

# EL HÁBITAT POPULAR EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. ESTUDIO DE CASOS Y OBSERVACIÓN EMPÍRICA

Miguel Seimandi<sup>1</sup>  
Gabriela Marichelar  
Marcelo Rios  
Estefanía Jáuregui

Colaboradores:  
Carol Arzán  
Martina Challiol

## Resumen

Esta ponencia se encuadra en un proyecto de investigación acreditado por la UNLP<sup>2</sup>. El área de estudio incluye los municipios de La Plata, Berisso y Ensenada, en la Provincia de Buenos Aires. Nos preguntamos sobre la consideración por parte de las políticas e instrumentos de ordenamiento territorial, de la resolución de la problemática de acceso al hábitat (en términos de suelo, vivienda y ciudad) para grupos poblacionales pobres.

Con tal propósito, hemos avanzado en el reconocimiento del estado actual de la temática, abordando críticamente conceptos clave de la investigación. Luego hemos relevado los marcos institucionales e instrumentales de las políticas públicas territoriales de escala local y provincial (a); luego, hemos identificado asentamientos y villas existentes en el área de estudio (b) y, por último, reconocido y relevado Unidades de Análisis (UdeA)<sup>3</sup> (c). En la etapa final del proyecto, se realizarán entrevistas con actores calificados.

Se presenta el estado de avance de la investigación (puntos b y c), que incluye una breve exposición de preguntas guía, el desarrollo del procedimiento empleado y los primeros resultados obtenidos para el área de estudio y de las UdeA. Sobre éstas –en particular- se recopiló información secundaria y se procedió al levantamiento de información in situ para la constatación del estado de situación de las variables relevantes, mediante observación propia y consultas con referentes barriales.

La observación realizada permitió confirmar hipótesis en cuanto a localización, calidad ambiental, accesibilidad, servicios urbanos. Asimismo, se constataron similitudes entre las

---

\* Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de la Plata - [ciut@fau.unlp.edu.ar](mailto:ciut@fau.unlp.edu.ar)

<sup>1</sup> [miguelseimandi@yahoo.com.ar](mailto:miguelseimandi@yahoo.com.ar)

<sup>2</sup> TIERRA, VIVIENDA Y CIUDAD. EL ROL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA DISTRIBUCIÓN SOCIAL DEL ESPACIO URBANO, que se lleva a cabo en el marco del Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores Cod. 11U/129. Director Arq. Miguel Seimandi.

<sup>3</sup> Se seleccionan tres casos: "Villa Ruben Sito" (Ensenada); "Barrio San José Obrero" (Berisso) y "Las Vías" (La Plata)

tres UdeA, en términos de las condiciones apuntadas, como en la consideración por parte de la gestión en sus municipios.

## PREGUNTAS CONDUCTORAS

En función de los avances realizados durante el desarrollo del Plan de Trabajo del proyecto, y en el marco del debate grupal sobre las consideraciones conceptuales y experimentales abordadas, los temas que seguidamente se presentan son los que nos generan los mayores interrogantes, y que han guiado –y lo siguen haciendo- la realización de la instancia empírica de esta indagación, cuyos primeros resultados aquí se presentan. Existencia de:

- Políticas públicas integrales enfocadas a los sectores de población que viven en condiciones críticas.
- Políticas territoriales locales que contribuyan a la integración espacial urbana; de captación de plus valor de inversiones públicas; de generación de suelo urbano para los sectores poblacionales más necesitados.
- Políticas públicas para asistir prioritariamente las necesidades sociales de la población que habita villas y asentamientos (salud, educación, capacitación laboral, otras).
- Instancias públicas e instrumentos de gestión que promuevan la participación de la población para la real identificación de problemas y la búsqueda de soluciones.
- Instancias propias de organización de las comunidades involucradas para la gestión interna de los asentamientos. (Con asistencia/apoyo o no por parte de organizaciones sociales).
- Gestiones –desde el Estado o la comunidad- para la apertura de calles, obtención de cobertura de servicios, resolución de problemas urbano-ambientales (recolección de residuos, desagües pluviales) o de acceso al transporte público.

Finalmente, los cambios producidos en la conducción del gobierno nacional, provincial y de dos de las tres jurisdicciones municipales involucradas en el área de estudio, generan nuevos y amplios interrogantes que seguramente no podrán ser resueltos durante el desarrollo del presente proyecto, pero que permiten vislumbrar escenarios complejos para la resolución de las problemáticas identificadas.

## DESARROLLO

### EL AREA DE ESTUDIO<sup>4</sup>

La indagación empírica se realiza en dos escalas: una correspondiente a la región de estudio (macro), con el propósito de reconocer si se verifican en el Gran La Plata algunas de las lógicas locacionales que se desprenden de la indagación teórica realizada -y de antecedentes-; y la segunda (micro) en una serie de Unidades de Análisis para una observación más detallada y precisa.

---

<sup>4</sup> Seimandi, Marichelar, Rios, Jáuregui, Carol, Arzán. EL HÁBITAT POPULAR Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Procedimiento para la observación sistemática de asentamientos y villas en el Gran La Plata. Publicación del Encuentro ARQUISUR. La Plata, 2015.

La primera de ellas, cuenta con la limitación que conlleva todo análisis espacial realizado a partir de documentación cartográfica y en una escala regional: las afirmaciones que puedan realizarse están relativizadas por el nivel de generalidad del modo de observación empleado. Por ello, los comentarios que se desprenden de dichas observaciones deben entenderse como preliminares y se procurará su corroboración en la escala micro (Unidades de Análisis).

*a. Escala macro*

Esas lógicas refieren que la localización de asentamientos informales: a. ha ido acompañando el proceso de expansión urbana en busca de superficies en ámbitos suburbanos o entre ámbitos urbanos y rururbanos; b. en predios fiscales o terrenos desocupados que carecen de valor de mercado, y que por lo tanto no entran en la lógica de los capitales inmobiliarios para el crecimiento formal; c. en espacios que, al ser de apropiación informal, se ven imposibilitados al acceso convencional a los servicios básicos y en una situación que se agrava aún más al estar localizados, generalmente, en terrenos de alto riesgo ambiental para el uso residencial. Pese a estas dificultades, las prioridades en la localización de estos terrenos se asocian en la mayoría de los casos a la necesidad de vincularse a vías (rutas y calles de mayor jerarquía) que posibiliten a la población un acceso a las fuentes laborales y a centros educativos, de salud y demás.

En ese marco, el procedimiento efectuado consistió -en una primera instancia- en la espacialización de las villas y asentamientos de la región del Gran La Plata. Posteriormente, se procedió a la identificación y mapeo de las variables relevantes -cuya valoración negativa, en general, se asocia a la localización de villas y asentamientos-. Entre otras: aptitud del suelo, equipamientos comunitarios, infraestructura de servicios de red, accesibilidad al transporte público; como así también, la subdivisión catastral y su inserción / pertenencia a las áreas catalogadas por los códigos como urbanas, complementarias o rurales.

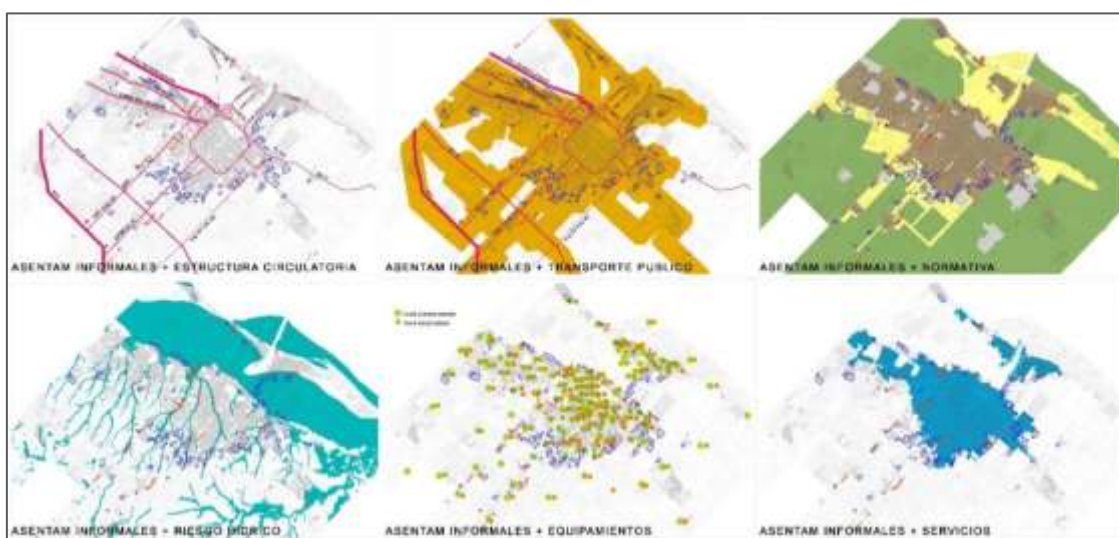


Fig. 1. Asentamientos Informales en relación a variables de análisis de integración con el medio urbano. Elaboración propia con base en información de González Pablo (UNGS), TECHO, MAPU, Dirección Municipal de Tierras; Dirección Provincial de Transporte, URBASIG, CISAUA, ABSA.

La confrontación gráfica del estado de situación de las villas y asentamientos en términos de las variables consideradas -que hacen al grado de urbanización de las mismas-, ha permitido extraer algunas consideraciones.

En principio, que villas y asentamientos se localizan en suelos de diferente condición, dado que: a. las villas surgen de modo espontáneo e irregular a partir de una primera localización sobre suelos inicialmente no reclamados (bordes de cursos de agua, corredores ferroviarios en desuso, etc.); y b) se observa que los

asentamientos se han concretado sobre sitios previamente reconocidos como vacantes (de dominio público o privado) y en los que se ha programado su ocupación. No obstante, puede destacarse un rasgo común, que es la disposición periférica a las áreas urbanas con compromiso catastral en términos de amanzamiento y subdivisión.

Confrontando con la cobertura de servicios de transporte público<sup>5</sup>, que en la región solo es cubierta por el modo automotor (transporte de colectivos, de jurisdicción provincial y municipal)-, se destaca que prácticamente todas las localizaciones identificadas se hallan servidas, no obstante lo cual, debe señalarse que su disposición periférica implica que los ramales que cubren dicha demanda implican largos y prolongados recorridos hacia los destinos más demandados; y a la vez cuentan con frecuencias menores a las que sirven las áreas centrales y semi céntricas.

El reconocimiento de la cobertura en términos de las infraestructuras básicas de saneamiento de los entornos territoriales donde se localizan los asentamientos y villas, se logró concretar gracias a la información cartográfica de áreas con red de servicios de agua potable y desagües cloacales, de la empresa ABSA. De ello surge que es sumamente escasa la provisión del recurso básico para dichos emprendimientos; mientras que es nula la condición de los mismos, en materia de satisfacción de las necesidades de escurrimiento de aguas servidas.

La información disponible en la página oficial de la Dirección General de Educación y Cultura de la Provincia de Buenos Aires, ha permitido localizar los equipamientos de salud y educación disponibles en el área de estudio –con una mayor concentración en áreas centrales y grandes corredores circulatorios-, de lo cual se desprende que –en general- no son muy grandes las distancias desde y hacia los sitios en que se ubica el hábitat crítico.

La clasificación territorial que se propone desde los marcos normativos vigentes, establece áreas para la localización de usos urbanos, diferenciándolas de los usos periurbanos (denominados legalmente complementarios) y rurales afectados a la actividad agrícola intensiva y extensiva. El uso residencial –por definición- corresponde se localicen en áreas urbanas. No obstante, varios de ellos o se encuentran en los propios bordes o bien, decididamente fuera de las mismas; confirmando –por un lado- la selección por parte de los habitantes del asentamiento de suelo no comprometido, y –por otro- la no consideración del carácter residencial de los mismos por parte de la legislación municipal vigente. Lo cual –por otra parte- resulta obvio si consideramos -como lo venimos haciendo desde el comienzo de esta investigación- que: las políticas públicas de ordenamiento territorial y sus marcos normativos no consideran la ciudad informal; y los habitantes de villas y asentamientos procuran resolver sus necesidades habitacionales sin siquiera conocer ni interesarles dichos instrumentos.

Asimismo, otro elemento esencial para interpretar la localización de villas y asentamientos lo constituye la aptitud del suelo. Las áreas más desfavorecidas, sea por contaminación, amenaza o riesgo de inundación, son las de menor valoración y –consecuente- pasibles de ser ocupadas. En tal sentido, el trabajo permite apreciar que, en el área sur más próxima al borde del casco fundacional, coinciden planicies de inundación con asentamientos de reciente data. Situaciones análogas se observan en los bordes costeros y bajos inundables (bañados) del Arroyo Maldonado y Arroyo El Gato, que nacen y atraviesan el partido de La Plata, y se extienden y ocupan gran parte del territorio de las jurisdicciones de Ensenada y Berisso.

#### *b. Escala micro*

---

<sup>5</sup>A falta de información por parte de los organismos con incumbencia en la materia, debió elaborarse dicha gráfica a partir de estimaciones elaboradas por el equipo de investigadores con base en datos procedentes de páginas web de servicios al usuario.

Se ha elaborado un procedimiento conducente a la observación sistemática de las Unidades de Análisis (UA), a los efectos de procurar la validación empírica de las afirmaciones conceptuales preliminares. El uso de una escala gráfica mayor, permite un mejor nivel de aproximación y a la vez, cambiar los recursos y medios de observación. Mientras que en la primera sólo se utilizó información cartográfica general e imágenes satelitales, en esta nueva instancia se incorpora la percepción a nivel peatonal y de contacto directo con los actores involucrados.

Ello permitió no sólo encontrar coincidencias en las afirmaciones preliminares en relación a su localización, incluyendo y profundizando la información relativa a las variables consideradas, sino también obtener información acerca del origen, el proceso de gestación, la participación del Estado, de las organizaciones sociales, de los medios de prensa y de los vecinos para la atención y resolución de las demandas y problemáticas de los asentamientos en cuestión.

Los pasos para el mencionado procedimiento incluyeron: i. la determinación de los criterios para la selección de las UdeA; y ii. la identificación de las UdeA a observar.

#### **i. Criterios para la selección de las UdeA.**

En función de los propósitos de esta indagación empírica, se han establecido criterios para la identificación y selección de Unidades de Análisis de dos tipos diferentes: unos que devienen de los intereses concretos de la investigación y otros que corresponden a las posibilidades de obtención de información.

De los primeros:

- Que cada una de las jurisdicciones municipales cuente con al menos uno de ellos. Esto obedece a la necesidad de confrontar las observaciones a realizar con las políticas e instrumentos que se aborden desde cada municipio para la atención de las problemáticas de los asentamientos y villas y las acciones encaradas para garantizar la accesibilidad a los servicios urbanos.
- Que se encuentre próximo a alguna vía de circulación estructurante. La accesibilidad a centros de provisión de servicios diversos se ve potenciada por la disponibilidad en proximidades del asentamiento, de redes viales o ferroviarias primarias.
- Que en los casos a analizar exista algún tipo de organización barrial interna. Se parte de la significación asignada a la organización comunitaria –con o sin apoyo de organizaciones externas (sindicatos, movimientos sociales, ONG’s, etc.)- para el reconocimiento de las problemáticas -urbanas, ambientales, dominiales, de integración y acceso a la ciudad- y de las gestiones necesarias para su resolución.
- Qué pueda reconocerse en su entorno tensiones sociales por oportunidades o amenazas. Esto refiere al reconocimiento de expectativas de cambio asociadas a la ejecución de obras o emprendimiento que movilicen al entorno, con repercusiones en términos de valoración inmobiliaria o de representación simbólica.
- Que se encuentren afectados por alguna problemática ambiental. Esta situación, si bien es común reconocerse en villas o asentamientos, importa observar en las UdeA cuál es la actitud comunitaria frente a ella, de tolerancia a su permanencia u organización para gestionar su resolución.

Mientras que del segundo grupo:

- Qué se pueda contar con registro de información satelital en el período 2004-2014. Esta condición no solo permitirá conocer el proceso de evolución cuali-cuantitativa del asentamiento o villa, sino que conlleva cotejar el grado de organización interna y de la presencia/ausencia del estado para el reconocimiento e intervención en el tema.

- Qué se cuente con la posibilidad de contacto con referentes del sitio. Este requisito resulta esencial toda vez que se aguarda entablar contacto directo con los actores involucrados, que favorezcan el acceso y obtención de información necesaria para el desarrollo de la indagación.
- Que se disponga de datos censales y de otras fuentes oficiales. Se requiere el acceso a ese tipo de fuentes, a los efectos de reunir una masa crítica de información sistemática, conocida y confiable, sobre variables socio-económicas, preferentemente para diferentes momentos en el período antes mencionado.

En cada UdeA se realizó el levantamiento de información espacializable y no espacializable, propia de la villa o asentamiento (a) y del entorno inmediato (b), a los efectos de reconocer, entre otros aspectos, (Ena): Situación catastral y dominial; Organización interna de los espacios públicos y privados; Existencia y distribución de servicios (energía eléctrica, agua potable); Modalidad de recolección de residuos y excretas. Y (Enb): Carácter urbano dado por marco normativo vigente (Código de Ordenamiento Urbano, Ordenanza 10703); Disponibilidad de servicios básicos de red; Proximidad a servicios (salud, educación, recreación, comercio, etc.); Accesibilidad al transporte público y vías circulatorias primarias; Existencia de riesgos ambientales (contaminación, inundación).

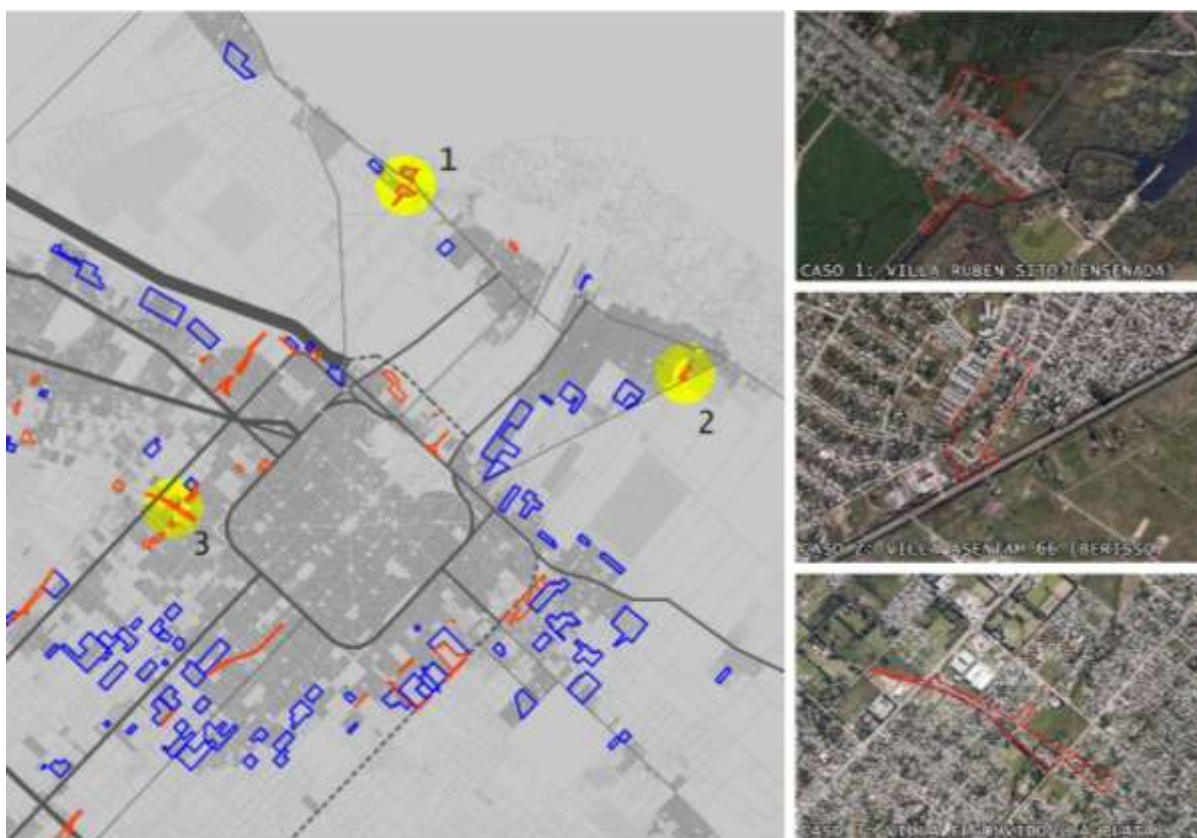


Fig. 2. Unidades de Análisis

Elaboración propia en base a información de González Pablo (UNGS), TECHO, MAPU, Dirección Municipal de Tierras.

## ii. Identificación de las UdeA

De acuerdo a los criterios de selección descriptos, se identificaron tres unidades de análisis que -en principio- responden a la mayoría de los criterios. Como se había anticipado, tomamos una UdeA por cada partido que conforma la aglomeración del Gran La Plata. Cada una de ellas se encuentra atravesada por cierta complejidad en el medio urbano, en áreas periféricas y vinculadas fuertemente con vías circulatorias

estructurantes, lo que probablemente facilite el análisis de las mismas en relación a las posibilidades de estos asentamientos para la integración urbana.

## LAS UNIDADES DE ANÁLISIS

### i. El procedimiento

Se recuerda –sintéticamente- que, a los efectos de realizar este análisis, se operó del siguiente modo:

**a.** reconocimiento inicial -en gabinete-, utilizando la data disponible (Google Earth, bases cartográficas, consultas a Organismos Oficiales, etc.); considerando: secuencia histórica (evolución de la ocupación), tipologías (asentamiento/ villa/ otro), cobertura de servicios públicos, proximidad a equipamientos de servicios comunitarios, factor de riesgo ambiental.

**b.** levantamiento de información en terreno. Se localizó un actor y se realizó la entrevista, contemplando: Características positivas y negativas del emplazamiento, tipo de constitución del barrio, intentos de desalojo, formas de tenencia del suelo y percepción del riesgo de desalojo, problemas y ventajas de la vida en el barrio, acceso a servicios y acción del Estado y el barrio; organización barrial.

### ii. Resultados Preliminares

#### A. UdeA “El Molino, el Zanjón, el Piria” (Ensenada)

Con base en la metodología utilizada, seleccionamos a priori en gabinete un recorte territorial, que, luego de una primera observación, reformulamos para poder analizar relaciones en la ciudad en términos de: la política habitacional, la ciudad informal, la ciudad antigua, o la construcción de la ciudad.

Podemos describir a la Unidad de Análisis “**El Molino, el Zanjón, el Piria**” como una de carácter heterogéneo del hábitat popular. Así, en términos del tipo de construcción del barrio, puede observarse que el proceso de constitución del mismo ha sido diferente a través del tiempo. En este sentido, distinguimos una parte del barrio construida por una política habitacional<sup>6</sup>, otra parte histórica de asentamiento popular y un asentamiento de reciente conformación.

En relación al emplazamiento, el barrio se desarrolla sobre los bordes de dos infraestructuras de movimientos: el Camino Costanero Almirante Brown (una avenida de alto tránsito, sobre la que circula el transporte público) y la traza de las vías del FFCC (hoy en desuso). Los elementos naturales con mayor presencia e influencia en el área son el Río de La Plata y el arroyo El Zanjón, que resultan de importancia debido a que generan inundaciones en épocas de crecida, pero constituyen un elemento del paisaje de alto valor (contrastos).

En los espacios centrales, vacantes (producto de la discontinuidad del FFCC), fueron recientemente construidos diferentes equipamientos sociales como un Jardín de Infantes Municipal, un espacio público con equipamiento de Plaza de Juegos, una Iglesia, un Centro asistencial Municipal y un Salón de Usos múltiples, entre otros.

En el espacio de hábitat más reciente, y en plena conformación, se puede reconocer que la realización de obras de cordón cuneta y pavimento aportaron mejoras notables en la situación urbana del barrio. Estas

---

<sup>6</sup> De la entrevista no surgió con precisión a qué operatoria respondió esta construcción.

obras contribuyen al orden y la limpieza, permiten la continuidad de calles y los lotes con viviendas precarias se localizan ordenados en la manzana que delimitan las calles.

Los servicios de infraestructura presentes son: agua, electricidad, iluminación pública, gas (en parte, sin alcanzar a la totalidad del barrio), drenajes pluviales y pavimento. El servicio de desagüe cloacal es deficitario, y sólo en parte del barrio se está construyendo la cloaca a través de una intervención del PRO.ME.BA (Programa Mejoramiento de Barrios)<sup>7</sup>.

No se identifica en la zona presencia ni localizaciones de organizaciones políticas o sociales diferentes a la que promueve el Poder Ejecutivo Municipal.

En este espacio de territorio pudimos identificar que existe una oferta de espacios para la población con problemas de acceso al suelo, aunque se trate de territorios ambientalmente frágiles.

Las entrevistas realizadas a habitantes del barrio y trabajadores en el mismo, permitió identificar algunas cuestiones:

- En tal sentido, la reciente apertura de una vía de circulación (calle 5) que se ha dado sobre el espacio vacante, ha brindado accesibilidad a nuevos sectores y promovió la ocupación de las áreas vacantes.
- La demanda de acceso a la propiedad de la tierra no es un reclamo de los vecinos, porque la política pública lo está resolviendo, a través de un proceso de regularización dominial del PROMEBA
- El acceso a los servicios lo resuelve el Estado, sin participación ni reclamo de los vecinos.
- El crecimiento de la ocupación del barrio desdibujó los límites de barrios con identidad (Barrio El Zanjón, Barrio Piria, Barrio El Molino), conformando una sola unidad territorial, más allá de los nombres que representan o que se asocian con la memoria barrial.
- En síntesis, las tendencias de crecimiento de la ocupación observadas en el barrio, es posible que continúen, atento a los dichos de los entrevistados, que perciben que desde la gestión municipal se consienten –de algún modo- dichos procesos de ocupación informal, e incluso contribuye a su cristalización toda vez que –manifiestan- el municipio aporta módulos de vivienda precarios para consolidar la ocupación.



Fig. 3. Unidades de Análisis ENSENADA  
Elaboración propia

<sup>7</sup> El "Programa Mejoramiento de Barrios" (PROMEBA) tiene como finalidad mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social e integración de los hogares argentinos de los segmentos más pobres de la población. Su propósito es mejorar de manera sustentable el hábitat de esta población que reside en villas y asentamientos irregulares (Secretaría de Vivienda y Hábitat, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda)



## B. UdeA "San José Obrero" (Berisso)

De la misma forma que el caso anterior, se seleccionó en gabinete un recorte territorial, que luego reformulamos en función del reconocimiento de campo.

La Unidad de Análisis "**San José Obrero**" se compone de diferentes sectores con distinto origen. Si bien los primeros asentamientos y villas comenzaron a radicarse en la zona desde hace más de 30 años por parte de migrantes del interior del país, actualmente puede verse poco del barrio original. En 2008, la construcción de un conjunto de viviendas a través del Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios<sup>8</sup> fue desplazando al barrio original a unas viviendas provisorias (casillas), realizadas con el fin de alojar temporalmente a la población que luego sería la destinataria de dicha política habitacional. En la actualidad, estas casillas persisten, conjuntamente con los nuevos asentamientos generados en torno al conjunto habitacional estatal.

El barrio se emplaza en un sector periférico de la ciudad de Berisso, vinculándose fuertemente con la Avenida Río de La Plata, o 66 (vía limitadora del área urbana), y en cercanía a la Avenida Montevideo (principal arteria de la ciudad de Berisso); contando con una buena conectividad y acceso al transporte público.

En el entorno del barrio también se encuentra el canal (o zanjón) de avenida 66, que acompaña a la colectora cloacal máxima de la región, y la planta de tratamiento cloacal; constituyendo un riesgo ambiental para la zona.

El entorno inmediato del barrio se corresponde con una variedad de equipamientos públicos como el Centro de Integración Comunitaria (CIC), donde funciona una Unidad Sanitaria (servicios de clínica médica, obstetricia, pediatría, odontología, etc.) y que provee asistencia en materia de trabajo y apoyo social. También hay una iglesia, un jardín, escuela primaria y secundaria, centro de jubilados, un gimnasio municipal y un instituto de estimulación temprana. No existen, en cambio, espacios verdes recreativos. Al interior del asentamiento se brinda el "Programa Copa de Leche", a cargo del movimiento Justicia y Libertad.

En relación a la organización social existe en el barrio una Mesa de Gestión que se reúne semana por medio, de la que participa el Delegado Municipal, mediante la cual se consiguen materiales de construcción y se gestionan obras comunes futuras. Otro grupo de vecinos, los mismos que gestionan la Copa de Leche, se reúnen semanalmente con ciertos concejales de la oposición.

El barrio carece de infraestructuras cloacal, pluvial, pavimento y veredas. El único sector que cuenta con todo ello es el correspondiente al conjunto de vivienda pública, cuyo terreno de emplazamiento se eleva a mayor altura respecto de los asentamientos, ocasionando recurrentes conflictos de inundación. Además, si bien hay recolección de residuos, se producen basurales producto del "cartoneo" y de algunos vecinos que ponen en situación de conflicto a los habitantes del barrio.

A decir de los entrevistados, los conflictos de índole social son de especial gravedad. De acuerdo a las breves entrevistas realizadas, los vecinos expresaron que existe entre los distintos sectores del barrio y su entorno una gran fragmentación socio espacial, así como serios problemas de drogadicción y violencia doméstica.

---

<sup>8</sup> El Subprograma Federal Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, busca disminuir el déficit habitacional y urbano a través de la gestión de proyectos de urbanización integral que pueden incluir la construcción de unidades de vivienda nueva, módulos de mejoramiento, dotación de infraestructura y saneamiento ambiental.

Respecto a la tenencia de la tierra los asentamientos espontáneos se localizan sobre terrenos usurpados de dominio público y privado. Las casillas construidas provisionalmente ocupan tierras pertenecientes a la Provincia y bajo el control de la escuela lindante que cedió provisoriamente los terrenos mientras se construía el conjunto habitacional. Actualmente, dicha escuela reclama los terrenos que se encuentran habitados por familias que quedaron fuera de la adjudicación pactada. En cuanto a las viviendas del Plan Federal, los adjudicatarios no han podido escriturar hasta el momento ya que el conjunto habitacional no se ha finalizado, cuentan por lo tanto solo con un certificado de entrega.

El barrio cuenta con diferentes tipos de viviendas, que reflejan las diferentes instancias de construcción que ha experimentado el mismo. Gran cantidad de población habita en casillas de madera que eran provisorias en sus orígenes y, por lo tanto, sus elementos constructivos son de muy baja calidad, con escasa aislación térmica y acústica, dimensiones mínimas y problemas de inundación. El Subprograma sólo culminó algunas de las viviendas, y gran cantidad quedaron sin finalizar, encontrándose hoy derruidas y sin la posibilidad de ser ocupadas. También puede observarse la existencia de otras viviendas precarias, pero que son producto de procesos de autoconstrucción.

Finalmente, en lo que respecta a fuentes de trabajo, la mayor parte de la población vive del rubro de la construcción. Existe, además, un programa laboral para mujeres con más de 3 hijos (destinado a 30 familias) que surgió luego de las inundaciones de 2013, con objetivos de formación en costura y plomería. También existen cooperativas de trabajo constituidas en el marco de programas oficiales, como son el programa "Argentina trabaja" y el programa "Ellas hacen"<sup>9</sup>.

De las entrevistas realizadas a referentes se destacan las siguientes cuestiones.

- Los vecinos manifiestan que en las escuelas del barrio el nivel educativo es muy bajo, razón por la cual en ocasiones envían a sus hijos a otros establecimientos;
- Si bien los vecinos se reúnen periódicamente con actores políticos del municipio, los vecinos manifiestan que no ha habido efectivo aporte de la gestión para la resolución de los problemas del barrio, excepto algunas donaciones de materiales de construcción para el mantenimiento de las viviendas.
- Luego de la finalización del conjunto de viviendas volvieron a ocuparse zonas que habían sido desalojadas mientras se construía el conjunto habitacional. Sus ocupantes siempre han vivido situaciones de rechazo para los "nuevos" o "no censados", que terminaron "usurpando" esos lugares. En parte estos nuevos asentamientos corresponden a los hijos de los habitantes censados en 2005 para la asignación de vivienda.
- Actualmente los habitantes de las casillas construidas provisionalmente se encuentran en una situación de incertidumbre, al no contar con ninguna precisión sobre si la operatoria habitacional se completará y se les adjudicarán las viviendas que les corresponden. A esto se agrega que la escuela aldeaña reclama los terrenos de las casillas que son de su propiedad y fueron cedidos provisoriamente mientras se construía el barrio.

---

<sup>9</sup>La iniciativa "Ellas Hacen" prioriza a aquellas mujeres en situación de mayor vulnerabilidad, como madres de familias numerosas, con hijos con discapacidad o víctimas de violencia. "Ellas Hacen" trabaja sobre los siguientes ejes: Acompaña a las mujeres para que puedan acceder a terminalidad educativa o cursos de alfabetización, en caso de que no sepan leer y escribir; Promueve su acceso a estudios terciarios y/o universitarios, si finalizaron la escuela; Les brinda oportunidades de formación en oficios, talleres de género, prevención de la violencia y salud sexual y reproductiva entre otras temáticas; Las integra en grupos asociativos autogestivos para que puedan aprender a desarrollar actividades productivas; Fomenta su participación en actividades que mejoran el hábitat y las redes comunitarias: salud, actividades culturales e infraestructura urbana.

- Las 47 viviendas sin finalizar del Subprograma fueron ocupadas durante un tiempo por personas que no estaban censadas e intentaron negociar con el gobierno acerca de quedarse y hacerse cargo de la finalización de las obras. Sin embargo, no hubo acuerdo y fueron desalojados por Infantería de Marina. Actualmente, los muros de estas viviendas son demolidos progresivamente y usados como escombros para rellenos o material de construcción de nuevas casillas.



Fig. 4. Unidades de Análisis San José Obrero BERRISO  
Elaboración propia.

### C. UdeA “Las Vías” (La Plata)

La tercer UdeA -correspondiente al partido de La Plata-, se ubica en la Delegación Municipal de San Carlos (al oeste del casco fundacional de la ciudad). Cuenta con una localización estructurada a lo largo de la traza del viejo corredor ferroviario del ex FFCC Provincial -entre las avenidas 520 y 526-, que hasta fines de los años 70’s, conectaba la estación Meridiano V en La Plata con Avellaneda. Hacia su extremo oeste, se encuentra atravesada por una arteria vial de circulación regional (RP 13 - Av. 520). Su proximidad a las avenidas 131 y 526, permiten un rápido acceso al casco de la ciudad.

Hacia el borde este de la villa, ésta cuenta con un ensanchamiento tomando dos macizos de algo menos de una hectárea cada uno, entre la av. 526 y calle 524, precisamente a ambos lados del Arroyo El Gato. Esta situación genera importantes afectaciones de índole ambiental, ya que además de sufrir periódicamente desbordes que ocasionan el ingreso de agua a las viviendas vecinas, el curso de agua y sus bordes suelen ser utilizados como depositarios de residuos y contenedor de desagües cloacales de quienes no cuentan con red, que son todos los habitantes de la villa. Se ubican además entorno al área, una papelera y una maderera que agravan la situación ambiental —a decir de los consultados- por volcamientos indebidos.

El entorno se caracteriza por ser un barrio tradicional con un importante grado de consolidación habitado por sectores poblacionales medios, a excepción de la delgada franja existente entre 518 y 520. La desactivación de los servicios ferroviarios, devino en una oportunidad de ocupación, que se concretó, generando una gradual consolidación; al comienzo sobre las propias vías (utilizadas para asentar las primeras viviendas precarias), y luego ocupando los bordes, dejando angostos pasillos circulatorios entre ellos. Los primeros habitantes fueron inmigrantes de países limítrofes (Paraguay, Perú y Bolivia). En gran parte son trabajadores de la construcción, aunque también hay un amplio número de pobladores desocupados.

Si bien el entorno del área cuenta con una apropiada oferta de servicios educacionales y sanitarios, estos se encuentran saturados, debiendo trasladarse a sitios fuera del área, debiendo desplazarse en transporte público o en bicicleta. Por lo demás, los escasos servicios básicos con que cuenta la villa se han obtenido "colgándose" a las redes públicas. El suelo disponible se negocia de modo absolutamente informal, no habiendo habido por parte del Estado instancias de negociación para su solución, ni tampoco operatorias de viviendas que puedan contenerlos. Por ello, quienes pueden, construyen con materiales resistentes en los lugares tomados.

Seguidamente se listan algunos comentarios extraídos de las entrevistas realizadas a referentes de la villa:

- Son muy pocos los chicos que terminan la escuela porque antes se incorporan al trabajo informal. En ocasión de las inundaciones del 2013 se donaron materiales, aunque no fueron utilizados por todos los habitantes.
- No cuentan con instancias organizadas para canalizar demandas y reclamos. Evitan el diálogo con autoridades u otros por temor al desalojo. No hay registros de antecedentes de proyectos públicos de vivienda ni de redes de infraestructura de servicios.
- Se pueden reconocer sectores diferenciados: particularmente desde 520 hasta 524 hay una zona de pasillos y casas unas junto a otras. Muy pocas tienen patio.
- Se suelen producir conflictos de orden social y familiar, en que el consumo y venta de drogas caseras es dominante y sobre lo cual no hay control. En ocasiones, la descarga de cartoneros genera conflictos entre vecinos.
- Las malas condiciones de las calles internas, generan dificultades para transitar dentro del barrio, especialmente cuando llueve o desborda el arroyo en que no pueden entrar ambulancias.
- Los servicios de transporte son escasos y hay que caminar hasta las paradas.



Fig. 4. Unidades de Análisis "Las Vías" LA PLATA  
Elaboración propia.

### III. Consideraciones finales

#### Características del emplazamiento:

En los tres casos observados, se ha constatado que las localizaciones se han dado en proximidades de importantes vías de circulación, lo cual les aporta una relativamente aceptable accesibilidad a servicios comunitarios y al transporte público.

También es coincidente la presencia próxima de cursos de agua (Ensenada y La Plata) o estar asentada sobre un bañado (como es el caso de gran parte del territorio del Partido de Berisso), lo cual implica recurrentes episodios de inundación. A esto hay que sumar los efectos contaminantes que –salvo en Ensenada- devienen en parte de la ausencia o insuficiencia de los servicios cloacales de red, o la cercanía a establecimientos industriales o de tratamiento de efluentes.

#### Tipo de constitución del barrio

Más allá de las singularidades que en cada caso adoptó el proceso de conformación de los barrios, se pudieron detectar algunas coincidencias y diferencias- De las primeras: la población que los habita en general procedían del interior del país, habiéndose sumado grupos migrantes de países limítrofes en los últimos 30 años; o el dominio del suelo –parcial o total del espacio ocupado-, que correspondió al Estado (espacios públicos en Berisso y corredores ferroviarios en La Plata y Ensenada).

Son –en cambio- diferentes estos procesos en la situación catastral y de dominio de origen: en que solo en Ensenada se constató preexistencia de subdivisión urbana tradicional. Por otra parte, mientras en Ensenada y Berisso se suscita una mixtura de situaciones, con localizaciones espontáneas (en diferentes momentos) y con intervenciones del Estado mediante la implementación de operatorias de vivienda; cosa que no ocurrió en La Plata. En este caso, se limita casi exclusivamente a asentamientos informales sobre los bordes del

corredor ferroviario, no habiéndose constatado –en este caso- participación del Estado en términos de resolver necesidades de suelo, vivienda y servicios. En La Plata y Berisso gran parte de la población habita en casillas hechas con elementos constructivos son de muy baja calidad, precarias y deterioradas y con riesgos; Ensenada encuentra una condición algo más favorable en la materia.

### **Desalojo.**

No se han recibido manifestaciones de intentos de desalojo en los asentamientos adoptados como Unidades de Análisis. Sin embargo, en el caso de La Plata hubo dificultades para la obtención de información con dos casos de excusación por temor a que ella “fuera utilizada a los efectos de un desalojo”. Es por la misma razón que procuran la resolución por sus propios medios de sus necesidades, soslayando la consulta o demanda a las autoridades municipales. Por otra parte, en Berisso existe incertidumbre entre los adjudicatarios de viviendas ante la falta de repuesta sobre el completamiento de la operatoria interrumpida hace ya un tiempo.

En relación a la situación dominial, mientras en un caso se gestiona vía PROMEBA la regularización (Ensenada), en otro se suceden situaciones diversas, vinculadas a gestiones pendientes en ejecución pública y escrituración de vivienda (Berisso) y en La Plata se negocia de modo informal el suelo disponible y ocupado.

### **Acceso a servicios**

El acceso a los servicios públicos de red, también permite visualizar situaciones diferenciales: mientras en Ensenada la cobertura es amplia y de ejecución casi constante (conforme surge la necesidad) excepto en las redes cloacales que es deficitaria, en Berisso –a excepción del sector de viviendas del Estado, se carece de todo tipo de servicios. Esta carencia es también característica del asentamiento analizado en el Partido de La Plata. El acceso al transporte público no es visualizado como problema, dado que señalan (en los tres casos) tener paradas de servicios locales, aunque no se hace mención a la espera de los mismos.

### **Estado y Organizaciones sociales**

En relación a la presencia del Estado o de ONGs colaborando para la resolución de las problemáticas del barrio, se ha notado en Ensenada que no hay Org. Sociales y que la ejecución de obras de cordón cuneta y pavimento, entre otras, sin participación ni reclamo de los vecinos. Incluso señalan que se consienten –de algún modo- los procesos de ocupación informal, contribuyendo a su cristalización. En Berisso en cambio, hay reuniones vecinales –por separado- entre diferentes grupos liderados por militantes políticos –Mesa de Gestión es uno de ellos-, donde escasamente se han obtenido donaciones de materiales. Se solicitan obras, pero no llegan. Similar situación se da en La Plata, aunque con resultados aún menores.

### **Acceso a equipamientos**

Tanto en el propio barrio, como en el entorno inmediato, los casos de Ensenada y Berisso cuentan con un aceptable grado de cobertura en materia de equipamientos comunitarios, algunos del entorno, pero también del propio barrio, con eje en un centro comunal. En la UdeA de La Plata, sus habitantes deben trasladarse a otro sector de la ciudad a efectos de obtener servicios educacionales, sanitarios, recreativos, etc.

Conflictos entre vecinos suelen sucederse. Tal el caso de la existencia de violencia y problemas entre jóvenes –principalmente- ante los efectos ambientales de ciertas acciones (desagües a zanja, deshechos

domiciliarios o de la actividad de cartoneo, etc.); o relacionados con la ocupación de viviendas de operatorias.

### **En síntesis**

La observación realizada permitió corroborar en gran medida afirmaciones iniciales en cuanto a las condiciones de localización, calidad ambiental del entorno, grados de accesibilidad a los servicios urbanos. Asimismo, se constataron similitudes y diferencias entre las tres unidades consideradas, tanto en términos de las condiciones antes apuntadas, como en cuanto a la consideración por parte de la gestión pública en los municipios de pertenencia.

En la continuidad del proceso en marcha, se aguarda completar la evaluación de las mencionadas Unidades de Análisis y confrontar sus resultados con los alcanzados en la instancia inicial.