

LA PROBLEMÁTICA DE LOS “FALSOS VACANTES” EN EL GRAN LA PLATA: ¿TIERRAS VACANTES O ASENTAMIENTOS INFORMALES?

Cortizo, Daniela; Rodríguez Tarducci, Rocío; Frediani, Julieta.

Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido, Facultad de
Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata

cortizodaniela@gmail.com; rociotarducci@gmail.com; jfrediani@yahoo.com

RESUMEN

Hablar de periferia implica revisar el verdadero significado de la palabra, se podría aplicar este término a todos los asentamientos de baja densidad que, en las últimas décadas, han rodeado los centros urbanos. A través de los años se han llevado a cabo distintos procesos espontáneos y planificados, los cuales han producido periferias incompletas, heterogéneas sin una idea integral de planificación territorial, lo que ha contribuido a una degradación generalizada de las mismas.

El objetivo del presente trabajo consiste en el análisis de la problemática de los falsos vacantes en las periferias del Gran La Plata, es decir, de aquellas “áreas ilegalmente ocupadas (invasiones, tomas de tierra, favelas, etc.) pero consideradas oficialmente como vacantes o con ocupaciones transitorias. (...) En Río de Janeiro, las 573 favelas que figuraban en la cartografía oficial de la ciudad hasta el año 1994, se representaban como áreas en blanco” (Magalhães, A. 1999 en: Larangeira, 2004). En el Gran La Plata, de los 163 asentamientos informales existentes, 55 son identificados como falsos vacantes (33.7%).

Por su condición de informalidad terminan convirtiéndose en espacios “invisibles” para las administraciones públicas. Este trabajo pretende contribuir a su visibilización. Así, los “falsos vacantes” sintetizan dos complejas problemáticas que caracterizan a estos territorios de borde: la *vacancia del suelo* y la *informalidad urbana*. Es precisamente en estas periferias donde se desarrolla la no-ciudad, es decir, se produce un proceso de urbanización sin ciudad. La presión por el acceso al suelo da lugar a desarrollos por vía de la informalidad, en donde el Estado está ausente.

PALABRAS CLAVE

Falsos vacantes, urbanizaciones informales, tierra vacante, periferia urbana.

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la expansión urbana en el contexto latinoamericano ha sido acompañada por la ocupación de nuevas superficies en áreas periféricas de las ciudades. En estas áreas caracterizadas por su dinamismo, por su heterogeneidad, como así también por sus condiciones de degradación y fragilidad, los espacios vacantes se constituyen en áreas de atracción para los diferentes actores sociales que intervienen en el proceso expansivo, tanto a través de la modalidad de urbanización

formal como de la informal, contribuyendo al logro de periferias socio-territorialmente fragmentadas. Es precisamente en estas periferias donde se desarrolla la no-ciudad, es decir, se produce un proceso de urbanización sin ciudad, y en donde la toma de tierra se constituye en la modalidad predominante de acceso al suelo por parte de los sectores de menores ingresos.

Sin embargo, cabe destacar que esta modalidad informal de urbanización del suelo representa, en palabras de Tardin (2006), una “geografía a menudo invisible a los ojos de muchos ciudadanos”. Estas periferias destinadas a la población de más bajos ingresos y a los excluidos del mercado de trabajo, es denominada por Hidalgo et al. (2008) como “precariópolis”. En ellas se pone de manifiesto una lógica del Estado incapaz de dar respuesta a la problemática de la informalidad urbana, que se manifiesta en una dispersión azarosa de estos asentamientos y una ubicación de los mismos en proximidades de canteras y basurales, como así también en las planicies de inundación de los arroyos. Cabe preguntarse en este punto: ¿si la invisibilidad de estos barrios determina la ausencia o escasez de políticas que permitan atender a las necesidades de sus habitantes? o ¿si la falta de respuesta a esta problemática desde el Estado -en sus distintos niveles jurisdiccionales- les proporciona invisibilidad a estos asentamientos?.

Las periferias urbanas del Gran La Plata son escenario de dos problemáticas estrechamente vinculadas: por un lado, la vacancia del suelo, es decir, la existencia de tierra ociosa o abandonada carente de uso, y por otro, la urbanización informal, resultante de las dificultades de acceso al suelo por parte de la población de bajos recursos, y que encuentra en las tierras vacantes -fiscales o privadas- su lugar de residencia. La falta de acceso legal a la tierra, al suelo y a la vivienda convierte a estos asentamientos en áreas frecuentemente no reconocidas por parte del Estado, dando lugar a los denominados “falsos vacantes”. En el Gran La Plata, según el informe del Registro Público de Villas y Asentamientos de la Provincia de Buenos Aires (2015), existe un total de 163 urbanizaciones informales (entre villas, asentamientos precarios y otros tipos de urbanizaciones informales) lo que representa alrededor de 30.000 familias. Estas cifras permiten cuantificar la informalidad urbana y dimensionar la importancia del tema.

En este marco, el abordaje metodológico implementado en el presente trabajo ha sido de tipo cuali-cuantitativa, de modo de poder abordar en su totalidad la complejidad de la realidad estudiada. Para llevar a cabo dicho abordaje metodológico, en principio se accedió a la información del ente autárquico provincial encargado de administrar la política tributaria. Esta información, junto con la obtenida a partir del registro de las urbanizaciones informales de la Provincia de Buenos Aires, permitió contrastar con las tierras que actualmente presentan una ocupación informal, pero que al mismo tiempo figuran oficialmente para esta institución como vacantes.

Asimismo, para el análisis de la información obtenida, se utilizaron herramientas como la fotolectura de imágenes satelitales, el entrecruzamiento de información primaria y secundaria en un Sistema de Información Geográfica (SIG) y la posterior

construcción de cartografía temática. A partir de los resultados del análisis se llevó a cabo una clasificación de la totalidad de urbanizaciones informales, lo que permitió identificar la existencia de falsos vacantes, como así también de otras modalidades de ocupación informal. Este punto será desarrollado en el apartado cuatro del presente trabajo.

Finalmente, cabe señalar que el objetivo principal que guía la realización del presente trabajo consiste en el análisis de la problemática de los falsos vacantes en las periferias del Gran La Plata, es decir, de aquellas “áreas ilegalmente ocupadas” (invasiones, tomas de tierra, etc.) pero consideradas oficialmente como vacantes u ocupaciones transitorias.

2. LAS PERIFERIAS: TIERRA VACANTE, URBANIZACIÓN INFORMAL Y FALSOS VACANTES

Los actuales procesos de urbanización que caracterizan a las ciudades contemporáneas se encuentran caracterizados por la dispersión y la ruptura de los vínculos de continuidad como fundamento de una nueva forma de ser de lo urbano. El avance de la ciudad hacia áreas rurales, con las consecuentes variaciones en los usos del suelo, da origen a un nuevo tejido urbano, flexible y disperso, donde los límites se tornan cada vez más imprecisos.

Las nuevas formas urbanas poseen un carácter marcadamente insular, con características que subrayan la tendencia hacia una ciudad extremadamente segregada y dividida. Las estructuras insulares de la ciudad latinoamericana, se han convertido en elemento determinante de la transformación y el desarrollo del espacio urbano. En Latinoamérica “la nueva ciudad de la dispersión está surgiendo de forma acrílica, más preocupada por las urgencias de lo inmediato que por comprender su propio sentido” (Arias Sierra, 2003).

En las últimas décadas, la ciudad se ha ido expandiendo con bajas densidades, dejando espacios intersticiales sin ocupar, configurando así un modelo de ciudad dispersa. Estos espacios vacantes o intersticios urbanos se constituyen en rasgos característicos de la ciudad en general, y de las periferias urbanas, en particular. Cabe destacar que se entiende por *tierra vacante urbana* a una porción delimitada de suelo, establecida como urbana por el código vigente, que no se encuentra utilizada (sin uso).

El corrimiento del “límite” urbano ha sido acompañado por la proliferación de espacios intersticiales, muchos de los cuales se encuentran localizados en áreas con déficit de infraestructura de servicios básicos como así también en áreas inundables, lo cual demanda grandes inversiones por parte del Estado para urbanizarlos. Pero a su vez, existen predios vacantes con infraestructura de servicios subutilizada al interior del área urbana, con buena accesibilidad, muchos de ellos retenidos por una especulación inmobiliaria, entre otras causas. La existencia de estos predios sin uso impulsa la expansión urbana hacia las periferias cada vez más alejadas, con el consecuente costo para el Estado, y la sociedad en general, para dotarla de

infraestructura básica, mientras espacios intersticiales mejores servidos quedan sin utilizarse.

Las periferias urbanas constituyen así un territorio desordenado, cargado de conflictos y contradicciones, un lugar en el cual las influencias del centro se entremezclan de manera imprevista con las condiciones impuestas por el medio, dando lugar a configuraciones inéditas y a veces equívocas. La condición periférica puede caracterizarse como una condición de estado incompleto.

La periferia puede entenderse como la parte inacabada de la ciudad (Portoghesi, P., 1992, en: Carrasco Aquino, 2000). Por su parte, Secchi (en: Nicolín, 1992) ve la periferia, a través de la metáfora de la complejidad y de la mezcla, como algo que permanece indefinible. La periferia implica vaguedad, indiferencia o marginación, pero con bastante frecuencia, incluye también un notable dinamismo. Una condición periférica es una condición en la cual predomina el riesgo; la posibilidad de un cambio está continuamente en juego.

Las periferias urbanas pueden entenderse como aquellos enclaves territoriales que concentran procesos de degradación física y social como consecuencia de la concentración de problemas, desatención de los poderes públicos y desinterés-marginación del capital privado. La periferia resulta así un espacio socioeconómicamente muy complejo, en donde los procesos de segregación socio espacial adquieren una particular intensidad.

Frente a la necesidad actual de tierras para la construcción de viviendas, los espacios vacantes se constituyen en una atracción para los diferentes grupos sociales, que “compiten” por estos espacios intersticiales: desde las tomas de tierras por parte de urbanizaciones informales entendidas como las formas de acceso al suelo y/ o a la vivienda por fuera de las normas institucionales establecidas, en muchos casos sobre tierras con fragilidad ambiental, los grupos sociales de clase media -en busca de terrenos para la casa propia, hasta grupos de altos ingresos para la construcción de viviendas en urbanizaciones cerradas. En este sentido, es posible reconocer, periferias ricas en oportunidades, producto de desarrollos inmobiliarios (urbanizaciones cerradas), y periferias pobres en oportunidades, producto de la expulsión de la ciudad (urbanizaciones informales).

La tierra vacante

Los espacios vacantes antes mencionados, son nombrados con distintos conceptos según distintos autores que trabajan la problemática. Es por esto que, para referirse a la condición de tierra sin uso, se utilizan los conceptos de tierra vacante, vacío urbano, baldío, espacio libre, vacante latente, tierra de engorde, *terrain vague*, entre otros. Se trata de “distintas expresiones que tienen en el común el concepto de vacuidad, pero con matices que varían en función de las particularidades analizadas en cada caso” (Trigo, 2011). Son trata de tramos de suelo urbano que permanecen sin uso efectivo (Larangeira, 2004).

Nora Clichevsky (2002) define a la tierra vacante como “aquellas permanentemente desocupadas que se localizan dentro de los límites urbanos, excluyendo los parques, las plazas o las áreas de protección ecológica destinadas a usos públicos”, ampliando luego esa definición, (2007) como “tierra privada no utilizada, y que se encuentra subdividida en parcelas denominadas “urbanas” según la legislación vigente -o pasibles de serlo-, dentro del perímetro de la aglomeración, y que podrían ser usadas para fines residenciales, industriales, comerciales y de servicios, así como a la tierra de propiedad fiscal que ha sido desafectada de sus anteriores usos. No se incluyen en esta categoría a las áreas de protección ecológica y de uso público, mientras mantengan esos usos”.

Aportando a esta definición, Fausto Brito y Rábago (2001) utiliza el concepto de vacíos urbanos y los define como los “espacios remanentes a la dinámica urbana: aquellos terrenos que permanecían vacíos o subutilizados; o que todavía reconocidos como urbanos y servidos directamente o muy próximos a infraestructuras ya instaladas, no se desarrollan en la plenitud de su potencial, contrariando el principio de función social de la propiedad”. En este sentido, la problemática de la tierra vacante se relaciona estrechamente con la toma de tierras y los procesos de autoproducción del hábitat, ya que son muchas de las tierras vacantes de las ciudades las receptoras de las ocupaciones irregulares de suelo.

Las urbanizaciones informales

En las ciudades latinoamericanas, la ciudad informal conforma una parte considerable del suelo urbano, 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; cifra que podría crecer rápidamente si no se toman medidas efectivas para revertir este proceso.

Entre los principales factores que permitirían explicar el proceso de urbanización informal puede reconocerse: por un lado, el elevado precio del suelo urbano residencial en el mercado formal; el cual deja excluidos a los sectores de menores ingresos, quienes sólo pueden acceder a la tierra en condiciones informales. Por otro lado, la ausencia de obras de urbanización formalmente requeridas, la baja calidad y dificultad en el acceso a la tierra y fundamentalmente la falta de seguridad jurídica que hacen que los precios en el mercado informal de suelos sean relativamente menores que en el mercado formal. Por estos motivos es que las urbanizaciones espontáneas y la informalidad urbana suelen ser dos características de las áreas de residencia de los sectores sociales más excluidos.

La urbanización informal es llevada a cabo en parte por aquellos que no tienen la posibilidad de comprar una vivienda o adquirir una renta en el mercado formal, ni son beneficiarios de políticas habitacionales públicas, es decir, son personas que se encuentran impedidas de habitar la ciudad por la vía formal.

Según Clichevsky (2000) la informalidad urbana puede ser vista en base a dos puntos de vista: por un lado la informalidad desde el punto de vista dominial al referirse a la ocupación de tierra privada o fiscal en villas, asentamientos informales, loteos clandestinos, etc. Por otro lado se refiere a la informalidad desde el punto de vista de la urbanización, en ese sentido la autora refiere a la ocupación de tierras sin condiciones urbano ambientales para ser usadas como residenciales.

En Argentina, las formas de urbanización informal más extendidas son las villas, los asentamientos informales, los loteos irregulares y los loteos clandestinos. Al respecto Cravino (2008), identifica por un lado a las villas como “urbanizaciones (o auto urbanizaciones) informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacantes o de la afectación de tierras fiscales por el Estado para asentar familias provisoriamente”. Por otro lado la autora identifica como tipología a los asentamientos informales o tomas de tierra diferenciándolos de las villas desde el proceso mismo de la toma de tierra, que en el caso de los asentamientos informales se da de manera organizada, mientras que en el caso de las villas este proceso es espontáneo y de manera gradual.

Otra diferencia que encuentra la autora tiene que ver con la regularidad de la trama, siendo que en el caso de los asentamientos informales la misma pretende continuar con la trama urbana “formal” para en el futuro lograr la regularización de manera más rápida, mientras que en las villas la trama es muy irregular debido a la espontaneidad en la ocupación.

Cabe mencionar que en la Provincia de Buenos Aires existe un Registro Público de Villas y Asentamientos informales, que tiene su propia definición de estos conceptos. El mismo define a la villas como urbanizaciones o auto urbanizaciones informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante o de la afectación de tierras fiscales por el Estado para asentar a las familias provisoriamente, cuyas características son tramas irregulares, viviendas construidas con materiales precarios, alta densidad poblacional, escaso o nulo espacio verde e infraestructura auto provista.

A su vez, define a los asentamientos precarios como los barrios informales (en términos dominiales) con trazados urbanos que tienden a ser regulares y planificados, y que generalmente (aunque no de modo excluyente) cumplen algunas de las siguientes características: son decididos y organizados colectivamente, los ocupantes buscan legitimarse como propietarios, las viviendas tienen algún grado de firmeza y su ubicación puede encontrarse en tierras degradadas. La complejidad de la realidad urbana-habitacional, exigió abrir una tercera categoría que se denominó “Otro” con el objetivo de incluir una serie de barrios con situaciones particulares que conforman parte de la misma problemática.

Es importante destacar que en las últimas décadas, se ha intensificado de manera exponencial la aparición de asentamientos informales en las distintas periferias de las

ciudades cabecera del país, caracterizados por invasiones masivas de predios vacantes (fiscales y/o particulares desocupados)¹.

Los falsos vacantes

La presión por el acceso a la tierra da lugar a desarrollos por vía de la irregularidad, con la construcción de viviendas donde la infraestructura y los servicios urbanos no están disponibles, definiendo una categoría que se podría considerar como “**falsos vacantes**”. Es frecuente que estas áreas ilegalmente ocupadas se consideren oficialmente como vacantes o con ocupaciones transitorias. Por su doble condición de irregulares (desde el punto de vista urbanístico) e ilegales (desde el punto de vista de la tenencia de la tierra) se convierten en espacios “invisibles” para las administraciones públicas. Visibles o no, sus impactos sobre la calidad de vida de la población y el conjunto de la ciudad no dejan, en ningún momento, de ser palpables (Larangeira, 2004).

Abordar la problemática de los “falsos vacantes”, amerita profundizar en otros conceptos vinculados a la temática, tales como el de “lote abandonado” y el de “bienes vacantes”. Al respecto, Paolinelli et al. (2017), definen como lote abandonado a ese lote o a esa construcción que existe en todo barrio o ciudad, que por las más distintas circunstancias se encuentra desatendido y sin uso desde hace años y sobre el cual los pobladores cuentan diversas versiones.

La existencia de un inmueble abandonado reúne, según los autores mencionados, las siguientes características: i. Se encuentra baldío y/o sin uso; ii. Tiene libre acceso desde la vía pública; iii. Se halla en notorias y obvias condiciones de desatención; iv. Mantiene deuda impositiva por todo el período de prescripción de las tasas municipales y de los impuestos provinciales -en este caso, se hace mención a la tasa de alumbrado, barrido y limpieza y al impuesto inmobiliario. En síntesis, el concepto hace referencia a aquellos espacios urbanos que parecen ser de nadie; que virtualmente se manifiestan como bienes que carecen de dueño porque nadie los reclama, habita ni cuida.

La importancia de considerar el concepto de lote abandonado al analizar el tema de los falsos vacantes, reside en que gran parte de las ocupaciones y tomas de tierras se produce sobre terrenos fiscales o privados en situación de abandonado. Las características más específicas del abandono del inmueble se encuentran en el desamparo y la intención del propietario de desentenderse del ejercicio del dominio que detenta (Paolinelli et al., 2017). Esta condición resulta ser una característica generalmente repetida en los procesos de ocupación informal, ligada a la figura de la usucapión o adquisición de la propiedad de un bien por su posesión continuada (Código Civil y Comercial).

¹ En la provincia de Buenos Aires existen 1.585 barrios caracterizados como informales, donde viven 419.000 familias, de los cuales más de un cuarto están ubicados en localidades del interior bonaerense, según datos difundidos por el gobierno de la provincia de Buenos Aires.

Otro concepto relevante a abordar en el tratamiento de esta problemática es el de “bienes vacantes”. Referido a los bienes inmuebles situados dentro de los límites territoriales de la república que en algún momento dejaron de ser dominio del Estado por diversas razones (venta, adjudicación, prescripción y otros) y pasaron al dominio de los particulares, pero que actualmente carecen de dueño o han sido abandonados por éste. Es decir que, en virtud del dominio eminente del Estado, estos bienes son propiedad del mismo e integran el dominio privado del Estado Nacional, provincial o municipal, según corresponda (artículo 236, inc. a.) (Paolinelli et al., 2017).

En este punto, y como señalan los mencionados autores, el conflicto central consiste en determinar si el mero abandono resulta suficiente para consolidar la situación de vacancia del bien. De ser así, es decir, si el mero abandono fuera suficiente para consolidar la situación de dominio, resulta posible aplicar el principio de dominio eminente del Estado y, como derivación de ello, inscribirlo como dominio, privado a su nombre.

En este contexto, frente al aumento de la población que vive en la informalidad, y la dificultad de brindar un hábitat adecuado a través de las políticas de viviendas públicas que se implementaban tradicionalmente, los gobiernos han encarado, especialmente desde la década del noventa del siglo pasado, múltiples programas y proyectos de legalización del dominio del suelo y regularización urbana y, en menor medida, políticas preventivas, tendientes a mejorar la situación urbana de dichos hábitat informales y/o solucionar la situación de tenencia (Clichevsky, 2006). Sin embargo, salvo excepciones, la mayoría de los programas de regularización aún se hallan desvinculados de la política urbana en su conjunto. Incluso entre los programas que se implementan en los últimos años, sólo unos pocos poseen relación con el área urbana en el cual se localizan. Esta situación no tiene relación exclusiva con quien formula e implementa los programas, sino más bien con la forma de llevar a cabo la política urbana, de manera sectorizada y desarticulada, en cada realidad.

3. URBANIZACIONES INFORMALES Y TIERRAS VACANTES EN EL GRAN LA PLATA

La microrregión del Gran La Plata es un aglomerado urbano que integra los municipios de La Plata (capital de la Provincia de Buenos Aires), Berisso y Ensenada. El mismo registró en el año 2010 una población de 787 294 habitantes². En las últimas décadas ha experimentado una creciente expansión urbana, que ha reconfigurado el rol de las periferias de la ciudad, con distintas formas de uso y ocupación del suelo.

Los procesos de crecimiento urbano en el Gran La Plata adquirieron diferentes modalidades en cuanto al acceso al suelo urbano. Estas se dan bajo una racionalidad dominante del mercado inmobiliario y de los sectores privados, con una baja intervención del Estado en materia de planificación urbana y adaptación de los servicios y equipamientos. Al mismo tiempo se da una mayor demanda de nuevas viviendas y tierra accesible para la población, la cual no es atendida por parte del Estado. Es por estos motivos que durante las últimas décadas se ha intensificado la

² Censo de Población, Hogares y Vivienda, Año 2010. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina.

aparición de urbanizaciones informales en la microrregión, las cuales se caracterizan por ser “tomadas” masivas de tierras vacantes (fiscales y/o particulares desocupadas). Cabe mencionar que en la microrregión existe una gran cantidad de suelo urbano disponible, sólo en el Partido de La Plata, el 17% del área urbanizable se encuentra vacante.

Las urbanizaciones informales del Gran La Plata conviven en las periferias junto con otras formas de ocupación del territorio, conducidas por grupos sociales que persiguen distintas lógicas, lo que contribuye a la producción de un espacio desordenado y conflictivo. De este modo, la periferia se convierte en un escenario de disputa en donde se ponen en juego distintas lógicas de producción del territorio.

En el Gran La Plata se registraron, en el año 2015, 163 urbanizaciones informales (Figura 1), en las que residen alrededor de 30.000 familias, distribuidas entre los municipios de La Plata (128), Berisso (16) y Ensenada (19).

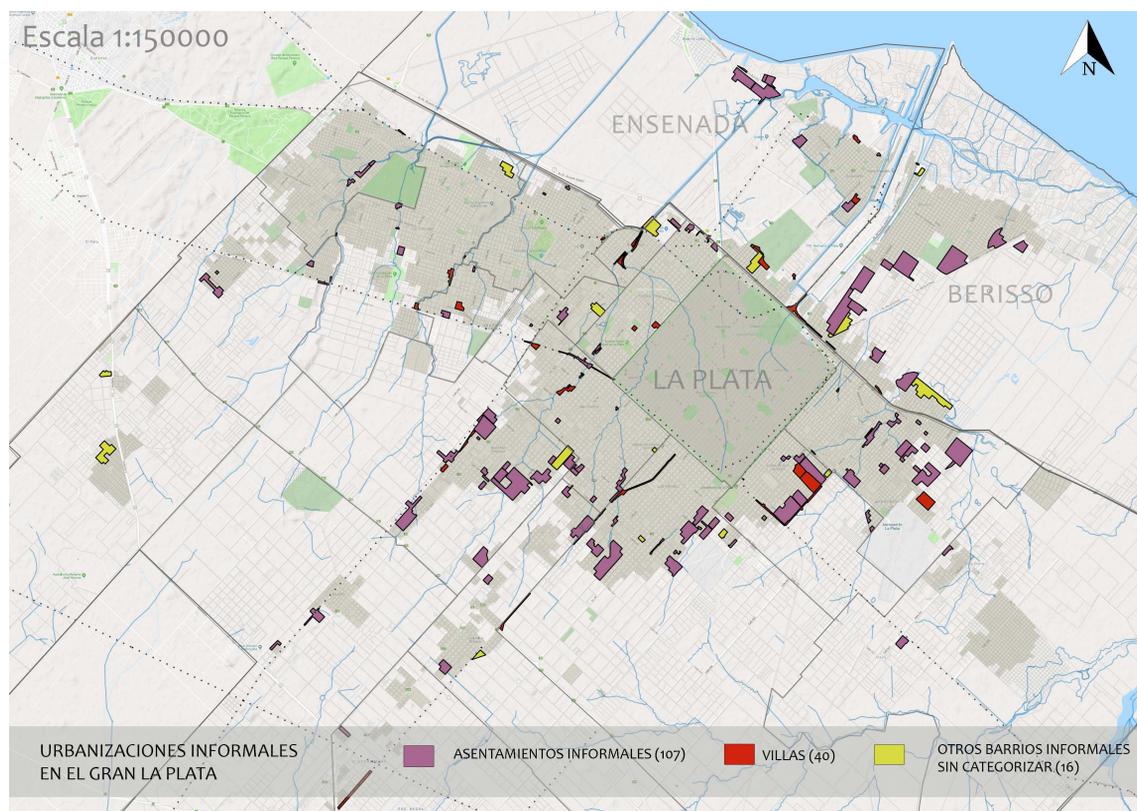


Figura 1. Urbanizaciones informales en el Gran La Plata

Fuente. Elaboración propia en base a Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos, Provincia de Buenos Aires, año 2015.

En cuanto a la localización, las urbanizaciones informales se ubican mayoritariamente en el primer y segundo cordón de desborde del casco urbano platense, coincidiendo con los límites de la mancha urbana. De la totalidad de las urbanizaciones, el 24,5% (40) se reconocen como villas, el 65,6% (107) como

asentamientos informales, y el 9,9% (16) corresponden a otros tipos de urbanizaciones informales³.

En cuanto a la localización por partido, en el Partido de La Plata, se ubican principalmente sobre los ejes sureste y suroeste, correspondientes a las localidades de Villa Elvira, Altos de San Lorenzo, Los Hornos, San Carlos y Melchor Romero. Esta localización arroja una tendencia en relación a las modalidades de ocupación del territorio, ya que dichos ejes de crecimiento presentan mayores condiciones de vulnerabilidad, al mismo tiempo que menor cantidad de recursos en relación a la dinámica socioeconómica del Partido. Del mismo modo, gran cantidad de las urbanizaciones informales del Partido de La Plata se localizan sobre los márgenes de los arroyos (principalmente los Arroyos del Gato y Maldonado), en tierras de alto riesgo ambiental y de inundación, no aptas para el uso residencial, y con dificultades de acceso a las redes de servicios básicos (Figura 2).



Figura 2. Asentamiento sobre arroyo, Barrio "Puente de Fierro" en la localidad de Altos de San Lorenzo.

Fuente. Fotografía tomada en una visita al barrio en el año 2017.

Por su parte, en los Partidos de Berisso y Ensenada se localizan sobre áreas con fragilidad ambiental -como bañados, márgenes de los arroyos, sectores anegables, cercanía a áreas industriales-, no aptos para la localización de viviendas.

En relación a la propiedad de la tierra y la precariedad de las viviendas las urbanizaciones informales del Gran La Plata se caracterizan principalmente por la segregación que sufren sus habitantes por parte del mercado de tierras, al no poder acceder al mismo de manera formal. Esta segregación conduce a la apropiación de terrenos de manera ilegal o al acceso a los mismos a través de un mercado inmobiliario informal. Luego de producirse la toma de los terrenos, generalmente cada familia autoconstruye su vivienda de manera precaria, generalmente en madera, chapa y

³ Fuente: Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos. Provincia de Buenos Aires, año 2015.

cartón, aunque pueden reconocerse algunas construcciones con mampostería tradicional. En este sentido, cabe destacar que en el Partido de La Plata, el 25% de las urbanizaciones informales se localizan sobre terrenos propiedad fiscal, el 39% de propiedad privada y el 36% mixto⁴.

4. LA INFORMALIDAD INVISIBLE: LOS FALSOS VACANTES EN EL GRAN LA PLATA

A partir de la consideración de la estrecha relación entre la problemática de la ocupación informal y la vacancia del suelo en el Gran La Plata, se profundiza en el presente apartado en el reconocimiento de los denominados falsos vacantes. Como fuera mencionado en el punto dos de este documento, estas áreas irregular e ilegalmente ocupadas son consideradas oficialmente como espacios vacantes o con ocupaciones transitorias, convirtiéndose en espacios “invisibles” para las administraciones públicas.

El análisis de la información primaria y secundaria obtenida permitió realizar una clasificación de la totalidad de urbanizaciones informales, como así también identificar la existencia de falsos vacantes y de otras modalidades de ocupación informal, en un intento de visibilizar y dimensionar esta problemática, con un fuerte impacto sobre la calidad de vida de la población y el conjunto de la ciudad (*Figura 3*):

- a. **Falso vacante:** barrio informal localizado sobre una tierra que aparece identificada como vacante
- b. **Urbanización informal:** barrio informal localizado sobre una tierra que aparece identificada como ocupada.
- c. **Mixto:** de la totalidad del terreno, parte aparece como ocupado y parte aparece como vacante.

Del análisis se desprende que de la totalidad de urbanizaciones informales presentes en el Gran La Plata, el 33.7% son identificados como falsos vacantes (55 urbanizaciones); el 6.1% son mixtos (10 urbanizaciones), y el resto, 60.2%, son asentamientos informales que aparecen como ocupados (98 urbanizaciones) (*Tabla 1*).

TIPO	HA	CANTIDAD
Falso vacante	567 ha	55
Mixto	45,2 ha	10
Urbanizaciones informales	918,45 ha	98
TOTAL	1530,65 ha	163

Tabla 1. Tipos de Ocupación Informal

Fuente: Elaboración propia.

⁴ Fuente: Relevamiento de Asentamientos Informales en el Gran La Plata, Un Techo para mi País, Argentina “2010 techos para el 2010”.

Entre los falsos vacantes identificados se pueden reconocer las siguientes categorías: en primer lugar, pueden identificarse aquellos *barrios que iniciaron un proceso de regularización*. Se entiende por proceso de regularización al conjunto variado de herramientas que incluyen leyes, decretos, reglamentaciones, ordenanzas, resoluciones, programas y otros instrumentos de regularización dominial y urbanístico-ambiental. Sin embargo, y como mencionáramos anteriormente, la mayoría de los programas de regularización se hallan desvinculados de la política urbana en su conjunto.

Si bien estas herramientas coinciden en su propósito más general de corregir ex post lo que se define como “irregular”, difieren en su contenido específico en la medida en que son formuladas por diversos organismos públicos, involucran a múltiples actores y apuntan a resolver diferentes tipos de irregularidad, según sea en cada caso el modo de acceso al suelo, la situación dominial de partida y el nivel de acatamiento a las normas urbanísticas relativas a la subdivisión del suelo y las construcciones (Relli, 2010).

En el caso del Gran La Plata, del total de los falsos vacantes identificados y analizados, solo 4 de ellos iniciaron algún proceso de regularización. Estos barrios se encuentran ubicados en Ringuelet, Altos de San Lorenzo y Melchor Romero.

En segundo lugar, se encuentran los *barrios con intervención habitacional*, es decir, aquellos que han sido objeto de una mejora del hábitat a través de proyectos de reacondicionamiento del espacio físico (urbano y edilicio) tendiente al logro de una mayor inclusión social y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Se identificó que sólo 7 del total de los falsos vacantes de la microrregión tuvieron algún tipo de intervención habitacional.

Por último, existen los *barrios con expropiaciones*, las cuales se enmarcan dentro de la Ley Nacional de Expropiación N° 21.499. Del total de los falsos vacantes identificados y analizados en este trabajo, sólo 2 de ellos figuran como barrios con expropiaciones. Estos barrios se encuentran ubicados en la localidad de Altos de San Lorenzo.

Del análisis anteriormente realizado, se pone de manifiesto que los falsos vacantes en la región del Gran La Plata constituyen una parte significativa de la periferia, tanto por la cantidad como por la superficie que ocupan, siendo el resultado de la presión por el acceso al suelo. Puede decirse entonces que los falsos vacantes contribuyen a la construcción de la no-ciudad, es decir, a una urbanización sin ciudad, en donde la urbanización informal es una parte constitutiva de este proceso. El Estado, al interior de la problemática planteada, se caracteriza por una baja intervención y por la falta de una idea integral de planificación territorial, lo cual trae aparejado periferias incompletas, heterogéneas y degradadas.

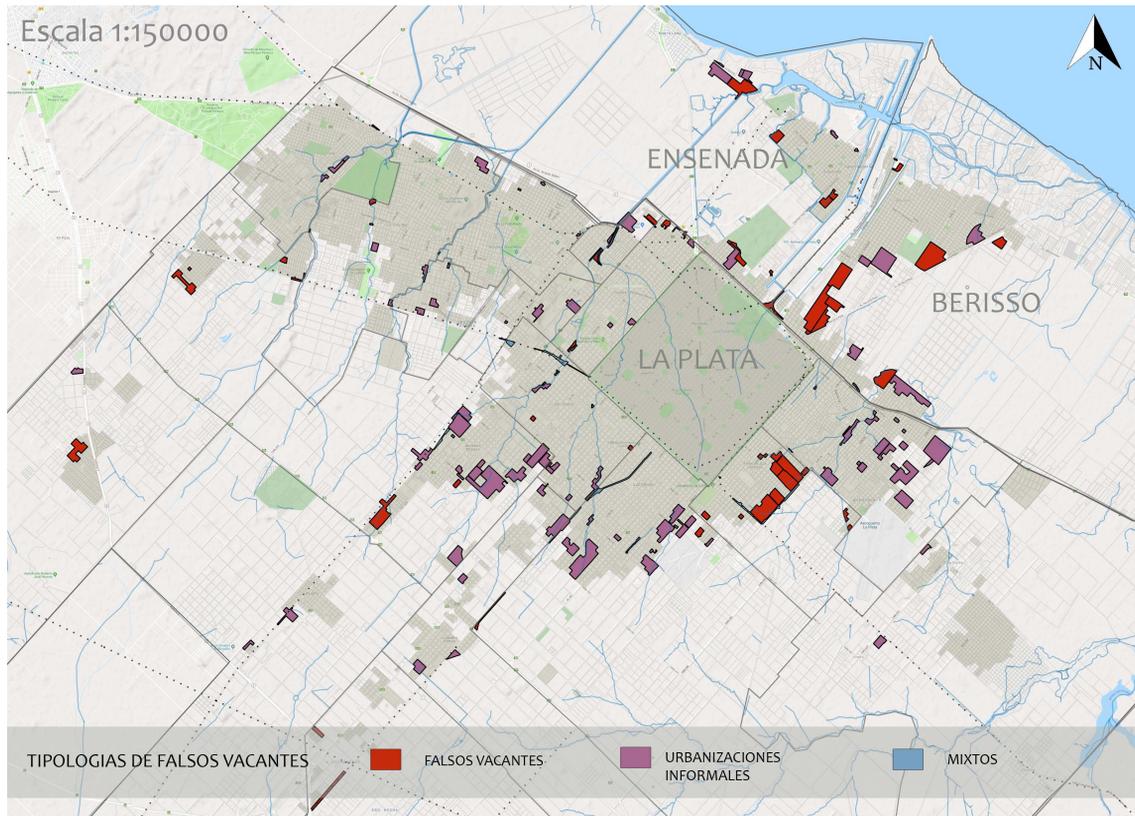


Figura 3. Falsos vacantes en el Gran La Plata

Fuente. Elaboración propia

5. HERRAMIENTAS DE INTERVENCION ESTATAL SOBRE LA INFORMALIDAD URBANA

Durante los últimos años, se ha manifestado un incipiente interés por visibilizar la problemática de la informalidad urbana desde algunos organismos del Estado. En este sentido, la Ley de Acceso Justo al Hábitat N° 14.449 promulgada en el año 2013, establece un marco legal institucional que se encuentra íntimamente relacionado con la problemática de estudio. Entre sus lineamientos generales se encuentra el de “ejecutar proyectos de integración sociourbanística de villas y asentamientos precarios”. Como así también el “impulso a la integración socio-urbanística y a la regularización de la tenencia de la tierra en villas y asentamientos precarios con la finalidad de hacer efectiva la incorporación de la propiedad del suelo como un derecho de los habitantes”.

El artículo 44 de la ley 14.449 establece que los planes y normas urbanísticas municipales establecerán zonas especiales y reservas de tierras en predios vacantes u ocupados, con la finalidad de asegurar las condiciones legales para la puesta en marcha de procesos de regularización urbana y dominial, resguardar la permanencia de la población residente y promover la construcción de viviendas y urbanizaciones sociales planificadas (Frediani, 2016).

En el marco de esta ley se ha elaborado un Registro Público provincial de Villas y Asentamientos Precarios, en donde se muestra la localización, tamaños, cantidad de familias, acceso a servicios, entre otros datos. Pese a la existencia de esta herramienta, aún los habitantes de las urbanizaciones informales no se sienten del todo visibilizados, ya que la ley y las herramientas que propone funcionan desarticuladas de otras políticas y organismos del Estado a través de los cuales se podría dar una respuesta más integral en relación con la problemática.

Asimismo, con motivo de la Ley de Acceso Justo al Hábitat, en el presente año se creó, en la Provincia de Buenos Aires, el Organismo Provincial de Integración Social y Urbana (OPISU), cuya misión es “velar por la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable, a través de la creación de barrios en donde se encuentran ubicados núcleos habitacionales en estado de precariedad, logrando así una plena integración de éstos a la trama de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires”.

Al mismo tiempo, en relación a las herramientas de intervención estatal cabe destacar el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) que tiene como objetivo mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión social e integración de los hogares argentinos de los segmentos más pobres de la población, que residen en villas y asentamientos irregulares. Su propósito es mejorar de modo sustentable el hábitat de los hogares residentes en villas y asentamientos irregulares del país a través de la legalización de la tenencia de la tierra, la provisión de estructura básica y el desarrollo comunitario⁵.

Por otro lado, existen marcos legales nacionales en relación a la problemática de la tenencia irregular de la tierra. En primer lugar, la Ley Nacional de Expropiación N° 21.499 menciona que “pueden ser objeto de expropiación todos los bienes convenientes o necesarios para la satisfacción de la “utilidad pública”, cualquiera sea su naturaleza jurídica, pertenezcan al dominio público o al dominio privado, sean cosas o no”. En esta misma línea, se encuentra la Ley Nacional N° 24.374 (denominada “Ley Pierrí”), sancionada en el año 1994, que establece un régimen de regularización dominial en favor de ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante 10 años, y su causa lícita, de inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente.

En el artículo 7 se establece que cuando los inmuebles fuesen de dominio del Estado Nacional, provincial o municipal, se procederá a la inmediata escrituración por intermedio de las escribanías habilitadas. Cabe mencionar que la denominada “Ley Pierrí” es una de las herramientas más utilizadas por los habitantes de barrios informales para acceder la titularidad de los terrenos.

⁵ Fuente: <https://www.promeba.gob.ar/>

6. REFLEXIONES FINALES

A partir del análisis realizado se puede reconocer que gran parte de las urbanizaciones informales de la microrregión del Gran La Plata, un tercio del total, constituyen los denominados “falsos vacantes”, es decir, tierras consideradas vacantes para el Estado pero que presentan un uso real como asentamiento informal o villa. Esto implica que se trata de una problemática no debidamente visibilizada para la población en su totalidad, y para el Estado en particular, con la consecuente falta de una respuesta que apunte a resolver esta situación.

La respuesta a la pregunta planteada al inicio del trabajo acerca de si la invisibilidad de estos barrios determina la ausencia o escasez de políticas que permitan atender a las necesidades de sus habitantes o si la falta de respuesta a esta problemática desde el Estado les proporciona invisibilidad a estos asentamientos, pone de manifiesto que se trataría de estas dos cuestiones simultáneamente, estableciéndose entre ambas una relación dialéctica.

Las herramientas de intervención estatal -tanto a nivel nacional como provincial- que abordan la problemática de la informalidad urbana, funcionan desarticuladamente entre sí, dificultando la posibilidad de una respuesta integral al problema. Pese a ser el municipio, el actor estatal más directamente vinculado con el ordenamiento territorial, no se han reconocido políticas orientadas a estos “barrios invisibles”.

La escasa y desarticulada información acerca de las urbanizaciones informales se constituye en uno de los problemas centrales, que dificulta la respuesta desde el Estado. Al realizar el análisis de la información disponible en distintas plataformas, se pudo identificar que en parte existen herramientas que están al alcance de la mano, y que las comunidades organizadas pueden hacer grandes aportes con pequeñas acciones.

En este sentido, el presente trabajo intenta contribuir, mediante la identificación y el análisis de los falsos vacantes a la visibilización de esta problemática, aportando un diagnóstico actualizado que oriente a los organismos del Estado (en particular a los gobiernos municipales) en la implementación de soluciones y políticas integrales que respondan a las necesidades de los habitantes de urbanizaciones informales.

7. BIBLIOGRAFIA

- Arias Sierra, P. (2003) “Periferias y nueva ciudad. El Problema del paisaje en los procesos de dispersión urbana”. Ed. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla.
- Carrasco Aquino, R. J. (2000) “Ciudad, Periferia Urbana y Capital”. En: Ambiente Ecológico Edición 71. Barcelona.

- Clichevsky, N. (2007) La tierra vacante "revisitada". Elementos explicativos y potencialidades de utilización. Cuaderno Urbano N°6 Espacio, Cultura, Sociedad pp. 195-219. Universidad Nacional del Nordeste. Resistencia, Argentina.
- Clichevsky, N. (2006) "Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas". Santiago de Chile CEPAL – Serie Manuales, 50.
- Clichevsky, N. (2002) Tierra vacante en países latinoamericanos. Cambridge, Ma, Lincoln Institute of Land Policy.
- Clichevsky, N. (2000) Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile.
- Código Civil y Comercial (2014) Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm>
- Cravino, M. C. (Org.). (2008). Los mil Barrios Informales. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento -UNGS-. 275 p.
- Fausto, A. (2005) Desarrollo Urbano Equitativo en las ciudades mexicanas. Consideraciones respecto a los terrenos intersticiales vacantes. El caso de Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). Third Urban Research Symposium of the World Bank on "Land Development, Urban Policy and Poverty Reduction". Brasilia.
- Fausto, A.; Rábago, J. (2001) ¿Vacíos urbanos o vacíos de poder metropolitano? Puebla, México.
- Frediani, J. (2016) "La política de manejo de la tierra vacante en el Gran La Plata, Buenos Aires" Cuaderno Urbano, Espacio, Cultura, Sociedad. V. 20, N°20.
- Frediani, J. C. (2013). La problemática del hábitat informal en áreas periurbanas del partido de La Plata. Revista Univ. Geografía [online]. vol.22, n.1, pp.43-67. ISSN 1852-4265.
- Hidalgo, R.; Borsdorf, 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>
- Larangeira, A. (2004) "Tierra vacante en las ciudades de América Latina: Desafíos y Oportunidades" Lincoln Institute of Land Policy.
- Ley de Acceso Justo al Hábitat N° 14.449. Recuperado de: <http://www.mosp.gba.gov.ar/subsecretarias/informacion/Ley14449.pdf>
- Ley Nacional de Expropiación N° 21.499 Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37292/norma.htm>
- Ley Nacional N° 24.374 Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/755/texact.htm>
- Nicolin, P. (1992) "Periferia. Metròpoli. Herranza" en: Revista UR. N° 9 y 10; E.T.S.A.B., Barcelona. Recuperado de: https://issuu.com/lub.upc.edu/docs/ur9_10_digital?layout=http%3A%2F%2Fskin.issuu.com%2Fv%2Fflight%2Flayout.xml&showFlipBtn=true

- Paolinelli, J.; Guevara, T.; Oglietti, G.; Nussbaum, A. (2017) "Lotes sin dueño. Derecho de propiedad y abandono como problema urbano". Aperturas Series Sociales. Editorial UNRN.
- Relli, M. (2010) "Regularización dominial en la Provincia de Buenos Aires, 1990 - 2005". III Jornadas del Doctorado en Geografía. Desafíos Teóricos y Compromiso Social en la Argentina de Hoy, La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.
- Smolka, M.; Mullahy, L. (2007) "Informalidad, Regularización y Derecho de Propiedad" (Cap. 2, pp. 65-143). En: Perspectivas Urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda (2015) "Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios". Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos. Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <http://190.188.234.6/mapa/>
- Tardin, R. (2006) La Ciudad Informal. En: Nogué Joan; Romero, Joan (Org.). Las Otras Geografías. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 389-404.
- Trigo, S. (2011) Los "vacíos Urbanos". Causas de su existencia en el suelo urbano de la primera periferia de Madrid. Revista Territorios en Formación, N° 01. Trabajos Fin de Máster Estudios Urbanos.
- Un Techo para mi País (2010) "Relevamiento de Asentamientos Informales en el Gran La Plata" Argentina "2010 techos para el 2010". Disponible en: <http://relevamiento.techo.org.ar/>