

# La problemática del hábitat informal en áreas periurbanas del partido de La Plata

Julieta C. Frediani\*

## Resumen

La expansión urbana del partido de La Plata en las últimas décadas ha sido acompañada por la ocupación de nuevas superficies en la frontera entre los ámbitos urbanos y no urbanos. En este heterogéneo y dinámico espacio periurbano los sectores de bajos y altos ingresos compiten por los espacios vacantes, constituyendo la toma de tierra la modalidad predominante de acceso al suelo por parte de los sectores de menores ingresos.

El objetivo del trabajo consiste en contribuir al conocimiento de las lógicas y actores que caracterizan la urbanización informal en áreas periurbanas de nuestro partido tendiente a la formulación de políticas integrales dirigidas a ordenar esta modalidad expansiva.

La metodología utilizada para una aproximación más comprensiva de la problemática del hábitat informal será de carácter cualitativo, a través de la articulación de los diferentes actores involucrados. El abordaje metodológico se sustenta en un camino de confrontación entre el cuerpo teórico y la realidad, donde el valor reside en la problematización de lo que se pretende indagar. Los principales resultados obtenidos en nuestra investigación han permitido reconocer y caracterizar las distintas estrategias que adoptan los actores sociales involucrados en este proceso expansivo, de acuerdo a sus lógicas e intereses específicos.

**Palabras Clave:** Hábitat Informal, Áreas Periurbanas, Actores Públicos y Privados.

## The problem of informal habitat in peri-urban areas in La Plata district

### Abstract

The urban expansion of La Plata district in recent decades has been accompanied by the occupation of new areas on the border between urban and non-urban areas.

---

\* Docente-Investigador CONICET. Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido (IIPAC). Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Nacional de La Plata. jfrediani@yahoo.com

In this heterogeneous and dynamic peri-urban space low-and high-income sectors compete for vacant spaces, being land-grabbing by low-income sectors, the predominant mode of access to land.

The aim of this work is to contribute to the knowledge of the logic and actors that characterize informal urbanization in peri-urban areas of our district to formulate comprehensive policies that bring order on this type of expansion.

The methodology used for a more comprehensive approach to the problems of habitat will be qualitative through the articulation of the different actors involved. The methodological approach is based on a path of confrontation between the theory and reality, where the value lies in the problematization of what is intended to investigate. The main results of our research have allowed us to recognize and characterize the different strategies adopted by the social actors involved in this process of expansion, according to their logic and specific interests.

**Key words:** Informal Habitat, Peri-urban areas, Public and Private Actors.

## Introducción

La problemática de la informalidad urbana afecta a un significativo número de habitantes. A nivel mundial se estima que aproximadamente mil millones de personas viven en condiciones precarias, sin infraestructura de servicios básicos y sin seguridad de tenencia<sup>1</sup>. Esta situación, creciente y común tanto en ciudades desarrolladas como subdesarrolladas, ha sido objeto de estudio en todo el mundo, por las consecuencias negativas a nivel socioeconómico, ambiental y político que no solo afectan a la población de bajos ingresos que reside en los asentamientos, sino además a los gobiernos locales -por los altos costos de urbanización- y la población urbana en su conjunto.

En las ciudades latinoamericanas, la ciudad informal conforma una parte considerable del suelo urbano<sup>2</sup>, habiéndose incrementando de manera significativa en las últimas décadas y convertido así en la forma principal de desarrollo del suelo urbano (Smolka y Mullahy, 2007). Se estima que aproximadamente un 44 % de la población urbana de la región vive en áreas informales debido a que no pueden pagar ni obtener el acceso legal al suelo urbano<sup>3</sup>; cifra que podría crecer rápidamente si no se toman medidas efectivas para revertir este proceso.

Esta modalidad informal de urbanización del suelo representa, en palabras de Tardin (2006), una “geografía a menudo invisible a los ojos de muchos ciudadanos”, que adquiere diferentes denominaciones en el contexto latinoamericano. Sin embargo y pese a la diversidad de terminologías y de formas en que se manifiesta la informalidad urbana en la región, pueden reconocerse ciertas características comunes: motivos por los cuales surgen, objetivos que persiguen sus habitantes, tipo de terrenos donde se localizan, características físicas de la ocupación, entre otras.

Entre los principales factores que permitirían explicar el proceso de urbanización informal puede reconocerse el elevado precio del suelo urbano residencial en el mercado formal; el cual deja excluidos a los sectores de menores ingresos, quienes solo pueden acceder a la tierra en condiciones informales. La ausencia de obras de urbanización formalmente requeridas, la baja calidad y escaso acceso a la tierra y fundamentalmente la falta de seguridad jurídica hacen que los precios en el mercado informal de suelos sean relativamente menores que en el mercado legal. La ilegalidad de la operación inmobiliaria no representa para estos sectores un obstáculo o impedimento a la hora de comprar un terreno. Lo que valorizan

<sup>1</sup> Informe de la UN-HABITAT (2003)

<sup>2</sup> El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos señala que 130 millones de latinoamericanos viven en asentamientos precarios e informales -donde parece no haber lugar para la vivienda en plenitud-, sin títulos de propiedad ni acceso legal a los servicios. Junto a la ciudad formal, origina un territorio complejo, donde la formalidad y la informalidad se superponen en una composición urbana difícil de interpretar y en la que la intervención es muy compleja (Tardin, 2006).

<sup>3</sup> Datos obtenidos del *Lincoln Institute of Land Policy*, 2007. Esta misma fuente señala que en el año 2000, en América Latina vivían en áreas urbanas 380 millones de personas (75 % de la población total), hecho que la convierte en la región más urbanizada del mundo.

fuertemente es la seguridad de no ser removidos de la tierra, independientemente de la forma como se pueda garantizar su propiedad sobre la misma (Brakarz *et al.*, 2002).

En este marco, en el partido de La Plata y particularmente al interior de su espacio periurbano, es posible reconocer tres modalidades de expansión residencial, que hemos denominado: formal abierta, formal cerrada e informal abierta. En el presente trabajo se profundizará en la última de las modalidades expansivas a través del estudio de caso de los asentamientos informales<sup>4</sup>.

La urbanización informal convive en el espacio periurbano platense con otras formas de expansión, conducidas por grupos sociales con lógicas diferentes y hasta contrapuestas, contribuyendo a la producción de un espacio periurbano desordenado y conflictivo. En este sentido, el periurbano es escenario de distintas lógicas que permitirían diferenciar una periferia destinada a la población de ingresos altos y medio-altos, territorio distintivo y característico de la denominada “privatópolis inmobiliaria” (Hidalgo *et al.*, 2008), de una periferia destinada a la población de más bajos ingresos y a los excluidos del mercado de trabajo o “precariópolis”. Esta última lógica es definida por Goytia y Lanfranchi (2007) como “lógica de los patios de atrás”, en referencia a la localización territorial que presentan estos asentamientos, generalmente en entornos desfavorables, áreas de borde y fragilidad ambiental (márgenes de los arroyos, sectores anegadizos, en cercanía a áreas industriales).

El abordaje de la problemática del hábitat informal necesita la articulación de los siguientes actores intervinientes. Por una parte, el sector público (lógica del Estado en sus diferentes niveles), como garante de las normas y condiciones que faciliten el acceso a una vivienda digna. Por otra parte, el sector privado, empresarial e inmobiliario -formal e informal- (lógica del mercado) ejecutor, constructor y/o comercializador de tierras y viviendas. Por último, el sector autogestor o autoconstrutor (lógica de la necesidad) es decir, aquel que necesita la vivienda. Se debe considerar la existencia de estos diferentes actores y de sus respectivos intereses, con el fin de lograr una mayor articulación e integración entre los mismos.

En el proceso de expansión urbana, los sectores de bajos y altos ingresos compiten por los espacios vacantes localizados en la periferia urbana. La apropiación de mayor superficie por parte de los sectores sociales altos condiciona el espacio residencial inmediato habitado tanto por sectores medios como de bajos ingresos. La expansión residencial por parte de estos últimos se caracteriza por una

<sup>4</sup> En este punto cabe mencionar las principales diferencias entre *asentamientos informales* y *villas* reconocidas por Cravino (2006): en los asentamientos los trazados urbanos son más homogéneos, regulares y planificados; suelen ser decididos y organizados colectivamente con una estrategia previa; están ubicados, en su mayoría, sobre tierra privada vacante; sus viviendas -con el paso del tiempo- presentan una evolución en su calidad constructiva; sus pobladores son actores sociales que provienen de un medio “urbanizado”; cuentan con una organización previa y a menudo tienen el apoyo de otras organizaciones de tipo religiosas y/o políticas; entre otras.

modalidad de tomas de tierra al no poder acceder a un lote en el marco del mercado formal. La ocupación informal del espacio urbano responde fundamentalmente a la lógica de la necesidad, producto del crecimiento de las dificultades socio-económicas, el desempleo y la exclusión social. Dicha lógica no es acompañada por una política del Estado que oriente la localización de estos sectores de la población, lo cual trae aparejado el emplazamiento de los asentamientos en terrenos periféricos -fiscales o privados-, muchas veces no aptos para el asentamiento humano<sup>5</sup>.

Dos cuestiones centrales se evidencian en torno a esta modalidad expansiva en el partido de La Plata: por una parte, una lógica del Estado incapaz de dar respuesta a esta problemática y que se manifiesta en la dispersión azarosa de estos asentamientos y, por otra parte, una lógica de la necesidad que se traduce en asentamientos ubicados en proximidades de canteras y basurales, como así también en las planicies de inundación de los arroyos del partido o de algunos de sus afluentes. Dichos terrenos, por las características expuestas, carecen de valor de mercado y, por lo tanto, no entran en la lógica de los capitales inmobiliarios para el crecimiento formal. De este modo, en el periurbano del partido “confrontan muchas veces lo formal de la ciudad tradicional con lo informal de los asentamientos, los cuales surgen en la morfología urbana como nexo forzado entre lo rural y lo urbano, desdibujando la trama y muchas veces por fuera de lo que llamaríamos integración urbana” (Mattarolo y Marsili, 2008).

En este contexto, el objetivo principal del presente trabajo consiste en contribuir al conocimiento de las lógicas y actores que caracterizan la urbanización informal en áreas periurbanas del partido de La Plata tendiente a la formulación de políticas integrales dirigidas a ordenar la expansión residencial en ámbitos periurbanos de nuestro municipio y a lograr una urbanización inclusiva de la formalidad y la informalidad, que permita superar la fragmentación territorial y la segregación urbana actualmente existente.

## **El hábitat informal en la Región Metropolitana de Buenos Aires**

En la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) puede reconocerse la aparición de los primeros asentamientos -ocupaciones con características diferentes a las de las villas- entre los años 1976-1983, durante el régimen militar que gobernó a la Argentina. Las profundas transformaciones socio-económicas producidas en dichos años, ocasionaron el deterioro de las condiciones materiales de vida de la mayoría de la población del país (Cravino *et al.*, 2008).

<sup>5</sup> A principios de esta década se estimaba que en el Gran La Plata, aproximadamente 80 asentamientos se localizaban en terrenos con riesgo ecológico, donde unas 50 mil personas vivían en zonas de alto riesgo ambiental, en medio de focos infecciosos (Diario El Día, 16/10/2000).

Sin embargo es fundamentalmente a partir de los años noventa y a la par del desarrollo de las urbanizaciones cerradas de las elites, que se produce en la RMBA un fuerte crecimiento del mercado informal del suelo. Al respecto, entre 1991 y 2001 se registra un crecimiento de la población en villas y asentamientos cercano al 45 %<sup>6</sup>. Así, los grupos sociales que antes ocupaban el centro de la ciudad pasan a disputar el suelo que tradicionalmente había sido el espacio de los sectores populares, disparando los valores inmobiliarios del suelo en estas áreas de la periferia. En la actualidad, la informalidad es la principal forma de acceso al suelo en la RMBA, donde de cada 100 nuevos habitantes, 60 se ubican en asentamientos informales (Fernández Wagner, 2009).

Si bien las cifras precedentes ponen de manifiesto la relevancia que reviste la informalidad al interior del proceso de urbanización de la Región Metropolitana de Buenos Aires, Cravino *et al.* (2008) señalan que dentro de los parámetros de América Latina, puede considerarse que este aglomerado urbano presenta una escasa proporción de urbanizaciones informales en relación con las formales. En este sentido, los autores consigan que:

“la mercantilización de las viviendas y suelo en los asentamientos informales está menos desarrollada que en otras ciudades, pero con una tendencia creciente a acceder por esta vía. También han aparecido loteadores piratas que venden suelo sin la subdivisión correspondiente a la normativa. Todo ello muestra una dificultad creciente por acceder al suelo urbano por parte de los sectores populares. Los asentamientos informales pasan a ser entonces una de las formas de acceso a lotes urbanos, ya que el mercado no lo provee (al menos a precios accesibles para estos sectores sociales)” (Cravino *et al.*, 2008: 6).

La cuantificación de la informalidad urbana permite visualizar la dimensión e importancia del problema. En el estudio denominado *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*, realizado por la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires en el año 2007 se reconocen en la RMBA un total de 892 urbanizaciones informales (entre villas y asentamientos). Si se consideran solo los partidos del Gran Buenos Aires y a diferencia de lo que sucede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, puede observarse el predominio de los llamados “asentamientos”, con un total de 875 urbanizaciones que comprenden 170.560 hogares y un estimado de 705.594 habitantes.

Asimismo, si se analiza la distribución territorial de los asentamientos informales al interior del aglomerado urbano, a diferencia de las urbanizaciones cerradas, estos se localizan -en términos relativos- preferentemente hacia la zona sur de la región; siendo los municipios localizados en esta zona los que presentan

<sup>6</sup> Fuente: Estudio “Lineamientos Estratégicos para la RMBA”, elaborado por la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Prov. de Bs. As., 2007.

la mayor proporción de suelo ocupado por urbanizaciones informales. En relación a los patrones de localización, Grahl (2009) señala que en la zona norte se asientan predominantemente sobre accesos autopistas o avenidas, mientras que en la zona sur lo hacen preferentemente sobre estaciones o vías férreas.

En relación con la lógica residencial informal, Cravino (2007) considera que este fenómeno es diverso y dinámico, no debiéndose confundir la tipología urbana con los procesos históricos. Por ello, plantea la necesidad de una vigilancia epistemológica respecto a qué variable es la que se selecciona para la definición. Al respecto, frente al dilema de priorizar lo físico-urbano o lo social para caracterizar el fenómeno, indica que en realidad existe entre ellas una relación dialéctica. Sin embargo, la dinámica urbana no siempre tiene los mismos ritmos o tiempos que lo social. Por esta razón, la autora prefiere centrarse en aspectos tales como la trama urbana, la densidad, el proceso urbano y ciertas características poblacionales.

### **Caracterización de los asentamientos informales en el partido de La Plata**

En las últimas décadas y más precisamente desde fines de los años setenta, en el partido de La Plata crecieron los asentamientos informales, caracterizados por invasiones masivas de predios fiscales y/o particulares desocupados. Sin embargo, desde inicios de 2007 se ha registrado una escalada en el ritmo de crecimiento de esta modalidad de expansión urbana<sup>7</sup>. Al respecto, la Dirección General de Tierras y Viviendas del Municipio contabilizaba en dicho año, unos dos mil lotes fiscales ocupados de manera ilegal, muchos de ellos en vías de regularización, y alrededor de 30 asentamientos entre medianos y grandes -de varias hectáreas-. Algunos de estos asentamientos, como El Mercadito, La Laguna, entre otros, se han consolidado como parte de la ciudad.

En relación con las cifras que permiten dimensionar el fenómeno de los asentamientos informales en el partido de La Plata, cabe destacar que, hasta fines del año 2009, no se disponía de información certera ni actualizada evidenciándose un subregistro oficial de este tipo de viviendas. Esta situación se fundamentaba en la dificultad de censar a la totalidad de las poblaciones afectadas como consecuencia de la fuerte dinámica que caracteriza a esta modalidad expansiva.

De acuerdo a datos de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires<sup>8</sup>, correspondientes al año 2008, el partido de La Plata contaba con un total de 38 villas y asentamientos (4 % del total de los asenta-

<sup>7</sup> De los asentamientos que existen actualmente en el partido de La Plata, más de la mitad se formó después de la década del ochenta; en su mayoría durante la década de los noventa. Entre el 2008 y el 2009, el 87,3 % de los asentamientos recibieron nuevas familias. Fuente: Relevamiento de Asentamientos Informales en el Gran La Plata, ONG "Un Techo Para mí País", 2009.

<sup>8</sup> Estudio "Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires", Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, 2007.

mientos precarios de la RMBA). Según esta fuente, el total de población residente en los mismos alcanzaba a los 19.068 habitantes (2,5 % del total de la población que reside en asentamientos precarios en la RMBA), mientras que la cantidad de hogares era de 5.514 (3 % del total de los hogares en asentamientos precarios en la RMBA). Dada la diversidad de datos existentes en relación con la magnitud de la problemática, hemos podido reconocer a partir del cruzamiento de diversas fuentes<sup>9</sup>, un total de 55 asentamientos informales (2009), cuya localización y distribución al interior del partido puede observarse en la figura 1.

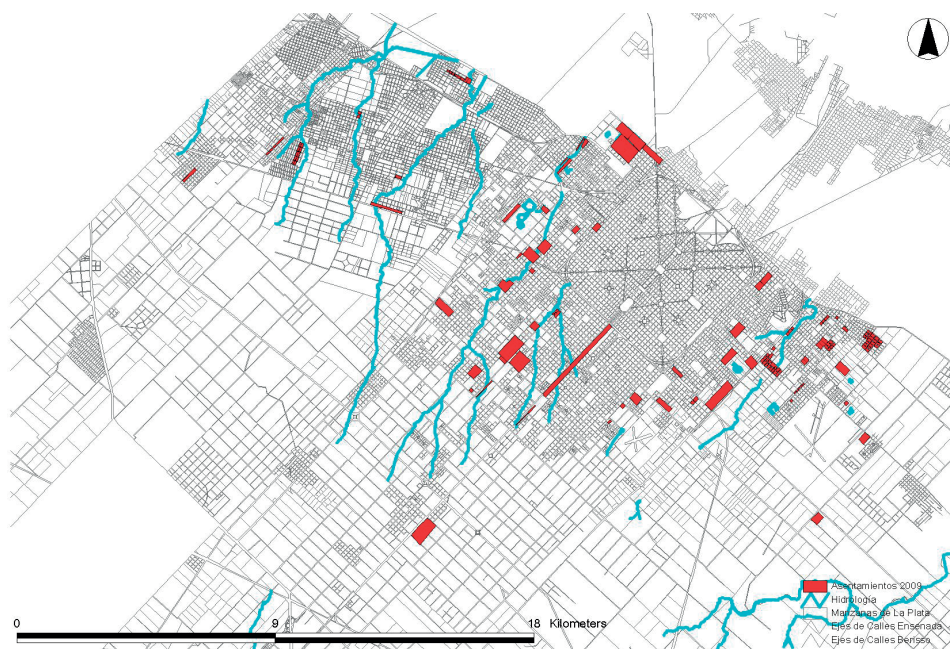
A fines de 2009 se han dado a conocer los resultados de un relevamiento realizado por la ONG “Un Techo Para Mi País Argentina”, con el fin de diagnosticar la crisis habitacional en la Región del Gran La Plata, y de determinar tanto la cantidad de asentamientos informales como de población residente en los mismos. Este relevamiento se convirtió así en el primero en reunir datos precisos sobre el número de familias que viven debajo de la línea de la pobreza y detallar sus necesidades primarias. Los resultados del trabajo arrojan un total de 89 asentamientos informales sobre 104 asentamientos irregulares (villas, asentamientos y otros) localizados en el partido de La Plata. Estos guarismos ponen de manifiesto el peso que revisten los asentamientos informales al interior del hábitat informal del Partido, donde el 85,5 % del mismo estaría constituido por asentamientos informales, el 12,5 % por villas y el 2 % por la categoría “otros”. La cantidad de familias que habita en los asentamientos informales del partido de La Plata alcanzaría un total de 20.400 familias (23.900 familias en asentamientos irregulares) es decir, aproximadamente 85 mil habitantes (14 % de la población total).

La distribución de los asentamientos al interior del partido es más o menos equidistante respecto del centro de la ciudad describiendo un anillo discontinuo alrededor del casco, con numerosas localizaciones en Melchor Romero, Los Hornos, San Lorenzo y Villa Elvira. Las dos primeras localidades son, según el Informe de la ONG UTPMPA, las que presentan la mayor cantidad de viviendas precarias y la mayor proporción de suelo ocupado por urbanizaciones informales. Así, pueden reconocerse algunas preferencias de localización: al interior del eje sudeste -Altos de San Lorenzo y Villa Elvira-, algunos sectores de la zona sudoeste -Los Hornos, San Carlos y El Retiro-; oeste -Hernández-; norte -Gorina-; y este -Villa Elvira (Fig. 2). Cabe señalar que al interior del eje sudoeste y en particular en la Delegación de Los Hornos se localiza el asentamiento más grande del partido donde viven actualmente unas 600 familias.

Si bien estas modalidades de hábitat popular se localizan generalmente en terrenos de alto riesgo ambiental no aptos para el uso residencial y con dificultades

<sup>9</sup> Organismos Públicos: Dirección de Planeamiento y Dirección General de Tierras y Vivienda de la Municipalidad de La Plata, Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial y Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires; Fuentes Periodísticas: Diarios Locales El Día y Hoy, período 1999-2009; Trabajos académicos sobre el tema; Entrevistas a Delegados Municipales del partido.





Latitud: 34° 55' 16" S, Longitud: 57° 57' 16" O.

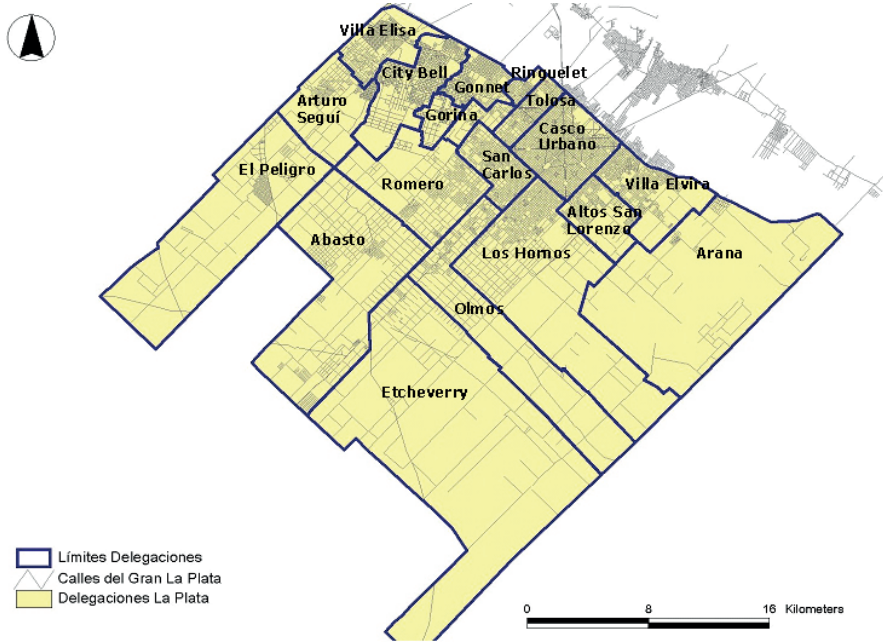
**Figura 1.** Localización de asentamientos informales y Villas en el partido de La Plata. Año 2009. Fuente: Elaborado por Julieta Frediani.

en el acceso a las redes de servicios básicos, la lógica de necesidad está presente en cuanto todos se sitúan en las cercanías de una ruta y a una distancia media de aproximadamente 6 km del casco urbano fundacional (el asentamiento más alejado se encuentra a 17 km de distancia; mientras que los más próximos, lo hacen a unos 2,5 km de distancia). Esta localización, según manifestara la Arq. Marsili les permite “una vinculación con posibilidades de “salida laboral” aunque más no sea el cartoneo y les garantiza la cercanía a centros educativos, de salud y demás. Estos asentamientos surgen así, no en zonas lejanas o distantes, sino en proximidades de la ciudad. Un ejemplo de lo antes mencionado, es el asentamiento “El Mercadito” que se ubica a media cuadra de la circunvalación de La Plata, en proximidades de la autopista. El carro tiene así muy fácil acceso a los medios de supervivencia que hay en la ciudad”<sup>10</sup>. En la misma línea, el dirigente de la agrupación ambientalista platense Nuevo Ambiente, Sr. Pablo Mesa, señala que la localización de los asentamientos y villas en sectores inadecuados para la vivienda es el precio que estos habitantes deben pagar para poder tener un hospital cerca<sup>11</sup>.

En términos generales puede decirse que los asentamientos informales del partido se asientan predominantemente sobre terrenos privados ajenos (39 %), terrenos de propiedad mixta -tierras fiscales y de carácter privado, propio o aje-

<sup>10</sup> Entrevista realizada a la Arq. Marsili, Facultad de Arquitectura y Urbanismo-UNLP, en el año 2009.

<sup>11</sup> Entrevista realizada al Sr. Pablo Mesa. Diario El Día, 16/10/2000.



Latitud: 34° 55' 16" S, Longitud: 57° 57' 16" O.

**Figura 2.** Delegaciones del partido de La Plata.

Fuente: Elaborado por Julieta Frediani mediante SIG-Arc View 3.1.

no- (36 %) y terrenos fiscales (25 %)<sup>12</sup>. En relación con estos últimos, la mayor porción de terrenos comprende antiguos ramales ferroviarios (ramal a Lisandro Olmos sobre el eje de la Calle 52; el ramal que conectaba La Plata con Hernández, Melchor Romero y Abasto; el exprovincial a Avellaneda -La Cumbre, Joaquín Gorina, Arturo Seguí y el ramal del Roca a Pipinas por Rufino de Elizalde, Puente de Fierro y Arana).

### **El Estado: entre la regularización y el desalojo**

En la producción del hábitat informal, el Estado -en sus distintos niveles- cumple un rol esencial. El poder público debe actuar con la máxima presteza para responder a las demandas habitacionales de las familias de más bajos recursos, imposibilitadas de acceder al mercado formal de tierras. Su ausencia ha generado la expansión de la precariedad habitacional y la ocupación no planificada de la tierra, con el consecuente riesgo para los propios habitantes de estos asentamientos por estar residiendo, muchas veces, en zonas de fragilidad ambiental.

<sup>12</sup> Fuente: Relevamiento de Asentamientos Informales en el Gran La Plata, ONG *Un Techo Para mi País*, 2009.

En la intervención estatal pueden reconocerse dos tipos de acciones: *correctivas* y *preventivas*. Las primeras, que son las más frecuentes y factibles se vinculan fuertemente a los programas de regularización dominial y urbana de los asentamientos informales; mientras que las segundas, las más inusuales y complejas se relacionan con la planificación de la ciudad a corto y largo plazo, como así también con estrategias de gestión de las áreas urbanas, la regulación en el mercado del suelo y la intervención en el mercado de la vivienda, el mercado del crédito y el de los alquileres. Son precisamente estas últimas medidas que favorecen la democratización del acceso al suelo y a la vivienda, las que tienen un fuerte impacto en el acceso a la vivienda de la población de menores recursos.

Si bien el desarrollo de políticas públicas en materia habitacional, tanto de políticas de vivienda como de regularización de la tenencia de la tierra, es fundamental para la solución del problema, no deben ser formuladas de manera aislada. El problema habitacional en los sectores de bajos recursos resulta de difícil resolución debido a la falta de empleo o a la condición de informalidad del mismo que caracteriza a estos sectores de la población. Al no disponer de ingresos suficientes, estos sectores se ven imposibilitados de destinar un porcentaje de los mismos a resolver el problema de la vivienda.

De lo anteriormente mencionado se desprende que el problema de la vivienda es un emergente de una problemática más amplia y compleja, la pobreza. Por ello, su resolución necesita de la intervención directa y de la inversión pública por parte del Estado, combinando las políticas habitacionales con un conjunto más amplio de políticas públicas -de carácter **preventivas**- que permitan quebrar el ciclo de exclusión que genera la informalidad.

El Estado debe definir una política de tierra y vivienda para los sectores más necesitados, que le permita superar su tradicional accionar “correctivo”, sustentado en respuestas puntuales y coyunturales. Esta modalidad de intervención resulta además altamente costosa para el Estado frente a la posibilidad de adoptar políticas o medidas “preventivas”, que redundarían en menores costos y mayores beneficios -tales como viviendas más accesibles- para la población afectada. Regularizar sin interrumpir el ciclo que produce la informalidad implica el sufrimiento renovado de la población y una demanda de recursos públicos infinitamente mayor (Fernandes, 2003).

En este marco, desde el Municipio se puede hacer mucho para mitigar el desarrollo de este fenómeno a través del diseño de políticas públicas y sus correlativas herramientas que las viabilicen, tendientes a: incidir en el mercado de suelos, democratizar el acceso a la tierra, producir opciones de vivienda, aplicar políticas fiscales adecuadas, desalentar la especulación mediante impuestos a las tierras e inmuebles ociosos. Las experiencias de países como Brasil y Colombia ponen de manifiesto que se puede avanzar en este sentido<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> En estos países fue sancionado un marco normativo a nivel nacional, a partir del cual se derivan las directrices

En el partido de La Plata y ante el acelerado crecimiento que registra la urbanización informal, en los últimos años se han adoptado una serie de políticas públicas, que enmarcadas en los planes y programas provinciales y federales, revisten principalmente un carácter **correctivo**. Entre ellas, cabe destacar la Ordenanza 9332, sancionada en el año 2001, en la que se plantean una serie de acciones tendientes a intervenir en la problemática de los asentamientos irregulares con el fin de consolidar, erradicar y/o relocalizar a los mismos, según el caso.

Asimismo, en el año 2008 se implementa el Primer Programa Municipal de Regularización Dominial con el fin de contribuir a la regularización de las tierras que presenten falencias en cuanto a la posesión o tenencia. Cabe destacar que la regularización dominial se encuentra normada por la ley nacional 24374<sup>14</sup>, que permite brindar seguridad jurídica a las familias que habitan su vivienda única. Por su parte, la escrituración social gratuita es un derecho adquirido a través de la ley provincial 10830, que establece que los vecinos que no posean ingresos económicos suficientes para solventar los gastos necesarios para iniciar una escritura traslativa de dominio en forma particular, tienen la posibilidad de hacerlo de forma gratuita.

La importancia de obtener la tenencia de la tierra reside en que posibilita a los habitantes de estos asentamientos acceder a los programas de viviendas para entrega de materiales para la construcción. En este sentido, la Arq. Marsili -Directora del Programa de Extensión Producción Integral y Participativa del Hábitat Social, UNLP- señala que “en todos los casos, tratamos de hacer gestiones con los vecinos para la búsqueda de recursos, y siempre nos encontramos con el freno de la tenencia de la tierra. Todos los programas desde el “Mejor Vivir” hasta el Programa Federal de Construcción de la Vivienda para empezar a hablar piden la tenencia de la tierra”.

La situación de irregularidad dominial se interpone además como un importante obstáculo a cualquier obra pública relacionada con la vivienda. En efecto, para el desarrollo de los programas habitacionales y de equipamiento social comunitario, resulta necesario asegurar la provisión de tierras aptas para la localización de los proyectos de vivienda, infraestructura y equipamiento social. La delegada de Villa Elvira confirma lo anteriormente descrito al indicar que “al no contar con la certeza jurídica del suelo, los habitantes de estos asentamientos no tienen derecho a los servicios urbanos”<sup>15</sup>.

---

de los niveles locales. En Brasil, el Estatuto de la Ciudad -2001- con el objetivo de reorientar la acción del poder público, del mercado inmobiliario y de la sociedad de acuerdo con nuevos criterios urbanísticos, económicos, sociales y ambientales, contiene herramientas innovadoras para el manejo de la política territorial.

<sup>14</sup> Ley 24374. Inmuebles del Estado - Regularización Dominial (27/09/94). Establece un Régimen de Regularización Dominial a favor de ocupantes que acrediten posesión pública, pacífica y continúa durante tres años, anteriores al 1/1/92, de inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente. [Texto observado por Decreto 1661/94] [Texto actualizado con la modificación de la ley 25797].

<sup>15</sup> Entrevista realizada a la Dra. Alfonsin, delegada de Villa Elvira, en el año 2009.

Frente a este complejo cuadro de situación, a partir del trabajo de campo realizado y las entrevistas a informantes clave, hemos podido reconocer distintas modalidades de intervención por parte del Estado local en relación a la problemática de los asentamientos informales, que van desde: (i) el aliento o fomento a la radicación de asentamientos irregulares con fines de tipo electoralista -a través de los denominados punteros barriales- (ii) al desalojo o (iii) la indiferencia por parte del Estado hacia esta problemática, pasando por (iv) la localización de asentamientos por decisiones institucionales y (v) el rol de intermediario o mediador entre el ocupante y el privado-usurpado. A continuación, intentaremos aproximarnos a cada una de estas modalidades, que si bien han sido identificadas en forma individual, en la práctica -algunas de ellas- suelen darse en forma conjunta o complementaria.

**(i) Aliento a los asentamientos informales con fines electoralistas.** La aparición de nuevos asentamiento en los últimos dos años en los barrios de Altos de San Lorenzo y San Carlos, permite ejemplificar esta modalidad de intervención del Estado. Vecinos de la primera de estas zonas manifestaron que llegaron al barrio numerosas personas con maderas, chapas y otros materiales y aludieron a la presencia de punteros políticos que propician la radicación de asentamientos ilegales, por cuestiones muchas veces relacionadas a un oportunismo de tipo electoralista. Mientras que en el segundo de los casos, los vecinos informaron que no lograron frenar la ocupación y “lo extraño es que vemos camionetas “últimos modelos” de donde bajan personas dispuestas a ayudar a los usurpadores”.

Por su parte, agentes inmobiliarios que operan en la zona norte de La Plata corroboran esta situación, al afirmar que “no hay indicios de que esta situación se revierta (...), la gente que se instala de manera ilegal suele llegar apoyada por punteros políticos que les dicen que los terrenos son fiscales y los pueden ocupar”.

En otros sectores de la periferia del partido se ha reconocido la organización y la celeridad que presentan las **tomas de terrenos**, poniéndose en cuestionamiento el carácter de **espontáneos** de estos movimientos. En general, hay coincidencia entre los vecinos en que suele producirse en horas de la noche o de madrugada. La distribución de los lotes entre los nuevos habitantes se produce con rapidez, delimitándolos con sogas u otro elemento bajo las órdenes de un coordinador, casi siempre vinculado a algún puntero político, quien además les provee los materiales para construir las primeras viviendas.

Se pone de manifiesto una lamentable realidad, el rédito político que algunas personas intentan sacar frente a la necesidad de los sectores de más bajos recursos. Esta situación, sumada a la falta de inversiones públicas dirigida a estos sectores, ha dado lugar al descrédito de la población frente a soluciones provenientes del ámbito político pues vivir en los márgenes de la sociedad no solo minimiza la calidad de vida sino además socava las expectativas. La existencia de relaciones clientelares que se dan en los barrios queda expuesto en las siguientes declaracio-

nes: “el problema con las viviendas que se construyan, es a quién las entregan... y qué te piden a cambio”<sup>16</sup>. Así, la implementación de programas de regularización dominial o de mejoramiento de estos barrios carenciados, no solo redundaría en mejoras en la calidad de vida de la población afectada sino también y de manera muy importante, conllevaría al aumento de la credibilidad en el Estado.

**(ii) El desalojo.** Esta modalidad de intervención se sitúa en el otro extremo a la anteriormente presentada. Consumada la ocupación ilegal de sus tierras, el propietario del terreno inicia generalmente acciones legales tendientes a recuperar las parcelas ocupadas. Es en este punto, donde el Estado se enfrenta a una compleja situación.

Si bien en la mayoría de los casos se falla a favor de los propietarios -el Artículo 17 de la Ley Fundamental establece que “la propiedad es inviolable...”-, los derechos de los ocupantes también están siendo violados, dado que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional establece que:

“... El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: ... jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.” (Art. 14, Constitución de la Nación Argentina).

Según las normas vigentes, la usurpación puede definirse como un delito contra la propiedad inmueble de acción pública. Se considera que una o más personas incurren en este delito cuando “por violencia, amenazas, engaños, abusos de confianza o clandestinidad despojaren a otro, total o parcialmente, de la posesión o tenencia de un inmueble o del ejercicio de un derecho real constituido sobre él; sea que el despojo se produzca invadiendo el inmueble, manteniéndose en él o expulsando a los ocupantes” (Art. 202 del Código Penal).

En este marco y una vez dictada la orden de desalojo, suelen registrarse enfrentamientos entre los distintos sectores involucrados: los ocupantes y el personal policial. Ejemplos de esta situación se han registrado en distintos desalojos producidos por parte de la Justicia en los últimos años en la periferia del Partido: Los Hornos, San Carlos, Barrio Aeropuerto, entre otros. También se han podido reconocer casos de desalojos producidos por la intervención de los propios vecinos de los barrios afectados, no exentos de incidentes.

**(iii) La indiferencia.** El Estado tanto por acción como por omisión incide fuertemente en esta problemática. La inacción resulta así una actitud nefasta dado que no solo favorece el desarrollo de esta modalidad de urbanización sino que además contribuye a su crecimiento inorgánico como resultado de la ausencia de políticas y medidas al respecto.

<sup>16</sup> Entrevista a Celina Bosso, integrante del Movimiento de Unidad Popular, En: revista La Pulseada, 2005.

**(iv) Asentamientos por decisiones institucionales.** La localización del asentamiento del barrio San Carlos de Villa Elvira es un ejemplo de esta modalidad de intervención. Este barrio se originó en la década del noventa por decisión municipal a partir de la relocalización de un grupo de familias ubicadas sobre la avenida 90. La causa que motivó este traslado fue la necesidad de utilizar los terrenos sobre los que se emplazaba este asentamiento en la construcción del ensanche de mencionada avenida, con el fin de construir un segundo anillo de circunvalación de la ciudad. La municipalidad compró tierras en las calles 7 y 631 y realizó un loteo mínimo donde se instalaron las primeras familias originarias de ese asentamiento. Más tarde se fueron incorporando nuevas familias que venían del interior del país, aumentando la densidad del mismo. Desde el municipio se recomendó a los ocupantes que no se permitiera un crecimiento excesivo del barrio, con el fin de no dificultar aún más la resolución de los problemas generados en este tipo de hábitat. En ese sentido, los vecinos han limitado la radicación únicamente a familiares cercanos.

**(v) El rol de mediador entre el “ocupante” y el “privado-usurpado”.** Frente a la ocupación ilegal de tierras privadas y el consecuente conflicto generado entre propietarios y ocupantes, el Estado adopta una actitud mediadora que trata de conciliar ambos intereses. La misma puede consistir tanto en la compra de las tierras a través del gobierno y su asignación ordenada y planificada a los nuevos habitantes, como en la relocalización de los ocupantes ilegales en otras tierras -fiscales o privadas- disponibles. La Secretaría de Tierras y Urbanismo del municipio recibe periódicamente pedidos de mediación de estas características siendo cada vez más numerosos los casos denunciados en este organismo.

### **El sector privado: el mercado inmobiliario “formal” e informal del suelo urbano**

Los asentamientos informales constituyen una forma de acceso a los lotes urbanos por parte de la población de menores recursos, pues el mercado no lo provee a precios accesibles para estos sectores sociales. Al respecto, desde el Colegio de Martilleros y Corredores Públicos de La Plata, se manifiesta que: “lamentablemente, hay precios de propiedades que han dejado afuera un amplio porcentaje de la sociedad pero ese es un problema que no lo podemos atender nosotros. El Estado tiene que intervenir y dar solución a ese problema”.

Con el fin de ampliar el acceso al mercado formal y de evitar las ocupaciones ilegales, desde el mencionado Colegio -juntamente con la Dirección General de Tierras y Viviendas de la Municipalidad- se ha presentado un proyecto denominado Lote Social. Este proyecto trata de generar, a través del Estado, terrenos a los que puedan acceder a través de una cuota aquellos que tienen escasos recursos económicos. La implementación del mismo podría tener un impacto fuertemente

positivo si se considera que un alto porcentaje de los habitantes de estos asentamientos tiene “intención de compra”. Desde la mencionada Dirección General se señala que ese porcentaje alcanzaría un 80-90 % de la población afectada.

Para la concreción de este proyecto resulta fundamental la participación del municipio, la provincia y la nación, contemplando la posibilidad de que, en el caso de aquellos terrenos que estuvieran ocupados desde hace varios años, el gobierno pague la expropiación al titular y regularice la situación dominial del ocupante. Asimismo, la denominada **venta informal** es otra de las características observables en este tipo de urbanización. La mercantilización de las viviendas y suelo en los asentamientos informales presenta una tendencia creciente en el partido de La Plata. Se han podido reconocer *dos tipologías* diferentes de ventas irregulares de terrenos: las originadas en pseudo-propietarios que venden terrenos que no les pertenecen y las ventas de terrenos indivisos en las zonas periféricas del municipio que no pueden ser escriturados.

En relación con el primer tipo de ventas y a modo ilustrativo, en el asentamiento Altos del Sol de la localidad de Romero se produjo un conflicto entre un propietario no debidamente autorizado para la venta de un terreno y sus compradores. El Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) con la colaboración de los vecinos logró frenar dicha venta: “esto sucede en todos lados, aparecen supuestos dueños que reclaman el pago y amenazan con un desalojo. La gente tiene miedo y paga de donde no tiene. También hay ventas truchas. Alguien que va a un terreno, lo lotea, dice que es el dueño y lo vende. La gente le paga durante años a alguien que no es el dueño y cuando llega el momento, está en cero y es ocupante ilegal (...)”<sup>17</sup>.

En relación con el segundo tipo de ventas se trata de terrenos indivisos en zonas periféricas de la ciudad que no pueden ser escriturados en forma independiente. Este tipo de operaciones constituye un engaño pues los compradores desconocen los alcances reales de la reglamentación y compran parcelas que no se pueden escriturar. Estas situaciones están ocurriendo en la zona sur del partido de La Plata, en sectores que de acuerdo al Código de Planeamiento Urbano están categorizados como rurales, es decir, destinados a la actividad hortícola y donde cada parcela es mayor a una hectárea. De acuerdo al mencionado código, en esas áreas solo se puede edificar una unidad funcional por manzana, pero inmobiliarias de la región las subdividen y venden a familias que, de otra manera, les sería muy dificultoso acceder a una propiedad. Parque Sicardi, Los Hornos y Villa Elvira son algunos de los sectores del municipio donde se produce este tipo de ventas.

Desde la Dirección General de Tierras y Viviendas de la municipalidad se define como maniobras a estas ventas de terrenos que se lotean sin que la subdivisión pueda ser registrada en los organismos de control catastral y que luego se ofrecen por valores muy inferiores a los del mercado inmobiliario. Al respecto,

<sup>17</sup> Entrevista a integrantes del MTD en revista La Pulseada N° 31, 2005.



desde el mencionado organismo se indica que “hay una gran cantidad de denuncias de gente a la que se le pide un anticipo y el pago de cuotas por una parcela. El boleto de compra-venta se firma una vez que se canceló la deuda pero como cuando se paga la última cuota, a lo mejor, pasaron cuatro años y la inmobiliaria dejó de existir, no se tiene a quién reclamar”.

El comprador responde a un determinado perfil socioeconómico, que se caracteriza por poseer ingresos que no le permiten acceder a un crédito hipotecario. Si bien esta modalidad de venta les permite acceder a la compra de tierras a un precio más bajo que el que ofrece el mercado formal, los compradores ignoran que no van a poder escriturar nunca en forma individual. Se trata de un negocio inmobiliario, en el cual las Direcciones de Catastro y Geodesia son ignoradas como organismos de control, atentando de esta manera contra el ordenamiento territorial y la planificación urbana.

### **La comunidad: los nuevos “ocupantes” y los antiguos “vecinos del barrio”**

La urbanización informal se encuentra fuertemente vinculada a los procesos de migración, tanto internos como externos, motorizada por la búsqueda de oportunidades laborales y una mejor calidad de vida. Las familias de bajos recursos que llevan a cabo este tipo de urbanización se caracterizan por ser numerosas y tener una importante **movilidad residencial**.

En este sentido, pueden identificarse tres tipos de migraciones, que definen diferentes *trayectorias residenciales*: campo-ciudad, interurbanas e intra-urbanas. Estos últimos movimientos residenciales son frecuentes entre la población de los asentamientos informales, encontrándose estrechamente relacionados con los desalojos a los que se ve enfrentada esta población. El testimonio de un vecino del barrio Altos de San Lorenzo permite visualizar esta situación: “evidentemente alguien manda a esta gente para este lado. Uno de ellos me dijo que ya habían estado en Gonnet y lo fue a sacar la policía y que venían acá porque no tenían dónde vivir con su familia”<sup>18</sup>. Cabe destacar que este es solo uno de los casos, que hemos podido reconocer a partir de un relevamiento de documentación periodística correspondiente al período 1999-2009 caracterizando a estos sectores de la población.

En relación con el origen de la población de los asentamientos del partido se destacan principalmente los inmigrantes de Paraguay, Bolivia y Perú -en ese orden de importancia- y los migrantes internos provenientes principalmente de Misiones, Corrientes, Chaco y Santiago del Estero, entre otras provincias<sup>19</sup>. Asimismo,

<sup>18</sup> Fuente: diario El Día, 21/02/2008.

<sup>19</sup> Al respecto, esta información surge de las diversas entrevistas realizadas a los delegados municipales del partido de La Plata, como así también de las fuentes periodísticas conformadas por los principales diarios locales. No se disponen de estadísticas oficiales de migrantes limítrofes e internos hacia los asentamientos informales del partido de La Plata en el período analizado en el presente trabajo.

en los últimos años se ha incrementado el número de personas provenientes del conurbano bonaerense. Al respecto, el testimonio de un vecino de la zona de El Rincón, al interior del eje Noroeste, señala que en los primeros años, la mayoría de los que llegaban para construir sus viviendas provenían de los países limítrofes mientras que “ahora, son de El Pato y La Carolina, pero también de Fuerte Apache, Ciudad Oculta o Ciudad Evita”.

En relación con los factores locacionales que inciden en la decisión residencial de estas familias, la existencia de redes de parentesco o de redes informales de connacionales cumple un papel significativo. Una vez instaladas las primeras familias suelen sumarse después familiares o amigos de esos habitantes originarios, quienes terminan consolidando el asentamiento. La existencia de estas redes sociales permite que los familiares ya establecidos en un asentamiento ayuden a otros familiares a migrar o movilizarse. En este sentido y como señala Abramo (2003), la sinergia familiar y los lazos de amistad alimentan una verdadera economía de solidaridad familiar, fuertemente valorada por estos sectores al momento de decidir su localización residencial.

Otra característica que distingue a estos espacios residenciales informales reside en la flexibilidad dada por la capacidad de adaptación al cambio. Frente a modificaciones en la conformación del grupo que co-habita la vivienda como así también por la necesidad de generarse fuentes de trabajo, la vivienda puede transformarse en un almacén, una verdulería o un taller. Asimismo, los cambios en la composición familiar son permanentes. Aún cuando la familia de origen consiga resolver su problema de vivienda a través de los planes del Estado, el crecimiento propio de cada núcleo familiar hace que el tamaño de las viviendas se vuelva insuficiente. Al respecto, en el asentamiento El Mercadito<sup>20</sup> “las viviendas otorgadas han pasado a ser en muchos casos insuficientes porque rápidamente algunos de los hijos forma una nueva pareja, necesita otro lugar y aparece así una casilla en el fondo”<sup>21</sup>. De este modo, las parcelas se van subdividiendo en otras nuevas de menor tamaño, alterándose el orden que caracterizaba al loteo original.

El **orden** que identifica a los asentamientos informales y que puede visualizarse en la planificación y homogeneidad de sus trazados urbanos permite reconocer una efectiva apropiación del territorio en el cual se localizan. Se observa en estos habitantes la preocupación por definir e identificar con la mayor precisión posible lo propio: su sector o su lote. En este sentido, los habitantes del asentamiento San Carlos -localizado en la delegación de Arana- si bien aún no cuentan con la tenencia de las tierras están convencidos de que ese es **su lugar**. Reconocen al asentamiento construido por ellos no como un paso intermedio a una mejor ubicación en otro lugar de la ciudad sino como el destino último de su

<sup>20</sup> Asentamiento transformado en el barrio Mercadito a través del Plan Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, localizado en la delegación de Tolosa, entre la avenida 520, calle 119 y la autopista La Plata - Buenos Aires.

<sup>21</sup> Entrevista realizada a la Arq. Marsili (2009).

vivienda. Su intención es mejorar su situación habitacional en dicho lugar. Por ello invierten -cuando pueden- en la compra de materiales para mejorar sus viviendas.

A partir del trabajo de campo realizado<sup>22</sup>, hemos podido reconocer relaciones de aceptación-rechazo entre los habitantes del tejido urbano formal e informal. Para el abordaje de las mencionadas relaciones resulta fundamental introducir el concepto de integración, tanto física-espacial como socio-espacial, de estos asentamientos al barrio o sector en el que se ubican.

En cuanto a la primera modalidad de integración puede decirse que -ya sea el origen de los asentamientos de carácter espontáneo o institucional- prácticamente en la totalidad de los casos se observa un cierto grado de vinculación con el resto de la trama urbana del partido, al menos a través de alguna vía de comunicación que les permita a sus habitantes el acceso al casco urbano, como así también la posibilidad futura de conexión a la infraestructura de servicios existentes. En relación con la segunda modalidad y aún en aquellos casos en los cuales se ha alcanzado una mayor integración a la trama urbana, habiéndose llegado incluso a regularizar la situación dominial de los ocupantes por parte del municipio, no se ha logrado necesariamente la integración socio-espacial entre los habitantes de los asentamientos y los tradicionales vecinos del barrio, registrándose una actitud de **rechazo** hacia los primeros por parte de los segundos. En este punto y ante la presencia de nuevos asentamientos en áreas periféricas del partido, los vecinos tradicionales plantean un deterioro en su calidad de vida que se expresa a través de un mayor sentimiento de inseguridad, baja en la tensión del servicio eléctrico, problemas con la presión del agua corriente, fricciones permanentes con los nuevos ocupantes, desvalorización de las propiedades, entre otros argumentos.

El barrio Los Porteños (delegación de City Bell) es un claro ejemplo de la mencionada fricción entre los antiguos vecinos y los nuevos ocupantes. La posible formación de un nuevo asentamiento informal movilizó en el año 2007 a un grupo de vecinos de la zona que se reunió para denunciar la situación y exigir respuestas inmediatas por parte de las autoridades municipales. La confrontación se produjo cuando se intentaba ocupar un terreno vacante próximo a las vías del ex-Ferrocarril Provincial. La actuación de los vecinos logró frenar la ocupación al considerar que una vez formado el asentamiento “es imposible de erradicar; te cambia la vida, y no precisamente para mejor”.

Esta actitud de rechazo por parte de los habitantes de los barrios próximos a los asentamientos, y según se ha podido constatar a partir de las entrevistas reali-

<sup>22</sup> El trabajo de campo se enmarca en la realización de la Tesis Doctoral en Geografía titulada “*Lógicas y Tendencias de la Expansión Residencial en Áreas Periurbanas. El Partido de La Plata, Buenos Aires, Argentina, entre 1990 y 2010*”. Tesis realizada en el período 2006-2010, y defendida en el año 2010. Doctorado en Geografía de la Facultad de Humanidades y Cs. de la Educación, UNLP. El objetivo de la mencionada Tesis Doctoral consistía en “contribuir al conocimiento de las lógicas y tendencias de la expansión residencial en áreas periurbanas y su impronta en la organización futura de las ciudades medias, tendiente al logro de una relación armónica entre la actividad residencial y las otras actividades socioeconómicas que se presentan en dichas áreas”. Como parte del trabajo de campo, se realizaron entrevistas a actores clave abiertas y en profundidad que permitieron reconstruir la lógica de las diversas perspectivas de los actores, sus percepciones y significaciones.

zadas<sup>23</sup> se fundamenta en dos aspectos: el aumento de la inseguridad y la pérdida del valor de mercado de la vivienda. Al respecto, un vecino del barrio Aeropuerto (dueño de un taller mecánico en la calle 607 y 10) señala: “Yo llegué al barrio en el año 1973 y era muy tranquilo, un barrio normal, alejado de la ciudad pero seguro, con pocas casas de gente trabajadora y con ganas de progresar. Con el tiempo fue creciendo y se fueron produciendo asentamientos en los bordes de calle 605 entre 9 y 13. Eso trajo la inseguridad (...) Esa zona es la que más desconfianza nos genera” (Fig. 3).

Asimismo, otro caso en el que se pone de manifiesto el mencionado rechazo fue observado en el barrio Las Colinas (delegación de Gorina) en un asentamiento localizado entre el Club de Campo Grand Bell y un terraplén en desuso de la Empresa Estatal Ferrobaires. Una denuncia originada por los vecinos del club de campo, fundamentada en razones de inseguridad, deterioro del medioambiente y desvalorización económica de las propiedades generó una orden de desalojo de la Justicia en el año 2008.



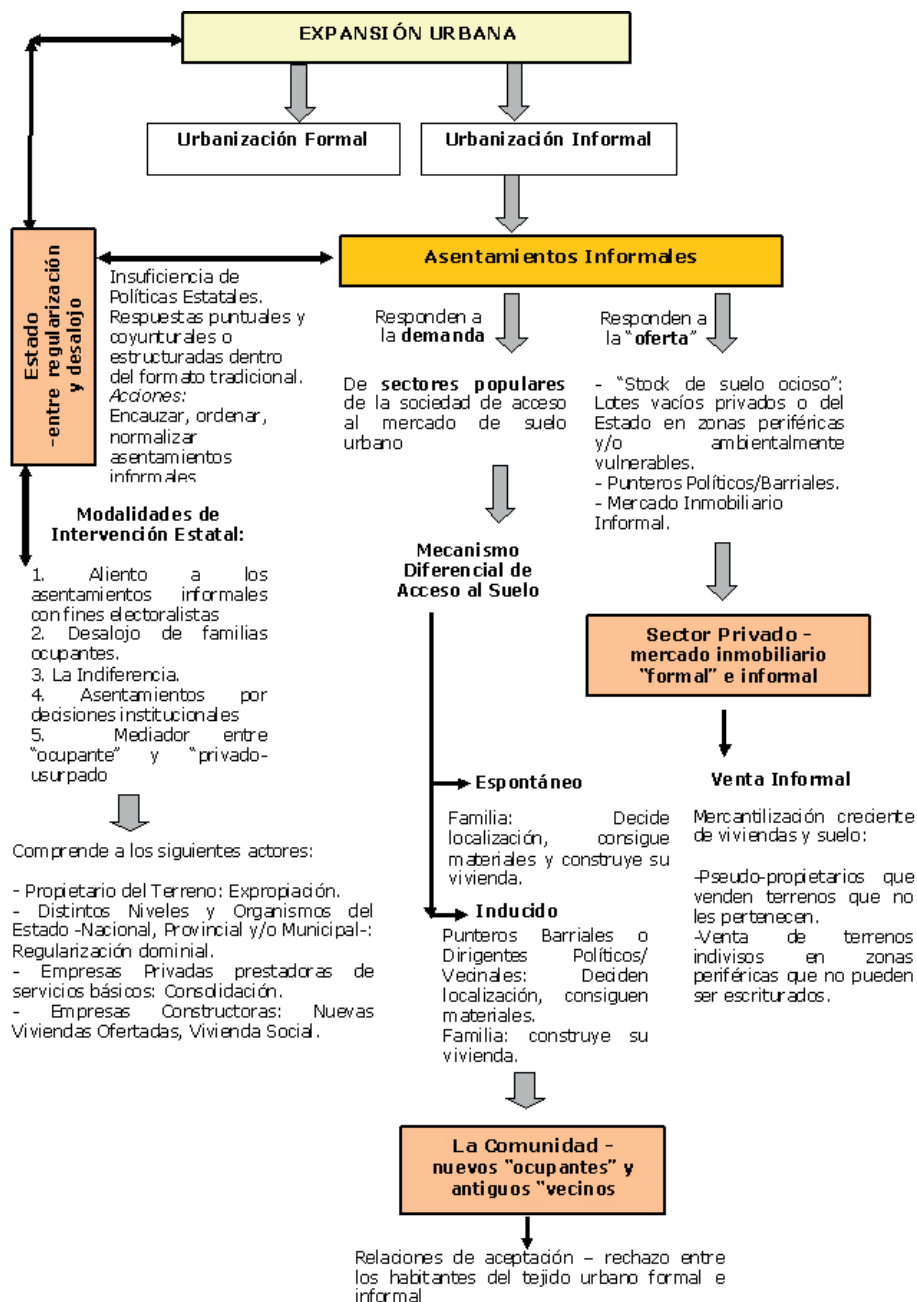
**Figura 3.** Asentamientos del barrio Aeropuerto (Delegación de Villa Elvira).

Fuente: fotografías tomadas por Julieta Frediani.

De lo expuesto se pone de manifiesto que la expansión urbana informal, independientemente del grado de integración que presente a la trama urbana, se caracteriza por la falta de integración social entre los habitantes que llevan adelante esta modalidad expansiva y los antiguos habitantes del barrio en el que estos asentamientos se localizan. De este modo el temor, la desconfianza y hasta el sentimiento de rechazo hacia estos nuevos ocupantes se traduce en una ruptura de las tradicionales relaciones entre los distintos grupos sociales con el consecuente empobrecimiento de la vida urbana y la agudización de la segregación socio-territorial.

A partir del análisis anteriormente realizado para el caso del partido de La Plata en el siguiente esquema se ha intentado sintetizar la complejidad y diversidad que reviste el fenómeno de la informalidad urbana a partir del reconocimiento de los principales actores sociales intervinientes en dicha modalidad de expansión urbana (Fig. 4).

<sup>23</sup> Entrevistas realizadas en el marco del trabajo de campo de la Tesis Doctoral en Geografía (FaHCE-UNLP) de Julieta Frediani llevadas a cabo en el período 2006-2010.



**Figura 4.** Principales actores sociales intervinientes en el proceso de urbanización informal. Fuente: Elaborado por Julieta Frediani.

## Reflexiones finales

Al interior del periurbano platense la urbanización informal convive con otras modalidades expansivas contribuyendo a la producción de un territorio caracterizado por la heterogeneidad social, de estrategias y de modos de vida. La población de más bajos ingresos compite con la de altos ingresos por los espacios intersticiales vacantes localizados en la periferia de la ciudad. La geografía socioresidencial resultante se materializa en el territorio en áreas de gran contraste, donde puede reconocerse la intervención del Sector Público -Estado-, Sector Privado -Sector Inmobiliario y Empresas Privadas prestadoras de Servicios Básicos- y la Comunidad -los propios habitantes demandantes de vivienda- desplegando lógicas y estrategias diferentes en función de sus intereses específicos. La expansión residencial por parte de estos habitantes se caracteriza así por una modalidad de tomas de tierra al no poder acceder a un lote en el marco del mercado.

En relación con el accionar del **Estado** hemos podido reconocer un comportamiento caracterizado por la permisividad o inacción en cuanto a la localización de los sectores de bajos o escasos recursos en áreas inundables, contaminadas y/o carentes de infraestructura básica. Situación que pone de manifiesto el desconocimiento de las consecuencias negativas de este accionar para la población que reside en estos asentamientos y también de los altos costos que implica para el gobierno local y la población en general, la expansión urbana bajo condiciones de informalidad. El accionar del gobierno local se ha caracterizado por la adopción de medidas correctivas vinculadas a programas de regularización dominial y urbana de los asentamientos informales.

En este contexto y considerando que el problema de la vivienda es un emergente de una problemática más amplia y compleja, la pobreza, se pone de manifiesto la necesidad de una visión integrada de esta problemática que aborde conjuntamente las políticas urbanas y las sociales, es decir, exige una resolución que no se centre solamente en la producción de viviendas sino que integre la cuestión del empleo, la educación, la salud y el hábitat.

En relación con el accionar del **Sector Privado** y más precisamente del Sector Inmobiliario guiado por una lógica de obtención de ganancia y bajo el fuerte convencimiento de que el problema del acceso a la vivienda de una gran parte de la población local no puede ser atendido por este sector sino que debe serlo por el Estado, éste no se interesó en proporcionar espacios residenciales apropiados para los grupos sociales de bajos ingresos. De este modo, su accionar contribuyó a la expansión de los mercados inmobiliarios informales y a una fuerte división del territorio entre espacios estratégicos y espacios residuales.

Por último y en relación con el accionar de la **Comunidad**, cabe señalar que el fin que persigue el habitante involucrado consiste en la demanda de vivienda para su residencia convirtiéndose la periferia urbana en el lugar elegido

por necesidad para tal fin. Al interior de la urbanización informal y en especial en aquella que reviste el carácter de espontánea, los actores desempeñan un rol considerablemente activo, siendo las propias familias quienes deciden su localización, ordenan las parcelas y las calles, consiguen los materiales y construyen sus viviendas. El accionar colectivo es pues una de las características que distingue a este tipo de ocupaciones.

Las situaciones de integración-rechazo que se generan entre los nuevos ocupantes y los antiguos vecinos del barrio al interior del periurbano platense, pone de manifiesto la falta de integración socio-espacial fundamentalmente asociada a la problemática de la inseguridad y la disminución en el valor de las propiedades que trae aparejado la localización de los asentamientos precarios al interior de la trama urbana inmediata en la que éstos se emplazan. De este modo, a la reconocida fragmentación socioterritorial que caracteriza a las áreas periurbanas del partido entre, por un lado, la lógica de ocupación residencial inherente a los grupos sociales de ingresos altos -materializada a través de los espacios residenciales cerrados- y, por el otro, la lógica de ocupación residencial de los grupos sociales de menores recursos -materializada a través de la conformación de asentamientos informales- se sumaría entonces aquella producida entre los **nuevos habitantes informales** y los **antiguos habitantes formales** al interior de grupos sociales con características socioeconómicas relativamente homogéneas. Se pone de manifiesto así que la cercanía física entre modalidades expansivas distintas, producto de la convivencia al interior de un mismo espacio, no alcanza a disminuir la distancia social que existe entre sus habitantes, sino que por el contrario, en algunos casos, tiende a acrecentarla en términos de conflictos de carácter económico, social y/o ambiental.

Frente a este cuadro de situación, consideramos que desde el Estado se debería trabajar fuertemente en el logro de una urbanización inclusiva de la formalidad y la informalidad a partir del reconocimiento de la estructura física y social del hábitat informal, que permita superar la mencionada fragmentación territorial y la segregación entre los nuevos y antiguos habitantes del periurbano platense.

## Bibliografía

ABRAMO, P. 2004. La teoría económica de la favela. La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *Dialnet-Ciudad y territorio: estudios territoriales*. N°136-137, pp. 273-294. <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/135789/M302-PedroAbramo-TeoriaFavela-Guatemala2004.pdf>

ALFONSÍN, J. 2009. Problemática de los asentamientos informales en la delegación de Villa Elvira, entrevista a la delegada de Villa Elvira, La Plata. 10 de octubre.

ARROSI, S.; CLICHEVSKY, N.; PERELMAN, P. 1990. "El acceso a la tierra en el Conurbano Bonaerense: nuevas soluciones para un viejo problema", *Medioambiente y Urbanización*. Buenos Aires, nº 32, IIED-AL.

BADENES, D. 2005. Un piso de dignidad. *La Pulseada* [En línea]. La Plata: Hogar del Padre Carlos Cajade. Nº 31. La Plata. Disponible en: <http://www.lapulseada.com.ar/31/31vivienda.rtf>.

BRAKARZ, J.; ROJAS, E.; GREENE, M. 2002. Ciudades para todos: la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, 130 pp.

CRAVINO, M. (Comp.). 2007. Los mil barrios informales. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento -UNGS-, 275 pp.

CRAVINO, M.; DEL RÍO, J.; DUARTE, J. 2008. Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el AMBA en los últimos 25 años. Instituto del Conurbano, UNGS, Bs. As. En: Actas del XIV Encuentro de la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda, FADU - Universidad de Buenos Aires. 2008. pp. 1-17.

EL DÍA. 2000. Unas 50 mil personas viven en zonas de alto riesgo ambiental. La Plata, 16/10/2000. Disponible en: <http://www.eldia.com.ar/catalogo1/20001016/laciudad11.html>

EL DÍA. 2008. El Estado desafiado por el complejo problema de las usurpaciones. La Plata, 21/02/2008. Disponible en: <http://www.eldia.com.ar/catalogo/20080221/opinion12.htm>

FERNANDES, E. 2003. Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en Latinoamérica. *Vivienda Popular*, Nº12, pp. 5-16, agosto, Facultad de Arquitectura, Uruguay.

FERNÁNDEZ WAGNER, R. 2009. Rumbo al bicentenario: políticas públicas para la metrópolis. *Informe Digital Metropolitano* Nº 65, Fundación Metropolitana. [www.metropolitana.org.ar](http://www.metropolitana.org.ar)

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. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 437 p. Disponible en: <http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.355/te.355.pdf>

GOYTIA, C.; LANFRANCHI, G. 2007. Barrios informales en la Región Metropolitana de Buenos Aires: los efectos de la regulación del suelo en el bienestar de los hogares de menores ingresos, Urban Research Symposium. Banco Mundial.



GRAHL, S. 2009. Características e indicadores de la territorialidad informal en el AMBA. En: Actas del 3° Congreso de Derecho Administrativo, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pp. 1-11.

HIDALGO, R.; BORSODORF, A.; ZUNINO, H.; ÁLVAREZ, L. 2008. Tipologías de expansión metropolitana en Santiago de Chile: precariópolis estatal y privatópolis inmobiliaria. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. En: *Scripta Nova* [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2008, vol. XII, n° 270, Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/434.htm>

LEKERMAN, V. 2005. Procesos informales de ocupación de tierras en la Ciudad de Buenos Aires. ¿Villas o asentamientos?: El caso del asentamiento Costanera Sur. Los excluidos del sueño. *Cuadernos de Antropología Social*, julio/diciembre N° 22, pp.115-135.

MARSILI, L. 2009. La problemática del hábitat informal, entrevista a la Docente-Investigadora de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo-UNLP, La Plata, 21 de octubre.

MATTAROLO, C.; y MARSILI, L. 2008. La transformación del territorio a partir de los asentamientos informales. El potencial de integración de su estructura con la trama urbana del Gran La Plata. Encuentro de Becarios de la UNLP, EBEC-2008, La Plata.

ONG Un Techo Para mí País. 2009. Relevamiento de Asentamientos Informales en el Gran La Plata, 36 p.

SMOLKA, M. y MULLAHY, L. 2007. Informalidad, regularización y derecho de propiedad. Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass. Cap. 2, pp. 65-143.

SMOLKA, M. 2003. Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. *Land Lines*. Volume 15, Number 1, Disponible en: <http://www.lincolninst.edu/pubs/825>

TARDIN, R. 2006. La ciudad informal. En: Nogué Joan; Romero, Joan (Org.). Las otras geografías. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 389-404.

Fecha de recepción: 19 de febrero de 2013

Fecha de aceptación: 24 de junio de 2013

© 2013 por los autores; licencia otorgada a la Revista Universitaria de Geografía. Este artículo es de acceso abierto y distribuido bajo los términos y condiciones de una licencia Atribución-NoComercial 2.5 Argentina de Creative Commons. Para ver una copia de esta licencia, visite [http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/ar/deed.es\\_AR](http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/ar/deed.es_AR)