

## **La expansión urbana de La Plata. Un acercamiento cuantitativo a las formas de producción de suelo residencial y sus mecanismos de formalización (2004- 2022)**

González, Pablo<sup>1</sup>. [pablozgonzalez@gmail.com](mailto:pablozgonzalez@gmail.com)  
Relli Ugartamendia, Mariana<sup>1</sup>. [larrelin2@gmail.com](mailto:larrelin2@gmail.com)  
Jaimarena, Rocío<sup>1</sup>. [rociokaimarena@gmail.com](mailto:rociokaimarena@gmail.com)  
Musante, Florencia<sup>1</sup>. [flor.musante@gmail.com](mailto:flor.musante@gmail.com)  
Losano, Gabriel<sup>1</sup>. [glosano@yahoo.com](mailto:glosano@yahoo.com)  
Matteucci; Lucía<sup>1</sup>. [luchamate@gmail.com](mailto:luchamate@gmail.com)  
Lapomarda, Liliana<sup>1</sup> [lapomardaliliana@gmail.com](mailto:lapomardaliliana@gmail.com)  
Kiperszmid, Miguel<sup>1</sup>. [mkiperszmid@fahce.unlp.edu.ar](mailto:mkiperszmid@fahce.unlp.edu.ar)  
Giménez Dalila <sup>1-2</sup>. [dalilamaricel@gmail.com](mailto:dalilamaricel@gmail.com)  
Torres, Fernanda<sup>1</sup>. [fernandav\\_torres@yahoo.com.ar](mailto:fernandav_torres@yahoo.com.ar)  
Ventura, Violeta<sup>3</sup>. [violetaventura.lp@gmail.com](mailto:violetaventura.lp@gmail.com)

### **1. Introducción**

En La Plata, en las últimas décadas, se observa un avance en la producción de suelo urbano realizada por diferentes agentes y bajo distintas modalidades, que han ido configurando una expansión fragmentada en términos urbanos y sociales y con diferentes grados de regularidad. En el año 2010, la modificación del Código de Ordenamiento Urbano (COU) liberalizó y flexibilizó las condiciones de producción de suelo, minimizando las exigencias urbanísticas en beneficio de ciertos sectores de la industria de la construcción y empresas inmobiliarias (Vertiz, 2016; Vértiz y Del Río, 2020). En los últimos años, ese proceso se ha acentuado con la producción de loteos por fuera de las normas vigentes o mediante procedimientos administrativos laxos y opacos.

Además de la densificación de los centros urbanos y áreas consolidadas, una de las formas de crecimiento urbano es la expansión de la mancha urbana a través de la compra de tierras rurales de forma anticipada a la llegada de los servicios y su incorporación normativa al área urbana. Se impulsan estrategias para generar una renta diferencial, que suele cargar en los usuarios finales los costos de las infraestructuras y de la regularización urbanística y dominial de los terrenos. Ventura (2021) nos alerta que esta metodología también es protagonizada por usuarios finales, a través de una acción colectiva en pos de disminuir el valor inicial de acceso a la tierra,

---

<sup>1</sup> IdHICS, FaHCE, UNLP/ CONICET

<sup>2</sup> Estudiante de la Licenciatura en Geografía FaHCE, UNLP

<sup>3</sup> LECyS, FTS, UNLP/ CONICET

y retardar los costos de urbanización y división, frente a las restricciones estructurales cada vez más evidentes para acceder a la vivienda propia.

En este marco, nos preguntamos por el tipo de ciudad producida, la diversidad de modos de producir espacios residenciales por actores situados diferencialmente en la estructura social, y los *arreglos urbanísticos*<sup>4</sup> asociados a las estrategias desplegadas para su formalización. Entendemos por *arreglos urbanísticos* a las formas particulares de articulación entre los productores de ciudad y el Estado que se desarrollan en el entramado del proceso de implementación de las políticas urbanas, y que (re)definen los sentidos normativos. Más allá de la adecuación (o no) de las urbanizaciones a las normas vigentes, que nos llevaría a un análisis dualista (regular/irregular) del proceso urbano, la mirada está puesta en las formas realmente existentes que los actores despliegan a la hora de producir urbanizaciones en el área de expansión. En lo que sigue, se propone una aproximación cuantitativa a la identificación de las formas de producción de suelo urbano, caracterizados en *macrotipos socioresidenciales* y un análisis de los principales mecanismos urbanísticos de formalización que protagonizaron la expansión urbano-residencial en las últimas dos décadas.

## 2. La expansión urbana en el contexto latinoamericano

Diversos autores (Jaramillo, 2009; Abramo, 2012) han evidenciado el avance en las últimas décadas de los agentes del mercado inmobiliario en la coordinación del crecimiento urbano y la creciente pérdida del poder regulatorio del Estado como tendencias generales del proceso de urbanización latinoamericano. El mercado inmobiliario se convirtió en el principal eslabón de la valorización del capital y está en el corazón del proceso de generación y distribución de la riqueza urbana en las grandes ciudades latinoamericanas (Abramo, 2012). En este marco, Abramo propone como hipótesis que, en la región, el mercado promueve una estructura o forma de ciudad particular y característica que va a denominar “ciudad com-fusa”. Se trata de una estructura híbrida desde el punto de vista de su morfología de usos del suelo, que combina las dos tipologías tradicionales de las ciudades modernas: la *ciudad compacta*, característica del área mediterránea o continental, donde el uso del suelo es intensivo, y la *ciudad difusa*, que responde al modelo anglosajón, con un uso del suelo extensivo y bajas densidades.

En este contexto, el proceso de expansión de la mancha urbana, a través de la transformación de tierras rurales en urbanas se ha vuelto central. Siguiendo a Alessandri Carlos y Teixeira Prieto (2021), la expansión urbana se produce por la posibilidad de un incremento permanente

---

<sup>4</sup> El concepto fue introducido de modo operativo por del Río (2015). La definición es nuestra y compartida con el autor, quien colaboró para su precisión en el presente trabajo.

de suelo disponible, sea éste introducido desde las áreas rurales o bien, suelo vacante y ocioso preexistente en los intersticios del área previamente urbanizada. Se trata, en definitiva, de una forma de reproducción material del espacio urbano. Siendo que la dinamización territorial del mercado inmobiliario está condicionada por la disponibilidad de suelo dentro de sus límites, tal proceso de urbanización es estratégico de la reproducción del capital, en función de la apertura de nuevas posibilidades para su valorización. Así, “a la producción clásica de mercancías se suma la producción del propio espacio como mercancía, esto es, como momento necesario del proceso de valorización del capital” (Alessandri Carlos y Teixeira Prieto, 2021: 75).

Según el análisis propuesto por Delgado (2021), los mecanismos más habituales para permitir la expansión desde las gestiones públicas son: la flexibilización de la normativa urbana -que libera el suelo para la captura de enormes rentas urbanas-, el otorgamiento de exenciones fiscales y facilidades administrativas, la no sanción de las violaciones a la normatividad urbana y/o la realización de obras viales que facilitan la accesibilidad de los nuevos proyectos urbanos. Baer y Del Río (2021) evidencian estos procesos en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Afirman que los mecanismos de transferencia de riqueza, representados por la apropiación de la renta del suelo, se ponen de manifiesto en crecientes desarrollos urbanísticos sin encuadre normativo, en la flexibilización de la normativa urbana y en un accionar estatal tendiente más a la regularización de los hechos consumados que a su penalización.

En este marco, se sostiene que la institucionalización de la irregularidad urbana no se circunscribe sólo a estrategias de una demanda orientada a la satisfacción de necesidades habitacionales. Es decir, los viejos dualismos urbanos ya no se limitan necesariamente a los procesos de urbanización popular. Frente a una crisis estructural de los mecanismos tecnocráticos de ordenamiento y planificación, y de las capacidades estatales de regulación, control y penalización sobre el desarrollo urbano, surgen espacios residenciales con diferentes grados de regularidad en distintos sectores de la estructura social urbana.

### **3. La flexibilización y expansión sobre la periferia platense**

La Plata es la capital de la Provincia de Buenos Aires y forma parte de la Región Metropolitana de Buenos Aires, unida en términos funcionales y de transporte, en su extremo sur. Se caracteriza por sus funciones administrativas, educativas, industriales y agrícolas. Su población actual es de 768.547 habitantes y creció un 37% entre 2001 y 2022 (CNPHV, 2011 y 2022)<sup>5</sup>.

La ciudad de La Plata se vio afectada por las dinámicas de valorización de capital en el mercado inmobiliario que vienen experimentando las ciudades latinoamericanas, a cuyo despliegue

---

<sup>5</sup> Su crecimiento supera la media nacional (26,6%) y provincial (26,7%).

colaboraron -en diferentes medidas- las sucesivas gestiones del gobierno municipal. Desde inicios del presente siglo, ante el surgimiento de nuevos actores económicos que engrosaron los distintos eslabones del negocio inmobiliario, la administración municipal flexibilizó en forma creciente la normativa existente, aspecto que ha tendido a reforzar un modelo urbano que refleja la voracidad de estos intereses (Del Río y Relli, 2013; Del Río, Langard y Relli, 2014). Lejos de condicionar o regular a estos actores inmobiliarios, el gobierno municipal habilitó sus prácticas mediante excepciones al Código de Ordenamiento Urbano vigente (COU)<sup>6</sup> y, en el año 2010, con la sanción de un nuevo COU<sup>7</sup> diseñado de acuerdo a los intereses privados.

Las concesiones que la nueva norma hizo al sector inmobiliario y de la construcción profundizaron las tendencias preexistentes y se expresaron territorialmente en el incremento generalizado de las densidades constructivas y en la expansión del área urbana sobre suelo periférico (Del Río y Relli, 2013). A esto último aportaron la flexibilización de las condiciones para la subdivisión en áreas calificadas como “rural” y “complementaria” y la autorización de subdivisiones de suelo sin servicios esenciales en determinadas zonas residenciales mediante el uso de la figura de la Propiedad Horizontal (PH)<sup>8</sup> en áreas periféricas. Las condiciones más flexibles para el cambio de suelo rural a urbano repercutieron en las expectativas de valorización de nuevas fracciones indivisas sobre tierra rural.

No obstante, el aumento de la superficie habilitada para construir y de la oferta de inmuebles, no allanó las posibilidades de acceso a la vivienda. Desde la década del 90, se han profundizado las restricciones y, además de los sectores de ingresos bajos -tradicionalmente afectados por las restricciones estructurales de acceso a la vivienda-, se han visto perjudicadas las clases medias. Se observa un aumento de la superficie construida y subdividida, sumado a un incremento de los hogares inquilinos, que alcanzaron el 26,2% en 2022<sup>9</sup>, a contramano de la tendencia histórica de crecimiento de las viviendas en propiedad.

Un aspecto ineludible para el análisis de la expansión urbana, son sus efectos en los periurbanos, espacios de interfaz entre el campo y la ciudad, caracterizados por usos heterogéneos que combinan funciones de servicios, productivas y residenciales (Barsky, 2010). Hacia 2010, se producía en el periurbano platense el 35% de las hortalizas consumidas a nivel

---

<sup>6</sup> El COU es la principal normativa que regula los usos del suelo y las densidades constructivas de la ciudad. En el año 2000 se sancionó la Ordenanza 9231/00, que luego fue reemplazada por un nuevo Código, bajo la Ordenanza 10703 en el año 2010, sancionado tras un proceso profundamente oscuro y cuestionado (Del Río y Relli, 2013; Vértiz, 2016).

<sup>7</sup> Ordenanza 10.703/10.

<sup>8</sup> Ley Nacional 26.994. Código Civil y Comercial de La Nación. Título V, capítulo 1.

<sup>9</sup> Los hogares inquilinos platenses representaban el 14,8 % en 2001 y el 20,5% en 2010 (CNPHV 2001, 2010 y 2022).

provincial y el 82% de las que se comercializaban en el Mercado Central de Buenos Aires (Staviski, 2010). En las últimas décadas, se verifica una densificación del área de producción intensiva en La Plata (Nieto et. al, 2022) que a su vez coexiste con un proceso de transformación producto de la presión ejercida por los usos residenciales (Musante, 2024).

De un tiempo a esta parte, observamos un avance significativo de la transformación de suelo rural en urbano en la periferia platense. Investigaciones antecedentes (Frediani, 2010; Cortizo et al., 2023) identifican dos formas opuestas que dan forma a la expansión residencial sobre el periurbano: una “formal-cerrada” y otra “informal-abierta”. Encuentran que, en el noroeste y sudoeste del municipio, predomina la comercialización de emprendimientos residenciales cerrados de alto estándar, mientras que, en el sudeste y sudoeste, tienen mayor presencia los asentamientos informales. Por otra parte, analizando datos del Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios, Del Río y González (2018), identificaron 127 asentamientos populares informales, emplazados en 974 hectáreas (8% del suelo urbanizado del municipio), con aproximadamente 19 mil hogares residentes.

Segura y Cingolani (2021) aseguran que, al trabajar sobre la expansión urbana, la mirada analítica —en concordancia con la imaginación geográfica dominante— se ha centrado en dos contextos urbanos arquetípicos que condensan los contrastes sociales de nuestras sociedades: los barrios cerrados y los asentamientos informales. Este énfasis dicotómico, sostienen, ha descuidado tendencias de expansión igualmente potentes protagonizadas por las clases medias. En La Plata, por ejemplo, se viene desarrollando una modalidad de compra de suelo rural indiviso bajo la figura de condominio que luego se subdivide (formalmente o de hecho) para construcción de viviendas particulares. Esta modalidad se incrementó con la aparición del Pro.Cre.Ar.<sup>10</sup> En su investigación, Violeta Ventura (2020) mostró las maneras en las que las clases medias se organizaron para presionar sobre el municipio y conseguir el cambio de uso de sus terrenos adquiridos en condominio, lo cual habilitaba la subdivisión y las posibilidades de acceder al crédito. Pero más allá de las iniciativas desde la necesidad (Pírez, 1995), el sector inmobiliario también está leyendo esa demanda insatisfecha de las clases medias y utiliza las posibilidades que brinda un mercado de suelo tenuemente regulado para ofrecerles el acceso al “lote propio”. Lapomarda (2023) encuentra variaciones dentro del conjunto de las urbanizaciones cerradas que exceden la clásica distinción entre “club de campo” y “barrio cerrado” y obligan a su reconceptualización para incluir modalidades novedosas, tanto en su

---

<sup>10</sup> El Programa de Crédito Argentino del Bicentenario (Pro.Cre.Ar.) propuso líneas de crédito para la compra de terrenos; y construcción, refacción y completamientos de viviendas en lote propio.

morfología, orientación del mercado, y formas de producción. Las subdivisiones utilizando la Propiedad Horizontal, la proliferación de urbanizaciones “de hecho” y venta de lotes en el mercado irregular, no ya en contextos de ocupaciones de suelo de sectores populares, sino orientadas a sectores de ingresos medios y medios-bajos, son algunos ejemplos. A su vez, la periferia se ha expandido también a partir de loteos abiertos impulsados por promotores privados y por programas estatales de producción de lotes con servicios.

La proliferación de estas diversas modalidades de expansión del uso residencial sobre la periferia platense motivó la pregunta acerca de su carácter y su magnitud, objeto de este trabajo.

#### **4. Abordaje metodológico**

Partimos de la idea de que existe “un grado significativo de correspondencia entre cada forma de producción del espacio urbano, su forma de organización y las prácticas de apropiación y uso de este último” (Duhau y Giglia, 2008: 25). Esto da lugar a una heterogeneidad de modos de habitar en las ciudades que ha llevado a distintos investigadores a construir puertas de acceso diversas para ponderarlos y operativizarlos. En estudios recientes referidos a la Región Metropolitana de Buenos Aires, comenzaron a pensarse estas categorías en nuestro contexto urbano. Es así que, por ejemplo, Chaves y Segura (2021) propusieron la categoría de “tipos socio-urbanos” para combinar los criterios de clase, localización y forma de producción del espacio. Del mismo modo, Marcos y del Río (2022) trabajaron la categoría “tipos de hábitat” para caracterizar entornos urbanos homogéneos a partir de datos censales, atendiendo a los procesos de poblamiento y las formas de producción del espacio habitacional.

En esta investigación adoptamos el concepto de “macrotipos socio-residenciales” en una conjunción que tiene en cuenta dos elementos centrales: la morfología urbana (qué características tiene y cómo es producido el espacio residencial) y quiénes residen en ella (qué lugar ocupan en la estructura social y las prácticas de organización de ese espacio). La adjetivación de *macro* responde a su carácter general ya que se apunta -en un proceso posterior- a distinguir las diversidades existentes dentro de ellas. Desde estas definiciones operativas -ajustadas en el mismo proceso de construcción de la información- se relevó y construyó una matriz de unidades socioresidenciales de la expansión urbana, clasificadas en los siguientes macrotipos socioresidenciales<sup>11</sup>:

---

<sup>11</sup> Mientras se realizaba el relevamiento, se detectaron en las imágenes de 2022 dos tipos residenciales no urbanos, que por sus características intrínsecas no podían ser incluidas en las categorías definidas, ni analizarse del mismo modo que las tipologías urbanas. Se trata de formas residenciales extraurbanas en lotes mayores a los 2.500 m<sup>2</sup> (principalmente en las localidades de City Bell y Abasto) y de viviendas rurales agrupadas en quintas asociadas a la producción intensiva del cinturón hortícola platense. Se intentará precisarlas y analizarlas en futuras presentaciones.

- *Loteo Abierto (LA)*: presentan un amanzanado regular, con frentes parcelarios rodeados de calles abiertas al uso público.
- *Loteo Estatal (LE)*: loteos desarrollados sobre suelo de dominio privado del Estado, con desarrollo de infraestructura, con o sin construcción de conjuntos habitacionales. No están incluidos aquí los proyectos promovidos sobre tierra privada de particulares destinados a los beneficiarios del Pro.Cre.Ar., considerados parte de la categoría anterior.
- *Urbanizaciones Cerradas (UC)*: loteos que presentan cercamiento del perímetro, portón de acceso para el ingreso y al menos una calle de circulación interna. Además de los clásicos clubes de campo y barrios cerrados formales, se incluyen en esta categoría emprendimientos cerrados de hecho con diferentes grados de regularidad. No se incluyen los emprendimientos con calles internas de dimensiones menores a una hectárea, asimilables a la vivienda multifamiliar dentro de una trama abierta.
- *Barrio Popular Informal (BPI)*: asentamientos con viviendas precarias, escasa consolidación constructiva y de infraestructuras, por lo general irregulares tanto en lo dominial como en lo urbanístico<sup>12</sup>.
- *Movimientos de suelo sin edificación*: loteos con destino residencial que, al momento del relevamiento, presentaban la apertura de calles e incluso algún tipo de infraestructura en desarrollo, pero sin edificaciones<sup>13</sup>.

Se construyó un procedimiento metodológico para identificarlos de manera empírica y proceder al análisis de la incidencia de cada uno de ellos en la expansión urbana platense. Se establecieron los siguientes elementos para el abordaje<sup>14</sup>:

- a) Dos cortes temporales para el relevamiento: julio de 2004 y diciembre de 2022. La elección se basó, por un lado, en establecer una temporalidad larga que diera cuenta de las particularidades del proceso de suburbanización en lo que va del siglo XXI y, por otro, en la disponibilidad y calidad de las imágenes que sistematiza el software Google Earth.

---

<sup>12</sup> El Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBap) los define como: “barrios comúnmente denominados villas, asentamientos y urbanizaciones informales que se constituyeron mediante distintas estrategias de ocupación del suelo, presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, un déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo, con un mínimo de 8 familias agrupadas o contiguas”. Sin embargo, al detectar que el relevamiento de ReNaBap solapaba en muchos casos con loteos abiertos, se tomaron los elementos de nuestra definición operativa para su precisión. A su vez, se incorporaron aquellos barrios surgidos con posterioridad al relevamiento oficial del año 2018.

<sup>13</sup> Dada las dificultades de categorizarlos en forma exhaustiva en alguno de los macrotipos anteriores -y que su situación catastral todavía no puede considerarse irregular- se relevaron en forma aislada, sin completarse otras variables en la matriz. Esta decisión permite cuantificar el dinamismo del mercado inmobiliario al momento del relevamiento y queda como insumo para análisis futuros.

<sup>14</sup> Una versión más detallada del procedimiento metodológico y las discusiones del equipo se presentó en González et al (2024).

b) Mapeo preliminar de la expansión urbana del Partido de La Plata: se realizaron procesos de normalización de la información relevada. Los polígonos se unificaron en unidades socio-residenciales que presentaban homogeneidad en términos catastrales, de tipología y de contigüidad espacial.

c) Validación de la información: se validó la información relevada mediante el cruce con fuentes de registros públicos oficiales como el Registro de Urbanizaciones Cerradas (Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial de la Provincia de Buenos Aires, 2024), el Re.Na.Bap (2018), el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios y del Programa Lotes con Servicios (Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad, 2015 y 2024 respectivamente) y Registros del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires. Además, se cotejó la información con publicaciones de ofertas de desarrolladores urbanos y con relevamientos hechos por parte del equipo (Lapomarda, 2023). Por último, se realizó una segunda validación mediante el cruce con la información catastral provista por ARBA (2024), a partir de la cual se consolidaron los polígonos identificados, se determinó su situación catastral y objeto de división.

De esta manera, quedó plasmado en una matriz georreferenciada el relevamiento y sus atributos.

## **5. Análisis de macrotipos socio-residenciales y formas de producción del suelo urbano en el área de expansión**

A continuación, presentaremos una descripción de los resultados preliminares alcanzados en el relevamiento. En el primer apartado, se dará cuenta de una medición de la expansión residencial en el período 2004-2022, atendiendo al crecimiento diferencial de cada macrotipo y las tendencias encontradas. En la segunda parte se presenta la situación catastral y formas de división encontradas.

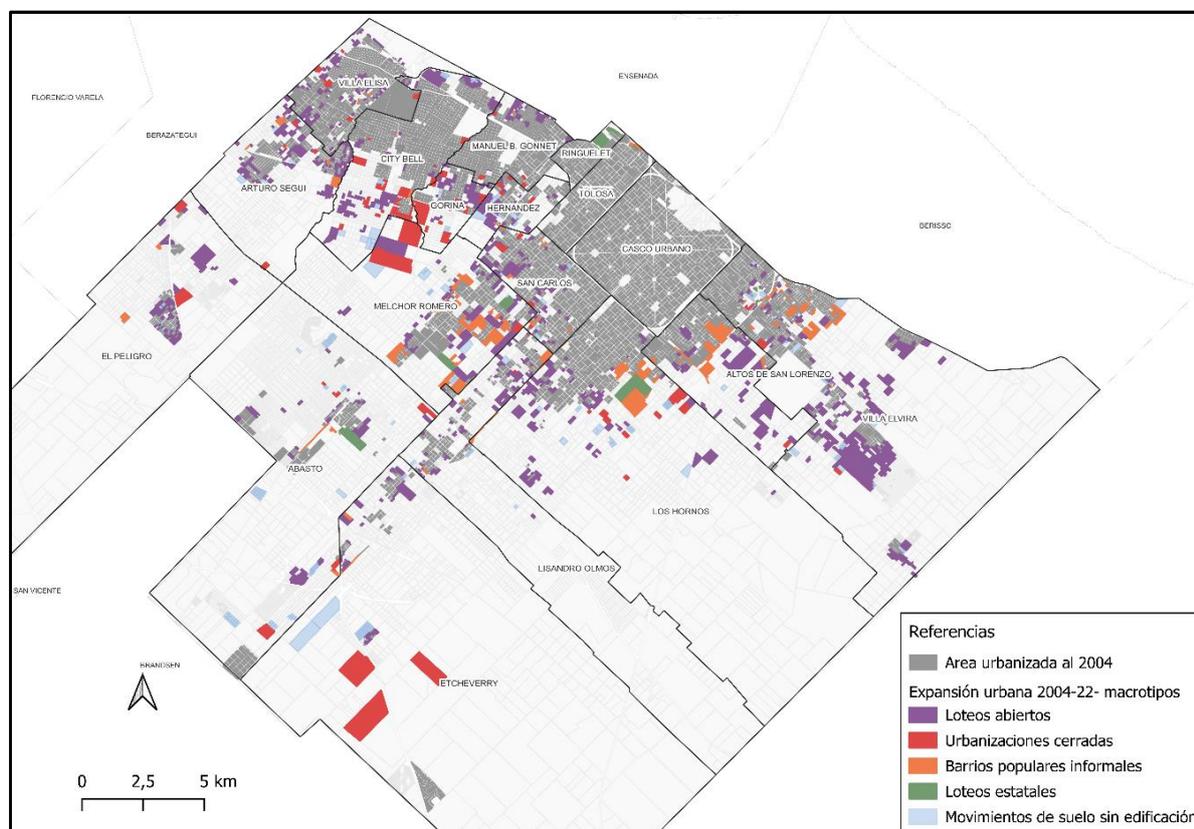
### *5.1. Tendencias de la expansión por macrotipos socio-residenciales*

La figura 1 es un mapa de la expansión urbano-residencial y su tipificación. La figura 2 presenta información sobre la superficie ocupada por cada macrotipo socio-residencial en el conjunto del área urbanizada (hectáreas y porcentaje) para 2004 y 2022, y para el sector de expansión, también muestra el porcentaje de crecimiento relativo de cada macrotipo en 2022, respecto de su superficie en 2004.

El área urbanizada del Partido de La Plata creció un 43% entre 2004 y 2022, lo que evidencia en términos generales un proceso de suburbanización muy acelerado. El **loteo abierto** es la forma clásica de crecimiento urbano residencial y, en 2004, representaba el 90% de la estructura residencial platense, con 7.932 hectáreas. Hacia 2022, su superficie aumentó casi dos mil

hectáreas, pero su peso relativo descendió al 77%. Cabe destacar que una parte del crecimiento del LA fue producto del desarrollo del Pro.Cre.Ar I, a inicios de la década de 2010, que implicó la movilización de suelo vacante y la producción de suelo destinado a beneficiarios de la línea crediticia para la compra de terrenos (Del Río, 2015; Ventura, 2021; Vertiz, 2016).

Figura 1. La Plata: macrotipos socio-residenciales en el área de expansión (2004-2022)



Fuente: Elaboración propia en base a lectura de imágenes satelitales provistas por Google Earth y registros públicos

Figura 2. La Plata: área urbanizada al 2004, área urbanizada al 2022 y área de expansión (2004-2022) según macrotipos socio-residenciales (en superficie y porcentajes)

Tipos socioresidenciales	Área urbanizada 2004		Área urbanizada 2022		Expansión 2004-22		Crecimiento relativo 2004-22* (%)
	Sup. (has.)	%	Sup. (has.)	%	Sup. (has.)	%	
Loteo Abierto	7.932	90	9.847	77	1.915	50	24
Urbanizaciones cerradas	283	3	1.318	10	1.035	27	366
Barrios populares informales	389	4	1.113	9	724	19	186
Loteos estatales	202	2	354	3	152	4	75
<b>Total</b>	<b>8.806</b>	<b>100</b>	<b>12.632</b>	<b>100</b>	<b>3.826</b>	<b>100</b>	<b>43</b>

\*Representa el crecimiento de cada macrotipo en el año 2022, con respecto a su superficie en el año 2004.

Fuente: Elaboración propia en base a lectura de imágenes satelitales de Google Earth y registros públicos.

El macrotipo que más dinamismo tuvo en el periodo fue sin dudas el de las **urbanizaciones cerradas**. La superficie ocupada por UC se multiplicó casi cuatro veces, pasando de ocupar

283 hectáreas en 2004 a 1.035 en 2022, lo que representa el 10 % del área urbanizada del año 2022, y explica un 27% de la expansión.

Los **barrios populares informales** también mostraron un fuerte crecimiento. Mientras que, en 2004, ocupaban 389 hectáreas (4,4% del área urbanizada), en 2022, 1.113 hectáreas (9%). En su trabajo, Del Río y González (2018) sostienen que, hasta la década del 80, las tomas de tierra eran un fenómeno aislado con presencia de algunos casos puntuales en la región; desde entonces, se verifica un crecimiento constante hasta la actualidad. Sin embargo, esa persistencia en la cantidad de hogares y superficie ocupada en los últimos 50 años, esconde una geografía cambiante: de consolidarse barrios en zonas urbanas intersticiales, cercanas al casco o a subcentros de localidades periféricas, las ocupaciones más recientes tienen emplazamientos lejanos, en tierras desvalorizadas, con fuertes pasivos ambientales y urbanos.

El macrotipo con menor representación histórica es el **loteo estatal** que, sin embargo, mostró un crecimiento en el periodo analizado. En 2004, los loteos con o sin conjuntos habitacionales desarrollados por el Estado ocupaban 202 hectáreas (2,3% del área urbanizada residencial) y, en 2022, 152 hectáreas (3%). A este incremento lo explican los barrios construidos en el marco del Plan Federal de Viviendas (2004 y 2007), un desarrollo urbanístico para la implementación del Pro.Cre.Ar.<sup>15</sup> y tres iniciativas provinciales<sup>16</sup> de lotes con servicios desarrolladas para atender conflictos habitacionales de los últimos años<sup>17</sup>.

Por último, se registraron 679 hectáreas de **movimientos de suelo sin edificar**, es decir, desarrollos urbanos donde se iniciaron obras de infraestructura, fundamentalmente apertura de calles, y que se están incorporando en la actualidad al mercado inmobiliario.

### *5.2. La situación catastral y las formas de subdivisión, un acercamiento a las estrategias de los desarrolladores y productores de suelo urbano*

Una vez analizada la magnitud del crecimiento por macrotipos socio-residenciales, interesa detenerse sobre las estrategias de división y los objetos de mensura encontrados. El supuesto presente aquí es que, los esquemas de división (o su ausencia), nos aproximan a conocer los modos en que es producida el área de expansión residencial y los *arreglos urbanísticos*

---

<sup>15</sup> En la localidad de San Carlos.

<sup>16</sup> Desarrolladas sobre tierras estatales en las localidades de Romero, Ringuélet y Los Hornos.

<sup>17</sup> Un caso merece aclaraciones conceptuales y metodológicas. El barrio Planeadores de Los Hornos surgió de una toma masiva ocurrida en abril de 2020. El Estado provincial actuó sobre un sector de 69 hectáreas con medidas de regularización y urbanización, pero el resto del predio (73 ha) no tuvo intervención. Por este motivo, la parte con una intervención decisiva del Estado se ha incluido como LE y, el sector que no ha sido intervenido, se ha cuantificado como BPI.

desplegados. En este apartado presentaremos una primera lectura de los datos recientemente relevados y que, en el futuro, intentaremos profundizar.

Figura 3. Situación catastral de las unidades socioresidenciales producidas entre los años 2004 y 2022 según casos y superficie (hectáreas y porcentaje)

Unidades socio-residenciales	Casos		Superficie	
	cantidad	%	hectáreas	%
Indivisos	207	46	1.765	46
Loteos remanentes*	104	23	940	25
Subdivididos	141	31	1.121	29
<b>Total</b>	<b>452</b>	<b>100</b>	<b>3.826</b>	<b>100</b>

\* Loteos edificados durante el periodo de estudio, pero con planos de mensura y división aprobados antes de 2004.  
Fuente: Elaboración propia en base a ARBA (2024).

La figura 3 presenta la situación catastral de las unidades socio-residenciales relevadas. Se destaca que, el 46% de la superficie de expansión está ocupada por loteos indivisos, el 25% por la ocupación de loteos remanentes -parcelamientos de vieja data, producidos antes del año 2004, ocupados y edificados en el periodo de estudio- y sólo el 29% de la superficie presenta esquemas de división. Observando el número de casos, se puede afirmar que sólo el 31% de las unidades socio-residenciales creadas durante el período se han producido a partir de nuevas subdivisiones formales, lo que, como punto de partida, nos alerta sobre la crisis de la función regulatoria y de ordenamiento territorial del Estado sobre el crecimiento urbano.

El dato más relevante (en términos de casos y superficie ocupada) refiere a la presencia de loteos indivisos en la expansión periférica de las últimas dos décadas. Como hipótesis explicativa, se infiere que existen mercados irregulares de terrenos que transfieren a los compradores (usuarios/consumidores finales) los costos de la urbanización y/o la demanda al Estado para su regularización urbanística y dominial. Asimismo, se conoce la existencia de población organizada que adquiere tierra rural bajo la modalidad de condominio para reducir o diferir los costos de la urbanización o, eventualmente, demandar al Estado el desarrollo de infraestructuras, equipamiento y su regularización (Ventura, 2020 y 2021).

Respecto de los loteos remanentes, se destaca la ocupación de terrenos vacantes en los sobrepapelamientos producidos pocos años después de la etapa fundacional de la ciudad<sup>18</sup> y, entre las décadas de 1940 y 1970, cuando se extendieron los loteos populares<sup>19</sup>. Una hipótesis que podría explicar este proceso de ocupación de suelo vacante refiere a la puesta en circulación de lotes frente a la demanda traccionada por el Pro.Cre.Ar. entre 2012 y 2015, así como el

<sup>18</sup> Loteos en Barrios Garibaldi y Villa Sicardi.

<sup>19</sup> Se destaca el completamiento de los parcelamientos de los barrios El Rincón, Ruta del Sol, Villa Castells, Savoia, entre otros.

desarrollo de mercados de derechos posesorios<sup>20</sup>, ante la inexistencia o abandono de los propietarios originales.

Si analizamos la situación catastral a partir de los macrotipos socio-residenciales definidos (Figura 4), vemos que los loteos abiertos se desarrollaron en gran medida a partir de la movilización de loteos remanentes y, a su vez, implican una considerable proporción de loteos indivisos. Sólo el 16% de los loteos abiertos (que representa el 13% de la superficie) se subdividió de acuerdo a la zonificación prevista en el COU vigente al momento de su aprobación<sup>21</sup>.

Figura 4. Unidades socioresidenciales producidas entre 2004 y 2022, situación catastral y objetos de división según macrotipo. En casos y superficie (hectáreas y porcentaje)

	Casos		Superficie	
	cantidad	%	hectáreas	%
<b>Loteos abiertos</b>				
Indivisos	87	35	677	35
Loteos remanentes*	92	37	862	45
Zonificación residencia abierta s/ código vigente	40	16	254	13
Propiedad Horizontal**	18	7	41	2
Lotes c/ servicios- Ley 14.449	14	6	82	4
<b>Subtotal</b>	<b>251</b>	<b>100</b>	<b>1.916</b>	<b>100</b>
<b>Urbanizaciones cerradas</b>				
Indivisos	35	35	311	30
Lotes c/ servicios- Ley 14.449	2	2	5	0,5
Zonificación residencial abierta s/ código vigente	5	5	99	10
Propiedad Horizontal**	49	49	148	14
Clubes de Campo y Barrios Cerrados ***	9	9	472	46
<b>Subtotal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>1.035</b>	<b>100</b>
<b>Barrios populares informales</b>				
Indivisos	77	86	644	89
Loteos remanentes*	12	13	77	11
Subdividido por ley de expropiación	1	1	3	0,4
<b>Subtotal</b>	<b>90</b>	<b>100</b>	<b>724</b>	<b>100</b>
<b>Loteos estatales</b>				
Indivisos	8	73	133	88
Propiedad Horizontal**	1	9	2	1
Regímenes especiales de dominio Estatal****	2	18	17	11
<b>Subtotal</b>	<b>11</b>	<b>100</b>	<b>152</b>	<b>100</b>

Notas: \*ver en figura 3 \*\*No se computan aquí las subdivisiones en Propiedad Horizontal dentro del régimen de Clubes de Campo y Barrios Cerrados, ni emprendimientos multifamiliares aislados menores a 1 ha. \*\*\*Decreto 27/98 y 9406/86. \*\*\*\*Ley 14.461 (Esquema de subdivisión especial para proyectos urbanísticos del Fideicomiso Pro.Cre.Ar.) y DL 8912/77 (Art.52, Dimensiones especiales para conjuntos habitacionales desarrollados por el Estado).

Fuente: Elaboración Propia en base a ARBA (2024).

<sup>20</sup> Venta de la “posesión” del lote (no la propiedad) sin estar formalmente inscrita en el Registro de la Propiedad.

<sup>21</sup> Hasta 2010, Ordenanza 9.231/2000 y, posteriormente, Ordenanza 10.703/10.

Se destaca la utilización del Programa Lotes con Servicios de la Ley de Acceso Justo al Hábitat<sup>22</sup> para subdividir procesos de producción de suelo sobre tierra privada desarrollados por o para beneficiarios del Pro.Cre.Ar. y, en menor medida, el uso de la figura de propiedad horizontal para subdivisión de loteos abiertos cuyas posibilidades de parcelamiento (otorgadas por el COU) habilitan dimensiones superiores a las reales.

La producción de UC está regulada por el decreto-ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo y el Decreto de Barrios Cerrados de la provincia<sup>23</sup>. Sólo el 9% de los casos registrados como UC responde a la normativa y, en términos de superficie, representa el 46% de la expansión, diferencia explicada por el gran tamaño de los clubes de campo. Además, se ha podido constatar el uso de regímenes abiertos para generar urbanizaciones cerradas. Se trata de cinco casos aprobados de acuerdo a zonificaciones residenciales abiertas y dos en el marco del Programa Lotes con Servicios, que fueron cerrados de hecho, y sus calles, espacios verdes y reservas para equipamientos públicos se gestionan de manera privada, a través de consorcios con diferentes niveles de formalización.

El dato más llamativo es la proliferación del régimen de propiedad horizontal para realizar emprendimientos cerrados. Queda pendiente un análisis más profundo del impacto de la flexibilidad normativa del COU para estos emprendimientos y los procedimientos administrativos desarrollados posteriormente para su aprobación<sup>24</sup>. También, desde el año 2010, ha sido recurrente la sanción de ordenanzas *ad hoc* para habilitar usos multifamiliares en áreas de expansión, lo cual muestra la permeabilidad de las gestiones municipales para atender demandas de determinados actores sociales (Musante y Lapomarda, 2024). Este análisis nos lleva a inferir, también, que una parte de los 35 casos indivisos y cerrados de hecho podrían intentar formalizarse a través de esta figura, cuestión pendiente de explorar.

Como era de esperar, dados sus orígenes mayoritariamente en ocupaciones de tierra, del relevamiento surge que la mayoría de los BPI (86%) se emplaza en suelo indiviso. Sin embargo, no es menor el número de barrios constituidos sobre loteos remanentes. Se destaca que sólo uno de los barrios originados después de 2004 (Barrio Mercosur) logró formalizarse a través del mecanismo de regularización por expropiación y, sobre todo, que haya culminado el proceso

---

<sup>22</sup> Ley de la provincia de Buenos Aires n° 14.449 de 2012.

<sup>23</sup> DL 8912/77 (Decreto reglamentario 9406/86) y Decreto 27/98.

<sup>24</sup> Una lógica persistente en los casos encontrados es la del desarrollo y aprobación de planos de obra contiguos, cada uno de ellos menores a una hectárea, que presumimos como un modo de saltar instancias administrativas para su incorporación al régimen de barrios cerrados.

de subdivisión. Por último, cabe resaltar la irregularidad en la producción de Loteos Estatales, entre los que sólo tres de los once casos relevados presentan esquemas de subdivisión<sup>25</sup>.

## 6. Reflexiones finales

Ante la reconocida diversidad de formas de expansión sobre suelo periférico en La Plata, se crearon las herramientas de análisis y la estrategia metodológica para localizar, cuantificar y analizarlas. Se trabajó con la categoría de “macrotipos socio-residenciales” y se llevó a cabo un relevamiento para la construcción de una matriz georreferenciada de la composición de la expansión periférica platense entre 2004 y 2022. Se pudo mostrar, por un lado, la superficie sobre la cual se ha dado el pasaje de suelo rural a urbano -lo cual es, en sí mismo, un dato a destacar puesto que implica la generación y captura de rentas urbanas en detrimento fundamentalmente de actividades agrícolas intensivas- y, por otro lado, estimar el peso relativo de cada macrotipo socio-residencial en la expansión.

En línea con los estudios antecedentes, se observó el peso significativo de las UC en la expansión y, en menor medida, de los BPI, reafirmando su impronta como formas predominantes. Sin embargo, se realizó una mirada global de la expansión y se cuantificaron y caracterizaron otras tipologías que complejizan el entramado urbano, intentando romper con las miradas dicotómicas -urbanizaciones cerradas vs. asentamientos-. En ese sentido, se destaca la dinámica de los LA, donde se evidencia una crisis del ordenamiento vía zonificación, y los procesos de producción y completamiento de loteos remanentes provocados fundamentalmente por el Pro.Cre.Ar I.

Otros elementos relevantes del estudio surgen del cruce de la información proveniente del catastro de ARBA, la cual nos lleva a reflexionar sobre dos cuestiones centrales: por un lado, sobre la irregularidad de los procesos de producción de suelo urbano, que ya no puede ser considerada exclusiva de las urbanizaciones populares. Por el otro, sobre las formas que adquieren los arreglos urbanísticos entre los productores de suelo y el Estado, que complejizan una simple mirada comparativa de (in)adecuación a la normativa.

El recurso a la subdivisión por PH y la presión por ordenanzas de cambio de uso adaptadas a las exigencias de los desarrolladores están mostrando parte de esos caminos emprendidos por actores de fuerte poder de presión y recepción por parte de las gestiones gubernamentales de las últimas dos décadas, que merecen identificarse y distinguir diferencias en el periodo de estudio.

---

<sup>25</sup> Relli (2018) analiza el bajo nivel de concreción de las regularizaciones a través del mecanismo de la expropiación en la provincia de Buenos Aires como en la aprobación de planos de mensura en proyectos estatales.

El análisis preliminar realizado aquí, abre preguntas y aspectos para seguir indagando en el futuro. En ese sentido, se muestra necesario complementar los datos relevados con estudios cualitativos, a partir de casos instrumentales que nos permitan dilucidar en profundidad las prácticas y estrategias que diferentes actores promueven para la producción de espacios residenciales, así como indagar en aspectos centrales del proceso de implementación de las políticas públicas asociadas. A su vez, profundizar el análisis sobre la forma y estructura socioespacial de la urbanización platense: el tipo de ciudad dispersa, fragmentada y desprovista de condiciones urbanas que se está generando bajo la lógica predominante, de la cual participan tanto los agentes promotores, quienes obtienen las mayores rentas, como la población -más o menos organizada- de diferentes sectores de la estructura social, en pos de encontrar una solución habitacional ante las restricciones cada vez más profundas para acceder a la vivienda propia.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMO, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE*, (38), 114, 35-69.
- ALESSANDRI CARLOS, A.F. y TEIXEIRA PRIETO, G. (2021). San Pablo: neoliberalismo y reproducción espacial. *Punto Sur*, 4, 72-98.
- BARSKY, A. (2010). La agricultura periurbana en la agenda. Complejidad fragmentaria en la gestión pública reciente del cinturón productivo alimentario de la RMBA. *Estudios Socioterritoriales*, 11.
- BAER, L. (2011). El mercado de suelo formal de la ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano. Dinámica de precios de terrenos, desarrollo inmobiliario y acceso a la vivienda en la década de dos mil. Tesis Doctoral. UBA.
- BAER, L. y DEL RÍO, J.P. (2021). Política urbana y gestión de suelo en la RMBA en la década del diez: legislación urbana, subasta de inmuebles públicos y acceso al hábitat digno. *Punto Sur*, 4, 164-184.
- CHAVES, M. y SEGURA, R. (Dir.) (2021). *Experiencias metropolitanas: clase, movilidad y modos de habitar en el sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Teseo.
- CORTIZO, D., PÉREZ, V. y FREDIANI, J. (2023). Loteos residenciales en área rural. Reflexiones en torno al mercado inmobiliario y la normativa urbanística en el periurbano del Partido de La Plata. *Cuaderno Urbano*, 35 (35), 107-128.
- DEL RÍO, J.P. y RELI UGARTAMENDÍA, M. (2013). Concentración de la oferta inmobiliaria y nuevos agentes en el Gran La Plata. *IV Congreso de Geografía de Universidades Públicas*, UNCuyo.
- DEL RÍO, J.P., LANGARD, F. y RELI UGARTAMENDÍA, M. (2014). Mercado inmobiliario y acceso a la ciudad: ¿por qué no bajan los precios como anunció el sector inmobiliario-constructor platense? *Terceras Jornadas Nacionales de Investigación y en Geografía Argentina*, UNICEN.
- DEL RÍO, J.P. (2015). El problema del suelo y los arreglos urbanísticos en la implementación del Pro.Cre.Ar en el partido de La Plata. *Primer Congreso de Geografía Urbana*, UNLu.
- DEL RÍO, J.P. y GONZÁLEZ, P. (2018). Los asentamientos populares informales en el Gran La Plata. Una geografía cambiante con más de tres décadas de persistencia. En Cravino, M.C. (comp.). *La Ciudad renegada*. UNGS.

- DELGADILLO, V. (2021). Financierización de la vivienda y de la (re)producción del espacio urbano. *Revista INVI*, 36(103), 1-18.
- DUHAU, E. y GIGLIA, A. (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI.
- FEITO, M. (2018). Problemas y desafíos del periurbano de Buenos Aires. *Estudios socioterritoriales*, 24.
- FREDIANI, J. (2010). Lógicas y tendencias de la expansión residencial en áreas periurbanas. El Partido de La Plata, Buenos Aires, Argentina, entre 1990 y 2010. Tesis Doctoral, UNLP.
- GARGUIN, E. (2006). La formación histórica de la clase media en Argentina. Una aproximación bibliográfica. *Apuntes de Investigación del CECYP*, (11), 228-239.
- GONZÁLEZ, P., LAPOMARDA, L., LOSANO, G. y MUSANTE, F. (2024). Diversidad de tipos socio residenciales en la expansión urbana de La Plata (Buenos Aires, Argentina). Abordaje metodológico y resultados preliminares de su caracterización entre los años 2004 y 2022. *XVI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo*. FAUD, UNC.
- JARAMILLO, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- LAPOMARDA, L. (2023). Urbanizaciones cerradas en Argentina. En Donato Laborde, M. y García Ríos, D. (coords). *Argentina II: entramado de geografías en disputa*. Mar del Plata: Cartograma.
- MARCOS, M. y DEL RÍO, J.P. (2022). Los tipos de hábitat en Buenos Aires: poblamiento, estructura demográfica y condiciones residenciales. *Estudios demográficos y urbanos*, 37(3), 889-933.
- MUSANTE, F. (2024). Entre quintas y barrios: modos de habitar espacios periurbanos. Reflexiones desde el oeste de La Plata, Buenos Aires, Argentina. *Cuaderno Urbano*, 38(38), 101-119.
- MUSANTE, F. y LAPOMARDA, L. (2024). Modificaciones al Código de Ordenamiento Urbano de La Plata. Sus implicancias en las formas de expansión residencial (2010–2023). *XVI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo*. FAUD, UNC.
- NIETO, D., ARAMAYO, G. y RIVAS, G. (2022). La Región Capital como abastecedora de productos primarios frescos: supremacía y conflictos territoriales resultantes. En López, I. (coord.). *Región Capital: Del higienismo a la insostenibilidad*. La Plata: EDULP, 129-153.
- PIREZ, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Ciudades*, 28.
- RELLI UGARTAMENDÍA, M. (2018). *Política de regularización del hábitat popular urbano: provincia de Buenos Aires y partido de La Plata, 1983-2015*. Tesis Doctoral. UNLP.
- SEGURA, R. y CINGOLANI, J. (2021). *Barrio de trabajadores: (Des)arraigos, consumos culturales y lenguaje de clase (media) en barrios centrales de las localidades del corredor sur*. Buenos Aires: Teseo.
- STAVISKI, A. (2010). Situación actual de la plasticultura en Argentina. 23° Congreso Argentino de Horticultura. ASAHO.
- VENTURA, V. (2020). Clases medias y producción de ciudad: un análisis de la implementación del PROCREAR en La Plata (2013-2015) desde las prácticas de su población beneficiaria. Tesis Doctoral. UNGS.
- VENTURA, V. (2021). Informalidad urbana y clases medias: el acceso al suelo bajo la figura del condominio y su proceso de regularización mediado por el PROCREAR Bicentenario en la ciudad de La Plata (2012-2015). *Estudios Socioterritoriales*, (31), 107.
- VÉRTIZ, F. y DEL RÍO, J.P. (2020). Poder y regulación urbana: el retroceso en la normativa de usos del suelo en la ciudad de La Plata (1995-2015). *Estudios del hábitat*, 18(1).
- VÉRTIZ, F. (2016). La intervención estatal en la producción de la ciudad. Conformación y orientación de la política urbana en el partido de La Plata (2003-2014). Tesis Doctoral. UNLP.