipologías sólo a partir de los registros de oferta localizados en área complementaria o rural según el COU. ii) El procedimiento anterior podría introducir una relativa subvaluación en el caso de la “tierra bruta sin subdividir” (dado que en algunos casos los loteos se realizaron en áreas urbanas o periurbanas potencialmente más valoradas según el COU) y una sobrevaluación en el caso de los “terrenos subdivididos” (que normalmente no disponen de la infraestructura mínima que exigían los loteos con destino a Pro.Cre.Ar.). Por ello para corregir dicha falencia, se ajustó el punto más crítico (potencial subvaluación de la “tierra bruta sin subdividir”) mediante una ampliación “hacia abajo” del rango de superficie de los terrenos a partir de los cuales construir el precio promedio de la tierra bruta sin subdividir. Es decir, los 11 loteos analizados se realizaron en superficie de alrededor de 4 hectáreas o mayores, pero el cálculo precio promedio de la tierra bruta sin subdividir se realizó a partir del subuniverso de los registros de oferta de superficies de tierra mayores a 1 hectárea (con un efecto del orden del 30 o 40% en el aumento de los precios promedio).

4. Considerando el contexto inflacionario, las oscilaciones del dólar (moneda en la que se fijan predominantemente los precios de referencia en el mercado inmobiliario) y la diferencia entre las fechas en las que se concretaron las operaciones de compra-venta de la tierra en bruto a ser urbanizada: i) el “precio promedio de mercado de la tierra bruta sin subdividir” se calculo de forma individualizada para cada una de las modalidades de generación de suelo urbano; iv) en cambio, el “precio promedio de mercado de los terrenos subdivididos” no se calcularon forma individualizada para cada una de las modalidades dado que a efectos del ejercicio comparativo se asume un corte temporal constante para las tres modalidades, equivalente a un escenario ficticio de capitalización de la renta a septiembre de 2014.

5. Por último, en relación a los precios de referencia del mercado, cuando los precios de oferta de tierra se encontraban en dólares los mismos fueron convertidos a peso mediante la cotización del dólar “blue” (no oficial), dado que este era el dólar de referencia del mercado en cuestión al momento de pesificar las tasaciones realizadas en dólares. A nivel de ejercicio propuesto, esto podría impactar en una reducción de la incidencia de la renta inducida por las decisiones públicas analizadas.

Para la confección del capítulo cuarto se realizaron 5 entrevistas semi-estructuradas a diferentes actores que participaron de las diferentes instancias en las que se desarrollaron los conflictos analizados. Las personas entrevistadas fueron el mismo juez del fuero contencioso administrativo entrevistado para el capítulo segundo por haber intervenido en dos de los conflictos seleccionados (Gorina y Malvinas) y en otras ocupaciones de tierra de la ciudad; a un abogado y una referente barrial de la CTA que tuvieron una participación muy importante en el desalojo de Gorina; a dos referentes de organizaciones sociales de base territorial que tuvieron intervención activa en los conflictos de Sicardi y Malvinas. Asimismo se consultó sobre algunos detalles de los conflictos para complementar la información a referentes de otras organizaciones que también participaron en algunos momentos de los conflictos. También se recopiló diferentes notas periodísticas de diferentes periódicos sobre los tres casos y principalmente la cobertura que le dio el diario El Día a los mismos.

APÉNDICE METODOLÓGICO B

Presentamos aquí el conjunto de notas periodísticas que utilizamos para la selección de las cuestiones analizadas en los capítulos 3, 4 y 5 y la identificación de las posiciones discursivas de los actores que intervinieron en las mismas y las fuentes respectivas.

Fuentes periodísticas:

Diarios:

<http://www.eldia.com/>

<http://diariohoy.net/>

<http://www.diagonales.com/>

<http://www.perfil.com/>

<http://www.lanacion.com.ar/>

<http://www.pagina12.com.ar/>

Portales periodísticos:

<http://argentina.indymedia.org/>

<http://radiofuturaaplata.blogspot.com.ar/>

<http://www.lapoliticaonline.com>

Páginas del Estado Nacional:

<http://www.procrear.anses.gob.ar/>

Páginas del Estado Provincial:

<http://www.mosp.gba.gov.ar/>

Página de la Municipalidad de La Plata:

<http://www.laplata.gov.ar/>

<http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/>

Página web oficial de la CTA Autónoma. Regional La Plata:

<http://ctabuenosaires.org.ar/category/regionales/la-plata/>

Material periodístico:

-“Proponen a La Plata como “paisaje urbano histórico” ante la Unesco, Gira Bs.As., 15 de marzo de 2015. Fuente: <http://www.girabsas.com/nota/6720/>

-“La Plata rumbo a la Unesco: avanza el proyecto de “paisaje histórico”, El Día, 24 de agosto de 2015. Fuente: <http://www.eldia.com/la-ciudad/la-plata-rumbo-a-la-unesco-avanza-el-proyecto-de-paisaje-historico-78574>

-“Casas “intocables”, una carga difícil de llevar”, El Día, 26 de noviembre de 2006. Fuente: <http://pasado.eldia.com/edis/20061126/laciudad11.htm>

-“Cómo se definió el patrimonio en otras ciudades”, El Día, 26 de noviembre de 2006. Fuente: <http://pasado.eldia.com/edis/20061126/laciudad12.htm>

- “El valor de mercado de la casa bajó un 75 por ciento”, El Día, 26 de noviembre de 2006. Fuente; <http://pasado.eldia.com/edis/20061126/laciudad14.htm>

-“Cuales son los pasos para pedir la desafección”, El Día, 26 de noviembre de 2006. Fuente: <http://pasado.eldia.com/edis/20061126/laciudad16.htm>

- “Un plan sistemático de destrucción del patrimonio”, Pagina 12, 15 de mayo de 2010. Fuente: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/m2/10-1851-2010-05-17.html>

- “Planificar para prosperar”, Sitio web Municipalidad de La Plata, 10 de noviembre de 2014. Fuente: <http://www.municipalidad.laplata.gov.ar/component/content/article/14-secretaria-de-gestion-publica/126-codigo-de-planeamiento-urbano>

- “Crece el debate en la ciudad sobre el Código de Ordenamiento Urbano”, El Día, 13 de diciembre de 2009. Fuente: <http://pasado.eldia.com/edis/20091213/laciudad15.htm>

- “El proyecto es un gran avance” El Día, 13 de diciembre de 2009. Fuente: <http://pasado.eldia.com/edis/20091213/laciudad18.htm>

- “Un juez frena construcción de edificios en la ciudad”, El Día, 14 de noviembre de 2013. Fuente: <http://pasado.eldia.com/edis/20131114/Un-juez-frena-construccion-edificios-Ciudad-tapa0.htm>

- “La justicia levantó la medida que paralizó obras en construcción de la ciudad”, El Día, 5 de diciembre de 2013. Fuentes: http://www.eldia.com.ar/edis/20131205/La-Justicia-levanto-medida-paralizo-obras-construccion-Ciudad_-20131205144244.htm

- “La construcción de vivienda en La Plata”, El Día, 16 de diciembre de 2013. Fuente: <http://www.eldia.com.ar/edis/20131216/La-construccion-viviendas-Plata-20131216182256.htm>

- “City of La Plata, Sitio web World Monuments Fund. Fuente: <https://www.wmf.org/project/city-la-plata>

- “Compromiso patrimonial”, Pagina 12, 15 de octubre de 2011. Fuente:
<http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/m2/10-2158-2011-10-15.html>
- “Confirman que al menos 89 son los muertos por la inundación de La Plata”, La Nación, 25 de marzo de 2014. Fuente: <http://www.lanacion.com.ar/1675291-confirman-que-al-menos-89-son-los-muertos-por-la-inundacion-en-la-plata>
- “En 2014 los profesionales no pagarán Seguridad e Higiene”, El Día, 23 de noviembre de 2013. Fuente: <http://www.eldia.com.ar/edis/20131123/En-profesionales-no-pagaran-Seguridad-Higiene-laprovincia0.htm>
- “Vuelve la actividad en las obras de construcción”, El Día, 16 de octubre de 2016. Fuente:
<http://pasado.eldia.com/edis/20131016/Vuelve-actividad-obras-construccion-laprovincia4.htm>
- “Reunión con el municipio”, Sitio web Capbauno. Fuente:
<http://www.capbauno.org.ar/reunion-con-el-municipio>
- “Colegios profesionales y Bruera planifican la ciudad”, Diagonales, 3 de octubre de 2014. Fuente: <http://www.diagonales.com/region/215799-colegios-profesionales-y-bruera-planifican-la-ciudad.html>
- “Breves”, El Día, 24 de octubre de 2014. Fuente:
<http://www.eldia.com.ar/edis/20141024/Breves-laciudad2.htm>
- “Coimas en La Plata: “Me pidieron 200 mil dólares para lotear””, Perfil, 19 de julio de 2014. Fuente: <http://www.perfil.com/politica/Coimas-en-La-Plata-Me-pidieron-200-mil-dolares-para-lotear-20140717-0020.html>
- “Allanan el municipio platense por coimas”, La Nación, 9 de julio de 2014. Fuente:
<http://www.lanacion.com.ar/1708371-allanan-el-municipio-platense-por-coimas>
- “Bossio y Batakis proponen crear suelo urbano en La Plata para las Familias PRO.CRE.AR”, ANSES, 4 de agosto de 2014.
- “Gorina: crónica de un desalojo”, La Pulseada N° 81, Julio 2010.
www.lapulseada.com.ar/81/81-web-Gorina.rtf
- “Tensiones en medio de un boom demográfico, El Día, 20 de agosto de 2010. Fuente:
<http://pasado.eldia.com/edis/20100820/laciudad6.htm>
- “Intento de desalojo en Gorina”, Indymedia, 26 de agosto, 2009. Fuente:
<http://argentina.indymedia.org/news/2009/08/688878.php>
- “Pertenercer tiene sus privilegios”, Pagina 12, 4 de septiembre de 2009. Fuente:
<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-131166-2009-09-04.html>

- “Escuela sin clase por desalojo en Gorina, CTA, 3 de Mayo de 2010. Fuente: <http://www.ctabsas.org.ar/archivo/actualidad/Escuela-sin-clases-por-desalojo-en>
- “Diputados nacionales repudian desalojo en Gorina”, CTA, 7 de Mayo de 2010. Fuente: <http://www.ctabsas.org.ar/archivo/actualidad/Diputados-Nacionales-repudian>
- “Desalojo en Gorina por “devaluación de inmuebles aledaños””, Radio Futura, 30 de abril de 2010. Fuente: <http://radiofuturalaplata.blogspot.com.ar/2010/04/desalojo-en-gorina-por-devaluacion-de.html>
- “Diputados repudian desalojo en Gorina”, Parlamentario.com, 10 de mayo de 2010. Fuente: <http://www.parlamentario.com/noticia-28676.html>
- “Parque Sicardi: llevan conflicto al consejo”, El Día, 25 de agosto de 2010. Fuente: <http://pasado.eldia.com/edis/20100825/laciudad39.htm>
- “Sigue sin solución el conflicto de Sicardi”, El Día, 28 de agosto de 2010. Fuente: <http://pasado.eldia.com/edis/20100828/laciudad30.htm>
- “Enfrentamientos en San Carlos entre policías y ocupantes de los lotes tomados”, El Día, 28 de agosto de 2012. Fuente: <http://pasado.eldia.com/edis/20120828/enfrentamientos-san-carlos-entre-policias-ocupantes-lotes-tomados-laciudad10.htm>
- “Vecinos de San Carlos siguen en vigilia por la toma de terrenos”, El Día, 26 de agosto de 2012. Fuente: http://pasado.eldia.com/edis/20120826/vecinos-san-carlos-siguen-vigilia-tomas-terrenos_-20120826215555.htm
- “Vecinos de San Carlos volverán a movilizarse por el desalojo”, El Día, 4 de septiembre de 2012. Fuente: <http://pasado.eldia.com/edis/20120904/vecinos-san-carlos-volveran-a-movilizar-se-desalojo-20120904210107.htm>
- “Cómo El Día allanó el camino al desalojo”, Indymedia, 19 de septiembre de 2012. Fuente: <http://argentina.indymedia.org/news/2012/09/821193.php>

Material audio visual:

<https://www.youtube.com/watch?v=EDo7I76GoLU>

(video del desalojo de Gorina)

Documentos:

-CAPBA-I - Instituto de Estudios y Gestión Urbanos, Territoriales y Ambientales del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires. Acerca de la ley 8912 (s/f)

-CEPAL (2010) Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010. División desarrollo económico. Disponible en:

<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1070/2009-2010.pdf?sequence=1>

-CIAJ (2012). La construcción del relato en conflictos por el acceso al suelo urbano. Informe sobre el caso San Carlos, Diario El Día. Disponible en <http://www.cedib.org/wp-content/uploads/2012/11/LA-CONSTRUCCI%C3%93N-DEL-RELATO-EN-CONFLICTOS-POR-EL-ACCESO-AL-SUELO-URBANO.-INFORME-SOBRE-EL-CASO-SAN-CARLOS-DIARIO-EL-D%C3%8DA4.pdf>

-ONU HABITAT (2010). El derecho a una vivienda adecuada. Ginebra: Oficina del alto comisionado para los derechos humanos, Naciones Unidas.

-Resa, S. (Dirección) y Equipo. Ideas para un Nuevo Régimen Legal de Planeamiento Urbano. Dirección de Planeamiento Urbano. Subsecretaría de Planeamiento y Desarrollo Urbano. Secretaría de Gestión Pública. Municipalidad de La Plata, 1995a.

-Resa, A. S., Sgroi, A. A., Martino, A. H., y Pintos, P. (1995b) La participación como estrategia de planificación regional caso: Plan de Rejerarquización de la ciudad de La Plata y la Región Capital de la provincia de Buenos Aires.

APENDICE METODOLOGICO C

Normativa jurídica:

Código de Ordenamiento Urbano y Territorial. Ordenanza 10703.

<http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/codigos.asp?ver=1&resol=1360x768>

Tabla 1 de indicadores. Ordenanza 10703.

http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/Cou/PlanosOrdenamientoTerritorial/Tabla1_Indicadores.pdf

Ordenanza 11094 y decreto reglamentario 76/14

<http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/or11500/or11094.asp?ver=1&resol=1024x768>

http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/decmun/dm76_2014.asp?ver=1&resol=1024x768

LA PLATA, 19 de diciembre de 2013

El Concejo Deliberante, en su Sesión Ordinaria N° 30,2° de Prórroga, celebrada en el día de la fecha, ha sancionado la siguiente:

ORDENANZA 11094

([Reglamentada por Decreto 76/14](#))

ARTÍCULO 1°. Facúltase por un plazo máximo de noventa días, desde la promulgación de la presente prorrogable por otro período igual, al Departamento Ejecutivo, para que, previo estudio particularizado de la Dirección de Planeamiento Urbano, desafecte parcelas en las zonas actualmente emplazadas y las afecte a una zona acorde a los requerimientos establecidos para la consecución de los fines del Plan Pro.cre.ar. La afectación de las tierras ofertadas serán calificadas en orden al menor valor ofrecido por lote unitario, hasta alcanzar la cantidad prevista en el artículo 3 inciso d).-

ARTÍCULO 2°: Crease un registro de ofertas de propietarios de tierras aspirantes a los beneficios previstos en la presente ordenanza, en el ámbito de la Dirección de Planeamiento Urbano, debiendo manifestar por escrito y bajo declaración jurada ajustarse a los alcances y limitaciones aquí dispuestos, requiriendo su aprobación por actos administrativos expresos. Los propietarios quedarán exceptuados del cumplimiento aludido una vez transcurridos 12 meses de la aprobación, por acto administrativo, previa aprobación del Concejo Deliberante para el levantamiento de la interdicción de venta, lo que deberá ocurrir en la primer sesión ordinaria o extraordinaria, posterior a la presentación de la solicitud respectiva.-

ARTÍCULO 3°. Limitar la facultad del artículo 1°:

- a. Por zona. Tierras comprendidas en Parque Sicardi, Altos de San Lorenzo, Olmos, Melchor Romero, Villa Elvira, Arana, Abasto y Arturo Seguí y Los Hornos. En

relación a tierras en otras localizaciones, la Dirección de Planeamiento Urbano se expedirá sobre su viabilidad mediante estudio particularizado.

- b. Por dimensiones. Las parcelas responderán a U/R3 y no podrán ser objeto de unificación. No obstante ello, podrá tener parcelas de superior superficie en los casos que ello constituya la solución para el aprovechamiento de la superficie a parcelar;
- c. Por el valor. Cada lote tendrá un valor que se ajuste al resultado de la siguiente función:

$$V.t. = \frac{V.T.Z. + I.B. + G.G. y A. + U + I}{Q.t.}$$

Dónde:

- **V.t.**= valor de cada terreno, el cual no podrá superar los valores máximos a financiar por el Pro.Cre.Ar.
 - **V.T.Z.**= valor de la tierra a zonificar, la que surgirá de las cotizaciones brindadas por el Colegio de Martilleros y Corredores Públicos de La Plata y Banco Hipotecario
 - **I.B.**= infraestructura básica conforme lo previsto en el artículo 62° del Decreto-Ley N° 8912/77
 - **G.G. y A.**= gastos generales y administrativos. Comprende la totalidad de gastos, se trate de honorarios por mensura, gestoría, notariales, etc.-
 - **U.**= Utilidad. Representa el plus valor que percibirá el propietario de la tierra.
 - **I.**= las tasas, los impuestos por compra y venta y otros tributos para concretar la subdivisión del loteo.
 - **Q.t.**= Cantidad de lotes propuestos en la subdivisión.-
- d. Por cantidad. El loteo a aprobar como consecuencia de la facultad dispuesta por el artículo primero podrá ser de hasta 1.500 parcelas, a ubicarse distribuidos por zona, a determinar en su cuantía por cada una según la reglamentación del Departamento Ejecutivo. No obstante dicha cantidad podrá ampliarse en supuestos en que sumariamente el Departamento Ejecutivo acredite oferta insuficiente.

ARTÍCULO 4°. Establecer que los planos de subdivisión deberán reflejar que la misma se ha efectuado bajo el presente régimen, y con interdicción que garantice el fin para el cual se generó.

ARTÍCULO 5°. Dejar establecido que al vencimiento del plazo estipulado en el artículo 1°, el Departamento Ejecutivo deberá informar al Concejo Deliberante de los actos administrativos dictados en uso de la facultad otorgada por el artículo 1°.

ARTÍCULO 6°. Autorízase al Departamento Ejecutivo para implementar un procedimiento simplificado para el visado de planos, garantizando el suministro de provisión de la infraestructura básica, como la electricidad, agua potable, saneamiento, apertura de calles, alumbrado público.

ARTÍCULO 7°. Crease un registro de beneficiarios, acreedores sorteados de Pro.Cre.Ar. hasta la fecha de promulgación de la presente, del cual, evaluando el cumplimiento de los requisitos previstos en el presente y su condición, extenderá una certificación que se deberá acompañar a los fines de alcanzar las ventajas del presente régimen.

ARTÍCULO 8°. Exceptuase a los loteos, que surjan del presente régimen excepcional, del timbrado del derecho de oficina dada la apertura de parcela.

ARTÍCULO 9°. Declárense de interés social los loteos que se realicen en cumplimiento de la presente.

ARTÍCULO 10°. Facúltese al Departamento Ejecutivo para suscribir convenios con el Colegio de Martilleros y Corredores Públicos, Cámaras Inmobiliarias y toda otra entidad idónea a fin de coordinar y acordar acciones que redunden en mayor operatividad y beneficios para la instrumentación del presente.

ARTÍCULO 11°. El presente régimen podrá ser extendido a favor de quienes a la fecha de la presente sean titulares de fracciones indivisas, en la medida en que garanticen la provisión de infraestructura básica. No obstante requerirá tratamiento particularizado de la Dirección de Planeamiento Urbano y conformidad de la veeduría prevista en el artículo 13° de la presente.

ARTÍCULO 12°. Todo oferente de tierras beneficiado con la subdivisión que posibilita la presente Ordenanza, deberá garantizar la venta por el precio resultante de la función prevista en el artículo 3° inc. c), hasta un plazo de 12 meses desde su aprobación, para lo cual cada parcela mantendrá interdicción de venta. Toda acción u omisión tendiente a obstruir la venta en el marco del presente régimen a beneficiarios del Pro Crear, importará el mantenimiento de la interdicción de venta indefinidamente.-

ARTÍCULO 13°. Disponer que los acreedores del Programa Nacional, podrán nominar a uno de ellos, en quien unifiquen la representación, en calidad de veedor del cumplimiento del objetivo y procedimiento previsto en ésta Ordenanza.-

ARTÍCULO 14°. El Departamento Ejecutivo procederá a reglamentar la presente en un plazo de diez días contados desde su promulgación.

ARTÍCULO 15°. De forma.

DECRETO REGLAMENTARIO 76/14

VISTO:

El dictado de la Ordenanza N° 11094/13 por el Concejo Deliberante; y

CONSIDERANDO

Que el Poder Ejecutivo Nacional mediante Decreto N° 902/2012 creó el Fondo Fiduciario Público denominado "PROGRAMA CRÉDITO ARGENTINO DEL BICENTENARIO PARA LA VIVIENDA UNICA FAMILIAR" (PROCREAR), cuyo objeto es facilitar el acceso a la vivienda propia a la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social;

Que es definición de política pública de éste Municipio acompañar decididamente la implementación del PROCREAR en el ámbito del Distrito La Plata;

Que a fin de concurrir con el objetivo del PROCREAR, el Departamento Ejecutivo propicio ante el Departamento Deliberativo del Municipio la sanción de la Ordenanza N° 11.094/13 a fin de proveer re-zonificaciones de tierras con destino al mencionado Programa Nacional;

Que, como consecuencia de la Ordenanza N° 11.094/13, se espera ampliar la oferta de terrenos a valores adecuados a los montos financiados por el PROCREAR;

Que, también la Ordenanza N° 11.094/13, habilita la posibilidad de re-zonificar terrenos indivisos a comprar o comprados, por adjudicatarios del PROCREAR y que necesiten regularizar su condición urbanística;

Que asimismo, la Ordenanza N° 11.094/13 lleva implícita una arquitectura institucional que limita eventos especulativos en el proceso de valorización de las tierras marginales y, con ello, promueve que los propietarios de las mismas puedan ofrecer terrenos a la venta y, además, que los beneficiarios del PROCREAR puedan acceder a los mismos a los valores financiables por el Programa;

Que a fin de darle operatividad a la Ordenanza N° 11.094/13 resulta imprescindible organizar un procedimiento simplificado y expeditivo de re-zonificación de tierras y habilitación de loteos, con procedimientos establecidos mediante indicadores objetivos para su aprobación, transparente y con garantías de publicidad, y con participación de beneficiarios del PROCREAR, en carácter de control ciudadano de los procedimientos en la gestión administrativa;

Que la simplicidad y agilidad de los procedimientos adoptados por la aludida Ordenanza, fueron expresamente contemplados dentro de los lineamientos generales de la Ley 14.449 (art. 8) donde se exceptúa a los bienes incorporados al Programa Pro.Cre.Ar. de la aplicación del Decreto-Ley 8912/77 (inciso h);

Por ello;

EL INTENDENTE MUNICIPAL

DECRETA:

ARTÍCULO 1º: Sujetos y situaciones alcanzados. El presente régimen esta destinado a regular la situación de los sujetos que se describen a continuación:

I. **Oferentes de tierras destinadas al Pro.Cre.Ar.**

Se entiende por tales a aquellos propietarios de parcelas que requieren las adecuaciones urbanísticas necesarias, y se comprometen a comercializarlas de acuerdo a la normativa y plexos del Programa Pro.Cre.Ar.

Deberán cumplimentar la documentación requerida en el INSTRUCTIVO, que como Anexo I. A., forma parte de la presente.

II. **Beneficiarios del Pro.Cre.Ar.**

Representa a los beneficiarios del Programa en la modalidad de compra y construcción, interesados en la adquisición de un lote a dichos efectos;

III. **Beneficiarios del Pro.Cre.Ar. con intención de compra de tierra indivisa.**

Alcanza a grupos de beneficiarios del Pro.Cre.Ar que procuran comprar fracciones indivisas de tierra con destino a la construcción de vivienda única, familiar y de ocupación permanente en el marco del citado programa. Deberán cumplimentar la documentación requerida en el INSTRUCTIVO, y presentar el Compromiso de compra venta del inmueble que como Anexo II forma parte de la presente a los efectos de acreditar el vínculo jurídico.

IV. Beneficiarios del Pro.Cre.Ar propietarios de fracciones indivisa.

Se trata de aquellos beneficiarios Pro.Cre.Ar que ya adquirieron tierras en condominio a fin de construir vivienda única, familiar y de ocupación permanente, requieren la regularización urbanística.

Deberán acreditar la condición de condóminos a la fecha de promulgación de la Ordenanza N° 11.094/2013, y presentar la documentación indicada en el INSTRUCTIVO. La mayoría de los condóminos deberán ser adjudicatarios Programa Nacional Pro.Cre.Ar.

ARTÍCULO 2º: Convocatoria. Establecer un plazo de publicidad y convocatoria por cinco días para que -sujetos comprendidos en el artículo precedente- presenten su requerimiento de registro ante la Dirección de Planeamiento Urbano, hasta 30 días desde la última publicación. La Dirección de Planeamiento Urbano tendrá a su cargo el Registro Único de Oferentes, en el que inscribirá a los interesados.

ARTICULO 3º: Recepción de ofertas. Requisitos formales. En el momento en que los interesados se presenten ante la Dirección de Planeamiento Urbano para inscribirse dentro del presente régimen, deberán acreditar el cumplimiento de la totalidad de la documentación requerida. Para ello, se observarán las consideraciones estipuladas en el INSTRUCTIVO

En relación a los supuestos previstos en el Anexo I apartado C y D, podrán solicitar una única prórroga por 10 días corridos.

De la presentación de la documentación la Dirección de Planeamiento Urbano dará constancia y caratulará en el día, debiendo a dichos efectos, por la referida Dirección y la Mesa General de Entradas adoptar las medidas que estimen necesarios para su cumplimiento;

ARTÍCULO 4º: Publicidad. Vencido el plazo de publicidad y convocatoria, será publicado por internet en la página de la Municipalidad de La Plata la totalidad de las ofertas recibidas.

ARTÍCULO 5º: Del veedor. Las personas referidas en el artículo lo, incisos II a IV, deberán, unificar personería bajo la figura del veedor de beneficiarios Pro.Cre.Ar. El objeto de la veeduría consiste en la fiscalización del procedimiento administrativo regulado por la Ordenanza N° 11094 y el presente Decreto.

ARTÍCULO 6º: Puntaje diferencial de las parcelas. En el supuesto de los sujetos comprendidos en el artículo lo inciso I), dentro del plazo de quince días de publicadas las ofertas recibidas, a cada una de ellas, se le asignará un puntaje diferencial. Finalizado el proceso de puntuación se dará a conocer la clasificación resultante en el sitio de la Municipalidad.

A tales efectos, la sumatoria de las categorías arrojará un puntaje final para cada oferta, el que determinará los órdenes de adecuación urbanística correspondiente a cada una de las zonas Sur, Oeste y Norte de la Ciudad.

Zonas	Localidades
SUR	San Lorenzo; Villa Elvira; Arana

OESTE	Los Hornos; Olmos; San Carlos; Romero; Abasto; Etcheverry;
NORTE	Tolosa; Ringuelet; Gonnet; Hernández; Gorina; City Bell; Villa Elisa; Arturo Seguí; El Peligro;

Dicha calificación resultará de la aplicación de la siguiente fórmula:

$$\mathbf{VT + EC + SA = PF}$$

$$\mathbf{(60\%) + (30\%) + (10\%) = 100\%}$$

VT: valor del terreno o parcela, según la metodología de determinación prevista en el artículo 3 inciso c)

de la Ordenanza 11094, que representa el sesenta por ciento;

EC: equipamiento comunitario, que representa el treinta por ciento;

SA: servicios adicionales, que representa el diez por ciento;

PF: puntaje final;

Para la determinación de cada categoría, se utilizará el siguiente sistema de calificación:

Valor del Terreno o Parcela (VT)

RANGO	PUNTOS
hasta \$ 100.000	60
de 100.001 a 110.000	50
de 110.001 a 120.000	40
de 120.001 a 130.000	30
de 130.001 a 140.000	20
de 140.001 a 150.000	10

Equipamiento Comunitario (EC)

SERVICIOS	PUNTOS Hasta 5 km	PUNTOS hasta 10 km	PUNTOS más de 10 km
Salud	3,75	2,5	1.25
Seguridad	3,75	2,5	1.25
Educación y Cultura	3,75	2,5	1.25

Administración Pública	3,75	2,5	1.25
Justicia	3,75	2,5	1.25
Transporte	3,75	2,5	1.25
Comunicaciones	3,75	2,5	1.25
Recreación	3,75	2,5	1.25
Total	30	20	1.25

Servicios Adicionales (SA)

OTROS	PUNTOS
Cloacas	2,5
Gas	2,5
Pavimento	2,5
Desagües Pluviales	2,5
Total	10

ARTÍCULO 7º: Del visado de planos. El visado de los planos de subdivisión de los inmuebles, será efectuado por el Director de Planeamiento Urbano, los cuales deberán observar únicamente los siguientes requisitos:

- a. Plano aprobado de conformidad a lo previsto en la Ordenanza N°I 1.094 y el presente decreto;
- b. Restricciones de venta por:
 - I. Obras de infraestructura de accesibilidad y provisión de energía eléctrica;
 - II. Beneficiario Solo podrá venderse la propiedad a un beneficiario del Programa Nacional Pro.Cre.Ar..

ARTÍCULO 8º. Certificación. Establecer que todo vendedor de parcela, deberá exigir la certificación de beneficiario del Programa Nacional, la cual deberá formar parte necesaria e imprescindible para el levantamiento de la interdicción de venta.

ARTÍCULO 9º: Los titulares de fracciones indivisas que quieran acogerse a los beneficios del presente régimen, deberán acreditar los requisitos estipulados en la parte pertinente del INSTRUCTIVO.

ARTÍCULO 10º: Cesiones de cargas públicas. Dejar establecido que los proyectos de subdivisiones de fracciones indivisas deberán dar cumplimiento con las cesiones de cargas públicas a saber: calles, ochavas, espacios verdes y de equipamiento comunitario, no admitiendo en ningún supuesto su tratamiento y aprobación por Propiedad Horizontal.

ARTÍCULO 11: Autoridad de Aplicación. Disponer como autoridad de aplicación del presente, facultándose a dictar las normas complementarias necesarias para la operatividad de la Ordenanza, a la Secretaría de Gestión Pública.

ARTÍCULO 12°: Refrenda. El presente decreto será refrendado por el Señor Secretario de Gestión Pública.

ARTÍCULO 13°: Registrar, comunicar, dar al Boletín Oficial, cumplido archivar.

DECRETO N° 76/14.

Dr. Oscar Pablo Bruera. Intendente.

Lic. Enrique Angel Sette. Secretario de Gestión Pública.

ANEXO I INSTRUCTIVO

Cada interesado, se presentará ante la Dirección de Planeamiento Urbano con la siguiente documentación, según sea el caso.

A. OFERENTES DE TIERRAS DESTINADAS AL PRO.CRE.AR

- Documentación Legal

1. D.N.I / Acta Constitutiva de la sociedad del titular dominial (según se trate persona física/persona jurídica).
2. Copia de la Escritura de la propiedad ofrecida;
3. Certificado de Dominio e informe de anotaciones personales emitido por el Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires;
4. Declaración Jurada certificada por notario público de someterse a los alcances y limitaciones previstos en la Ordenanza N° 11.094/13 y la presente reglamentación, así como de cualquier otra norma directa o indirectamente aplicable;
5. Representante legal de ventas

- Documentación Técnica

1. **Infraestructura Básica.** Deberán acreditar la provisión de:
 - Agua, por intermedio de la pre-factibilidad correspondiente, otorgada por ABSA u otra autoridad con competencia en la materia;
 - Electricidad, por intermedio de la pre-factibilidad correspondiente, otorgada por EDELAP u otra autoridad con competencia en la materia;
 - Plano de Mensura con la propuesta de subdivisión, suscripta por profesional con incumbencia en la materia y debidamente intervenido por el Colegio de Profesional respectivo;
 - Proyecto de apertura de calles;
 - Proyecto de alumbrado público;

2. **Certificado de Pre-factibilidad Hidráulica** otorgado por la Autoridad del Agua y/o la Dirección Provincial de Saneamiento y Obras Hidráulicas de la Provincia de Buenos Aires, de corresponder. Dicho certificado se requerirá en los supuestos en que sobre la parcela ofertada exista curso de agua y/o cuando la cota de la parcela lo requiera, a criterio de la autoridad de aplicación;
3. **Valuaciones de la tierra** extendidas por el Colegio de Martilleros y Corredores Públicos de La Plata y el Banco Hipotecario, así como el cálculo del valor por lote conforme el procedimiento y limitación, previsto en el artículo 3o de la Ordenanza.

B. BENEFICIARIOS DEL PROCREAR

-Documentación Legal.

1. D.N.I.;
2. Constancia de adjudicación del Programa Nacional Pro.Cre.Ar;

C. BENEFICIARIOS DEL PROCREAR CON INTENCIÓN DE COMPRA DE TIERRA INDIVISA

-Documentación Legal

1. D.N.I. del grupo de interesados;
2. Compromiso de compra-venta con destino específico del inmueble según anexo II;
3. Informe de anotaciones personales e informe de dominio, emitido por el Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires.
4. Constancia de adjudicación del Programa Nacional Pro.Cre.Ar;

-Documentación Técnica: la individualizada en el presente anexo, apartado A.

D. BENEFICIARIOS DEL PROCREAR PROPIETARIOS DE TIERRAS INDIVISAS

- Documentación Legal.

1. D.N.I. de los titulares;
2. Copia de la Escritura o del Boleto de compra-venta con fecha cierta e indubitada.
3. Informe de anotaciones personales y de dominio emitido por el Registro de la Propiedad de la Provincia de Buenos Aires.
4. Constancia de adjudicación del Programa Nacional Pro.Cre.Ar

-Documentación Técnica: la individualizada en el presente anexo, apartado A, apartado 1 y 2.

ANEXO II

Modelo de Contrato de compra-venta con destino específico del inmueble

Entre los suscritos, a saber:

..... ,
mayor de edad, domiciliado en calle ,
de la ciudad
de.....

..... ,
D.N.I..... , en adelante el/los
VENDEDOR/ES, de una parte; y por la otra,
..... mayor/esde edad,
domiciliado/s en calle

..... ,
de la ciudad de , D.N.I
..... , quienes en adelante se denominará/n EL/LOS
COMPRADOR/ES, se ha celebrado el presente contrato de compraventa que se rige con
las siguientes cláusulas:

Primera. OBJETO. EL VENDEDOR se obliga a vender al COMPRADOR, quien a su vez
se obliga a comprar el bien inmueble que se describe a continuación: Bien inmueble
ubicado en la

calle..... número..... del
barrio..... de la ciudad de

..... , el cual cuenta con
..... metroscuadrados, con
nomenclatura catastral

..... , en
un todo de acuerdo a lo que surge de las disposiciones del presente contrato.

Segunda. OBLIGACIONES. El VENDEDOR se obliga a transferir el dominio del inmueble
objeto del presente contrato libre de hipotecas, demandas civiles, embargos, condiciones
resolutorias, pleito pendiente, y en general, de todo gravamen o limitación del dominio, a
cuyos efectos se acompañan al presente certificados de dominio y de anotaciones
personales. También se obliga el VENDEDOR al pago de impuestos, tasas y
contribuciones causadas hasta la fecha de la escritura pública de compraventa.

Tercera. PRECIO. El precio del inmueble prometido en venta es
de.....

(\$.....), suma que el COMPRADOR pagará al VENDEDOR de la
siguiente forma y modo:

a).....
(\$.....) a la fecha de la firma del presente contrato; en concepto
de reserva.

b) El precio será cancelado integralmente, al momento del otorgamiento de la escritura
pública correspondiente, pudiéndose tomar a cuenta de precio el monto otorgado en
concepto de reserva.

Cuarta. Condición Resolutoria. El presente contrato se celebra bajo la condición
resolutoria de que en el plazo dedías corridos desde la firma del
presente se obtenga la adecuación urbanística.-

Quinta. Incumplimiento: Para el caso de incumplimiento del vendedor, se estipula una multa de valor igual a la entregada en concepto de reserva, con más los daños y perjuicios ;

Sexta. DESTINO La adquisición del inmueble objeto de la presente, será con destino exclusivo a los fines del Programa Nacional Pro.Cre.Ar.

Las partes, leído el presente documento, dan su asentimiento expresamente a lo estipulado y firman ante testigos que los suscriben, en la ciudad de a los días de lmes de..... del año..... en dos ejemplares, uno para cada parte.

Nombre: VENDEDOR	Nombre: COMPRADOR
Nombre: TESTIGO	Nombre: TESTIGO

Ordenanzas de rezonificación:

Loteos vía 2: ordenanzas nº 11.115, 11.116, 11.166, 11.167 y 11.235

Loteos vía 3: ordenanzas nº [Ordenanzas N° 11.212 (modificada por 11308), 11.213 (modificada por 11307), 11.214 (modificada por 11317), 11.215 (modificada por 11309), 11.220(modificada por 11316), 11.221 (modificada por 11312), 11.222(modificada por 11311), 11.223(modificada por 11315), 11.224 (modificada por 11313), 11.225 (modificada por 11314), 11.226(modificada por 11310), 11.227 (modificada por 11305), 11.233 (modificada por 11306), 11.234(modificada por 11304)]

Ley de "Acceso Justo al Hábitat" nº 14.449

<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14449.html>

Cuadros:

Modificaciones propuestas por la Ordenanza 10703/10 y observaciones de la convalidación provincial

Referencia al tipo de modificación	Ordenanza 10703/10	Obser-vado
------------------------------------	--------------------	------------

Usos del suelo		
La zona de Reserva Urbana (según DL 8912/77) queda incluida dentro del Área Urbana, esto equivale a un aumento del 54% (73 km ²) del Área Urbana.	Art. 8	Sí
Se admiten Proyectos Especiales o Particulares de gran porte o complejidad en el Área Rural.	Art. 20 y 189	Sí
El Ejecutivo Municipal puede, a través de la solicitud de la figura de Precinto Industrial, validar la ubicación de los establecimientos industriales que se encuentren en zonas no aptas para tal fin.	Art. 160, 170 y 227 inc. a6	Sí
Se incorporan las Zonas de Reserva Rural y Zonas de Reserva de Clubes de Campo destinadas ambas a la localización de clubes de campo, pero las mismas no son delimitadas explícitamente.	Art. 21, 24 y 25	Sí
Densidades constructivas		
Se establece una fórmula de cálculo diferencial para determinar el FOS de lotes de dimensiones reducidas.	Art. 57	Sí
Se exceptúan del requerimiento de dejar superficie absorbente a todas las parcelas pertenecientes a las zonas centrales (U/CP, U/EF, U/C1, U/C2), así como a aquellas cuya superficie sea menor a 300 m ² .	Art. 58	Sí
En el casco urbano se expande en un 50% (12 km ²) la zona destinada a construir en altura, con un incremento variable de niveles (de 1-6) según zonas y premios.	Varios artículos	
Se borran las alturas máximas establecidas en la ordenanza anterior (3 metros por nivel) y se mencionan sólo alturas de referencia.	Art. 83	
Se permite aumentar la altura o cantidad de niveles en casos especiales considerados Tipos Arquitectónicos Singulares, sin definir qué son.	Art. 91	
Se otorga un aumento de la intensidad constructiva (FOT y Densidad) a emprendimientos que contemplen estacionamientos, edificación de jerarquía, englobamiento de parcelas o se realicen en lotes de reducido tamaño.	Art. 90 y 233	Sí
Parcelamiento o subdivisión		
Se elimina la cantidad de unidades funcionales máximas por unidad de		

superficie y los estándares mínimos admisibles para todas las construcciones (aspecto que incide en el control de la subdivisión del suelo por zonas susceptibles de encuadrar en la Ley de Propiedad Horizontal)		
Se establecen topes a las cesiones en los parcelamientos y subdivisiones del suelo en proceso de Restructuración del Área Urbana (Art. 20 y 21 del DL 8912/77), equivalentes al 10% en el caso de destino a Espacio Verde de Uso Público y del 4% en Reservas para la Localización de Equipamientos Comunitarios.	Art. 195	
En el Área Rural y Complementaria se proponen dimensiones de subdivisión menor a las establecidas por la ordenanza antecesora, sin necesidad de mediar la delimitación de una zona de uso específico.	Art. 267	Sí
En determinadas zonas residenciales se propone subdividir bloques cuyas dimensiones sean iguales o menores a dos manzanas, aunque no cuenten con los servicios esenciales.	Art. 265	Sí
Se incorpora una figura interesante como el Lote Social pero no se establecen sus dimensiones mínimas.	Art. 191	Sí
Patrimonio		
Se declara el interés público de preservar el patrimonio y se propone un Registro de inmuebles a proteger, pero se omite la existencia del catálogo municipal previo (Decreto 1579/06) y las Zonas de Preservación Patrimonial se reducen un 98% (4,45 km ² si se compara el Decreto 1579/06 con la zona a preservar fijada por el Art. 141) o en un 59% (2,67 km ² si se compara dicho Decreto con la zona a preservar establecida en el Plano 2 de la Ordenanza).	Art. 141, 142, 151 y 152	
Reglamentarias		
Se le otorga al Ejecutivo Municipal una serie de atribuciones para admitir usos e indicadores por encima de lo establecido en la propia ordenanza en cuestión.	Art. 5, 7, 20, 46, 168, 175, 189, 190, 223, 224,267	Sí
Órganos Institucionales		
Se disuelve el Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial (COUT, Decreto 647/97) constituido como un espacio plural e interdisciplinario y	Art. 340 y 358	

es sustituido por el CUOT (Consejo Único de Ordenamiento Territorial) representado por un conjunto de actores del sector de la construcción y del propio municipio.		
---	--	--

Fuente: elaborado por Del Río y Relli (2013) en base a Barakdjian y Losano (2012), Losano (2011), Ordenanza 10.703/10 y Decreto Provincial 466/11.