

# Producción de suelo, política urbana y acceso a la ciudad. Algunas indagaciones acerca del proceso de expansión urbana en el partido de La Plata en el contexto del urbanismo neoliberal

*Liliana Lapomarda*

## Introducción

El presente trabajo aborda las primeras indagaciones bibliográficas vinculadas a la problematización y construcción del objeto de estudio y plan de trabajo en el marco de la asignación de una beca de CONICET para llevar adelante mi formación de posgrado.

En las páginas que siguen se presentan los principales antecedentes indagados en la construcción del plan de trabajo de investigación, los objetivos planteados, y la metodología de trabajo prevista, considerando el análisis de la expansión y crecimiento de la periferia urbana del partido de La Plata a partir de la articulación entre política urbana y mercado del suelo, y sus consecuencias en las formas diferenciales de acceso a la ciudad en los últimos 25 años.

La expansión en la mayoría de las ciudades argentinas en los últimos 25 años estuvo marcada por ciertas dinámicas políticas, económicas y sociales que podrían definir un nuevo patrón de producción del espacio urbano. Se configuró un modelo de ciudad ex-poliativo donde se profundizan los procesos de segregación y se reconfiguran las formas de acceso a los servicios urbanos por parte de la ciudadanía. En estas condiciones, las ciudades se han convertido en incubadoras para la reproducción del neoliberalismo, ya que son terrenos de prueba y acción de innovaciones institucionales. Tomando en cuenta la idea de neoliberalismo dependiente de la trayectoria (Brenner, Peck y Theodore, 2015) se sostiene que las políticas urbanas neoliberales pretenden transformar a las ciudades para el crecimiento económico orientado al mercado y el consumo de las elites, asegurando al mismo tiempo el orden y el control de las poblaciones excluidas.

El avance de este urbanismo neoliberal se torna evidente en la Región Metropolitana de Buenos Aires en la década de 1990 con el desmontaje de los aparatos de planificación y la valorización de las periferias metropolitanas, a partir de la construcción de un sistema de autopistas y avenidas que facilitó el intercambio de movimientos entre el centro y la periferia, favoreciendo fundamentalmente a los sectores medio-altos y altos.

La selección de La Plata como área de estudio se justifica, entre otros motivos, por el carácter emblemático en su flexibilización urbanística. La sanción de dos códigos de ordenamiento urbano en los años 2000 y 2010 con sus diferencias y matices, implicó un proceso de ampliación de las áreas urbanas y complementarias, el aumento del potencial constructivo en las áreas centrales, el desarrollo de nuevas áreas de emprendimiento de urbanizaciones cerradas y la aplicación de mecanismos de excepción para la obtención de permisos constructivos y/o de subdivisiones (Barakdjian y Losano, 2012).

## Metodología y actividades previstas

Para abordar el problema de investigación se prevé una combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas. A su vez, el diseño metodológico será de tipo flexible ya que en el trans-

curso de la investigación se seguirán tomando decisiones metodológicas, relativas tanto a la definición del/los caso/s de estudio, la selección, recolección, tratamiento y análisis de datos.

Las fuentes de información serán tanto primarias como secundarias. En el caso de las primeras, se realizarán principalmente entrevistas semiestructuradas a informantes clave, como funcionarios y personal profesional municipal y provincial que participen o hayan participado en la gestión de las políticas urbanas a abordar; desarrolladores inmobiliarios y propietarios de diferente tipo y escala; colegios profesionales, cámaras empresariales asociadas al sector inmobiliario, entre otros. A su vez, se prevé la posibilidad de realizar tareas de observación participante en jornadas y actividades de entidades profesionales en las que se discutan políticas y acciones vinculadas a la temática urbana.

Las fuentes secundarias a utilizar serán: análisis de documentos oficiales, leyes y normas vigentes (Decreto Ley N° 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, Ley N° 14449 de Acceso Justo al Hábitat, ordenanzas municipales de ordenamiento urbano y otras ordenanzas implementadas en el municipio vinculadas a la incorporación de suelo urbano, entre otras).

Por su parte se realizarán análisis estadísticos y cartográficos: base de precios del suelo 1997-2016 (Grupo de Estudios Urbanos, IDHICS, UNLP); identificación cartográfica y caracterización sociourbana de loteos y proyectos urbanos en la periferia urbana e interpretación de imágenes satelitales; Registro de Urbanizaciones Cerradas y proyectos desarrollados en el marco del Programa Lotes con Servicios de la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda, entre otros; Análisis y construcción de indicadores de información demográfica y socio-habitacional a partir de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda 2001 y 2010 (INDEC, 2001; 2010); Extensión de las infraestructuras de servicios y equipamientos urbanos (Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, Dirección General de Escuelas, Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, etc.)

El plan de actividades a realizar en pos de construir la investigación propuesta se prevé de la siguiente forma:

- 1 Revisión bibliográfica sobre el estado de la cuestión, sistematización de la literatura especializada y profundización de la estrategia metodológica para el abordaje del objeto de estudio. Se prevé realizar un relevamiento, selección y sistematización de la bibliografía especializada, en pos de ajustar y definir los conceptos teóricos y operativos, y la identificación de las principales dimensiones de análisis a abordar. En un plano estrictamente teórico se abordarán los estudios sobre renta urbana y mercados de suelo; política urbana, procesos de suburbanización. A su vez, se buscará recabar la vasta literatura reciente sobre la relación economía-ciudad y sobre las políticas de producción de suelo urbano en el contexto latinoamericano y argentino. Posteriormente se revisará y profundizará la estrategia metodológica en relación a las diferentes dimensiones de análisis, las principales variables y fuentes de información.
- 2 Relevamiento, sistematización, análisis y caracterización de políticas, normas y documentos oficiales en relación a las políticas de ordenamiento y generación de suelo urbano:
  - 2a Decreto Ley N° 8912, Ley N° 14449 de Acceso Justo al Hábitat, Códigos de Ordenamiento Urbano de la Ciudad de La Plata (N° 9231/00 y N° 10703/10) y normas modificatorias; Ordenanzas ad-hoc en relación a permisos de subdivisión en el marco de la implementación del Programa Pro.Cre.Ar, entre otras legislaciones particulares que permiten o permitieron ampliaciones urbanas.

- 2b Análisis de los Documentos de los Programas Lotes con Servicios y Lotes Consorciados (Ley N° 14449); normas de aprobación de Urbanizaciones Cerradas; entre otros.
- 2c Realización de entrevistas semiestructuradas a funcionarios y profesionales de los principales organismos estatales que participan en las políticas de producción de suelo urbano.
- 3 Recolección, sistematización, georreferenciamiento y caracterización de la nueva configuración urbana en la periferia de la ciudad a partir de información pública, relevamiento y lectura de imágenes satelitales.
  - 3a Identificación y caracterización de las diferentes modalidades de urbanizaciones cerradas producidas en el período de estudio en relación a sus características urbanísticas, socio habitacionales, normas de aprobación, etc.
  - 3b Crecimiento horizontal, georreferenciamiento y caracterización de los principales loteos aprobados en ampliaciones urbanas en los últimos años, considerando su perfil socio-habitacional, accesibilidad, conectividad, dotación de servicios de infraestructuras y equipamientos comunitarios.
  - 3c Caracterización del crecimiento, perfil socio-habitacional, ocupación y precios del suelo de la periferia urbana de la ciudad de La Plata a partir de la construcción de indicadores sociodemográficos a nivel de radio censal, bases existentes de precios del suelo y lectura de imágenes satelitales en secuencia histórica.
- 4 Identificación y caracterización tipológica de los principales agentes inmobiliarios de la ciudad que participan en las diferentes modalidades de producción de suelo urbano en el área y periodo de estudio. Realización de entrevistas a informantes clave y observación participante en el marco de jornadas, simposios que realizan Colegios profesionales o Cámaras empresariales.

## **Principales antecedentes analizados**

Pensar los espacios urbanos desde el extractivismo no solo nos permite indagar respecto de fenómenos como la especulación inmobiliaria, la entrega desproporcionada de tierra pública para emprendimientos privados, los desalojos violentos, la crisis habitacional, el aumento de las inundaciones y el agravamiento de sus efectos sobre la población, sino que nos abre también la posibilidad de ver esos fenómenos a través de la lupa del modelo económico que los sostiene y produce (Vásquez Duplat, 2016).

Brenner et al. (2015) nos proponen analizar los momentos destructivos y creativos del proceso de urbanización neoliberal, teniendo en cuenta -entre otros- los siguientes mecanismos: reestructuración de mercados de viviendas urbanas, transformaciones del ambiente construido y de las formas urbanas, privatización del sector público local y de las infraestructuras colectivas, reconfiguración de la infraestructura institucional de los Estados locales, etc.

Como destacamos anteriormente, el avance de este urbanismo neoliberal se torna evidente en la Región Metropolitana de Buenos Aires en la década de 1990, entre otros aspectos, con la construcción de un sistema de autopistas y avenidas que facilitó el intercambio de movimientos entre el centro y la periferia, favoreciendo fundamentalmente a los sectores medio-altos y altos. Con el avance de la década de 2000 se profundizó este crecimiento en horizontal en búsqueda de la maximización del beneficio rentístico de las empresas desarrolladoras del mercado inmobiliario, generando una competencia por el suelo con los sectores

más pauperizados que, por la falta de una oferta acorde a su poder adquisitivo, se ven forzados a localizarse en las zonas menos apropiadas de la periferia (Pintos y Narodowski, 2012).

Este proceso se explica por un conjunto de factores concurrentes: el cambio en los precios relativos al interior del sector de la construcción postdevaluación, el aumento de la liquidez producto del crecimiento del PBI y de los precios internacionales de la soja, la desconfianza en el sistema financiero luego de la crisis y las tasas de interés bancario bajas o negativas en relación a la inflación (Del Río y Langard, 2014).

Autores como Harvey (2012), Abramo (2011), Jaramillo (2009), o Morales Schechinger (2007) con diferentes matices, han dado cuenta de la importancia de incorporar a los estudios del mercado de suelo en la comprensión de las formas históricas y espaciales que asumen los procesos de urbanización. La mercancía suelo tiene varias características específicas, entre ellas su carácter irreproducible (Topalov, 1979): cada mercancía es única, donde la oferta es tan heterogénea como la cantidad misma de lotes ofertados. Del lado de la demanda, las preferencias se concentran en pocas ubicaciones, y la creación de nuevas localizaciones similares depende de un gran esfuerzo colectivo muy lento y costoso; por lo tanto, la oferta de suelo es inelástica, es decir, estructuralmente escasa (Morales Schechinger, 2007).

Hay que considerar que el suelo no se produce, es decir, que su precio no está asociado al costo de los factores de producción como ocurre con el resto de las mercancías, sino más bien a la puja que ejerce la competencia para acceder a él, por lo que el precio estará más asociado a las expectativas de rentabilidad de su mejor y máximo uso posible (Smolka y Sabatini, 2000). De esta manera, cuando se genera suelo urbano a partir de la ampliación de infraestructuras y cambios en la normativa urbana, se genera un diferencial de renta extraordinario. Cuando el Estado desregulariza el crecimiento urbano, la apropiación de esa renta generada colectivamente queda en pocas manos y su ‘mejor y máximo uso posible’ es el de la demanda más solvente, con sus consecuencias en el acceso a la ciudad para las mayorías populares.

En Argentina diversos autores comenzaron a dar cuenta de la centralidad de los mercados de suelo en el proceso urbano y sus consecuencias en el acceso a la ciudad. Se destacan los trabajos de Baer (2011) en la ciudad de Buenos Aires, Baremboim (2013) en la ciudad de Rosario, Cisterna (2015) en Córdoba, del Río y Relli (2013) en la ciudad de La Plata, entre muchos otros.

La selección de La Plata como área de estudio se justifica, entre otros motivos, por el carácter emblemático en su flexibilización urbanística. La impronta de algunas políticas públicas de diferente escala en la región dan la pauta de las transformaciones a largo plazo que nos interesa destacar, por ejemplo:

≈La sanción de dos códigos de ordenamiento urbano en los años 2000 y 2010. Cabe destacar que en la sanción del año 2010 participaron únicamente actores con comprobados intereses en incrementar la constructibilidad y liberalizar el suelo. Este proceso acompañó una profunda mercantilización y financierización del espacio urbano materializado en un crecimiento acelerado de la ciudad tanto en construcción en altura en el centro de la ciudad, como en la extensión horizontal en su periferia (Losano 2011; Del Río y Relli, 2013).

≈Por su parte, la implementación local del Programa Pro.Cre.Ar entre los años 2012 y 2015 evidenció una vez más la flexibilización de ciertos marcos regulatorios a nivel local y la transferencia rentística a los propietarios originales de la tierra (Ventura, 2015).

Ante este escenario, interesa explicar la expansión y crecimiento de la periferia urbana en relación a la dinámica del mercado de suelo y la articulación local de políticas urbanas de diferentes escalas en el Partido de La Plata.

Como primer hipótesis se sostiene que la creciente mercantilización de la ciudad de La Plata acompañada de una flexibilización de la política urbana, produjo en la periferia urbana un crecimiento horizontal acelerado y excluyente.

En definitiva, se buscará explicar de la expansión y crecimiento de la periferia urbana del partido de La Plata a partir de la articulación entre política urbana y mercado del suelo, y sus consecuencias en las formas diferenciales de acceso a la ciudad en los últimos 25 años. Teniendo en cuenta:

- ≈ Analizar la articulación e implementación de políticas urbanas en la producción de suelo urbano en el Partido de La Plata.
- ≈ Identificar y caracterizar a los actores privados que participan en la producción de suelo urbano y cuáles son los mecanismos y estrategias que desarrollan para la maximización en la apropiación de la renta urbana.
- ≈ Analizar el mercado de suelo en la periferia urbana y las diferentes modalidades que asume su expansión.

## Reflexiones finales

Al ser este artículo una presentación de las primeras indagaciones bibliográficas y de organización metodológica vinculada a la construcción de un plan de trabajo de investigación doctoral, se puede destacar a modo de cierre que el desarrollo presentado no pretende ser concluyente ya que esta línea de trabajo se encuentra aún en elaboración. En adelante, además de profundizar la indagación de la dinámica del mercado de suelo de la ciudad de La Plata, estudios de renta urbana y procesos de suburbanización, interesa profundizar la relación economía- ciudad abordando la extensa literatura reciente del tema.

## Referencias

- Abramo, P. (2011). *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*. Ecuador: OLACCHI.
- Baer, L. (2011). *El mercado de suelo formal de la Ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano*. Tesis de Doctorado FFyL-UBA, Buenos Aires.
- Barakdjian, G. y Losano, G. (2012). Mercado inmobiliario y Código de Ordenamiento Urbano. Efectos en la ciudad de La Plata, Argentina. *Revista Mundo Urbano*, (39). Universidad Nacional de Quilmes.
- Barenboim, C.A. (2013). *El mercado de suelo y su ordenamiento en la periferia de las ciudades: el caso de Rosario, Argentina* (1a edición). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo.
- Brener, N.; Peck, J. y Theodore, N. (2015). Urbanismo liberal. La ciudad y el imperio de los mercados. En *El Mercado contra la ciudad. Sobre globalización, gentrificación y políticas urbanas*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Cisterna, C. (2015). Neodesarrollismo, desarrollo inmobiliario y dinámicas urbanas. El caso de la ciudad de Córdoba, Argentina. *XV Encuentro de Geógrafos de América Latina*.

- La Habana, Cuba.
- Decreto Ley N° 8912 (1977). *Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires*.
- Del Río, J.P. y Langard, F. (2014). Del poder de los ladrillos a la ciudad banco. Las implicancias del “boom” inmobiliario en el acceso a la vivienda de los sectores asalariados. Versión ampliada de un artículo previo a ser publicado en la revista Realidad Económica.
- Del Río, J.P. y Relli, M. (2013). Concentración de la oferta inmobiliaria y nuevos agentes en el Gran La Plata. *IV Congreso de Geografía de Universidades Públicas*. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, septiembre 2013.
- Harvey, D. (2012). *Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2001). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*.
- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: CEDE, Universidad de Los Andes.
- Ley N° 14449 (2013). *Ley de acceso justo al hábitat de la Provincia de Buenos Aires*.
- Losano, G. (2011). Código de ordenamiento urbano y economía urbana. Análisis de una problemática concreta en la ciudad de La Plata. *Revista de estudios urbanos del Instituto Gino Germani*. UBA. Año 1(1), 74-91. Recuperado de [http://iigg.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/49/2011/10/quid16\\_7.pdf](http://iigg.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/49/2011/10/quid16_7.pdf)
- Morales Schechinger, C. (2007). *Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano*. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Ordenanza N° 11094/2013. *Rezonificación de parcelas para uso Pro. Cre.Ar*. Municipalidad de La Plata
- Ordenanza N° 10703/2010. *Código de Ordenamiento Urbano*. Municipalidad de La Plata.
- Ordenanza N° 9231/2000. *Ordenamiento Territorial y Uso Del Suelo en el Partido de La Plata*. Municipalidad de La Plata.
- Pintos, P. y Narodowski, P. (2012). *Cambios en la configuración de los territorios metropolitanos y proyectos en pugna en un país de la periferia capitalista. La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del Río Luján*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Smolka, M.O. y Sabatini, F. (2000). El debate sobre la liberalización del mercado de suelo en Chile. *Land Lines*, 12-1, enero. Cambridge, EUA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista*. México: Editorial Edicol.
- Vásquez Duplat, A.M. (2016). Feminismo y «extractivismo urbano»: notas exploratorias. *Nueva Sociedad*, (265), septiembre-octubre. ISSN: 0251-3552. Recuperado de [www.nuso.org](http://www.nuso.org)
- Ventura, V. (2015) *La implementación del Pro.Cre.Ar en La Plata: El caso de la ordenanza 11094/13* (Tesis de grado). Presentada en Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación para optar al grado de Licenciada en Sociología. Recuperado de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1090/te.1090.pdf>