

CONCENTRACIÓN DE LA OFERTA INMOBILIARIA Y NUEVOS AGENTES EN EL GRAN LA PLATA

Juan Pablo del Río (*/**) y Mariana Relli (*)

(*) Centro de Investigaciones Geográficas / Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP - CONICET).
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
Universidad Nacional de La Plata.

(**) Instituto del Conurbano (UNGS – CONICET).
Universidad Nacional de General Sarmiento.

geodelry@gmail.com

marianarelli@yahoo.com.ar

1. Introducción

Luego de la crisis del 2001/02, Argentina experimentó un franco crecimiento económico, siendo la industria de la construcción y el sector inmobiliario dos actividades que acompañaron y traccionaron fuertemente dicho proceso. Mientras que el promedio del crecimiento de la industria de la construcción entre 2002 y 2008 casi llegó a duplicar la tasa de crecimiento del conjunto de la economía, la valorización de los inmuebles entre 2001-2010 alcanzó casi a triplicar el interés acumulado de los depósitos bancarios y a duplicar el activo de quienes apostaron al dólar como refugio de valor.¹

En el contexto del “boom inmobiliario” que se dio a nivel nacional, la ciudad de La Plata no fue una excepción. Por el contrario, la ciudad y su área de influencia constituyen el sexto aglomerado urbano del país² y uno de los mercados inmobiliarios más importantes de la Argentina con un fuerte peso en el producto bruto de la construcción en el conjunto de la provincia. De hecho, el municipio de La Plata fue el distrito provincial que más superficie permitida para construir otorgó entre 2003 y 2008 en toda la Región Metropolitana de Buenos Aires (Baer, 2011).

Frente al dinamismo observado en el mercado inmobiliario platense en la última década, esta investigación parte del supuesto de que la fuerte expansión de este mercado no se explica solamente por la dinámica macroeconómica general. A nivel local se profundizó la expansión mencionada y surgieron nuevos agentes económicos o promotores que integraron distintos eslabones del negocio inmobiliario (operando en diversos segmentos: subdivisión de la tierra, intermediación financiera, construcción, comercialización, etc.) y, en el plano normativo-institucional, existen evidencias de que el gobierno local cedió frente al *lobby* inmobiliario, aspecto que ha tendido a reforzar un modelo urbano que refleja la voracidad de estos intereses.

¹ Dirección Nacional Programación Macroeconómica (2010) y Pertierra Cánepa y Pantanetti (2011).

² El distrito de La Plata es ocupa el quinto lugar en el ranking de población a nivel nacional y el aglomerado urbano del Gran La Plata (constituido los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada) ocupa el sexto lugar en el ranking de población considerando los aglomerados urbanos que define el INDEC para la elaboración de la Encuesta Permanente de Hogares.

Para la elaboración de esta ponencia se han seleccionado algunos elementos de análisis, que reflejan el estado de avance actual de nuestra investigación sin ser plenamente concluyentes. La primera dimensión de análisis refiere a la caracterización del mercado inmobiliario platense y una aproximación a la identificación de los principales agentes económicos que operan en él. La segunda se relaciona con el análisis de los cambios que ha sufrido el Código de Ordenamiento Urbano (COU) del partido de La Plata. La tercera se vincula con los debates que se han generado debido a la supuesta connivencia de intereses entre actores públicos y privados en torno a la reforma de la normativa urbana.

2. Agentes inmobiliarios, especulación y normativa urbana

Antes de avanzar en el análisis empírico se exhiben algunos elementos del mapa de actores que operan en el mercado inmobiliario formal a efectos de comprender las distintas tipologías de especulación inmobiliaria que existen en la ciudad, junto con el rol que juega la normativa urbana en la formación de la renta del suelo y su impacto en las ganancias de los agentes económicos vinculados a la actividad de la construcción.

Siguiendo la revisión sobre el capital inmobiliario y constructor de Lovera (2013) es posible hacer una primera distinción entre la promoción inmobiliaria y la construcción, independientemente de que con frecuencia estas actividades se realizan de manera integrada por un único actor. En este sentido, el promotor inmobiliario es el agente primario del proceso de producción del espacio construido por tanto tiene el control económico y 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 (ejecutada 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.

El esquema de agentes propuesto por Jaramillo (2009) permite analizar las relaciones que se dan al interior del mercado inmobiliario formal. La estructura producción-circulación-consumo del espacio construido resulta ilustrativa para comprender dichas relaciones y, aunque las relaciones capitalistas no son excluyentes,³ se imponen como dominantes en tanto surgen de la competencia por los usuarios con mayor disposición de pago que garantizan las mayores rentas del suelo.

A partir de la disponibilidad de capital, el promotor inmobiliario desarrolla una actividad productiva buscando maximizar su ganancia. Este agente realiza una lectura compleja del espacio urbano combinando, por un lado, las tendencias de consumo o la formación de expectativas y, por otro, las restricciones normativas, las ventajas de aglomeración, accesibilidad, interacción de actividades, etc. En función de esta lectura, proyecta sobre un terreno específico una edificación destinada a un tipo de uso con determinada intensidad de aprovechamiento y demanda dicho terreno. Frente a la competencia, estima cuánto puede pagar por el suelo luego de realizar el “cálculo hacia atrás”⁴. En este sentido, los promotores

³ La producción capitalista se articula o coexiste con otras formas de producción como la autoconstrucción o la producción por encargo. Incluso las formas de promoción privada capitalista pueden asumir una configuración variable de actores, algunos de los cuales responden a lógicas mercantiles simples.

⁴ Realizar el cálculo residual del suelo significa descontar al precio esperado por la venta del inmueble edificado la tasa normal de ganancia, los costos de producción, los costos financieros y los costos de transacción.

inmobiliarios canalizan la demanda derivada del suelo en función de la renta potencial, es decir, compiten por la actividad que allí se puede desarrollar y según las expectativas de tipo e intensidad de uso que el suelo tolera en términos económicos y normativos.

Gráfico 1. Esquema ampliado de agentes en la formación de la renta urbana

Fuente: Jaramillo (2009).

Otro elemento central para analizar el mercado de suelo urbano es la concurrencia de distintos tipos de especuladores inmobiliarios, razón por la cual la totalidad de los agentes graficados en el esquema podrían ser considerados especuladores. Sin embargo, existe un gradiente de situaciones en términos de la especulación inmobiliaria con implicancias muy distintas en el plano de la gestión urbana. De allí que el propio Jaramillo (2009) reconoce al menos tres tipos de especulación: protoespeculación, especulación pasiva y especulación inductiva.

La *protoespeculación* puede observarse en los usuarios finales del espacio construido, los cuales al mismo tiempo que demandan un inmueble persiguiendo un valor de uso, conciben dicho esfuerzo como una inversión que esperan que no se devalúe, en tanto la dinámica de precios puede afectar la sustitución del bien de consumo. Dentro de esta categoría ingresan también los agentes mercantiles simples que se vuelcan a los inmuebles como una forma de colocación segura de ahorros a largo plazo.

Un segundo tipo de especulación que no se vincula sólo con los movimientos de los precios generales que se producen a largo plazo, sino que también reúne a agentes que operan en ciclos coyunturales de los precios del mercado inmobiliario para capturar aquellos cambios de precio que se producen en determinadas áreas de la ciudad (producto de nuevos frentes de demanda, modificaciones a la normativa urbana, extensión de obras públicas, etcétera). Esta forma de *especulación pasiva* supone un conjunto de agentes empresariales especializados en

la compraventa de tierra o inmuebles, con rendimientos equivalentes o superiores a la tasa de ganancia general. Estos agentes sólo actúan en el ámbito de la circulación, no controlan las mutaciones que sufre el precio del suelo, pero son lectores experimentados en interpretar las dinámicas urbanas, manejan información en un mercado caracterizado por la opacidad gracias a sus conexiones con el aparato estatal.

Por su parte, la *especulación inductiva* está asociada a los movimientos de precios que se dan en determinadas áreas de la ciudad, producto de las prácticas de promotores inmobiliarios que compran suelo y venden espacio construido. Estos agentes se especializan en alterar los sistemas de significación del espacio (convenciones de usos y pautas de consumo); su acción impacta en las tierras edificadas por ellos y también en el entorno, y combina formas de especulación pasiva e inductiva. Esta última emerge de la capacidad de maximizar intensidades de uso (en términos de disposición de pago) vía la magnitud de inversión realizada, aspecto que les permite captar una ganancia extraordinaria.

Finalmente, aunque los cambios en la normativa urbana no se manifiestan automáticamente en el surgimiento de rentas del suelo -ya que deben verificarse determinadas condiciones de demanda que habiliten ganancias extraordinarias al interior del proceso productivo- es importante rescatar el planteo de Carlos Morales (2007) al respecto. Este autor clasifica los instrumentos de regulación urbana en tres grandes grupos según su incidencia en la oferta y la demanda y su impacto en los precios del suelo urbano, a saber: i) los instrumentos que inciden en la demanda y hacen aumentar los precios del suelo urbano, como por ejemplo: la ampliación del límite urbano; ii) los instrumentos que inciden en la oferta generando una disminución de la calidad urbana del espacio construido, sin que ello traiga aparejado un descenso de los precios del suelo, como por ejemplo: la reducción del tamaño de los lotes; y iii) los instrumentos que inciden en la oferta y que, al mismo tiempo, pueden aumentar la calidad de la oferta del espacio urbano construido e incluso reducir los precios del suelo urbano, como por ejemplo: los aumentos de impuestos a los lotes baldíos.⁵

3. Breves aclaraciones de método respecto a la construcción de los datos

En relación a la construcción de la *base de datos de oferta inmobiliaria* que luego se analiza, la misma se elaboró en función del análisis del flujo de oferta de las principales publicaciones inmobiliarias del Gran La Plata, aún cuando la base no es un relevamiento exhaustivo de la totalidad de la oferta inmobiliaria, constituye una muestra lo suficientemente representativa (177 agentes inmobiliarios y 12.602 inmuebles ofertados) para extraer algunas conclusiones.

Dicho relevamiento se realizó entre los meses de marzo y mayo de 2013, a partir de la consulta de páginas web y los periódicos inmobiliarios locales. El mismo tuvo como objetivo dar cuenta de las características que asume el mercado inmobiliario local a partir del análisis de la distribución de la oferta; distinguir los agentes que operan en él según tipo de productos, servicios y niveles de integración, y trazar una primera tipología de agentes inmobiliarios a efectos de avanzar en una segunda etapa del estudio en la aplicación de entrevistas.

⁵ Respecto al instrumental de la zonificación urbanística, Carlos Morales (2007) sostiene que la liberalización del acceso al suelo deviene de no restringir que unos pocos usuarios compitan por determinados terrenos. Es precisamente cuando un uso no está habilitado pero existe una demanda dispuesta a pagar por él que la zonificación es una herramienta efectiva. En otras palabras, la zonificación puede reducir los precios cuando el uso autorizado es de una jerarquía (o disposición de pago) menor a otro uso que también se demanda en el mercado. Por otra parte, la reducción de estándares de urbanización tiene tres efectos: en primer lugar, se reducen los costos de poner un terreno en el mercado; segundo, se reduce la calidad de los terrenos ofrecidos; y tercero, no necesariamente bajan los precios de los terrenos.

Las variables relevadas fueron las siguientes: 1) nombre de la empresa, 2) cantidad de oficinas, 3) ubicación de oficinas según localidades dentro del partido de La Plata, 4) año de origen (sólo cuando el dato se encuentra disponible), 5) tipo de agente (se distingue inmobiliarias “puras” de agentes que no son sólo intermediarios, sino que además se constituyen como promotores inmobiliarios), 6) tipo de servicios según niveles de sofisticación o integración⁶, 7) distribución territorial de la oferta o área de influencia⁷, 8) porcentaje de la oferta en el partido de La Plata o en otros distritos (cuando dicha oferta resulta significativa), 9) oferta de emprendimientos inmobiliarios o proyectos en desarrollo (edificios en construcción, fideicomisos, grandes emprendimientos tipo hoteles o urbanizaciones cerradas, entre otros), 10) oferta de nuevos parcelamientos o loteos, 11) oferta de venta según tipo (incluye departamento, casa, oficina, local, galpón, depósito, cocheras, terrenos, terrenos en urbanizaciones cerradas, fracciones sin subdividir o campos), 12) oferta de alquiler según tipo (ídem venta) y 13) volumen de oferta (total, venta y alquiler).

Del inventario de variables y de las fuentes de información utilizadas, puede deducirse que los agentes económicos relevados son principalmente “intermediarios” o se ubican en el proceso de circulación de los inmuebles. Si bien esta decisión metodológica restringe la lectura de un campo más amplio de agentes que intervienen en el mercado inmobiliario -especialmente dificulta captar en pleno la figura de promotores y/o desarrolladores inmobiliarios- la justificación de la misma se asienta en la disponibilidad de acceso a la información.⁸ No obstante, como veremos luego, esta aproximación no inhibe plenamente el registro de agentes económicos ligados a la actividad de la construcción o al negocio de la subdivisión de la tierra. Es decir, en los casos en los cuales los desarrolladores o promotores inmobiliarios se vuelcan al control de sus propios canales de comercialización, los mismos han sido registrados en la base (no así cuando su estrategia de venta no cobra visibilidad o bien se encuentra tercerizada en agentes especializados en dicho rubro).

Por esta razón, a pesar de que la base de datos confeccionada no captura el universo de las empresas que se dedican a la producción o construcción de inmuebles en el Gran La Plata, la misma registra en buena medida a las grandes empresas constructoras o promotores inmobiliarios que se han caracterizado por integrar la fase de comercialización o controlar sus propios canales de venta. De allí que la base no contenga tan sólo inmobiliarias “puras” y también registre agentes que abarcan otros eslabones del negocio inmobiliario (integrando desde la subdivisión de la tierra hasta la administración financiera de emprendimientos, la construcción y la comercialización).

Por otra parte, a efectos de analizar la reforma que sufrió el Código de Ordenamiento Urbano, se recurrió a estudios precedentes (Losano, 2011; Barakdjian y Losano, 2012) y al análisis de la Ordenanza 10.703/10 y el Decreto Provincial 466/11 con las respectivas observaciones en el

⁶ Se distinguieron “servicios básicos” (venta, alquiler, tasaciones, administración de inmuebles), “servicios intermedios” (a los servicios básicos se suma algún tipo de asesoramiento de tipo legal, contable, financiero, notarial, proyectual o arquitectónico) y “servicios avanzados” (siendo su característica principal el desarrollo de emprendimientos propios sean estos edificios en construcción a través de fideicomisos, loteos, barrios cerrados, etc.).

⁷ En este caso se distinguieron tres tipos de situaciones: agentes que sólo operan o disponen la totalidad de la oferta en el partido de La Plata, agentes que operan en el Gran La Plata o disponen al menos parte de la oferta en Berisso y Ensenada, y agentes que tienen alguna incidencia significativa en otro distrito no perteneciente al Gran La Plata.

⁸ Hasta el momento no ha sido posible detectar la existencia de un padrón o registro de empresas constructoras para el área de estudio, ni acceder a un listado oficial de las inmobiliarias y martilleros registrados en el Gran La Plata. A partir de diferentes búsquedas realizadas, se estima que la cantidad de inmobiliarias en el área de estudio rondaría los 213 registros.

proceso de convalidación de la normativa municipal. A partir de estos insumos se sistematizaron los principales cambios realizados al COU (ver ANEXO) para luego interpretar el sentido que adquirió la modificación reglamentaria o de los indicadores urbanísticos.

Complementariamente al análisis de estas fuentes de información primaria y secundaria, se realizó un relevamiento en distintos medios de comunicación local y órganos de difusión de instituciones locales (colegios profesionales, universidad) para dar cuenta de los discursos y las visiones que se pusieron en juego alrededor de la reforma del COU en 2010.

4. El perfil del mercado inmobiliario platense

La evolución reciente del sector de la construcción y la actividad inmobiliaria platense posicionan a la ciudad como uno de los mercados inmobiliarios más importantes de la Argentina. Con una población de 799.000 habitantes (INDEC, 2010), el Gran La Plata constituye el sexto aglomerado urbano del país. El polo petroquímico, el sector metalmeccánico y el de servicios y el peso de la administración pública asociada a su condición de capital provincial definen la dinámica de un mercado de trabajo con una buena base salarial y bajo desempleo en términos relativos. Los altos niveles de ingreso, la importancia de los sectores de clase media en la composición de su estructura social y una población de 110.000 estudiantes universitarios terminan de configurar -sobre la base de un tejido urbano único planificado desde una impronta higienista a fines de siglo XIX- un mercado relativamente favorable para la expansión del negocio inmobiliario.

De hecho, La Plata fue el distrito que más superficie para construir autorizó entre 2003 y 2008 en toda la Región Metropolitana de Buenos Aires.⁹ Sin embargo, como muestran los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (2010), el aumento de la oferta de las unidades habitacionales no redundó en una mejora en las condiciones de acceso a la vivienda por parte de los hogares, por el contrario, el perfil del crecimiento urbano restringió las posibilidades de acceso al espacio habitacional. Tanto el distrito de La Plata como la región del Gran La Plata mostraron una tendencia intercensal de reducción de la proporción de hogares propietarios de la vivienda, observándose como contrapartida un aumento de los hogares inquilinos y de la informalidad urbana (hogares que son sólo propietarios de la vivienda y no del terreno)¹⁰. Siendo los contrastes más marcados allí donde la dinámica del mercado inmobiliario fue más intensa.

La radiografía de la dinámica del mercado inmobiliario platense trazada por un estudio reciente es bastante elocuente en este sentido. La tasa media de crecimiento de la superficie permitida de construcción en el partido de La Plata fue del 50% entre 2002 y 2009, con 1.800.000 metros cuadrados declarados para dicho período, de los cuales: el 59% se concentró en el caso urbano fundacional de la ciudad, el 26% en el eje NO del partido -asociado a la suburbanización de los sectores de ingresos medio-altos (con epicentro en la localidad de City Bell)- y el 15% restante se distribuyó en la periferia popular de los ejes SO y SE. Los principales productos inmobiliarios ofertados fueron los departamentos de uno y dos dormitorios, con precios promedio en 2010 de 1300 u\$s/m² (200 u\$s por encima de la media nacional) y con una fuerte expansión en la estructura de la oferta inmobiliaria, en gran medida asociada a la construcción de vivienda

⁹ Entre 2003 y 2008 se dio permiso para la construcción de 1.650.000 m² (Baer, 2011).

¹⁰ Según el INDEC, entre 2001 y 2010 el porcentaje de *hogares propietarios de la vivienda y del terreno* se redujo del 73 al 68%, aumentaron los *hogares inquilinos* del 13,6 al 18,8% y, en menor medida, los *hogares sólo propietarios de la vivienda* del 3,7 al 4,4% (esta proporción se duplica si además se considera a los *hogares ocupantes por préstamo*).

multifamiliar ubicada en el área central de la ciudad, tipología edilicia que tuvo un crecimiento del 92% de la superficie permitida para construir (Losano, 2011).

Cuadro 1.
Cantidad de oferta según tipo de operación e inmueble en el Gran La Plata, 2013

Tipo de Inmueble	Venta			Alquiler			Venta y Alquiler		
	Total	A estrenar	Usados	Total	A estrenar	Usados	Total	A estrenar	Usados
Deptos.	4498	2261	2237	1435	432	1003	5933	2693	3240
Casas	2889	87	2802	293	12	281	3182	99	3083
Locales	368	97	271	468	94	374	836	191	645
Lotes	143	-	-	13	-	-	156	-	-
Oficinas	142	47	95	137	24	113	279	71	208
Otros*	145	24	121	54	3	51	199	27	172
Galpones	96	5	91	81	5	76	177	10	167

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento de 177 inmobiliarias, marzo-mayo de 2013.

* Se consigna principalmente cocheras, pero también incluye fondos de comercio, tiempo compartido, hoteles, etc.

Los resultados del relevamiento realizado sobre la oferta inmobiliaria a principios de 2013 confirman y refuerzan las tendencias mencionadas. Como puede observarse en el **cuadro 1**, luego de las “casas usadas” (33,8% de la oferta en venta) los “departamentos a estrenar” constituyen el principal nicho de mercado, representando el 27,3% de la oferta de los inmuebles en venta y 89,6% de los inmuebles en venta a estrenar. Como ocurre en la gran mayoría de los casos, los inmuebles usados constituyen el principal producto ofertado, con 2,4 inmuebles usados por cada un inmueble a estrenar en el conjunto de las operaciones de venta y alquiler (siendo dicha relación de 2,2 en operaciones de venta y 3,3 para alquiler).

Otro dato importante que surge de nuestro relevamiento¹¹ es que tan sólo el 15% del flujo de oferta para venta es “apto banco” y dicha proporción se reduce al 3,5% al considerar las unidades a estrenar. Este aspecto pone en evidencia dos cuestiones: que la oferta de inmuebles para quienes pueden acceder a un crédito hipotecario es muy reducida y que los promotores o desarrolladores inmobiliarios no requirieron del apalancamiento hipotecario para expandir su negocio.¹² Esto último, junto con la difusión de la figura del “fideicomiso inmobiliario” y el aumento de la tasa de inquilinos, da cuenta de que el crecimiento de la construcción y la oferta inmobiliaria se explicó más por la inversión financiera en ladrillos que por una demanda de acceso a la vivienda propia, única y familiar.

Pero este tipo de demanda tiene su correlato por el lado de la oferta y los cambios en el mapa de agentes inmobiliarios no han sido menores. Por este motivo, como se verá en el siguiente

¹¹ A partir de un universo menor de oferta (1274 registros) para el cual pudo registrarse si la transacción de venta del inmueble se encuentra en condiciones de ser realizada a través de hipoteca bancaria o la oferta responde a la categoría de “apto banco”. Esta cualidad indica que el inmueble ofertado se encuentra en condiciones regulares tanto desde el punto de vista dominial como urbanístico.

¹² En el año 2012 se anunció el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario (PRO.CRE.AR) que apunta, por un lado, al financiamiento hipotecario de la construcción (recientemente se extendió el alcance del programa a la ampliación y refacción) de vivienda propia única y familiar y, por otro lado, a financiar la adquisición de aquellas viviendas construidas a través del mismo programa en terrenos fiscales. Por su naturaleza, el PRO.CRE.AR no financia la adquisición de vivienda nueva construida por fuera del programa, motivo por el cual esta línea de crédito no repercute de manera directa en el análisis que aquí se presenta.

apartado, en las últimas dos décadas ha surgido un nuevo tipo de agente inmobiliario integrado vertical y horizontalmente, que ha tendido a concentrar buena parte de la oferta inmobiliaria platense.¹³

5. Concentración de la oferta inmobiliaria y tipos de agentes

Al observar la distribución de la oferta inmobiliaria puede verse que, mientras el 10% de los agentes inmobiliarios con menor participación en el mercado controlan apenas el 1,2 % de la oferta asociada a las operaciones de venta y alquiler, el 10% de los agentes con mayor participación controlan el 44,6% de la oferta. Por otra parte, una lectura diferenciada del mercado de venta y alquiler muestra que el decil de los agentes más grandes aumenta su participación al 47,4% en la oferta ligada a las operaciones de venta, segmento que redundará en una mayor rentabilidad para el sector.

Si bien hay una diversidad de agentes (algunos administran una cartera muy reducida de inmuebles y operan sólo en el segmento de venta de unidades usadas, otros se especializan en el segmento de productos a estrenar, y un tercer grupo se caracteriza por poseer una importante proporción de propiedades en alquiler, pero sin dejar de participar en las transacciones de compra-venta) es importante destacar que existe una diferencia en el volumen de oferta entre los agentes que ofrecen *servicios inmobiliarios básicos y avanzados* (ver nota 5).

Cuadro 2.
Distribución de la oferta por tipo de operación y estructura de agentes en GLP, 2013

Agentes por deciles	Oferta Venta y Alquiler	Venta y Alquiler (%)	Oferta Venta	Venta (%)	Oferta Alquiler	Alquiler (%)
1	159	1,2	95	0,9	0	0,0
2	254	2,0	228	2,2	17	0,7
3	371	2,9	253	2,4	88	3,5
4	432	3,3	409	3,9	45	1,8
5	618	4,8	415	4,0	138	5,5
6	768	6,0	587	5,6	180	7,2
7	1063	8,2	885	8,5	180	7,2
8	1448	11,2	1098	10,5	256	10,3
9	2044	15,8	1519	14,6	456	18,3
10	5758	44,6	4936	47,4	1130	45,4
TOTAL	12915	100%	10425	100%	2490	100%

Fuente: elaboración propia en base al relevamiento de 177 inmobiliarias, marzo-mayo de 2013.

En este punto, el relevamiento realizado permite verificar cierto nivel de correlación entre el tipo de servicio y la magnitud de la oferta que controlan los distintos actores. El **cuadro 3** muestra que el 24,5% de los agentes que brindan *servicios intermedios o avanzados* controla el 53,6% de la oferta (es decir, 43 actores administran la oferta de 6943 propiedades). Aún cuando esta

¹³ Cabe mencionar que el grueso de la oferta está radicado en La Plata y que el peso de los partidos de Ensenada y Berisso es ínfimo (131 de 177 inmobiliarias tiene la totalidad de la oferta en La Plata y el resto la distribuye en los municipios del aglomerado, principalmente en La Plata).

distribución de la oferta no acentúa los contrastes observados en el **cuadro 2**, puede inferirse que en buena medida dicho perfil de agentes tiende a ubicarse en los deciles 8, 9 y 10.

Por otra parte, si se analiza en detalle el perfil de los agentes inmobiliarios que poseen una cartera de más de 300 propiedades, se descubre que sólo seis empresas superan ese volumen, que los primeros cinco agentes concentran el 25% de la oferta total y, particularmente, un único actor controla el 13% de la oferta inmobiliaria del Gran La Plata.

De las seis empresas mencionadas, una sola es *inmobiliaria pura*, es decir, se encuentra vinculada exclusivamente a la comercialización y administración de inmuebles; los otros cinco casos son empresas que integran otros eslabones del circuito inmobiliario, es decir, son *grandes promotores inmobiliarios* que, además de intervenir en la etapa de comercialización, incorporaron a su negocio el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios, operando en la subdivisión de la tierra, en el proceso de construcción o en ambos. Excepto un caso con mayor trayectoria, el resto de los actores han surgido en la últimas dos décadas.

Cuadro 3.
Distribución de la oferta según tipo de servicio y tipo de operación en GLP 2013

Tipo de servicios	Cantidad agentes	Oferta Venta y Alquiler	Venta y Alquiler (%)	Oferta Venta	Venta (en %)	Oferta Alquiler	Alquiler (en %)
Básicos	129	5982	46,3	4796	46,0	1186	47,6
Intermedios	17	1478	11,4	1180	11,3	298	11,9
Avanzados	29	5455	42,2	4449	42,6	1006	40,4
TOTAL	175	12915	100%	10425	100%	2490	100%

Fuente: elaboración propia en base al relevamiento de 177 inmobiliarias, marzo-mayo de 2013.

Desde mediados de los '90 y en los primeros años del 2000, comenzaron a difundirse y a adquirir más visibilidad en el Gran La Plata los grandes promotores inmobiliarios. Estas empresas inmobiliarias y desarrolladoras con gran poder de lobby a nivel local, consolidaron una posición central en el mercado inmobiliario. A continuación describiremos algunos rasgos de las empresas Building Tower, Moragues, Credil y Dacal, las cuales constituyen los ejemplos más relevantes.

Building Tower es una empresa creada por el Arq. Julio Chaparro en el año 1993 y que, a la fecha, lleva construidos y en desarrollo unos 80 edificios de alta gama en el centro de la ciudad de La Plata. Sus construcciones suman un total de 115.000 metros cuadrados en unas 2000 unidades funcionales (viviendas principalmente, además de locales y oficinas). Dirigen sus productos a sectores de poder adquisitivo alto y se esfuerzan por crear una especie de marca emblemática basada en particularidades de las fachadas de los edificios que construyen (a la que denominan “nuevo estándar de viviendas de alta gama”).

Actualmente, esta empresa tiene 9 emprendimientos en obra entre los que se cuentan un complejo de siete torres de departamentos en Pinamar, más siete edificios de departamentos y oficinas y un hotel de dos torres con puente sobre una avenida (Sheraton Building Square) en La Plata. Este emprendimiento cuenta con el apoyo explícito del intendente municipal y, según los mismos desarrolladores, “se realiza en consonancia con el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable de la Nación” (La Plata Ya, 6/1/12).

Moragues es una empresa que en sólo una década de vida se ha consolidado en tres rubros interrelacionados: el desarrollo inmobiliario, la intermediación (compraventa y alquiler de inmuebles) y la venta de materiales de construcción y equipamiento de hogares. En su

estrategia comunicacional, se presenta públicamente como un conjunto de tres empresas: Grupo Moragues, Inmobiliaria Javier Moragues y Moragues Corralón de Materiales, con enlaces entre sí.

Como inmobiliaria se especializa en el asesoramiento a inversores, la comercialización y administración de inmuebles, para ello cuenta con tres oficinas en el centro de la ciudad de La Plata. En la actualidad, la empresa “Edificios Moragues” ofrece departamentos, locales y oficinas en 38 edificios en construcción y tres urbanizaciones en propiedad horizontal. También se ofrece asesoramiento para decoración y amoblamiento de las unidades ofertadas a través del “Servicio de Post Venta Moragues”.

Credil S.A. nació como financiera en la ciudad de La Plata en los años '80, especializándose en préstamos personales de fácil acceso y altas tasas de interés para personas de bajos ingresos. A mediados de la década del '90, se creó la sección inmobiliaria de la empresa y comenzó a ofrecer viviendas de uno y dos ambientes en edificios en zonas semicéntricas y residenciales.

Actualmente posee más de 150 oficinas comerciales en La Plata, ciudades del interior del país, Uruguay, Paraguay y Estados Unidos. Lleva construidos 76 edificios de viviendas (de los cuales, 71 están emplazados en La Plata) y 34 obras públicas (fundamentalmente escuelas) ubicadas en el Conurbano Bonaerense y La Plata.

La empresa cuenta con un plantel de 200 operarios y ha afianzado su posición como empresa constructora capitalizándose (flota de camiones, grúas, talleres de herrería, máquinas y herramientas) y construyendo depósitos de materiales y herramientas. Además de integrar distintos eslabones de la construcción, ha diversificado sus estrategias de negocios en el agro, la madera, el aluminio, la distribución de electrónica y la creación de espacios de eventos.

Dacal Bienes Raíces y Alberto Dacal Propiedades son dos promotores inmobiliarios que originalmente fueron una única empresa creada en 1988 y que en la actualidad tienen estrategias articuladas de operación y salida al mercado. La firma señala que su crecimiento ha sido vertiginoso desde 2006 y que por eso han abierto oficinas en Puerto Madero y Recoleta, además de las que poseen en La Plata y City Bell.

Dacal Bienes Raíces es propiedad de Raúl Rodríguez Dacal, quien fue Secretario de Economía del Municipio de La Plata durante la gestión de Julio Alak (1991-2007). Este actor dio un salto de la gestión pública a la empresarial en el marco del negocio inmobiliario. Además de los servicios de compra, venta y/o alquiler de inmuebles, administración de propiedades de terceros, Dacal ha avanzado, desde la segunda mitad de la década del 2000, en la evaluación de proyectos de inversión, formación de fideicomisos, construcción de edificios de viviendas y oficinas y grandes proyectos como barrios cerrados (Lomas de City Bell) y centros comerciales (miembro del grupo inversor Güemes SA. para el proyecto One City Bell).

Alberto Dacal Propiedades, también se dedica a la actividad inmobiliaria y se ocupa de la comercialización y arrendamiento de explotaciones agropecuarias (División Campo). Además, esta empresa posee la división Alberto Dacal y Asociados de servicios de asistencia y asesoramiento a inversores.

Como inversores inmobiliarios en la zona, construyeron junto a Building Tower el *country* Grand Bell en City Bell y participan de inversiones en nuevos emprendimientos del estilo,¹⁴ hasta hace pocos años no admitidos en la normativa urbana.

¹⁴ Don Carlos Pueblo Nuevo (Gonnet), Lombardo Building (Hudson, sobre Autopista La Plata-Buenos Aires), Área 60 (Ruta 2, km 64) y Bell Village (dentro del Grand Bell), Las Carolinas Barrio Premium (City Bell), Fincas de Duggan (137 y 90), Dazzler Tower (hotel y oficinas en el centro de La Plata), entre otros.

El significativo peso de estas empresas en el control de la oferta actual de inmuebles (sobre todo, de unidades en venta a estrenar), su desarrollo vertiginoso en las últimas dos décadas tanto en el segmento de la producción como en el de la circulación de estas unidades, los vínculos de sus dueños con el poder político local y sus manifestaciones públicas en relación a las necesidades de modificar la normativa urbana para favorecer al sector inmobiliario, invitan a reflexionar sobre la impronta de estos sectores concentrados en la definición del rumbo que adquiere la ciudad como espacio de especulación y valorización de capital.

6. Un código sin códigos

A partir de la sistematización de los cambios que se introdujeron en el año 2010 al COU del partido de La Plata, es posible afirmar que los mismos se orientaron hacia una liberalización de las condiciones de acceso al suelo por el lado de la demanda y una reducción de las exigencias urbanísticas a los promotores inmobiliarios, por el lado de la oferta. Esto dio como resultado una combinación de indicadores urbanísticos que pueden ser ubicados en la tipología I y II descripta por Morales (2007) y comentada en apartado 2 de este trabajo. Estos lineamientos configuran un modelo de gestión urbana que tiende a maximizar las rentas en detrimento de beneficios sociales y ambientales en el proceso de urbanización.

En este sentido, en base a los estudios previos realizados (Barakdjian y Losano, 2012; Losano, 2011) y al análisis de las Ordenanzas 9231/00 y 10.703/10 y del Decreto Provincial 466/11 (ver ANEXO *Cuadro Modificaciones propuestas por la Ordenanza 10.703/10 y observaciones de la convalidación provincial*), es posible realizar una serie de señalamientos.

1. Si bien con el correr del tiempo la normativa urbana sufre un proceso de actualización lógico -dado que es técnicamente imposible prever acabadamente cómo se desarrollará el crecimiento urbano en un horizonte temporal indefinido-, el COU ya había sufrido una profunda actualización en el año 2000. En dicha instancia se introdujo la posibilidad de desarrollar urbanizaciones cerradas en zonas rurales¹⁵, una ampliación del área urbana equivalente al 17% de la superficie y un aumento de la zona destinada a la edificación en altura que ascendía al 622%, respecto a la ordenanza precedente, del año 1978.
2. La reforma del COU del año 2010 también se encargará de aumentar el área urbana en un 54% y de liberalizar nuevamente el acceso a las áreas rurales buscando introducir la figura de "Proyectos Especiales o Particulares". Resulta evidente que detrás de la tipología de emprendimientos de gran porte se busca introducir nuevos usos rentables a las áreas rurales y, además, anular la restricción de localización para los clubes de campo, los cuales en la ordenanza 9231/00 se circunscribían a determinadas zonas.
3. También se apunta a realizar un aumento generalizado de las densidades constructivas a partir de exceptuar la restricción de ocupar la totalidad de la parcela con edificación en áreas centrales, proponer un cálculo especial del "Factor de Ocupación del Suelo" para lotes de dimensiones reducidas, aumentar niveles constructivos, eliminar la correspondencia en metros de las alturas máximas por nivel o planta, otorgar premios a "Tipos Arquitectónicos Singulares", entre otras concesiones.
4. Desaparecen las cantidades de unidades funcionales máximas y mínimas por unidad de superficie (CUF/m²) factibles de subdividirse según la Ley de Propiedad Horizontal¹⁶ según

¹⁵ La Ordenanza 9231/00 sólo permitía como urbanización cerrada al *club de campo* que, de acuerdo con la normativa provincial, solamente puede emplazarse en aéreas rurales, razón por la cual quedaron restringidos a un sector lindero a la Ruta Nacional 2.

¹⁶ Ley Nacional 13.512

zona del COU. Esto habilita la creación de emprendimientos inmobiliarios a través de la figura de PH en zonas periféricas y otorga legalidad a un procedimiento instalado previamente por los desarrolladores, que fuerza la interpretación de la norma. Al mismo tiempo, se flexibilizan las dimensiones de subdivisión en las áreas Rural y Complementaria y, en determinadas Zonas Residenciales, se propone subdividir el suelo sin los servicios esenciales.

5. Por otra parte, se observa un retroceso en los avances normativos previos referidos al tratamiento de la preservación del patrimonio arquitectónico-cultural, una indefinición de las medidas mínimas de instrumentos supuestamente inclusivos (como el Lote Social¹⁷) y una representación claramente sectorial y con fuerte peso del Poder Ejecutivo municipal en la composición del Consejo Único de Ordenamiento Territorial, disolviendo el Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial constituido previamente como un espacio más plural e interdisciplinario.
6. Finalmente, en varios artículos se observan no sólo inconsistencias de forma sino también el aumento de las atribuciones o la asignación de “superpoderes” al Departamento Ejecutivo municipal para tomar decisiones en materia urbanística que exceden o contradicen lo establecido en los marcos normativos provinciales. De allí que el Poder Ejecutivo provincial excluyó total o parcialmente del proceso de convalidación provincial ocho artículos y convalidó con observaciones otros once artículos de la Ordenanza 10.703/10.¹⁸ No obstante, vale destacar que las restricciones impuestas por el marco normativo provincial no cambian sustancialmente la orientación dominante que adquirió el nuevo COU platense.

7. Debates en torno a la reforma de la normativa urbana en el partido de La Plata

El 2 de abril de 2013 la ciudad del La Plata sufrió la inundación más grave de su historia con 78 personas muertas¹⁹ e incalculables pérdidas materiales. En este contexto se generó una fuerte interpelación ciudadana a las distintas instancias de gobierno, siendo uno de los reclamos centrales de la Unión de Asambleas Barriales de La Plata la “*derogación del actual Código de Ordenamiento Urbano*”.²⁰ Este acontecimiento claramente magnificó y le dio una trascendencia pública inusitada a la controvertida reforma de la normativa urbana municipal realizada a mediados de 2010, la cual ya había sido observada y criticada por círculos profesionales, técnicos y académicos, sin lograr mayores efectos y, sobre todo, sin conseguir trascender la

¹⁷ Se lo presenta como una forma de desalentar la subdivisión a través de la Ley 13.512 de Propiedad Horizontal, atenuando los loteos ilegales que se promueven irregularmente vía la comercialización de partes indivisas u ocupaciones clandestinas.

¹⁸ El Decreto Provincial 466/11 excluye de la aprobación lo dispuesto en los artículos 21, 24, 265 (apartado 1), 160, 170, 227 (inciso a6), 189, 225 (inciso b7, 8) y aprueba con observaciones los artículos 20, 57, 191, 206, 220, 233, 234, 235, 267 (inciso d y e), 277 y 299 del COU.

¹⁹ Diario La Nación, 13/6/13.

²⁰ Las Asambleas Barriales que se organizaron a partir de la inundación, además de la derogación del COU, reclaman: el esclarecimiento del número real de víctimas fatales, juicio y castigo a los responsables políticos, subsidios y resarcimiento de todos los bienes perdidos, suspensión por un año de impuestos y tasas sobre los bienes para La Plata, Berisso y Ensenada, inmediata ejecución de las obras hidráulicas bajo control y participación de las asambleas vecinales, esclarecimiento de lo sucedido en YPF y repudio a toda forma de amedrentamiento y violencia contra los miembros de las asambleas vecinales (Comunicado de la Unión de Asambleas, 2/5/13).

discusión fuera de estos ámbitos y permear la sensibilidad pública debido, en gran parte, al rol jugado por el grupo empresarial mediático que domina la escena informativa en la región.

Más allá de la vinculación directa o no de la reforma del COU con el problema de las inundaciones, este acontecimiento fue clave para la ampliación de la discusión pública acerca del visible crecimiento de la ciudad en las últimas décadas, el rol de la normativa urbana y su adecuación a los intereses de las empresas constructoras. Dicha discusión no tuvo tal repercusión ni ahondó en cuestiones estructurales durante los meses previos a la sanción de la nueva ordenanza, en la segunda mitad del año 2009 y principios de 2010. Ese lapso fue escenario de discusiones acerca de la necesidad de reformar el COU que no salieron de los círculos de actores interesados y técnicamente informados.

Observando la cuestión con cierta distancia temporal, vemos que en la argumentación de quienes se opusieron a su reforma tuvo un peso importante la denuncia a la falta de discusión abierta de la misma y la elusión de los mecanismos previstos en ordenanzas anteriores. Se evitó al Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial²¹ (COUT) y se creó un “Instituto para la reforma de la ordenanza” que funcionó en un domicilio particular donde se participaba por invitación; la documentación que apoyaba la reforma no estuvo a tiempo para su puesta en común en el Concejo Deliberante y apareció minutos antes de la votación²². La desprolijidad en el procedimiento puso en evidencia, por un lado, el descrédito de los concejales a la discusión pública y plural de una normativa que iba a afectar al conjunto de la sociedad y, por otro, la seguridad con la que obraron los actores políticos oficialistas que, aún procediendo de esta manera, no vieron afectada su legitimidad.

De los puntos modificados en el Código de Ordenamiento Urbano que expusimos en el apartado anterior, los referidos a la expansión del área urbana, la densificación del centro y la subdivisión de parcelas fueron, como era de esperar, los más defendidos en el discurso de los agentes involucrados en el sector de la construcción. Del otro lado, la defensa del patrimonio arquitectónico de la ciudad fue otro de los nudos de debate de la reforma, pero no contó con defensores cuya palabra cobrara la fuerza necesaria para imponerse.

“El trazado fundacional de la ciudad posee una infraestructura completa pero parcialmente ociosa que se hace indispensable explotar adecuadamente, en términos de mejorar la calidad de vida potenciada [...] el Código de Planeamiento Urbano (ord 9231/00) representó desde su puesta en vigencia, hace casi una década, una herramienta árida y dificultosa para nuestro quehacer profesional, resultando ser – paralelamente- contraproducente para un desarrollo urbano armónico y equilibrado. Por eso era necesario revisar las consecuencias “prácticas” de una norma de carácter eminentemente “teórico” y tecnocrático, para incorporar en ella elementos superadores de un enfoque drásticamente “formalista”. Las políticas deben ser promotoras de vigorosa actividad, por eso hoy, los profesionales dedicados a la construcción en el Partido de La Plata vemos con satisfacción que desde el municipio local se comienza a cargar de actividad a los núcleos vitales de la planta urbana, entendiendo de este modo que construir es hacer patrimonio, preservando y desarrollando la cultura ciudadana” (El Día, 23/12/09, resaltado propio).

Esta pequeña parte de la solicitada publicada en diciembre de 2009 en el Diario El Día con el título “¿Construcción ya no es sinónimo de progreso?” y firmada por instituciones y profesionales con incumbencias en el campo de la construcción (colegios profesionales,

²¹ Decreto 647/97

²² El día de su aprobación, el nuevo Código fue tratado sobre tablas en el Concejo Deliberante, avalado por 15 ediles (oficialismo y aliados), rechazado por otros tres y no debatido por los 24 restantes (ARI, GEN, UCR), que no participaron de la discusión en el recinto.

asociaciones empresarias, empresas y profesionales liberales), muestra los argumentos centrales de los impulsores del cambio de normativa, que luego se desplegaron con mayor o menor desarrollo en distintas expresiones: la densificación para el aprovechamiento de la infraestructura existente en el centro, los obstáculos que representa una normativa a su juicio “teórica y tecnocrática” para el desenvolvimiento del sector y el apoyo a la construcción como dinamizadora de la economía.

A la presión por flexibilizar la normativa para que permita la expansión urbana, la densificación en el centro y mayor subdivisión del suelo se la ha justificado desde estos sectores como una correcta intervención en el mercado para ampliar la oferta de terrenos y, de esta manera, incidir hacia la baja en el precio final de los inmuebles. Esta argumentación se sustenta en la noción popularmente extendida de *a mayor oferta, menores precios*, concebida para las mercancías que no tienen las peculiaridades de la *mercancía-suelo*, la cual, aún en escenarios de competencia perfecta (inhallables en la realidad para cualquier mercado) no se comportaría como el resto dado su carácter de mercancía única, irreproducible y escasa (Jaramillo 2009; Baer 2011).

Así, encontramos expresiones como las del **Colegio de Ingenieros** de la provincia de Buenos Aires y las de **Apymeco**, entidad que nuclea a las pymes de la construcción, que en sendos comunicados firmados por sus autoridades apuntaban a la necesidad de dar impulso al sector como proveedor de unidades habitacionales a las nuevas familias que demandan viviendas a través de la reducción del precio de los lotes. Esta reducción se alcanzaría gracias al aumento de la oferta resultante de las oportunidades de construcción en altura del nuevo COU (Poder Local, 13/12/09). Por su parte, el **Colegio de Agrimensores** también defendió la flexibilización de las normas para permitir más subdivisiones, bajo el supuesto de que la mayor oferta de lotes bajará los precios y facilitará el acceso a la vivienda en propiedad; y aquí llama la atención la contradicción en la que incurre una de sus autoridades al señalar: *“Es cierto que se construyó mucho y hasta ahora no han bajado [los precios], pero la lógica indica que tendrían que hacerlo”* (Poder Local, 13/12/09, subrayado nuestro). Es justamente en esa “lógica” instalada en el sentido común donde pisan firme los agentes con intereses sectoriales para argumentar en favor de la reforma del COU.

Otra de las controversias suscitadas, y en aquella oportunidad fácilmente sorteada por los discursos favorables a la reforma, fue la desatada en torno a la disponibilidad de servicios públicos. La Federación Empresaria de La Plata (**FELP**) basó su defensa de las reformas en la necesidad de densificar el área central –demolición de lo existente mediante- como modo de aprovechar la infraestructura instalada y ante la escasa ampliación de redes. Tal como vimos expresado en el fragmento de la solicitud y en un sinnúmero de expresiones periodísticas, los desarrolladores exigen mayor aprovechamiento de la infraestructura existente, pero no se plantean intervenir en la ampliación de las redes. De esta manera, se desmarcan abiertamente de las labores de urbanización del suelo sobre el que luego “se va a invertir” y se lo reclaman a las empresas de servicios y al Estado con una naturalidad absoluta, puesto que está socialmente aceptado que estas tareas no les corresponden a los desarrolladores ni a los propietarios de los inmuebles.

Por su parte, el **Colegio de Martilleros**, además de reclamar a las empresas la expansión de servicios hacia la periferia, demandaba que se permitan lotes de menores superficies bajo el supuesto de que así la propiedad estaría al alcance de sectores de más bajos recursos y “se evitará la permanencia de grandes parcelas que terminan siendo usurpadas y con asentamientos”. Más allá de la linealidad en el discurso de este actor, llama la atención la asociación entre expansión urbana sostenida por el Estado (servicios y normativa flexible) y cierta referencia al derecho al acceso a la vivienda en propiedad, sin mencionar el rol que juega

la intermediación en el proceso de circulación de los inmuebles y sin procurar una mirada compleja de la ciudad y su periferia productiva.

La densificación del centro requiere necesariamente la demolición de las unidades existentes, y aquí entra en escena la cuestión patrimonial, otro de los nudos del debate, aunque débil, en aquel período previo a la reforma del COU. En este punto, fue el **Distrito 1 del Colegio de Arquitectos de la provincia de Buenos Aires (CAPBA 1)**²³ y algunas autoridades de la **Facultad de Arquitectura de la UNLP** quienes se expresaron contrarios a los aspectos del nuevo COU que a su entender dejaban en un plano de indefinición al patrimonio arquitectónico. Tímidamente, los comunicados del CAPBA 1 y expresiones de algunos de sus representantes, llamaban a delinear una política de preservación del patrimonio a ser tenida en cuenta por el sector privado en áreas de nuevo desarrollo. También señalaban inicialmente su preocupación por la incertidumbre con respecto a la vigencia del Catálogo de Edificios Patrimoniales de la ciudad de La Plata²⁴ ante las reformas y levantaban un informe crítico del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS): *“la puesta en práctica de nuevo COU significará una amenaza para el carácter patrimonial de la ciudad de La Plata y de los atributos materiales e inmateriales que inciden en sus valores. Si bien el nuevo COU incluye un capítulo dedicado al patrimonio, el enfoque conceptual del mismo resulta claramente inactual en relación con los enfoques propuestos desde los organismos internacionales y las instituciones académicas que trabajan en el campo del patrimonio cultural. En todo caso, el concepto de “desarrollo” alentado desde el nuevo COU tiene en cuenta sólo el incremento de la actividad económica representada por el sector de la construcción sin consideración por cuestiones sociales, culturales y ambientales, aspectos actualmente insoslayables en cualquier propuesta de desarrollo sustentable de un territorio.”* (ICOMOS, 2010).

La condición de *ciudad planificada* que tiene La Plata se realizó entonces como valor patrimonial a ser defendido y, en ese sentido, se podría decir que el CAPBA 1 incorporó algunos elementos para una mirada un poco más amplia de la dinámica de la ciudad, pero sin negarla como espacio de valorización del capital: *“una ciudad prospera cuando sus habitantes pueden desarrollar con la ciudad los mejores negocios posibles. Ahora, el Estado debe limitar cuáles son los niveles de ganancia que tienen y distribuir hacia los que tienen menos posibilidades de ganar, hacia la cantidad de marginados que existen hoy en nuestras ciudades y también en La Plata, parte de ese dinero que se gana con el desarrollo y con la producción”* (Julio Santana, CAPBA 1, Revista La Pulseada julio 2010).

Ya para el año 2012, tanto el CAPBA 1 como las autoridades de la FAU/UNLP se habían alineado con el nuevo COU y denotaron un cambio de discurso en torno a la cuestión que más los visibilizó como actores críticos al momento de la reforma: la protección del patrimonio arquitectónico. En entrevistas periodísticas de principios de 2012, algunos de sus voceros declaraban: *“No toda construcción antigua debe preservarse, pero es importante preservar una diversidad; el primer paso debería ser acordar definitivamente cuáles son los órdenes y criterios patrimoniales para no incurrir en omisiones o redundancias”* (Azpiazu, decano de la FAU UNLP, Diario El Día, 13/2/12). Por su parte, Alberto Sbarra, Presidente CAPBA 1, en una nota de opinión del Diario El Día (13/2/12) propone una definición “dinámica” de patrimonio cultural y llama a la necesidad de revisar el catálogo de inmuebles protegidos confeccionado en 2006.

Frente a la fuerza de los agentes inmobiliarios y de los sectores que se ven directamente beneficiados por el crecimiento de la construcción, fueron débiles y con muy baja repercusión

²³ Cabe aclarar que la Vicepresidencia del Colegio de Arquitectos de la Provincia se ha manifestado abiertamente en favor del nuevo COU, al igual que el resto de los colegios profesionales, evidenciando diferencias al interior de la institución.

²⁴ Decreto 1579/06

las respuestas opositoras de algunos ediles y organizaciones sociales. Entre lo/as primero/as, las críticas apuntaron más al procedimiento que al contenido de las reformas, empobreciendo el debate público. Por su parte, las escasas organizaciones de la sociedad civil que se expresaron con preocupación frente a la reforma –entre ellas, la **Asamblea Defendamos La Plata**- centraron su argumentación en la preservación del patrimonio arquitectónico como sello de identidad de la ciudad, pero sin capacidad para profundizar en las cuestiones estructurales que operan como causalidades del fenómeno de destrucción del patrimonio y con casi nula repercusión en los medios periodísticos.²⁵

8. A modo de cierre

Iniciamos nuestro trabajo comentando el fuerte dinamismo observado en el mercado inmobiliario platense en la última década y señalando que, para explicarlo, nuestra hipótesis aboga en la necesidad de analizar tanto las dinámicas macroeconómicas -que favorecen, sin dudas, la expansión del sector de la construcción y el *boom* inmobiliario- como el surgimiento de nuevos actores locales de fuerte peso en los segmentos de producción y comercialización de inmuebles, además de la permeabilidad del contexto institucional local al poder de *lobby* de los grandes promotores inmobiliarios.

El análisis de la estructura de la oferta inmobiliaria nos permitió identificar que, a pesar de la atomización de la oferta que caracteriza a este mercado, en el caso platense se observó una concentración de la intermediación inmobiliaria, la cual responde en buena medida a actores que se desempeñan en distintos eslabones del negocio (subdivisión de la tierra, intermediación financiera, construcción, comercialización, entre otros). Esta estrategia de integración vertical intrasectorial -que combina formas de especulación inmobiliaria pasiva e inductiva- junto con estrategias de integración horizontal tendientes a diversificar inversiones, explica en buena medida a los agentes que se encuentran en una posición hegemónica en el mercado inmobiliario platense.

En relación a la reforma del COU, la exploración hasta aquí efectuada²⁶ permite afirmar que la orientación que adquirió la modificación de la normativa urbana en la ciudad de La Plata realizó importantes concesiones al sector inmobiliario-constructor. Éstas se visualizan, en primer lugar, en el aumento del área destinada a soportar mayores intensidades constructivas, aspecto que, en un contexto de demanda creciente, repercute en el volumen del negocio inmobiliario y, por lo tanto, en la ganancia del sector. En segundo lugar, es evidente la intención de hacer más permeable el área rural y alterar los criterios de subdivisión a efectos de generar nuevas condiciones de oportunidad para capitalizar rentas urbanas. Por último, el aumento de la discrecionalidad urbanística municipal -observado por el propio Estado provincial- y los cambios en la composición del principal órgano asesor de las decisiones urbanísticas pueden ser interpretados como una alianza entre el propio municipio y el sector inmobiliario-constructor. El cual, como vimos en los discursos, no sólo está representado por el pequeño grupo de las grandes empresas promotoras que concentran el mercado, sino también por otros actores (constructores, agentes inmobiliarios, profesionales, técnicos) que, aún sin obtener las

²⁵ Cabe comentar que en diversas oportunidades el diario local publicaba notas “informativas” en las que exponía la preocupación de supuestos propietarios de inmuebles protegidos, que veían sus intereses afectados por la normativa protectora y reclamaban su revisión.

²⁶ Vale aclarar que con posterioridad al relevamiento realizado, el Municipio de La Plata confeccionó una nueva Ordenanza (10.896/13) y la envió a la provincia de Buenos Aires para su convalidación definitiva. No obstante, el tratamiento de la misma y las formas de implementación a nivel municipal de las observaciones realizadas por el Decreto provincial 466 exceden el alcance actual de este trabajo.

rentabilidades de los más grandes, han sacado provecho de esta lógica de producción de ciudad.

Por otro lado, es importante destacar que las reformas a la normativa urbana fueron posibles tanto por la debilidad y la superficialidad de los argumentos opositores, como por la fortaleza de los promotores inmobiliarios y sus aliados políticos y mediáticos, los cuales supieron operar muy bien en el plano del sentido común. De allí que el discurso de los sectores pro reforma del COU articularon la 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.

Otro de los argumentos frecuentes consistió en señalar que la ampliación de la oferta incidiría en la reducción de los precios y por tanto en el acceso a la vivienda. La efectividad de este discurso se sostuvo en presentar a la regulación preexistente como un freno al progreso y en mostrar a la reforma como una oportunidad para mejorar el acceso al espacio urbano. Sin embargo, tanto la evidencia teórica como empírica aquí recolectada muestra que ni la liberalización de la normativa urbana, ni el aumento de la oferta contribuyeron a reducir el precio de los inmuebles. De hecho, el aumento que experimentó la oferta inmobiliaria platense en la década de los 2000 fue inusitado (con récord de superficie permitida) y los precios continuaron subiendo; además, se incrementaron la informalidad urbana y la tasa de inquilinos.

El desarrollo presentado no pretende ser totalmente concluyente y esta línea de trabajo se encuentra aún en elaboración. En adelante, además de profundizar la indagación de la relación entre el mercado inmobiliario y la normativa urbana, interesa analizar las estrategias desarrolladas por los principales promotores inmobiliarios para consolidar su posición central en el mercado platense y avanzar en la identificación del entramado de actores que se constituye en torno a la agenda urbana municipal.

Bibliografía

Baer, Luis (2011): **El mercado de suelo formal de la Ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano**. Tesis de Doctorado FFyL-UBA, Buenos Aires.

Barakdjian, Gustavo y Losano, Gabriel (2012): "Mercado Inmobiliario y Código de Ordenamiento Urbano. Efectos en la ciudad de La Plata, Argentina" **Revista Mundo Urbano** N° 39, Universidad Nacional de Quilmes.

Dataurbis (2010, 2011, 2013) "El Mercado Inmobiliario en La Plata" Informe Dataurbis. N 3, 8 y 9 www.dataurbis.com.ar

Dirección Nacional Programación Macroeconómica (2010). "Argentina: indicadores económicos". Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Buenos Aires, www.mecom.gov.ar

ICOMOS Argentina (2010): "Informe sobre la ciudad" CAPBA 1, La Plata, www.capbauno.org.ar

Jaramillo, Samuel (2009): **Hacia una teoría de la renta del suelo urbano**. CEDE, Universidad de Los Andes, Bogotá.

Losano, Gabriel (2011): "Código de ordenamiento urbano y economía urbana. Análisis de una problemática concreta en la ciudad de La Plata" **Revista Quid16** N° 1, IIGG-UBA, Buenos Aires.

Lovera, Alberto (2013): "Enfoques de investigación sobre el capital inmobiliario y constructor y la producción de la ciudad en América Latina" **Cátedra Sur UNGS**, www.ungs.edu.ar/catedrasur

Morales Schechinger, Carlos (2007): “Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano” en Curso de Especialización en Mercado y Políticas de Suelo, LILP, Bogotá.

Pertierra Cánepa, Francisco y Pantanetti, Mariano (2011): “El fideicomiso y el boom inmobiliario argentino” **Documento de trabajo 451**, Universidad del CEMA, Buenos Aires.

Fuentes documentales

- Ordenanza 9231/00
- Ordenanza 10703/10
- Decreto Provincial 466/11

Fuentes periodísticas y de difusión de oferta inmobiliaria

- Sitio Inmobiliario Platense (SIOC)
- Páginas web de las inmobiliarias de La Plata, Berisso y Ensenada
- Periódico El Inmobiliario
- Diario El Día
- Diario La Nación
- Sitios web de noticias: La Plata Ya, Poder Local, Indymedia Argentina, La Política On Line, Infoplatense, Desocultar, Terra
- Sitio web de la Municipalidad de La Plata
- Revista La Pulseada
- Audios de entrevistas en Radio Universidad y Radio Provincia disponibles en la web
- Páginas web de los colegios profesionales
- Páginas web de los partidos políticos

ANEXO: Modificaciones propuestas por la Ordenanza 10703/10 y observaciones de la convalidación provincial

Referencia al tipo de modificación	Ordenanza 10703/10	Observado
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 Reestructuración del Área Urbana (Art. 20 y 21 del DL 8912/77), equivalentes al 10% en el caso de destino a Espacio Verde de Uso	Art. 195	

Público y del 4% en Reservas para la Localización de Equipamientos Comunitarios.		
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 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.	Art. 340 y 358	

Fuente: elaboración propia en base a Barakdjian y Losano (2012), Losano (2011), Ordenanza 10.703/10 y Decreto Provincial 466/11.