

## Desencuentros entre política urbana y política de regularización del hábitat popular en La Plata, Argentina

Mariana Relli Ugartamendía<sup>1</sup>

Recibido: 17 de septiembre del 2018 / Enviado a evaluar: 23 de enero del 2019 / Aceptado: 17 de octubre del 2019

**Resumen.** Frente al crecimiento y densificación del hábitat popular urbano en la provincia de Buenos Aires, Argentina, se han implementado iniciativas gubernamentales de regularización para radicar a la población allí donde esté asentada, regularizar la tenencia de los inmuebles y facilitar el acceso a la propiedad. Desde hace tres décadas se utilizan distintos instrumentos para atender las dimensiones dominial y urbanística de la irregularidad. En este trabajo se analiza el tratamiento dado a la irregularidad en el municipio de La Plata (capital de la provincia de Buenos Aires) y su (no)diálogo con la política urbana. La consolidación de dos ventanillas desde donde la gestión pública encara el ordenamiento territorial -la de la ciudad formal y la de la ciudad informal- ha cristalizado en un andamiaje institucional que refuerza el tratamiento ex post de la irregularidad, sin atender sus causas.

**Palabras clave:** Hábitat popular; irregularidad; regularización; política urbana.

### [en] Discounts between urban policy and regularization policy of the popular habitat in La Plata, Argentina

**Abstract.** In the face of the growth and the infill of the urban popular environment in the Buenos Aires province, Argentina, governmental initiatives of regularization have been implemented in order to abide the population where there is settled down, to regularize the building possession, and to make easier the property access. Since three decades, different resources have been used to deal with the territory and urban dimensions of the irregularity. In this presentation, the irregularity treatment at the city of La Plata (capital of the Buenos Aires province) and its (non-)dialog with the urban politics are analyzed. The consolidation of two windows from where the public administration face the territorial legal system - both formal and informal cities- has taken shape in an institutional framework that strengthens the ex post treatment of the irregularity, without caring for its causes.

**Keywords:** Popular settlements; irregularity; regularization; urban policy.

---

<sup>1</sup> CIG IDIHCS FaHCE UNLP CONICET. Buenos Aires (Argentina)  
E-mail: [mrelli@fahce.unlp.edu.ar](mailto:mrelli@fahce.unlp.edu.ar)

## [fr] Réductions entre la politique urbaine et la politique de régularisation de l'habitat populaire de La Plata, Argentine

**Résumé.** Face à la croissance et la densification de l'habitat populaire urbain à la province de Buenos Aires, Argentine, des initiatives gouvernementales de régularisation pour enracer la population où elle réside, régulariser la possession des immeubles et faciliter l'accès à la propriété. Depuis trois décennies, des différents outils ont été utilisés pour répondre aux dimensions domaniale et urbaine de l'irrégularité. Ce rapport analyse le traitement donné à l'irrégularité dans la municipalité de La Plata (capitale de la province de Buenos Aires) et son (non)dialogue avec la politique urbaine. La consolidation de « dos ventanillas » (« deux guichets ») depuis où la gestion publique affronte la planification territoriale –celle de la ville formelle et celle de la ville informelle- a cristallisé sur la forme d'un échafaudage institutionnel qui renforce le traitement ex post de l'irrégularité, sans attaquer ses causes.

**Mots clés:** Habitat populaire; irrégularité; régularisation; politique urbaine.

**Cómo citar.** Relli Ugartamendía, M. (2019): Desencuentros entre política urbana y política de regularización del hábitat popular en La Plata, Argentina. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 39(2), 439-462.

**Sumario.** 1. Introducción. 2. La irregularidad como forma constitutiva de la urbanización latinoamericana y la regularización como respuesta generalizada. 2.1. Política de regularización en la provincia de buenos aires: orientación general y caja de herramientas. 3. La plata: hábitat popular y expresiones de la irregularidad. 4. Las dos ventanillas. 4.1. La ciudad formal: orientación general de la política urbana. 4.1.1. El municipio se inicia en las tareas de ordenamiento territorial, la irregularidad no es un tema de la agenda estatal, 1983-1991. 4.1.2. Apuesta por la planificación como herramienta de gestión territorial, 1991-2007. 4.1.3. La ciudad entregada al lobby inmobiliario, 2007-2015. 4.2. La ciudad informal: tratamiento e implementación de instrumentos de regularización. 5. Ciudad formal, ciudad informal: gestiones paralelas y sin diálogo. 6. Bibliografía.

### 1. Introducción

Este trabajo aborda el tratamiento público de la irregularidad del hábitat popular urbano y su vínculo con la política urbana en el partido de La Plata, provincia de Buenos Aires, Argentina<sup>2</sup>.

En una primera parte, se realiza un repaso conceptual sobre la irregularidad del hábitat popular de las ciudades latinoamericanas y la regularización como forma de reconocimiento público de las dificultades estructurales del capitalismo periférico para proveer de viviendas al conjunto de la sociedad. Se expone la orientación general de la política de regularización en la provincia de Buenos Aires, los instrumentos que la constituyen y los roles que asume el Estado para abordar la problemática.

El estudio de caso presenta la dinámica del hábitat popular en La Plata y las situaciones de irregularidad; luego se observan la política urbana, la política de

---

<sup>2</sup> Una primera versión fue presentada en el X Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, junio de 2018.

regularización y sus resultados. Se concluye que la consolidación de *dos ventanillas* desde donde la gestión pública encara el ordenamiento territorial -la de la ciudad formal y la de la ciudad informal- ha cristalizado en un andamiaje institucional que refuerza el tratamiento *ex post* de la irregularidad, alimentándola y sin poder atender sus causas.

El corpus de información que fundamenta el análisis debió ser construido en el proceso de investigación, dada la inexistencia de información pública accesible y ordenada sobre la temática. Se realizaron 37 entrevistas semiestructuradas a informantes clave: personal técnico de carrera en la administración pública y actores políticos que se han desempeñado desde la década del '80 hasta 2015 en los gobiernos nacional, provincial y municipal, así como a activistas y estudiosos/as de las problemáticas urbanas en la provincia de Buenos Aires. La información obtenida fue cruzada con fuentes secundarias: leyes, decretos y resoluciones ministeriales, informes y documentos oficiales de organismos públicos<sup>3</sup> y privados<sup>4</sup>, e información del Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP) de la provincia de Buenos Aires, documentos y ordenanzas municipales y literatura especializada. También se recurrió a la fotointerpretación para explorar la expansión territorial y la densificación del hábitat popular en La Plata durante las últimas tres décadas y para la confección de cartografía.

## **2. La irregularidad como forma constitutiva de la urbanización latinoamericana y la regularización como respuesta generalizada**

El hábitat popular urbano<sup>5</sup> está constituido por los asentamientos autoproducidos progresivamente por los sectores sociales con recursos insuficientes para acceder a la vivienda mediante las vías formales: el mercado (compraventa o alquiler) y los programas habitacionales públicos. En sus fases de producción (acceso al suelo, construcción) suele caer en el incumplimiento de las normativas que gobiernan la producción y organización de hechos físicos en la ciudad y/o las relaciones de propiedad, de allí la identificación generalizada entre urbanización popular e *irregularidad* o *informalidad*<sup>6</sup>. Acordamos con Duhau (1998, 2002) en que, con el calificativo de irregular o informal no se están describiendo características físicas de las urbanizaciones, sino relaciones problemáticas con el orden jurídico vigente

---

<sup>3</sup> Organismos de la provincia de Buenos Aires y del Municipio de La Plata.

<sup>4</sup> Colegios profesionales de la provincia de Buenos Aires.

<sup>5</sup> También denominado urbanización popular o urbanización inversa (Duhau 1998; Pérez 2016).

<sup>6</sup> Se denominará irregulares o informales, indistintamente, a las actividades generadoras de ingresos o bienes para cubrir necesidades de quienes quedan fuera de los mecanismos formales/regulares, reservando el calificativo de ilegal para las actividades delictivas (como el fraccionamiento de suelo llevado a cabo por agentes que incumplen normativa para maximizar ganancias).

respecto de la propiedad<sup>7</sup> (dimensión dominial) y con la normativa que conforma al orden urbano legítimo (dimensión urbanística-ambiental).

En las ciudades latinoamericanas, la irregularidad es una de las formas de producir espacio urbano que coexiste con la producción privada formal, la producción pública y la producción por encargo (Schteingart, 2001; Jaramillo, 2012; Pérez, 2016). La defensa de la propiedad privada, la rigidez de los parámetros urbanísticos y el *laissez faire* en el mercado de suelo se señalan como los responsables de su existencia, junto a la insuficiencia de ingresos, las inserciones laborales precarizadas e inestables de la población y la oferta de créditos nula para estos sectores (Fernandes, 2008; Herzer et.al., 2008; Abramo, 2011).

A la irregularidad del hábitat se la ha tratado con medidas *ex ante* o preventivas y, mayoritariamente, con medidas de regularización. Las primeras consisten en intervenciones públicas para que exista una oferta formal de suelo al alcance de las posibilidades de las familias que podrían ser potenciales ocupantes o compradoras en el mercado irregular; son encaradas por el Estado o de manera indirecta a través de medidas de aliento a la producción de suelo urbano (exenciones impositivas) o de castigo a la retención especulativa de inmuebles. Por su parte, la *regularización* pretende acomodar dentro de la normativa lo que se ha producido por fuera:

- *regularización dominial*: formalización de la subdivisión predial, reconocimiento de los/as poseedores/as y otorgamiento de títulos formales que den validez jurídica a los actos de *posesión*<sup>8</sup>;
- *regularización urbanística y ambiental*: introducción de obras de infraestructura, servicios públicos y reacomodamiento parcelario. Esta acción implica legitimar el proceso de urbanización previo, acomodar la estructura urbana existente y resolver caso a caso las incompatibilidades entre usos públicos y privados del espacio urbano.

Ahora bien, en la misma acción de regularización de situaciones concretas (con sus mayores o menores dificultades en el plano dominial y en el urbanístico), regularizar también es *exceptuar* casos conflictivos del cumplimiento de la normativa. La recurrencia a la excepción puede convertirse en un ejercicio sistemático que permite ignorar el componente urbanístico de la tarea de regularizar -sin dudas, el más oneroso y el que redundando directamente en las condiciones materiales de los barrios y en la calidad de vida de sus habitantes- y dar paso a la titularización sin la adecuación urbanística. De alguna manera, la política de regularización se presenta como el modo de reconocer la materialización urbana de la producción del espacio residencial bajo la *lógica de la necesidad* (Pérez, 1995) a través de medidas de excepción, en franca contradicción con los planteos de una política urbana constituida

<sup>7</sup> Derechos de propiedad que, en sociedades regidas por el derecho positivo, como en América Latina, son garantizados si el objeto físico (lote) se encuentra identificado y registrado en el catastro correspondiente.

<sup>8</sup> Escritura pública (asocia un inmueble determinado con uno o varios titulares) y derecho real de uso (mantiene la propiedad de la tierra en manos del Estado y cede formalmente su uso a un particular).

por un conjunto de normas que rigen la producción *regular* de suelo y vivienda en la ciudad y que enmarcan el accionar de los agentes intervinientes: promotores inmobiliarios, Estado, familias con distinto poder adquisitivo.

Las opciones preventivas han sido escasamente implementadas en América Latina, mientras que la regularización se fue constituyendo en política en varios países de la región a partir de la confluencia de recomendaciones de organismos internacionales, demandas de organizaciones de pobladores/as e iniciativas de actores políticos desde inicios de la década del '90 (Clichevsky, 2003 y 2006; Fernandes, 2008).

## **2.1. Política de regularización en la provincia de buenos aires: orientación general y caja de herramientas**

La trayectoria del procesamiento estatal de la irregularidad en Buenos Aires comienza con la entrada de la cuestión en la agenda política a fines de la década del '80 y continúa con renovada vigencia hasta la actualidad. Las iniciativas en clave preventiva han sido muy escasas y sin impactos en la reducción del problema. Durante tres décadas se han ido sumando instrumentos para atender las especificidades de la irregularidad conforme emergían las demandas sociales o iniciativas de los actores políticos, y se fue constituyendo una suerte de *caja de herramientas* para regularizar de la que se echa mano en distintas circunstancias y según las características de cada caso.

La dimensión dominial de la irregularidad es la que ha presentado mayor complejidad y la que ha signado el perfil de los instrumentos de regularización, forjados fundamentalmente para atender las especificidades marcadas por las *formas de acceso a los inmuebles* de las urbanizaciones populares: adquisición regular inconclusa<sup>9</sup>, ocupación/toma<sup>10</sup> y adquisición irregular<sup>11</sup>. En la figura 1 se presentan estas modalidades de acceso al suelo, las situaciones de irregularidad que se dan dentro de cada una de ellas y los instrumentos de regularización utilizados ante cada caso.

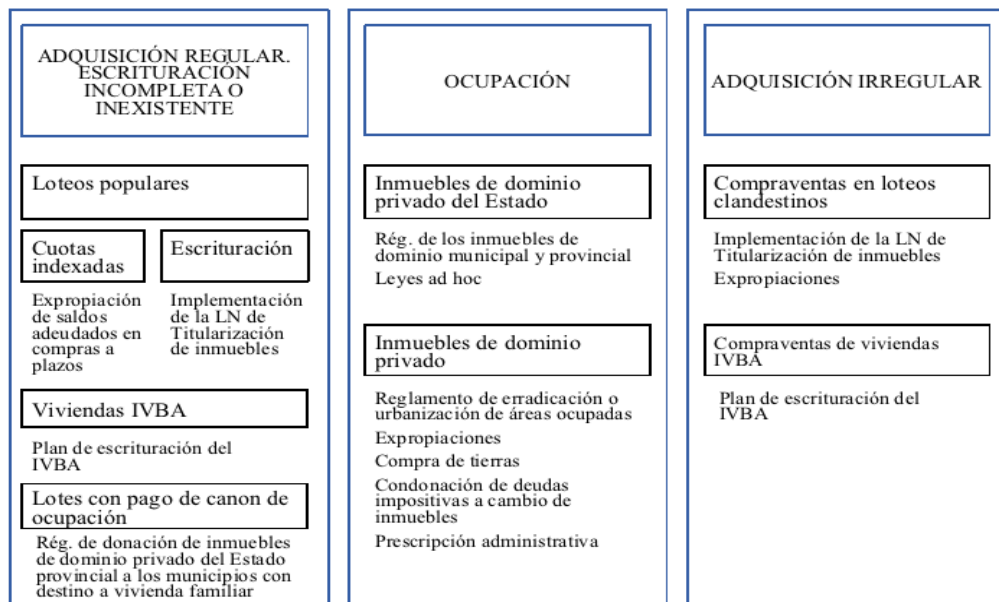
---

<sup>9</sup> Compraventas a plazos en loteos populares y entrega de viviendas públicas sin concretar escrituración, cesión de inmuebles estatales bajo pago de canon de ocupación con altos niveles de morosidad en los pagos.

<sup>10</sup> Ingresos en los inmuebles sin consentimiento de sus titulares (propiedades públicas y privadas).

<sup>11</sup> Compraventas en mercados irregulares de suelo y vivienda, loteos clandestinos (producidos bajo la lógica capitalista, pero por fuera de los parámetros legales) y viviendas sociales que ingresan en circuitos mercantiles irregulares.

Figura 1. Provincia de Buenos Aires. Instrumentos de regularización según formas de acceso a los inmuebles



Fuente: Elaboración propia.

El perfil predominante de todas las medidas adoptadas, más allá de las situaciones que las originaron y de sus matices, es el de operatorias que tienen como objetivos la transferencia en propiedad de la tierra ocupada o adquirida irregularmente y la escrituración individual en favor de lo/as habitantes. Se evidencia una fuerte identificación entre *regularización* y *titularización*, y un tratamiento individualizado del problema, aunque en ocasiones surja de operativos a escala barrial.

Frente a distintas situaciones, el Estado provincial tiende a adoptar roles para facilitar el arribo al objetivo de la escrituración:

- *Estado vendedor*: en casos de inmuebles de dominio privado del Estado, la opción preferencial ha sido la transferencia en venta financiada a lo/as habitantes.
- *Estado mediador*: en casos de inmuebles de dominio privado, se han instrumentado mecanismos de adquisición de ese suelo para posterior transferencia financiada a sus habitantes. En ese rol, no ha afectado intereses de quienes ostenten la titularidad de los inmuebles, más allá de su ausentismo, descuido o espera especulativa.
- *Estado escriturador*: para casos de interrupción del circuito mercantil formal o de registración e, incluso, para cubrir déficits de acceso a la justicia de familias que no pueden afrontar los costos de las transacciones o sucesiones formales. Podríamos colocar aquí también el interés por regularizar situaciones que son producto del mismo accionar del Estado, tal es el caso de las viviendas construidas por el Instituto

de la Vivienda de la provincia (IVBA), paridas irregulares cuando los tiempos electorales han marcado la agenda (Relli, 2018).

Los problemas urbanísticos y ambientales nunca fueron obstáculos reales a la regularización, en la mayoría de los instrumentos aparece la *excepción* como modo de atenderlos. Este es otro elemento que permite afirmar la primacía de lo dominial por sobre las condiciones materiales de los barrios, puesto que esas excepciones refieren a los aspectos que hacen a la calidad urbanística y ambiental<sup>12</sup>. El tratamiento de la dimensión urbanística sólo ralentizó los procesos -en ocasiones, muchos años- lo que sí puede leerse como causal de la generación de nuevas irregularidades.

Los organismos con competencias en regularización de la urbanización popular pertenecen al nivel provincial y, a pesar de que los instrumentos son aplicados para atender casos que, necesariamente, están emplazados en territorio municipal, el rol de los gobiernos locales queda supeditado y reducido a dar información a quienes la requieren, hacer o apoyar gestiones en organismos provinciales, visar planos cuando avanzan los procesos de regularización urbanística y organizar actos públicos de firma o entrega de actas y escrituras.

### 3. La plata: hábitat popular y expresiones de la irregularidad

La ciudad de La Plata, capital de la provincia de Buenos Aires, fue fundada en 1882, planificada desde el origen, con un trazado que respondía al higienismo imperante en el urbanismo de fines del siglo XIX. Hoy es un municipio de 654.324 (CNPBV, 2010) habitantes y 926 kilómetros cuadrados de superficie, forma parte del aglomerado Gran La Plata junto a Berisso y Ensenada, y es una de las ciudades más importantes de la provincia tanto por ser asiento de las dependencias del gobierno provincial, como por su oferta educativa, sanitaria, recreativa, cultural, comercial, presencia industrial y de producción intensiva de flores y hortalizas. El mapa 1 muestra la extensión del municipio, las localidades que lo conforman y la expansión del tejido urbano entre 1892 y 2011.

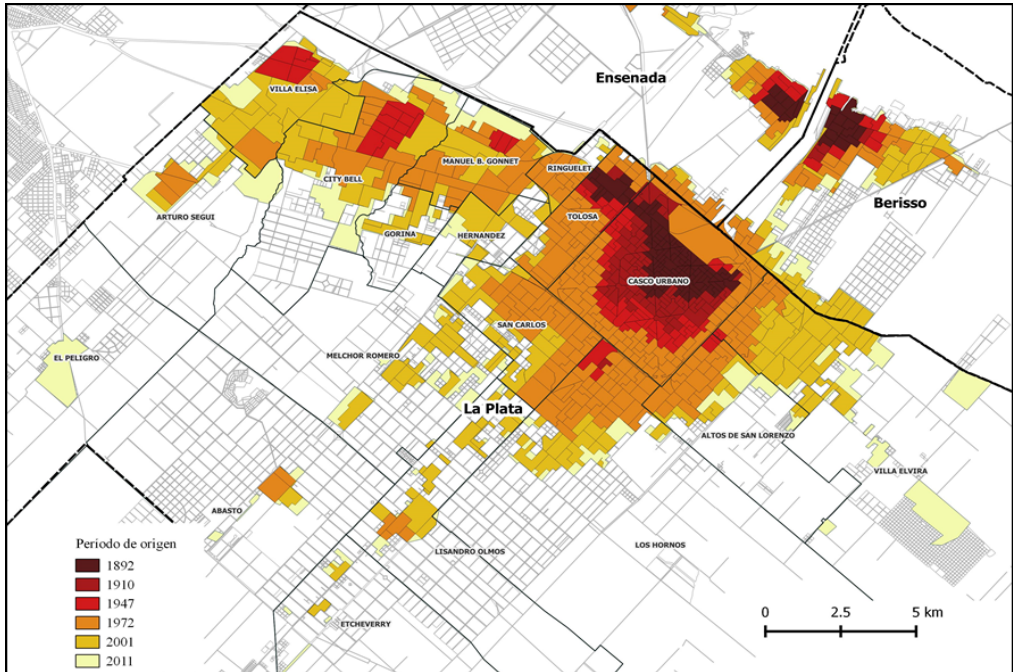
A pesar del impulso inicial planificador, los agentes de las decisiones políticas y los propietarios de la tierra determinaron la composición de la población del casco fundacional y su periferia. El acceso al suelo se dio predominantemente a través de la compra de lotes cuya oferta fue marcando el perfil de habitantes de cada sector de la ciudad: el casco fundacional reservado para sectores de mayor poder adquisitivo y las localidades del eje norte para segundas residencias (Gonnet, City Bell y Villa Elisa), mientras que en el resto de la periferia operaba el mercado de loteos populares.

---

<sup>12</sup> Cabe diferenciar dentro de estas generalidades al Régimen de Reconstrucción Urbana, al Régimen de integración sociourbana de villas y asentamientos y al Programa de Mejoramiento de Barrios, iniciativas de muy bajo impacto que no revierten las características generales de la política. Opciones caras frente a la política barata, masiva y de más rápida capitalización política de la titularización.

La periferia desprovista de atributos urbanos fue el lugar asignado a los sectores de escasa capacidad de pago. Allí, las subdivisiones se dieron de dos maneras: hasta 1930, siguiendo el trazado del ferrocarril y conforme se iban fundando pueblos en torno a las estaciones<sup>13</sup>, y entre 1930 y 1970, mediante parcelamientos de quintas y chacras, sin servicios, que se dieron de manera indiscriminada, facilitados por las vías de acceso al centro orientadas hacia el transporte automotor.

Mapa 1. Gran La Plata. Crecimiento del tejido urbano por cortes temporales, 1892-2011.



Fuente: Elaboración propia en base a *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana* (SSUV, 2007) y fotointerpretación de imágenes de Google Earth (2011).

Las familias de menos ingresos accedieron a la tierra hasta la década del '70 mediante la compra a plazos en loteos populares, con la posterior autoconstrucción de viviendas, producción por encargo o combinaciones de ambas. Cierta franja de familias trabajadoras accedió a la vivienda en el marco de programas habitacionales públicos, en conjuntos localizados mayoritariamente en la periferia. La sanción en

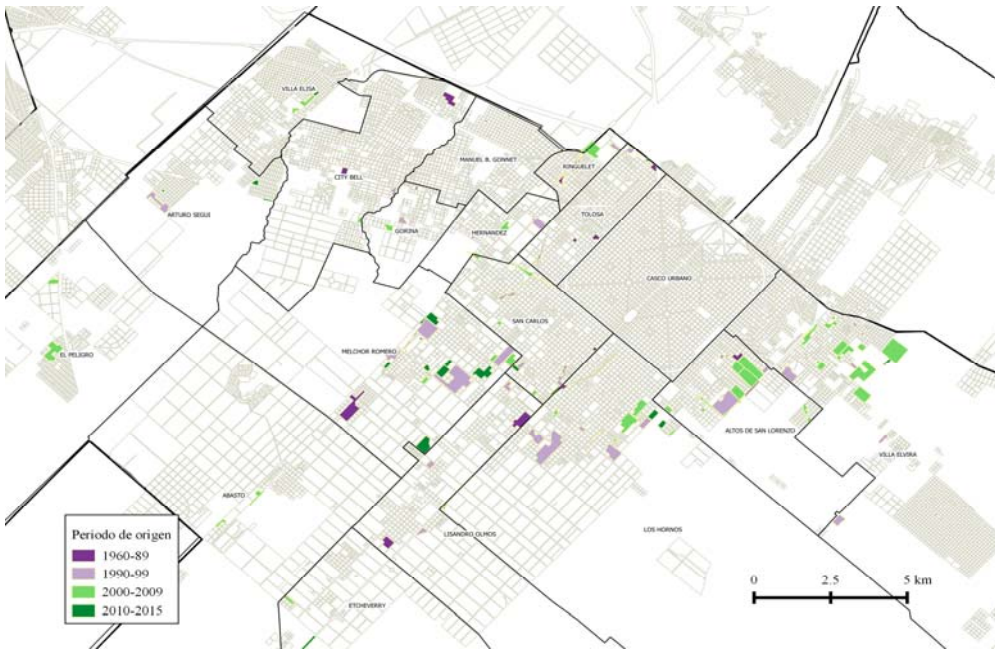
<sup>13</sup> La Ley 3.487 de 'Fundación de Pueblos' del año 1913 establece porcentajes de suelo para equipamiento, anchos y orientación de calles, exige certificación de agua en napas, pero no extensión de servicios.



1977 del Decreto Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo<sup>14</sup> en la provincia de Buenos Aires puso fin a la producción legal de tierra subdividida de baja calidad urbanística y desprovista de infraestructura, y estableció estándares para los loteos que repercutieron en los precios. Esto, sumado al desempleo y deterioro de los salarios desde mediados de los '70, desató un proceso de distanciamiento -hasta hoy insalvable- entre la capacidad de pago de los sectores trabajadores y los precios del suelo.

La existencia durante más de tres décadas de oferta de tierra accesible al bolsillo de los sectores de bajos ingresos explica la baja incidencia (y la expansión más tardía respecto de otros países de la región) de la irregularidad producto de las ocupaciones de tierra y de las compraventas en loteos clandestinos. Pero el fin del ciclo del loteo popular significó el fin del acceso al suelo de estos sectores a través del mercado formal, fenómeno observado en toda el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)<sup>15</sup> y en el Gran La Plata.

Mapa 2. La Plata y sus localidades. Villas y asentamientos según períodos de formación



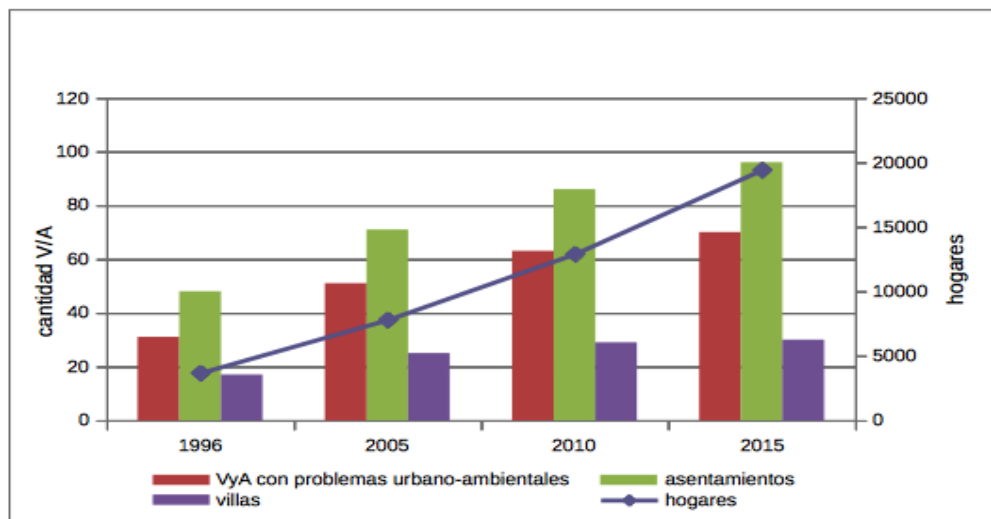
Fuente: Elaboración propia en base a RPPVAP (2015).

<sup>14</sup> Decreto Ley 8912/77.

<sup>15</sup> Conformada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 municipios que la circundan.

Consolidadas las dificultades de acceso formal al suelo, se extendieron las ocupaciones de inmuebles, las villas y asentamientos<sup>16</sup>. El mapa 2 muestra su presencia en el partido de La Plata, con su extensión actual y según el periodo en el que se formaron. Puede observarse que en los '70 y '80, villas y asentamientos eran escasos, se emplazaban sobre tierra periférica vacante<sup>17</sup> y espacios urbanos intersticiales en zonas cercanas al casco. Entrados los '90, ya se evidencia una extensión del fenómeno que se agrava visiblemente en los años 2000, empeorándose, además, las condiciones de emplazamiento de las ocupaciones, formadas en su mayoría sobre áreas inundables y suelo degradado (Del Río y González, 2017). La figura 2 muestra el crecimiento sostenido de las villas y asentamientos en el partido de La Plata (en 2015 se contaban 31 villas y 96 asentamientos), el empeoramiento de las condiciones de emplazamiento y el aumento de los hogares que en ellos habitan.

Figura 2. La Plata. Cantidad de villas y asentamientos y crecimiento de hogares en ellos en cuatro cortes temporales.



Fuente: Elaboración propia en base a RPPVAP (2015), Del Río y González (2017) y fotolectura.

<sup>16</sup> Las villas se forman a partir de la sumatoria de construcciones sobre suelo intersticial libre, sin seguir el tejido urbano circundante, con pasillos y tramas intrincadas; los asentamientos surgen en gran parte por ocupaciones organizadas de tierras de escaso valor inmobiliario, sin infraestructura, sobre las que lo/as habitantes diseñan tramas similares a las de la ciudad formal, respetando espacios de circulación, amanzanamiento, tamaño de lotes, espacios para equipamiento, etc. todo ello da cuenta de organización, experiencias urbanas previas e intenciones de establecerse en el lugar de manera definitiva (Cravino y Varela 2008).

<sup>17</sup> Terrenos desocupados (lotes particulares o con destino a equipamiento) en loteos aprobados antes del DL 8912 y terrenos lineales de vías del ferrocarril en desuso.

El cruce de información respecto del hábitat de los sectores populares en La Plata permitió identificar las situaciones de irregularidad dominial y urbanística-ambiental que se presentan en el municipio y que se han abordado desde la política pública. Hasta mediados/fines de los '90, el cuadro de la irregularidad estaba conformado por casos de compraventas en loteos populares que no habían llegado a escriturarse por la desaparición de las empresas loteadoras (quiebras o retiros de la actividad). Mucho de ese suelo, subdividido legalmente y sin ocupación efectiva, se ofrecía como oportunidad frente a las necesidades de las familias imposibilitadas de acceder de manera regular, dando lugar a ocupaciones de distinta intensidad en parcelas dispersas y fracciones subdivididas. A éstas se sumaron las tomas de tierras sobre áreas de reserva destinadas a equipamientos que nunca se concretaron. También cabe mencionar los casos de cesión de lotes de dominio público mediante pago de canon de ocupación y la adjudicación de viviendas en el marco de programas habitacionales públicos; éstos, si bien no fueron inicialmente irregulares, tuvieron tratamiento desde la política de regularización para efectivizar su transferencia en venta y escrituración.

Tabla 1. La Plata: Tipos de irregularidad del hábitat popular urbano según formas de acceso a los inmuebles y etapas de aparición.

Tipos de irregularidad		
Acceso	Hasta mediados/fines de la década del '90	Desde mediados/fines de la década del '90
Adquisición regular	· Parcelas de dominio público cedidas mediante pago de canon de ocupación	· Compraventas de macizos rurales con fines de futura subdivisión legal
Adquisición regular e interrupción del circuito mercantil formal o de registración	· Compraventas en loteos populares previos al DL 8912/77 que no llegaron a escriturarse: parcelas dispersas en localidades periféricas al casco fundacional · Posesión a la que se accedió en el marco de un programa público: viviendas en conjuntos	· Posesión a la que se accedió en el marco de un programa habitacional público: viviendas en conjuntos
Ocupación	Dominio privado del Estado:	
	· Suelo de reserva para equipamientos: parcelas dispersas en áreas de expansión residencial	· Viviendas de programas habitacionales públicos
	Dominio privado:	
	· Parcelas en loteos: dispersas en localidades periféricas	· Parcelas en loteos: dispersas en localidades periféricas · Fracciones periféricas subdivididas vacantes · Fracciones rurales vacantes
Adquisición mercantil irregular		· Compraventas de terrenos en fraccionamientos ilegales sobre tierra vacante subdividida (loteos) · Compraventas de terrenos en fraccionamientos ilegales de macizos (loteos pirata) · Compraventas de viviendas construidas en el marco de programas habitacionales públicos

Fuente: Elaboración propia.

Durante la segunda mitad de los '90, pero sobre todo ya entrada la primera década del 2000, el agravamiento de las condiciones de acceso al suelo y la vivienda

complejizó aquel panorama a partir de la extensión de las ocupaciones de suelo vacante y de viviendas públicas (muchas de ellas inconclusas) y las relaciones mercantiles en la urbanización popular. Se sumaron las irregularidades producto de transferencias de inmuebles sin registrar, el fraccionamiento irregular de suelo de uso rural, las compraventas de suelo ocupado o fraccionado ilegalmente, la densificación y extensión de las ocupaciones preexistentes (incluso de las que estaban en procesos de regularización) y la producción de irregularidad por parte del mismo Estado en la implementación de programas habitacionales. La tabla 1 sintetiza los tipos de irregularidad según las formas de acceso al suelo y según las etapas en las que fueron emergiendo; destaca la heterogeneidad de casos que constituyen lo que de manera general se denomina irregularidad del hábitat y la aparición de nuevas situaciones de irregularidad que se fueron sumando cuando la política de regularización se estaba implementando desde hacía más de una década.

#### **4. Las dos ventanillas**

Tal como están planteadas las incumbencias del ordenamiento territorial en la provincia de Buenos Aires, los municipios deben ceñir su planeamiento a lo establecido por el Decreto-Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Los gobiernos locales, además, tienen cierta autonomía para actuar sobre el territorio utilizando los instrumentos de gestión de las normativas provinciales para, por ejemplo, orientar el crecimiento de la ciudad y los usos del suelo, e intervenir en el mercado de suelo.

En La Plata se identifican dos líneas municipales de intervenciones en el territorio: la de la *ciudad formal* y la de la *ciudad informal*. Por un lado, la Dirección de Planeamiento Urbano (DPU) que históricamente ha sido la que ha comandado la política urbana, en tanto orientación, limitación o habilitación del despliegue de la actividad inmobiliaria privada y la obra pública, y por otro lado, los organismos que han atendido al hábitat popular desde la regularización: la Casa de Tierras (1996-2003), la Subsecretaría de Tierras (2003-07) y la Dirección de Regularización (2007-15), acompañantes de la política gestada desde los organismos provinciales y sin diálogo con la política urbana, de ahí la identificación de "dos ventanillas" desde la que emanan políticas con efectos territoriales que a veces resultan contradictorias o conflictivas entre sí.

##### **4.1. La ciudad formal: orientación general de la política urbana**

En poco más de tres décadas en las que se sucedieron ocho gobiernos democráticos, se han identificado tres fases en la gestión territorial de la ciudad formal, en función

de las tareas asumidas por la DPU y la orientación de la normativa plasmada en los distintos Códigos de Ordenamiento Urbano<sup>18</sup> (COU):

#### **4.1.1. El municipio se inicia en las tareas de ordenamiento territorial, la irregularidad no es un tema de la agenda estatal, 1983-1991**

Al asumir el gobierno democrático y durante los dos primeros mandatos (Unión Cívica Radical), la DPU fue una oficina marginal del municipio, con poco personal capacitado en planeamiento, escaso presupuesto y con tareas acotadas al visado de solicitudes de subdivisión de suelo o aprobación de diferentes usos. Fueron años de continuidades en la transformación del casco fundacional, iniciada décadas atrás (Sessa, 1995; Garnier, 1995), con reemplazos de viviendas originales por edificios y viviendas modernas, extensión de las vías comerciales en el área central y adaptación de la circulación al tránsito vehicular particular. La periferia crecía a partir de la ocupación regular e irregular de tierra previamente subdividida, consolidando la superposición de usos productivo primario, industrial, residencial, extractivo, etc. y generando tensiones ambientales (Resa 1995).

La problemática de la irregularidad era por entonces muy incipiente y restringida a algunas villas y asentamientos de escasa población. El municipio no tenía frente a sí el fenómeno masivo que se observaba en otras ciudades latinoamericanas y, también por eso, las tareas de la DPU quedaron orientadas desde el vamos a la función técnica de habilitar y ordenar el desempeño de los agentes inmobiliarios y propietarios del suelo.

#### **4.1.2. Apuesta por la planificación como herramienta de gestión territorial, 1991-2007**

En las cuatro gestiones consecutivas de J. Alak (Partido Justicialista) al frente del municipio, se posicionó a la DPU como un organismo con presencia fuerte en la gestión del ordenamiento territorial. Fue el periodo en el que se expresó con fuerza la apuesta pública por la planificación del territorio, con un perfil técnico que introdujo elementos progresistas novedosos, amplió sus competencias y consolidó equipos con recursos humanos y tecnológicos. Se realizaron estudios diagnósticos para identificar los problemas y luego asociar la planificación a la gestión urbana y a la obra pública. Se creó el Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial (COU)<sup>19</sup> que llegó a erigirse en actor de consulta obligatoria ante las acciones que fueran a modificar el territorio, logró gran legitimidad dentro del Concejo Deliberante y del Poder Ejecutivo municipal. Se reformuló el COU para superar los problemas encontrados en

---

<sup>18</sup> Ordenanzas 4.495/78, 9.231/00 y 10.703/10.

<sup>19</sup> Con representantes del Concejo Deliberante, de la Universidad Nacional de La Plata y de los Colegios Profesionales de Ingenieros y Arquitectos de la provincia.

la normativa anterior, pero además se pretendió trascender lo meramente técnico e introducir mecanismos de planificación estratégica, participación ciudadana e información pública. Sin salirse del rol de agente orientador de los actores de la ciudad -sobre todo, los privados- la nueva gestión se abría a la participación ciudadana, al menos como intención.

Se trabajó en lineamientos de acción territorial que en la actualidad -y a la luz de lo que sucedió posteriormente- se observan como decisiones progresistas, incluso de avanzada, en el campo del ordenamiento territorial en Argentina, por ejemplo, la expresa prohibición de crear barrios cerrados cercanos al tejido urbano y su colocación periférica, el relevamiento del patrimonio arquitectónico existente y conformación de un *Catálogo de Inmuebles Protegidos*, la utilización del instrumento de *transferencia de indicadores* para la protección del patrimonio arquitectónico, sin afectar intereses de privados, la generación de *convenios urbanísticos* que implicaron la aprobación de cambios de usos en determinadas zonas sujetos al financiamiento de obras públicas<sup>20</sup>.

#### 4.1.3. La ciudad entregada al lobby inmobiliario, 2007-2015

Las últimas dos gobernaciones fueron encabezadas por una corriente opuesta a la de la gestión anterior dentro del Partido Justicialista. De su mano entraron a operar violentamente los intereses de los agentes inmobiliarios existentes y nuevos<sup>21</sup>- ya sin intentos de orientación de sus acciones por parte del municipio, que los habilitó mediante decretos de excepción al COU y, desde 2010, bajo un nuevo Código planteado a la medida de los intereses privados y surgido de un proceso oscuro y muy denunciado<sup>22</sup>. A la vez que crecía la actividad de la construcción -uno de los pilares de la recuperación económica posterior a la crisis de 2001- la estructura de la DPU se desmantelaba y quedaba reducida a una dirección administrativa con poco personal y sin margen para emprender estudios y/o propuestas propias de gestión del territorio.

Los cambios en el COU se orientaron hacia una liberalización de las condiciones de acceso al suelo y una reducción de las exigencias urbanísticas a los promotores inmobiliarios, configurando un modelo de gestión urbana que tiende a maximizar las rentas de los desarrolladores en detrimento de beneficios sociales y ambientales en el proceso de urbanización. Pero además, el nuevo COU aseguró la permanencia de este

---

<sup>20</sup> Por ejemplo, permisos a la instalación de hipermercados que financiaron la construcción de espacios públicos.

<sup>21</sup> Desde mediados de los '90 y a principios del 2000, surgieron nuevos actores de peso en la producción y comercialización de inmuebles, con gran poder de lobby, que consolidaron una posición central en el mercado y son responsables de gran parte de los cambios en la fisonomía de la ciudad; a ellos se suma un centenar de empresas menores, beneficiadas por los procesos abiertos gracias a la permeabilidad del gobierno a las demandas de los grandes desarrolladores (Del Río y Relli, 2013).

<sup>22</sup> Se denunció la falta de discusión sobre la reforma del COU (lo cual no sucedió ni en el Concejo Deliberante) y la elusión de los mecanismos previstos en ordenanzas anteriores (Del Río y Relli, 2013). El COU fue convalidado en la instancia provincial con más de 30 artículos observados (Decreto 466/11).

modelo de gestión con la anulación del Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial y su reemplazo por el Consejo Único de Ordenamiento Territorial integrado por actores del sector de la construcción y del propio municipio<sup>23</sup>, y sin la presencia de ninguna otra entidad pública o ciudadana sin intereses sectoriales directos. También aumentó las atribuciones del Departamento Ejecutivo municipal para tomar decisiones en materia urbanística que excedan o contradigan lo establecido en los marcos normativos provinciales (Del Río y Relli, 2013).

Así quedó puesta de manifiesto la alianza entre la gestión municipal y el sector inmobiliario-constructor que no sólo estuvo representado por el pequeño grupo de grandes empresas promotoras que concentran el mercado, sino también por otros actores (constructores, agentes inmobiliarios, profesionales, técnicos) que, aún sin obtener las rentabilidades de los más grandes, han sacado provecho de esta lógica de producción de ciudad en un contexto macroeconómico favorable a la expansión de la actividad de la construcción. Durante esta gestión *"se produjo un amalgamamiento entre retracción de capacidades técnicas, anulación de dispositivos de participación y hechos de inusitada discrecionalidad en ciertas decisiones de gestión urbana local"* (Vértiz, 2015) mientras que se acrecentaban las imposibilidades de acceso al suelo y la vivienda por parte de los sectores de ingresos medios y bajos.

#### **4.2. La ciudad informal: tratamiento e implementación de instrumentos de regularización**

A diferencia de lo comentado respecto de la política urbana y las funciones de la DPU, la intervención municipal en la política de regularización siguió un camino lineal hacia la consolidación de un perfil que posiciona al gobierno local como subsidiario de las iniciativas del nivel provincial. Con una primera etapa de trabajo fuerte y en sintonía con organismos provinciales, otra de cierto retiro de la cuestión de la agenda política y una final de intentos de concreción de tareas pendientes, el tratamiento de la irregularidad se ha manejado siempre con medidas *ex post* que no han dado resultados satisfactorios tanto en la concreción de los procedimientos como en la eliminación del problema.

A mediados de la década del '90 se creó la Casa de Tierras, entidad híbrida (provincial-municipal) formada en el marco de la adhesión provincial a la Ley Nacional de Titularización de Inmuebles<sup>24</sup>, desde donde se ensayaron procedimientos de regularización apelando a los instrumentos existentes. Con fuerte apoyo político local, fue convirtiéndose en una suerte de "consultorio" de problemáticas de irregularidad de la tenencia de la tierra y de puesta en marcha de distintos procedimientos en coordinación con organismos provinciales. Las acciones

---

<sup>23</sup> Representación del Concejo Deliberante, del Departamento Ejecutivo y de colegios profesionales de la provincia de Buenos Aires: Ingenieros, Arquitectos, Agrimensores y Técnicos.

<sup>24</sup> Ley Nacional 24.374.

emprendidas sostuvieron en jurisdicción municipal la lógica con la que se fueron concibiendo en el ámbito de la provincia a lo largo de los años y conforme aumentaba la irregularidad del hábitat popular: la definición del problema se centraba en la dimensión dominial de la irregularidad y las acciones procuraban radicar a la población mediante actos de intermediación pública y financiamiento subvencionado de la adquisición de la tierra ya habitada. A la dimensión urbanística se la concebía casi en la totalidad de los casos como obstáculos a sortear mediante excepciones.

Tabla 2. La Plata: tierra de dominio público y procedimientos de regularización.

Acceso	Barrio / Localidad	Dominio	Encuadre regularización	Inicio	Resultados
Ocupación	Lotes de reserva Parcelas dispersas	municipal	DL 9.533/80 y Dec. 2.210/80 Ley 13.148/04 (exime normativa urbanística)	fines década del '80	40% finalizado
	Sin nombre Altos de San Lorenzo	provincial	Ley 10.862 (transferencia a ocupantes)	1989	finalizado
	La Bajada/Autopista Ringuelet	municipal	Subprograma Villas y Asentamientos, Plan Federal de Viviendas	2004	inconcluso
	La Laguna Ringuelet	provincial		2004	inconcluso
	La Unión Ringuelet	municipal		2004	inconcluso
	El Mercado Ringuelet	municipal		2004	inconcluso
Cesión con pago de canon	Hipódromo de Casco	provincial	Ley 11.418	2000	finalizado

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas y revisión de leyes y documentos públicos.

Este organismo fue parido sin relaciones con la DPU y los conflictos con los actores públicos de perfil técnico no tardaron en manifestarse, puesto que lo que se encaraba desde la Casa de Tierras eran medidas que se salen de la lógica de la planificación territorial y que suelen ir en contra de ella: se legalizan situaciones de hecho que han surgido fuera de la norma y de las prescripciones técnicas que han pretendido direccionar el rumbo de la ciudad. Las urbanizaciones populares suelen darse sobre suelo vacante periférico, es decir, aquellos vacíos cuyos propietarios no movilizan (por presentar problemas ambientales que requieren inversiones fuertes para habilitar, por mantenerlos en espera especulativa, por problemas de titularidad, etc.) y se presentan a las familias como oportunidades de acceso al suelo (a través de la participación en una ocupación o de compraventas en loteos producidos por agentes ilegales). La regularización va a ir *a posteriori* -y en nombre de los derechos de los/as habitantes- a incluir dentro de la norma lo producido violándola. He aquí el conflicto estructural, al que puede sumarse el choque de personalidades, liderazgos y maneras de concebir la acción política dentro de la gestión pública, que también explican la conformación de dos vías paralelas y sin vínculos en la gestión territorial de lo formal y de lo informal. Desde la intendencia se hizo lugar a la convivencia de ambas lógicas, con apoyo parejo a las iniciativas de la DPU y de la Casa de Tierras, y se sentaron las bases del tratamiento de la cuestión a partir de esas dos ventanillas.



El trabajo fuerte de la Casa de Tierras en La Plata reflejó el periodo de mayor presencia del problema del acceso a la tierra en la agenda del gobierno provincial. Pero ya a principios de la década de 2000 perdió peso y recién volvió a instalarse, desde iniciativas de actores políticos locales, a fines del periodo estudiado, cuando se retomó la implementación de la ley 24.374 y se avanzó con la escrituración de viviendas construidas por el IVBA, en intentos por reposicionar la cuestión en la agenda de gobierno y ante el evidente crecimiento de la irregularidad.

A continuación se presentan los casos atendidos con instrumentos de regularización:

Las posesiones irregulares de tierra de dominio privado del Estado se abordaron en todos los casos mediante la transferencia en venta de los lotes, de allí el mote de Estado *vendedor*. En la tabla 2 se presentan los instrumentos usados y el escaso nivel de concreción de los procedimientos.

Frente a las ocupaciones y/o compraventas irregulares de tierra de dominio privado, los instrumentos utilizados fueron: sanción de leyes de expropiación, prescripción administrativa y condonación de deuda inmobiliaria a cambio de tierra con fines de utilidad social. En los tres procedimientos el gobierno provincial se hace de la titularidad del bien para luego transferirlo en venta financiada a largo plazo a sus ocupantes, de allí su rol de Estado *mediador*.

Tabla 3. La Plata. Estado de avance de la regularización a partir de leyes de expropiación.

Período de sanción	Procedimiento avanzado	Procedimiento inconcluso				Total
		en juicio o sentencia judicial negativa	problemas urbanísticos	declarada en abandono	sin movimiento	
1995-1999	La cumbre, San Carlos Circunvalación, Altos de San Lorenzo	Sin nombre, San Carlos		Sin nombre, Va. Elvira		4
2000-2009	Puente de Fierro, Altos de San Lorenzo Mercosur, Hernández	La Aceitera, Arana La Esperanza, Los Hornos La Esperanza II, Los Hornos	Malvinas II, M.Romero			6
2010-15	Puente de Fierro II, Altos de San Lorenzo Sin nombre, Abasto	La Cantera, Hernández San Cayetano, M. Romero	Villa Alegre, Villa Elvira		La Palmeras, Los Hornos	6
<b>Totales</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>16</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Fiscalía de Estado, la SSTUV y entrevistas.

El instrumento más utilizado para enfrentar las ocupaciones de tierra privada ha sido la sanción de leyes de expropiación, se dictaron 16 leyes entre 1995 y 2015, de las cuales sólo 6 han superado la etapa de cambio de titularidad y están en condiciones de transferir a ocupantes, lo cual no habla por sí mismo de la culminación del procedimiento (tabla 3). La situación expuesta para La Plata se repite en el AMBA, demostrando que la sanción de leyes de expropiación suele frenar desalojos judiciales y desplazar temporalmente la resolución del problema, pero no incide verdaderamente en la regularización de los asentamientos.

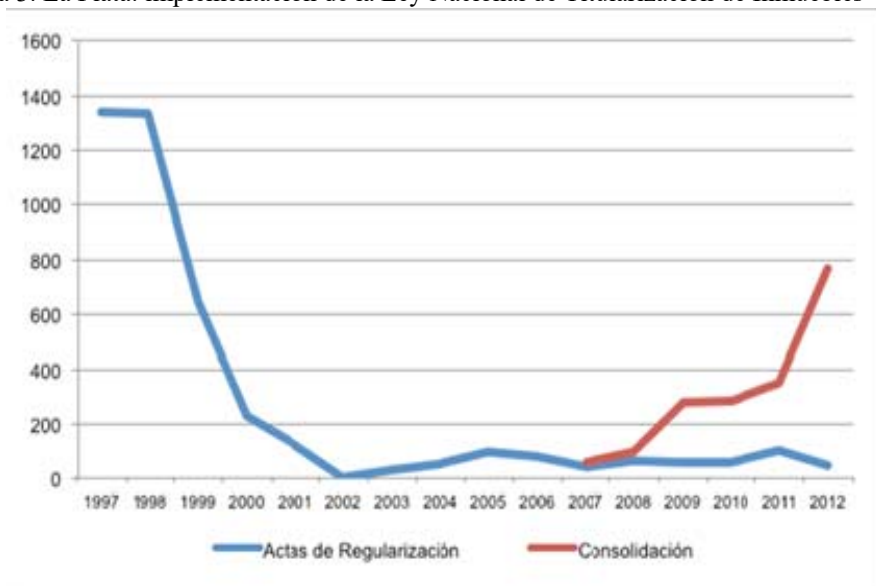
La prescripción administrativa<sup>25</sup> y la condonación de deudas impositivas a cambio de la cesión de inmuebles<sup>26</sup> se utilizaron en los otros cuatro casos atendidos, pero ninguno se concretó (tabla 4).

Tabla 4. La Plata: regularización por prescripción administrativa y ley 11.622.

Barrio/localidad	Características, instrumentos	Inicio	Resultados
Gambier Los Hornos	Una manzana atravesada por vías del ffcc. Prescripción adquisitiva y ordenamiento parcelario mediante decreto 3736/91	Década 1990	inconcluso plano sin aprobar por invasión de calle
Padre Cajade Arana	Fracción rural. Prescripción adquisitiva.	Década 2010	inconcluso falta plano
Cavalero Los Hornos	Venta irregular de terrenos en macizo, posterior adquisición por usucapión para transferencia a ocupantes (compradores irregulares)	Década 2010	inconcluso falta plano
La Piedad Los Hornos	Propietarios con deudas municipales y provinciales. Ley 11.622	Década 2010	inconcluso falta plano

**Fuente:** Elaboración propia en base a entrevistas y revisión de leyes documentos públicos.

Figura 3. La Plata: implementación de la Ley Nacional de Titularización de Inmuebles



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>25</sup> Ley Nacional 24.320/94.

<sup>26</sup> Ley 11.622.

Se ha rotulado como Estado *escriturador* a las intervenciones que suponen erogación de recursos para legalizar las tenencias de inmuebles. Las dos líneas de trabajo más importantes en este sentido son la implementación de la Ley Nacional de Titularización de Inmuebles y la regularización y escrituración de viviendas construidas por el IVBA<sup>27</sup>. La primera se implementa en dos etapas: la entrega de un *acta de regularización* y, pasados diez años, la *consolidación* del acta en escritura. La tramitación se realiza de manera personal, pero desde el municipio se ha colaborado a través de salidas a los barrios para informar, visar documentación y darle el impulso político al instrumento. En La Plata se entregaron 4.385 actas de regularización entre 1996 y 2013 (el 85% de ellas en los primeros años de implementación de la ley), sólo el 18,6% del total de actas entró en proceso de consolidación y el 11,5% lo había finalizado en 2013 (figura 3).

En La Plata se notó el impacto de la decisión política provincial de abordar la cuestión de la falta de escrituras en las viviendas públicas. La sanción de un Decreto que permitió aceptar como beneficiario/as de la titularización a quienes habitan la vivienda al momento del censo *ad hoc* (más allá de la forma en la que hubieran accedido o de quiénes fueran los beneficiarios originales), permitió destrabar uno de los principales problemas que se enfrentaban: la movilidad y los cambios de composición de las familias y las compraventas irregulares de viviendas sociales. Con la intervención conjunta del municipio y del Instituto de la Vivienda provincial, se alcanzó el 93% de viviendas sociales escrituradas (tabla 5).

**Tabla 5. La Plata. Escrituración de viviendas del IVBA.**

Viviendas sociales	Escrituradas hasta 2009	Escrituradas 2010-16	Total escriturado
7.908	2.799	4.537	7.336
100%	35%	57%	93%

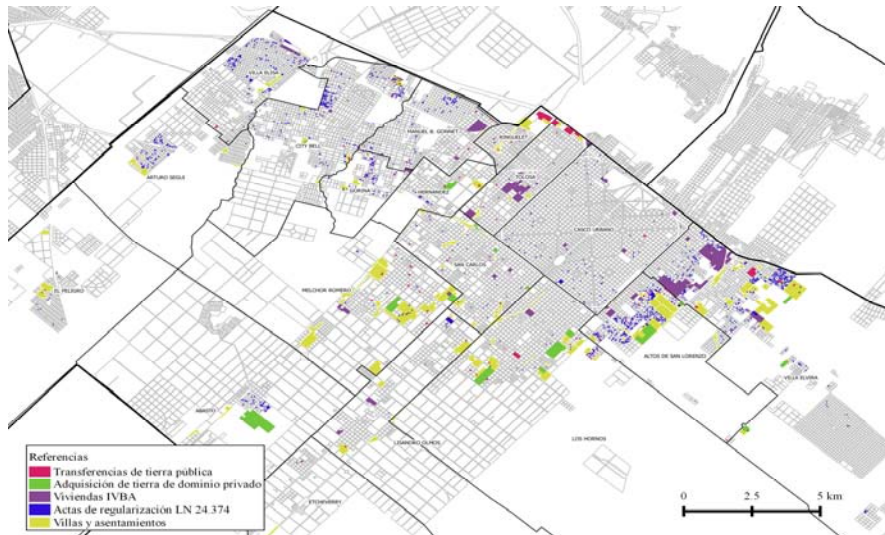
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Inmobiliario y Social, IVBA.

Mención aparte merecen las viviendas construidas en el marco del Plan Federal de Viviendas, entre 2003 y 2007: el ya mencionado conjunto de barrios de Ringuelet y la culminación de un antiguo y abandonado conjunto de viviendas en la localidad de Tolosa. Ambos casos estuvieron atravesados por apuros electorales, disputas políticas entre fracciones del partido gobernante y situaciones de violencia. Las viviendas de Ringuelet se entregaron sin los planos de final de obra y, por lo tanto, no se puede avanzar en su regularización dominial. En el barrio de Tolosa hubo superposición de listas de beneficiario/as debido a manejos clientelares de los funcionarios públicos, a lo que se sumó la ocupación violenta de parte de las viviendas. Su regularización quedó paralizada por las dificultades para llevar adelante los procedimientos en un clima de hostilidad y violencia intrabarrial, y por la falta de dispositivos públicos para dar tratamiento a situaciones de gran complejidad social. La escrituración de viviendas del IVBA, de éxito evidente en los últimos años, se vio contrarrestada por

<sup>27</sup> Ley 13.342 y Decreto 699/10.

la producción irregular de viviendas sociales, problema que el mismo Estado tendrá que resolver en el futuro.

Mapa 3. La Plata. Instrumentos de regularización y su anclaje territorial.



**Fuente:** Elaboración propia en base al RPPVAP (2015), información del Colegio de Escribanos de la provincia de Buenos Aires, revisión de leyes, decretos, documentos oficiales y entrevistas.

Los resultados generales de los procedimientos de regularización son escasos. Aun los que *a priori* pueden aparecer como los más sencillos de resolver, como las transferencias de tierras de dominio público, han tenido que enfrentarse con obstáculos que los han retrasado y, como consecuencia de ello, sumado nuevas irregularidades producto de las modificaciones en la composición de las familias, su movilidad y las compraventas irregulares que suelen acompañarla (Relli, 2017). Pero además, una somera lectura sobre el despliegue territorial de las medidas, muestra el alcance limitado de la regularización respecto del dinamismo de la producción de hábitat popular, expresada en el mapa 3 con el emplazamiento de las villas y asentamientos (donde se presentan mayoritaria, pero no únicamente, las situaciones de irregularidad) y de los instrumentos utilizados.

## 5. Ciudad formal, ciudad informal: gestiones paralelas y sin diálogo

La tardía aparición del problema de la irregularidad en La Plata, invita a pensar que las gestiones municipales desde 1983 podrían haber intentado medidas preventivas que apunten a la oferta accesible de suelo de buena calidad urbanística, incluso a tratamientos particularizados de situaciones que, hasta entrados los años '90,

aparecían como casos puntuales y reducidos. Pero el problema de la irregularidad del hábitat popular ingresó en la agenda municipal una vez consolidada la ausencia de política sectorial para facilitar el acceso al suelo de los sectores populares, cuestión que se presenta con crudeza porque La Plata ha sido un municipio con los recursos económicos, territoriales y humanos (políticos y técnicos) para encauzar de otro modo el proceso de urbanización e incluso porque sus referentes políticos han mantenido una fuerte connotación discursiva que valoriza el nacimiento planificado de la ciudad, destacando la importancia del rol del Estado y sus actores técnico-políticos. Pero el acceso al espacio residencial de (cada vez más) amplios sectores de la población, no estuvo contemplado dentro de las tareas del planeamiento urbano. El tratamiento de la irregularidad se empalmó con las medidas que se iban perfilando en el nivel provincial, bajo la lógica de la acumulación política y sin ningún anclaje en la política urbana municipal.

En La Plata, a la porción formal de la ciudad la fue configurando fundamentalmente el mercado inmobiliario, bajo la relativa supervisión del municipio. Se observó a inicios de los '90 el pasaje desde la acción municipal meramente técnica hacia una actitud proactiva respecto de la planificación urbana y sus posibilidades de orientación del crecimiento de la ciudad formal, pero que se desarrolló en forma paralela y hasta divorciada de la gestión de un hábitat popular que se incrementaba sostenidamente. Aun en el período en el que se identifica un posicionamiento progresista de la política urbana y sus obligaciones (1991-2007), no se lograron identificar las relaciones de causalidad entre la producción del espacio residencial bajo lógicas de acumulación de ganancias y el alejamiento de las posibilidades de satisfacción de necesidades de los sectores de ingresos bajos. El planeamiento diseñado para atender únicamente a los agentes privados y estatales en la producción de espacio urbano, ignoró las consecuencias de su desempeño a nivel general, sobre todo, en lo relativo al encarecimiento del acceso al suelo como producto de la valorización propia de las inversiones (públicas y privadas) y de los cambios en las asignaciones de usos del suelo.

La extensión de los asentamientos irregulares no llegó a posicionarse en la agenda estatal local como un fenómeno a atender desde sus causas y desde su relación con el funcionamiento general de los submercados de suelo, vivienda y alquiler. El municipio asumió un rol de mero apoyo para la implementación de las iniciativas del nivel provincial, cuya orientación obedeció desde el principio a las intenciones de dar respuesta a demandas sociales de manera puntual (coyuntural), sin la implementación de instrumentos de atención *ex ante* de las necesidades sociales de suelo y vivienda. El hecho de alojar ambas formas de tratamiento de la producción de ciudad denota una fuerte contradicción que hasta hoy se paga con la expansión del hábitat irregular, producto de la demanda creciente e insatisfecha.

Hacia el final del período, cuando la entrega de la ciudad a los intereses privados se profundizó, también se consolidó ese rol municipal de acompañamiento a las medidas correctivas, sin cabida a iniciativas preventivas. Todo esto con el agravante de un contexto de expansión de la demanda derivada de suelo como objeto de colocación de excedentes financieros para su valorización y de la reforma del COU a

la medida de los intereses inmobiliarios, cuestiones que extremaron las consecuencias propias del funcionamiento del mercado de suelo desregulado: aumento exponencial del precio de los inmuebles y ensanchamiento de la brecha urbana (Del Río, Langard y Arturi, 2014; Del Río, Langard y Relli 2014).

La consolidación de dos ventanillas desde donde la gestión encara el ordenamiento territorial -la de la ciudad formal y la de la ciudad informal- ha cristalizado en un andamiaje institucional que refuerza el tratamiento *ex post* de la irregularidad, sin atender sus causas, lo cual también revierte en las demandas de lo/as pobladore/as, alimentando un circuito de medidas-demandas-medidas que no solucionan el problema, sino que lo agravan. Parte de la explicación radica en la distribución de competencias entre niveles de gobierno. En ocasiones, la actividad desplegada en territorio municipal por organismos provinciales condiciona y encorseta las decisiones de la gestión local, por ejemplo, cuando se transfiere tierra a sus ocupantes asignándole un uso residencial a esa porción de suelo que no necesariamente va a estar emplazado en un área de expansión residencial; en esos casos, el municipio pierde la capacidad de oponerse, sobre todo, por el costo político que podría significarle. Y allí entran en juego las lógicas de acumulación política desde las cuales se han mantenido las políticas de regularización. Pero la cuestión central debe enfocarse en la ausencia de medidas reguladoras del funcionamiento del mercado de suelo (captación y redireccionamiento de las plusvalías generadas en el proceso de urbanización, restricciones a los comportamientos especulativos, entre otras), principal causa de la irregularidad urbana. Y allí, la gestión municipal decidió no intervenir.

La política de regularización es un ejemplo de política de Estado que ha trascendido gobiernos y cuya orientación se ha profundizado, pero a pesar de la continuidad y de sus intenciones manifiestas de corregir lo que se ha producido por fuera de la normativa, la producción de ciudad en la irregularidad ha sido más veloz y ha opacado los magros resultados de las acciones *ex post*. A ello ha contribuido la consolidación de la hegemonía del mercado de suelo como mecanismo coordinador del crecimiento urbano y la insistencia en las recetas correctivas que no tocan las causas de la producción de ciudad irregular, para lo cual se tornaría imprescindible el diálogo con la política urbana.

## 6. Bibliografía

- Abramo, P. (2011): La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana. Ecuador, OLACCHI-FLACSO.
- Clichevsky, N. (2003): Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. Santiago de Chile, CEPAL.
- Clichevsky, N. (2006): Previendo y regularizando la informalidad del suelo en América Latina. Marco legal. Santiago de Chile, CEPAL.
- Connolly, P. (2013): La ciudad y el hábitat popular: paradigma latinoamericano. En Ramirez, B. y Pradilla, E. (comp): Teoría sobre la ciudad en América Latina. México, UAM.

- Cravino, M.C. (Org.) (2008): Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires. Los Polvorines, UNGS.
- Del Río, J.P. y González, P. (2017): Los asentamientos informales en el Gran La Plata. Una geografía cambiante con más de tres décadas de persistencia. En Cravino, M.C. (Comp.): La ciudad negada. Aproximaciones al estudio de asentamientos populares de 10 ciudades argentinas. Los Polvorines, UNGS.
- Del Río, J.P. y Relli (2013): Concentración de la oferta inmobiliaria y nuevos agentes en el Gran La Plata. IV Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas y XI Jornadas Cuyanas de Geografía, Mendoza, formato digital.
- Del Río, J.P., Langard, F. y Arturi, D. (2014): La impronta del mercado inmobiliario en el período neodesarrollista. *Realidad Económica*, 283.
- Del Río, J.P., Langard, F. y Relli (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, Tandil, formato digital.
- Duhau, E. (1998): Hábitat y política urbana. México, UAM.
- Duhau, E. (2002): Dimensiones sociopolíticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos populares. Curso de desarrollo profesional, LILP.
- Fernandes, E. (2008): Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *EURE*, 34, 102.
- Fernandes, E. (2012): Una lectura crítica de Hernando de Soto. En Salazar, C. (Coord.): Irregular. Suelo y mercado en América Latina. México, El Colegio de México.
- Garnier, A. (1995). Los espacios públicos de La Plata: de la tradición a la modernidad. En AA.VV. La Plata: de la ciudad antigua a la ciudad nueva. Sueños y realidades. La Plata, LINTA/CIC y Municipalidad de La Plata.
- Herzer, H.; Di Virgilio, M.; Redondo, A. y Rodríguez, M.C. (2008): ¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas (Ciudad de Buenos Aires, Argentina). *Pampa*, 4.
- Jaramillo, S. (2008): Reflexiones sobre la 'informalidad' fundiaria como peculiaridad de los mercados de suelo en las ciudades de América Latina. *Territorios*, 18-19.
- Jaramillo, S. (2012): Urbanización informal: diagnóstico y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales. En Salazar, E. (Coord.): Irregular. Suelo y mercado en América Latina. México, El Colegio de México.
- Pérez, P. (1995): Actores sociales y gestión de la ciudad. *Ciudades*, 28.
- Pérez, P. (2016). Las heterogeneidades en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina. *Territorios*, 34.
- Relli, M. (2017): Estado regularizador y generador de irregularidad del hábitat popular urbano. El caso de La Plata, provincia de Buenos Aires. VI Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas, Resistencia, formato digital.
- Relli, M. (2018): Política de regularización del hábitat popular urbano: provincia de Buenos Aires y partido de La Plata, 1983-2015. Tesis de Doctorado, FaHCE/UNLP.
- Resa, S. (Coord.) (1995): Ideas para un nuevo régimen legal de planeamiento urbano. La Plata, Municipalidad de La Plata.

- Rodríguez, M.C. y Di Virgilio, M.M. (comps.) (2011): *Caleidoscopio de las políticas territoriales: un rompecabezas para armar*. Buenos Aires, Prometeo.
- Schteingart (2001): *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*. México, El Colegio de México.
- Sessa, E. (1995): *La Plata y el contexto internacional*. En AA.VV. *La Plata: de la ciudad antigua a la ciudad nueva. Sueños y realidades*. La Plata, LINTA/CIC y Municipalidad de La Plata.
- Vértiz, F. (2015): *Intervención estatal en la producción de la ciudad. Conformación y orientación de la política urbana en el partido de La Plata (2003-2014)*. Tesis de Doctorado, FaHCE, UNLP.