

# Origen, extensión, intervención estatal en barrios populares. Aportes para la construcción de escenarios estratégicos

## *Autores:*

- Agustín Alessio agustinalessio99@gmail.com IIPAC- CONICET-UNLP
- Daniela Cortizo cortizodaniela@gmail.com IIPAC- CONICET-UNLP
- Jélica Esparza jesicaesparza@hotmail.com IIPAC- CONICET-UNLP
- Graciela Viegas gachiviegas@yahoo.com.ar IIPAC- CONICET-UNLP

## **Introducción**

Según datos provisionales del censo realizado en el año 2022, la República Argentina cuenta con una población de 46.044.703 habitantes en todo el territorio, lo que la posiciona entre los 35 países más poblados del mundo. Sin embargo, la distribución urbana en este país presenta un gran desequilibrio entre sus diferentes áreas urbanizadas: el 30% de la población (13,9 millones de habitantes), vive en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

El acceso equitativo a la tierra, vivienda, servicios y otros componentes urbanos relacionados al hábitat digno, han sido esquivos para diversos sectores de la sociedad argentina. Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que realiza el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC), el 60,6% de los hogares son propietarios de su vivienda y terreno, el 19,7% es inquilino, el 10,3% es ocupante, el 7,7% es propietario sólo de su vivienda y el 1,8% responde a otras lógicas de ocupación millones de habitantes), vive en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Esta situación es parte de una problemática histórica en este país, causada principalmente por la ineficiencia en la gestión estatal. Ante la creciente demanda habitacional, en el año 2018, el Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina sancionaron la Ley 27.453, que establece el régimen de regulación dominial para la integración socio urbana de los sectores populares. A partir de ello, se realizó el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP)<sup>1</sup> llevado a cabo por la Jefatura de Gabinete de Ministros y distintas organizaciones sociales. En su última actualización del año 2022, la misma expresa la existencia de 5.687 barrios populares a nivel nacional<sup>2</sup>. En la Provincia de Buenos Aires, de los cuales 1012 se encuentran en los municipios que conforman el Gran Buenos Aires registran 1933 barrios populares<sup>2</sup>, constituyendo la región con mayor cantidad de barrios populares. Entre ellos, se encuentra el Partido de La Plata, con 162 barrios se constituye como uno de los distritos que presenta mayores dificultades a nivel nacional para abordar las problemáticas mencionadas. En este marco, el objetivo del presente trabajo es analizar el origen de los procesos que dan origen a los barrios populares en el Partido de La Plata y las lógicas de intervención por parte del Estado en los mismos, tendiente a construir herramientas para el estudio y análisis de escenarios tendenciales y estratégicos. Para ello, en primera instancia se construye un escenario de la situación actual (de base, al año 2020), que permite comprender el origen de los barrios populares en el Partido y las lógicas de intervención estatal en dichos procesos. En segunda instancia, se construye un escenario tendencial (año 2040), que representa las dinámicas de crecimiento de los barrios populares sin cambios en las lógicas de intervención por parte del Estado. Finalmente, se propone el escenario estratégico (año 2040), en donde se plantea la imagen de un futuro deseable y posible, en función de un conjunto dado de objetivos a alcanzar, a partir de una serie de cambios

---

<sup>1</sup> Disponible en <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>, consultado el 17-5-2022  
Extraído el 18-7-2022 de <https://chequeado.com/el-explicador/mas-de-5-millones-de-personas-viven-enbarriospopulares/>,

<sup>2</sup> Referido a la actualización del RENABAP 2018

en los modos de intervención estatal, con el fin de visualizar una mejora en las condiciones de acceso al suelo urbano por parte de los sectores populares.<sup>3</sup>

La construcción de escenarios pretende orientar diferentes mecanismos de intervención estatal en procesos de integración socio urbana de barrios populares en base a un plan integral de desarrollo urbano a partir de la premisa de la "Producción Social del Hábitat" (San Juan, 2017), en pos de contribuir a la formulación/implementación eficiente de políticas públicas en los barrios populares. Se busca formular estrategias/planes integrales en articulación interinstitucional, con los actores y organizaciones sociales para orientar mejor los recursos disponibles y los esfuerzos humanos.

### **Marco teórico**

En las últimas décadas ha sido posible registrar procesos de expansión urbana dispersos en la región latinoamericana, caracterizados por la extensión de los límites de las ciudades. A su vez, el funcionamiento especulativo del mercado inmobiliario, las profundas desigualdades socio-espaciales y las grandes dificultades de acceso al suelo en la región, produjeron una tendencia al progresivo aumento de los barrios populares, donde residen habitantes en condiciones de vulnerabilidad.

En Argentina, estos asentamientos son el producto de prácticas de ocupación del suelo cuyos orígenes se remontan a la década de 1980, tras el Golpe de Estado del año 1976 (Del Cueto, Luzzi, 2008). Asimismo, a partir de este periodo se dieron procesos de mercantilización respecto al acceso al suelo urbano. Durante las siguientes décadas, incluso hasta la actualidad, las posibilidades de acceso a condiciones dignas de habitabilidad para los diversos sectores sociales, se han visto sistemáticamente dificultadas por la lógica rentística, especulativa e inmobiliaria (Giaretto, 2013).

Los sectores populares utilizan diversas estrategias en pos de su necesidad de acceso a un hábitat digno, que pueden enmarcarse en la noción de Producción Social del Hábitat (PSH). Este concepto, tiene la particularidad de ser complejo, por la cantidad de variables que lo componen, y dinámico, por sus constantes transformaciones (Rodríguez et al, 2007). Pirez (2016) plantea el concepto de urbanización inversa, con el que pretende explicar ciertas lógicas de los procesos de PSH. Según este autor, en dichos procesos, puede encontrarse una serie de eventos, no necesariamente lineales, donde la población da origen al futuro barrio a partir de tomar una porción de tierra. En etapas posteriores, el barrio atraviesa un proceso de extensión signado por el autoconstrucción de viviendas. Finalmente, la población se introduce en los aspectos jurídicos que les permitan regularizar su situación dominial lo que permitiría evitar desplazamiento del sitio por medio de desalojos.

Una característica de los procesos de "urbanización inversa", tiene que ver con los conflictos por la tierra. Como se mencionó anteriormente, el acceso a la tierra urbana a través del mercado formal se dificulta para una gran parte de la población, que accede a ella a través del mercado informal, a partir de procesos de toma de tierras vacantes<sup>4</sup>. Estos procesos involucran la disputa entre quienes exigen que se proteja la propiedad privada y quienes reclaman por su derecho de acceder a condiciones dignas de habitabilidad. Bajo estas condiciones, estos sectores sociales quedan involucrados en lo que se denomina informalidad urbana.<sup>5</sup> Smolka y Mullahy (2010) definen la informalidad como fenómeno multidimensional que involucra problemas relacionados con la propiedad del suelo urbano, las normas y regulaciones vigentes, el número y calidad de los servicios provistos, la calidad ambiental del área en que tiene lugar el asentamiento y el

---

<sup>3</sup> Se toma el año 2020 como "año base" ya que los datos más actualizados de las variables utilizadas (toma de tierras y tierras vacantes en la ciudad de La Plata) pertenecen a ese año.

<sup>4</sup> En adelante se referirá a estos procesos como "tomas de tierras"

<sup>5</sup> Las tierras vacantes pueden definirse como aquellas que permanecen no utilizadas (sin uso) o sub utilizadas, con límites precisos, que pueden encontrarse desocupadas (vacías) o con alguna edificación abandonada, pudiendo ser de propiedad privada o fiscal (Clichevsky, 2007; Cortizo, 2020). Es posible diferenciar 3 tipos de tierras vacantes: según su localización: (i) las tierras vacantes estratégicas, ubicadas dentro de los límites urbanos o del área urbanizable, en las áreas consolidadas; (ii) las tierras vacantes periféricas, localizadas también al interior del área urbanizable, pero en áreas de borde urbano; y (iii) las tierras vacantes adyacentes a las áreas urbanizables, localizadas en áreas rurales cercanas a ciudades (Cortizo, Frediani, 2021).

proceso de ocupación en sí mismo. Es originada por dificultades socioeconómicas, desempleo, exclusión de grupos marginados, y su localización, promovida por intereses de emergencia, se produce en tierras vacantes de dominio estatal o privado (San Juan et al, 2022).

La existencia de tierra vacante puede visualizarse desde dos miradas: por un lado, como espacios susceptibles a la ocupación a través de la toma de tierras. Y al mismo tiempo, como espacios de oportunidad para redireccionar los actuales procesos de origen y extensión de asentamientos populares. La existencia de estos espacios evidencia el gran contraste entre la considerable cantidad de tierra disponible, dotada de infraestructura, servicios y equipamientos (tierras vacantes estratégicas), y la gran demanda de suelo y vivienda (Cortizo, 2020).

La falta de regulación urbana, principalmente por cuestiones ligadas al precio del suelo y la escasa utilización de instrumentos de gestión, no promueve ni asegura un acceso justo al hábitat, el cual persigue garantizar a toda la población el acceso al suelo, a la vivienda, a los equipamientos sociales, infraestructuras y servicios de la ciudad.

En este sentido, existe una gran cantidad de instrumentos legales que abogan por garantizar el derecho a la tierra, vivienda y servicios, siendo uno de los más elocuentes el artículo 14 bis de la Constitución Nacional (1994), donde se especifica que es responsabilidad del Estado garantizar las condiciones para que toda la población acceda a una vivienda digna. En el artículo 36, inciso 7 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1994), se garantiza el derecho a la vivienda en el marco de la protección integral de la familia. 'En la última década, se han generado otros instrumentos legales que abogan por el abordaje de los problemas asociados al hábitat en la Argentina, como es la ley Nacional 27.453 sancionada en 2018, que establece el régimen de regulación dominial para la integración socio urbana de los barrios populares, estableciendo diversos objetivos que persiguen garantizar el acceso a condiciones dignas de habitabilidad. En la Provincia de Buenos Aires, en el año 2013, se promulgó la ley 14.449<sup>7</sup> de acceso justo al hábitat, en la cual se establecen marcos normativos para la promoción del derecho a la vivienda y un hábitat digno y<sup>8</sup> sustentable.

En este sentido, en 2017, el Poder Ejecutivo nacional emitió el Decreto 358/17 con el objetivo principal de avanzar hacia la integración urbana de los barrios populares, entendiéndose como la condición necesaria para superar la segregación e inclusión de las personas, garantizando sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales consagrados en la Constitución Nacional. El Decreto creó el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (ReNaBaP) existentes a diciembre de 2016, incorporándose dentro de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), y cuya finalidad principal es la de registrar los bienes inmuebles donde se asientan los barrios populares, las construcciones existentes en dichos barrios y los datos de las personas que las habitan, a efectos de desarrollar políticas públicas habitacionales inclusivas.

Bajo este marco normativo y con relación a los procesos de PSH, el Estado cumple un rol esencial. En particular, la intervención estatal en el origen de los barrios populares puede estar en relación a la acción o la omisión. Dentro de la primera pueden encontrarse acciones correctivas, que refieren a la aplicación de programas de regulación dominial y urbana, y acciones preventivas, que se relacionan a la planificación urbana de corto y mediano plazo (Frediani, 2010).

En diálogo con la clasificación mencionada, Di Croce Garay y Doucet (2019) identifican dentro de las lógicas correctivas, cuatro estrategias de intervención por parte del Estado en estos procesos: el desalojo forzado (caracterizado por el uso de la fuerza ya fuera en forma directa o intimidatoria), la regularización dominial (a partir de la toma se da inicio a un proceso de regulación), la relocalización (referido a los casos donde las familias que originalmente tomaron las tierras, son reubicadas en otros predios) y las intervenciones indefinidas o casos dudosos (donde a pesar de conocerse la existencia de un proceso de tomas de tierras,

---

<sup>6</sup> Ley disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

<sup>7</sup> Ley disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27453-315739>

<sup>8</sup> Ley disponible en: [https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/includes/ley\\_completa.php?vnrole=14449](https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/includes/ley_completa.php?vnrole=14449)

no se logra definir el accionar del Estado). La omisión se refiere a los casos donde el Estado no interviene en el proceso.

El constante incremento de familias que residen en barrios populares en Argentina pone de manifiesto la importancia del rol de un Estado que intervenga en forma activa en torno a las problemáticas de acceso al hábitat que afectan a amplios sectores de la población. En este sentido, la implementación y aplicación de instrumentos de gestión de suelo requieren de la necesidad de pensar el hábitat desde una concepción multidimensional.

Finalmente, es necesario definir que este trabajo se basa en aquellos preceptos de definición de los barrios populares, reconociendo en este concepto la necesidad de integración socio urbana y el acceso justo al hábitat. A partir de este marco conceptual se abordará la propuesta metodológica para el desarrollo de los escenarios mencionados en la introducción.

## **Metodología**

En este trabajo se analiza el origen de los procesos que dan lugar a los barrios populares en el Partido de La Plata y las lógicas de intervención por parte del Estado. A partir de esto se busca caracterizar el escenario de la situación actual (de base) para construir herramientas exploratorias y de anticipación (Pujadas, Font, 1998) y proponer escenarios tendenciales y estratégicos.

Las posibilidades que brinda la identificación y el análisis de diferentes escenarios alternativos están relacionadas con la determinación de áreas territoriales / grupos sociales / situaciones “críticas” a atender y/o resolver. Los escenarios permiten generar información necesaria relevante, significativa y sensible para encarar la realización de un plan general de mejoramiento (Karol et al, 2018).

En este sentido, las respuestas deberían aludir a los diferentes conflictos y potencialidades detectados en cada una de las variables analizadas, pudiéndose clasificar de la siguiente manera: 1: Situación/escenario de base, actual y estructural (diagnóstico actual de la situación, donde se deberían enmarcar propuestas inmediatas para el mejoramiento, la mitigación y la prevención); 2. Situación/escenario tendencial (estado futuro de la situación estructural de vulnerabilidad sin el accionar de medidas de prevención: el objetivo es evitar el incremento de la amenaza) y; 3. Situación/escenario estratégico (estado futuro de la situación estructural de vulnerabilidad con el accionar de medidas de prevención: el objetivo es mejorar la situación de amenaza). A partir de lo expuesto, se desarrollan los 3 (tres) escenarios planteados.

Para la construcción de los diferentes escenarios, se optó por trabajar con tendencias lineales. Se entiende a este método de previsión como el más adecuado para abordar la temática, dado que al analizar los datos previos, es posible identificar lógicas lineales, permitiéndonos descartar otros tipos de tendencias como las logarítmicas, polinomiales, exponenciales, entre otras (Chevez, Martini, Díscoli; 2021).

### *1. Escenario de base*

El escenario de la situación actual se construye a partir de los siguientes interrogantes: ¿Cuál es la situación actual de los asentamientos populares platenses?; ¿Cuáles son las variables que dieron origen a dichas condiciones?, a partir de lo cual se analiza:

1. Cantidad de asentamientos populares.
2. Constante en relación a tierras vacantes urbanizables en el sector en el año 2020
3. Los procesos de tomas de tierras en el sector en el periodo 2000-2020
4. Las lógicas de intervención del Estado en procesos de toma de tierra en el periodo 2000-2020

### *2. Escenario tendencial*

Se plantea la necesidad de abordar la situación tendencial de la ocupación y origen de los barrios populares. Los escenarios tendenciales describen a partir de una situación presente y de las tendencias que en ella prevalecen, una sucesión de acontecimientos que conducen a un futuro posible. En el presente trabajo se propone construir tanto el escenario tendencial como el estratégico al año 2040, dado que es la proyección en la que están trabajando otros grupos de investigación del instituto al cual pertenece el

equipo responsable del presente trabajo<sup>9</sup> y se considera que sería un importante trabajo complementario. De acuerdo al análisis del escenario de base (2000-2020) se propone estudiar la tendencia o el desarrollo de un escenario estratégico en el mismo lapso temporal de veinte años (2020-2040), en concordancia además con los estudios de escenarios que se desarrollan paralelamente en otros proyectos de los integrantes del grupo de investigación.

Por lo tanto, el análisis del escenario tendencial se construye a partir de los siguientes interrogantes ¿Cómo continuarán las tendencias en los próximos 20 años? ¿Cuáles son las variables que darían origen a estas condiciones? Para la construcción del escenario tendencial, se analiza:

1. Crecimiento (origen y extensión) de asentamientos populares.
2. Constante en relación a tierras vacantes urbanizables en el sector en el año 2020
3. Tendencia lineal de procesos de tomas de tierras.
4. Tendencia lineal intervención del estado en estos procesos.

### *3. Escenario estratégico*

En los escenarios estratégicos se plantea la imagen de un futuro deseable y posible. Para su construcción, se parte de la premisa de que el crecimiento de los barrios populares va a seguir en aumento, conociendo a partir de estudios previos (Di Croce, Alessio, 2018) que los mismos surgen a partir de las tomas de tierra, para lo cual es necesario contar con la intervención estatal para no continuar en la tendencia actual. En este sentido, se toma la categorización propuesta por Di Croce Garay y Doucet (2019) que desarrollamos en el marco teórico, en la que identificaron cinco lógicas de intervención por parte del Estado en tomas de tierras: 1-La omisión; 2- El desalojo; 3- La regularización del dominio; 4) La relocalización de la población; 5) Intervenciones indefinidas; que puede servir como punto de partida para este estudio.

Para la obtención de diferentes escenarios estratégicos alternativos, en primera instancia, se propone la reducción progresiva en cuanto al origen de los mismos, primero en un 30% y luego en un 45%, teniendo en cuenta la intervención estatal. Las hectáreas iniciales correspondientes al valor restado se sumarán a las lógicas de intervención por medio de regularización dominial y relocalización, ya que resultan abordajes que a priori responden en forma concreta a la problemática habitacional de las familias participantes en tomas de tierras.

El análisis del escenario estratégico se construye a partir de los interrogantes ¿Cuáles serían los objetivos deseados y posibles de alcanzar en los próximos 20 años? ¿Cuáles son las variables clave para arribar a estas condiciones? Para la construcción del escenario estratégico, se analiza:

1. Constante en relación a tierras vacantes urbanizables en el sector en el año 2020
2. Tendencia lineal en relación a la reducción de desalojos y omisión como forma de intervención estatal en procesos de tomas de tierra.
3. Tendencia lineal en relación a fomentos de procesos de regulación dominial y relocalización como forma de intervención estatal en procesos de toma de tierras.

En síntesis, esta metodología se orienta hacia la presentación de escenarios, reducidos en cuanto a su número y contruidos como representaciones coherentes de futuros posibles, integrando así el análisis de tendencias y situaciones deseables (Frediani, 2013).

## **Resultados**

### *Situación actual / Escenario de base. Año 2020*

El Partido de La Plata se ubica a 56 km al sureste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), y es uno de los 40 municipios que integran el Área Metropolitana de Buenos Aires <sup>10</sup>(AMBA). La ciudad de La

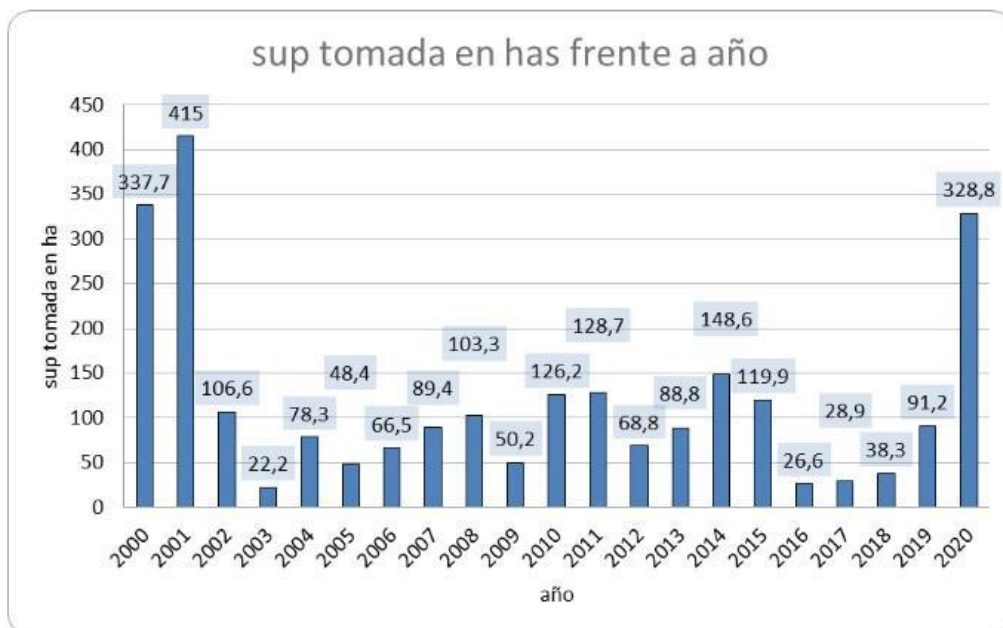
<sup>9</sup> Referido al Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido (IIPAC), donde otros investigadores han desarrollado escenarios tendenciales en torno a cuestiones urbano energéticas, (Chevez, Martini, Discoli; 2021).

<sup>10</sup> Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/dami/centro/amba>

Plata, capital de la Provincia de Buenos Aires y cabecera del Partido homónimo, fue planificada en su origen, basándose en un esquema en el que “lo urbano” se enmarca en el casco fundacional -formado por una cuadrícula de avenidas y calles-, diferenciándose de las zonas destinadas a actividades agropecuarias intensivas y/o extensivas, a partir de una circunvalación. Con el paso de los años, la ciudad creció más allá de estos límites, conformando las periferias urbanas a partir de ejes viales que las estructuran. Según datos del RENABAP (2022), La Plata es uno de los municipios del país con mayor cantidad de asentamientos populares, con 162, en donde aproximadamente 33.382 familias

habitan en tierras que han sido inicialmente tomadas, y que muchas veces se encuentran localizadas sobre áreas con fragilidad ambiental (riesgo hídrico, basurales, contaminación terrestre y acuífera, entre otros), sin cobertura de servicios básicos y sin poseer la tenencia formal del suelo.

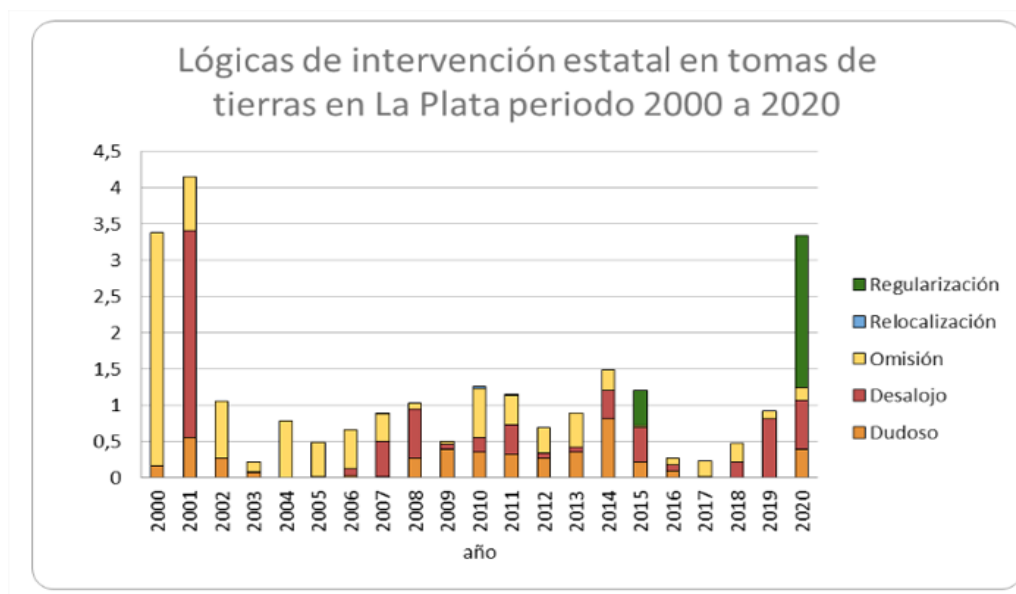
Los barrios populares del Partido de La Plata ocupan una superficie aproximada de 1.596 hectáreas y se localizan en las periferias de la ciudad, por fuera del casco urbano fundacional, pero cercanas a éste, principalmente en las localidades del sudeste y sudoeste del Partido, donde se observa el mayor déficit habitacional y la mayor proliferación de tomas de tierras en las últimas dos décadas. Estos procesos de toma de tierras son llevados adelante por sectores de la población con escasos recursos económicos, con dificultades para acceder a la tierra y a la vivienda por las vías formales del mercado (Rodríguez Tarducci, 2020) Por otro lado, para conocer la dinámica de ocupación de los últimos años, es necesario comentar que, en la ciudad de La Plata, entre los años 2000 y 2020 se produjeron tomas de tierra con distintos desenlaces (Gráfico 1). En este período, se presentan cuatro “saltos”: i. año 2001, donde fueron tomadas 415 hectáreas; ii. año 2008, donde fueron tomadas 103 hectáreas; iii. año 2015, donde fueron tomadas 119 hectáreas y; iv. año 2020 donde fueron tomadas 328 hectáreas. En el periodo 2000 a 2020, fueron tomadas un total de 2.512 hectáreas, en su mayoría ubicadas sobre terrenos vacantes como camino de sirga, bañados y por tanto zonas inundables, algunas presentan considerable distancia a vías de circulación principales, y se ubican sobre tierras con bajo nivel de cobertura de servicios (Di Croce, Alessio, 2018). Cabe mencionar que en La Plata tuvo lugar en el año 2020 una de las tomas de tierra más grande del país, localizada en la localidad de Los Hornos, al sureste de la ciudad. La denominada “megatoma de Los Hornos” se localiza en un predio de dominio fiscal nacional de 160 hectáreas, localizado en las cercanías al casco urbano y en donde residen en la actualidad más de 2500 familias en condiciones extremas de precariedad y vulnerabilidad.



**Gráfico 1.** Superficie anual de tomas de tierras en el Partido de La Plata, años 2000 al 2020 (Hectáreas).

**Fuente:** Elaboración propia

En relación a las lógicas de intervención por parte del Estado en los procesos de toma de tierras, es posible marcar que en el periodo 2000 a 2020, en el 30,2% de los casos se optó por el desalojo, correspondiendo a 757,3 hectáreas, en un 40,9% se optó por la omisión, correspondiendo a 1026,1 hectáreas, en un 10,3% se optó por llevar adelante un proceso de regularización dominial, correspondiendo a 257,7 hectáreas, en un 0,3% se optó por relocalizar a las familias de las tomas, correspondiendo a 7,1 hectáreas y finalmente, en un 18,3%, los desenlaces son difíciles de identificar por lo que se catalogan como dudosos, correspondiendo a un total de 458,1 hectáreas (ver Gráfico 2).



**Gráfico 2.** Intervención estatal en tomas de tierras en el Partido de La Plata, años 2000 al 2020.

**Fuente:** Elaboración propia

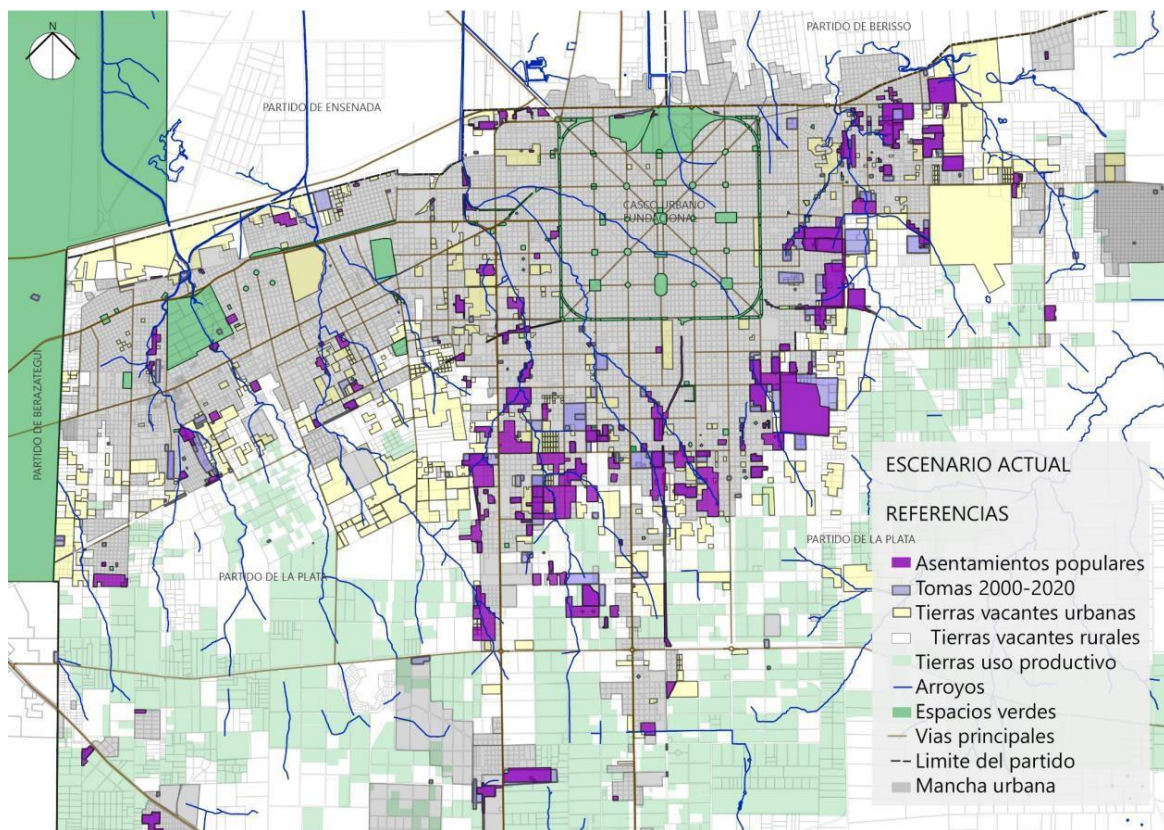
### Construcción del escenario base

En el Partido de La Plata existe una considerable cantidad de tierra vacante susceptible de ser ocupada o urbanizada, es decir, áreas vacantes que, según normativas de usos de suelo municipal, son consideradas plausibles de ser urbanizadas (Cortizo, 2020) -564 tierras vacantes urbanizables, 4194 hectáreas-; como así también tierras vacantes rurales adyacentes al área urbana. Gran cantidad de este suelo se encuentra contiguo a asentamientos populares, y en muchos casos ya han experimentado intentos de toma con posteriores desalojos. Por lo que puede presumirse que podrían ocuparse para la extensión de estos barrios en el corto o mediano plazo (Ver Figura 1). El 20% de dichas tierras (141 tierras, con una superficie de 545 hectáreas) se consideran estratégicas, ya que reúnen características comunes en relación a una buena cobertura de servicios básicos y buena accesibilidad.



**Gráfico 3.** Hectáreas urbanizables del partido vs hectáreas tomadas 2000-2023 (Escenario base).  
**Fuente:** Elaboración propia

De este modo, cada año se incrementa la cantidad de nuevos asentamientos populares que surgen, muchas veces, como anexos de otros más antiguos que se encuentran en expansión y desbordan debido a la gran cantidad de población ocupando este suelo vacante. A la vez que se originan nuevos asentamientos, se consolidan los ya existentes (incrementando su densidad poblacional y su tejido a partir del aumento de cantidad de viviendas). En muchos casos, las viviendas construidas utilizan materiales más resistentes y definitivos, así como el agregado de niveles en altura (Rodríguez Tarducci, 2020).



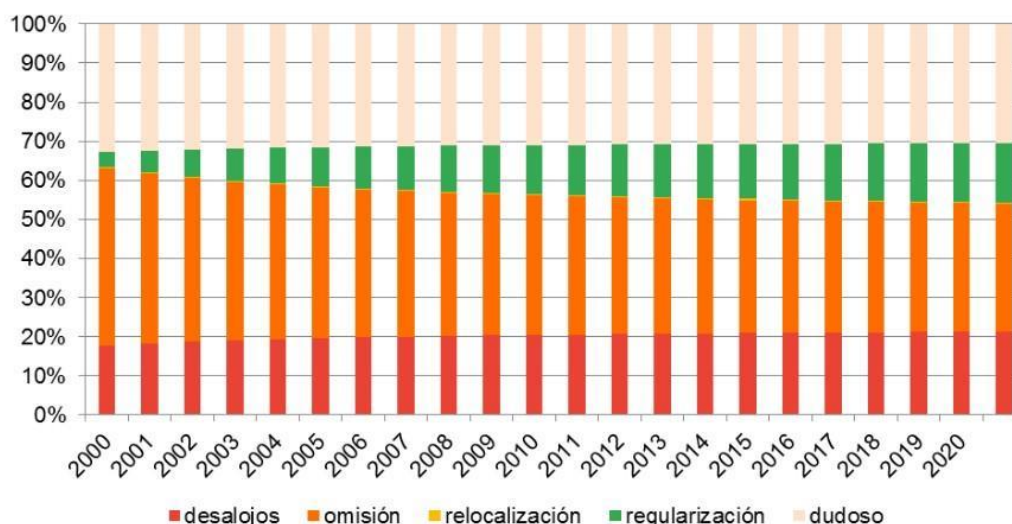
**Figura 1.** Escenario base, año 2020.  
**Fuente:** elaboración propia.

A partir de la información recabada se construyó un análisis que representa el escenario base en torno a la situación de los procesos de tomas de tierras en el Partido de La Plata en la actualidad. Según esta estimación, 3.545 hectáreas han sido tomadas con diversos desenlaces: i. desalojo: 785,3 hectáreas; ii.

omisión: 1197,2 hectáreas; iii. relocalización: 13,3 hectáreas y; iv. regularización dominal: 566,2 hectáreas. Se consideran desenlaces dudosos correspondientes a 1123,7 hectáreas. En comparación, las tomas de tierras en este periodo representan un 84,5% de las 4193,6 hectáreas vacantes y urbanizables en el Partido. (Ver Cuadro 1 y Gráfico 4).

año	tomas (has)	desalojos (has)	omisión (has)	relocalización (has)	regularización (has)	dudoso (has)	has urbanizables (has)
2020	3160,2	704,3	1095,7	11,9	497,2	1016,5	4193,6

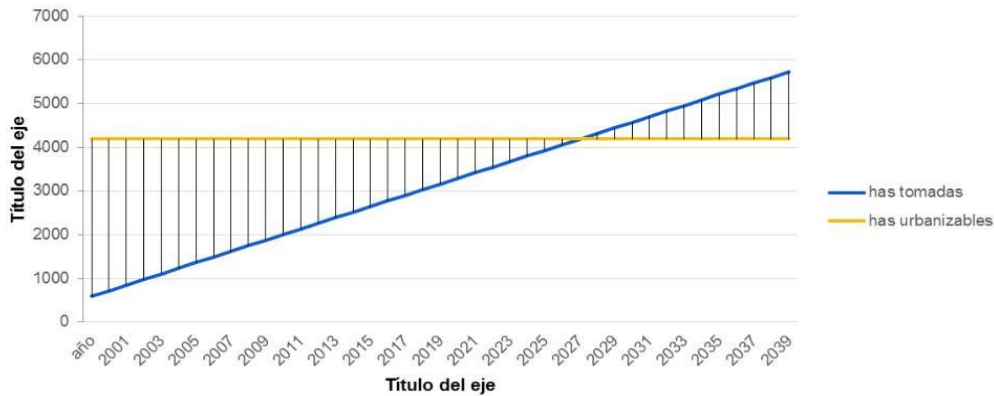
**Cuadro 1.** Intervención estatal en tomas de tierras en el Partido de La Plata, por hectáreas en los años 2000 al 2020.  
**Fuente:** Elaboración propia.



**Gráfico 4.** Lógicas de intervención estatal en tomas de tierras por hectáreas en el partido de La Plata en el periodo 2000-2023. **Fuente:** Elaboración propia

#### *Escenario tendencial. Año 2040.*

A partir del escenario base, del reconocimiento de los procesos que originan los barrios populares y de las variables que intervienen (tomas de tierra, disponibilidad de tierra vacante), es posible construir un escenario tendencial que permitirá visualizar un futuro probable si estas tendencias no se modifican. Para ello, se construyó un análisis de tendencia lineal que representa el escenario tendencial de tomas de tierras en el Partido de La Plata en la actualidad. Según esta estimación, 5.727 hectáreas serán tomadas al año 2040. En comparación, las tomas de tierras en este periodo representan un 136,5% de las 4.193,6 hectáreas vacantes y urbanizables en el Partido. Como puede observarse en el gráfico 5, a partir del año 2027, la cantidad de tierras tomadas, superará a las tierras vacantes en condiciones de ser urbanizadas. (Ver Gráfico 5)



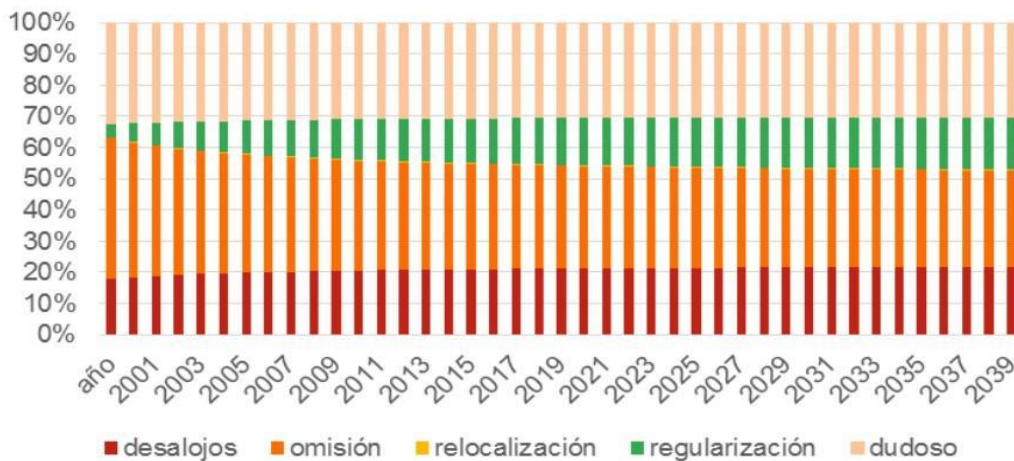
**Gráfico 5.** Hectáreas urbanizables del partido vs hectáreas tomadas 2000-2040 (Escenario tendencial).

**Fuente:** Elaboración propia

Los datos arrojan que se optaría por el desalojo en lo que corresponde a 1.244,7 hectáreas, por la omisión en lo que corresponde a 1.772,6 hectáreas, por la relocalización en lo que corresponde a 21,75 hectáreas, por la regularización dominial en lo que corresponde a 957 hectáreas y se consideran desenlaces dudosos los correspondientes a 1.731,4 hectáreas. (Ver Cuadro 2 y Gráfico 6)

año	tomas (has)	desalojos (has)	omisión (has)	relocalización (has)	regularización (has)	dudoso (has)	has urbanizables (has)
2040	5727,6	1244,8	1772,7	21,8	957	1731,4	4193,6

**Cuadro 2.** Intervención estatal en tomas de tierras en el Partido de La Plata, por hectáreas en los años 2000 al 2040 (Escenario tendencial). **Fuente:** Elaboración propia



**Gráfico 6.** Lógicas de intervención estatal en tomas de tierras por hectáreas en el partido de La Plata en el periodo 2000-2040 (Escenario tendencial). **Fuente:** Elaboración propia

De este modo, si las actuales tendencias se mantienen, los asentamientos populares aumentarían en tamaño y cantidad, pasando de 162 en el año 2020 a 280 en 2024, focalizándose mayoritariamente en los ejes suroeste y sureste del Partido, contiguos o próximos a barrios populares ya existentes y sobre áreas vacantes con fragilidad ambiental y/o en áreas con conflictos de usos de suelo, a partir de procesos de toma. La tendencia indica un aumento en la cantidad de tomas de tierra (682 tomas, 5727,6 hectáreas) y por consiguiente una disminución de cantidad de tierras vacantes (446 tierras vacantes urbanizables, 3349,8 hectáreas).

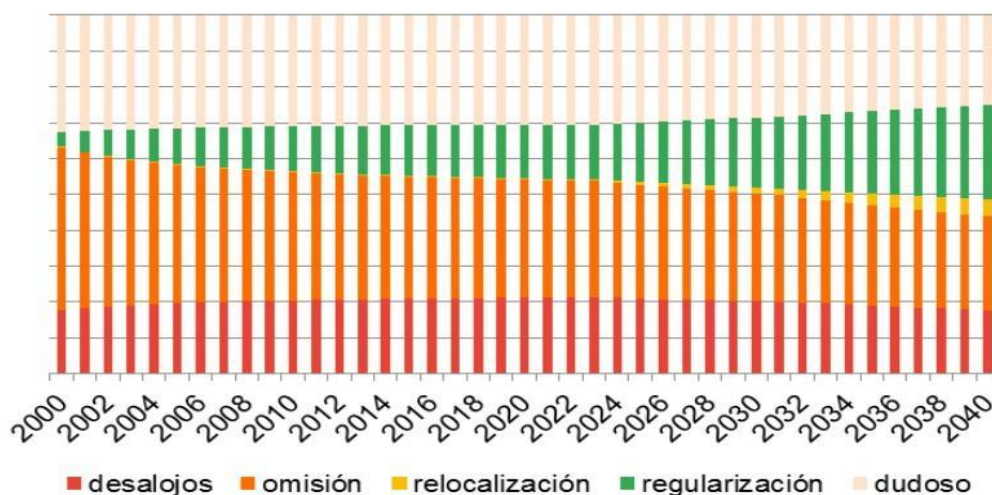
*Escenario estratégico. Año 2040.*

Finalmente, en tercera instancia se construyó un análisis de tendencia lineal que representa el escenario estratégico de tomas de tierras en el Partido de La Plata al año 2040. Es importante enfatizar, que para el análisis de este escenario se considera el mismo valor de hectáreas tomadas que en el escenario tendencial, proponiendo cambios en las lógicas de intervención por parte del Estado.

Se entiende necesario plantear estrategias graduales para la transformación de políticas, por lo que en una primera instancia que va desde el año 2024 al año 2032, se propone la reducción de políticas de desalojos u omisión en un 30%, en una segunda instancia, esta reducción pasa a ser en un 45%, aplicándose al periodo que va de los años 2033 a 2040. Según esta estimación, se optaría por el desalojo en lo que corresponde a 997,3 hectáreas, por la omisión en lo que corresponde a 1462,7 hectáreas, por la relocalización en lo que corresponde a 266,3 hectáreas, por la regularización dominial en lo que corresponde a 1477,1 hectáreas y se consideran desenlaces dudosos los correspondientes a 1404,1 hectáreas.

año	tomas (has)	desalojos (has)	omisión (has)	relocalización (has)	regularización (has)	dudoso (has)	has urbanizables (has)
2040	5727,6	997,3	1462,7	266,3	1477,1	1404,1	4193,6

**Cuadro 3.** Intervención estatal en tomas de tierras en el Partido de La Plata, por hectáreas en los años 2000 al 2040 (Escenario estratégico). **Fuente:** Elaboración propia.

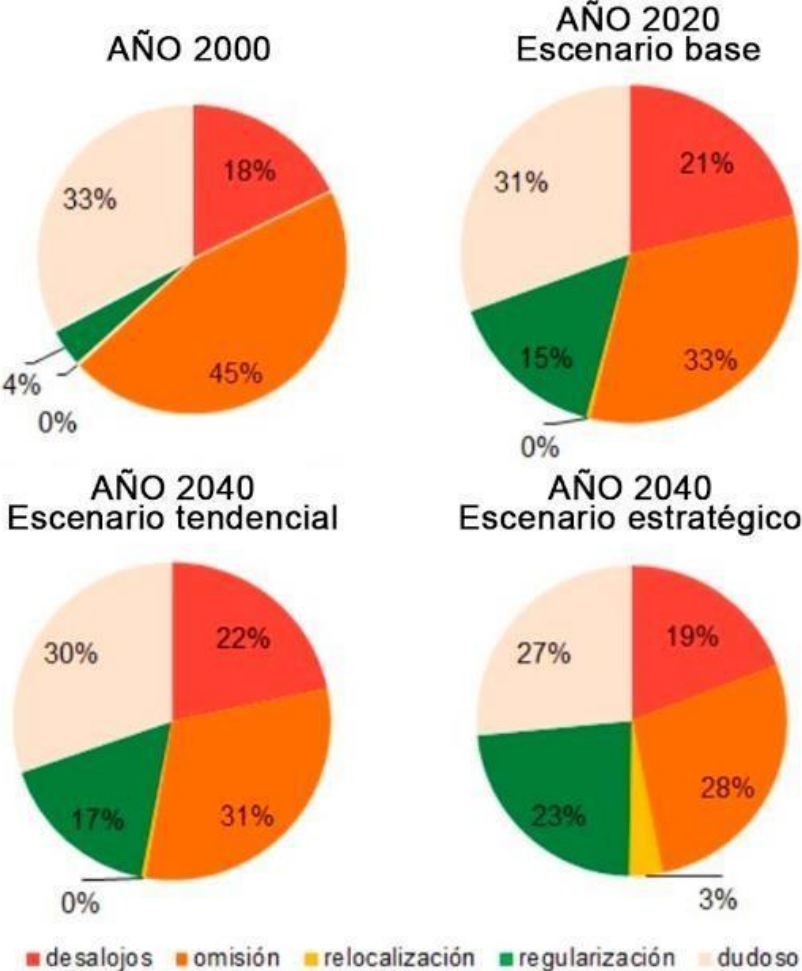


**Gráfico 7.** Lógicas de intervención estatal en tomas de tierras por hectáreas en el partido de La Plata en el periodo 2000-2040 (Escenario estratégico). **Fuente:** Elaboración propia

Como se mencionó en el escenario base, el 20% de las tierras vacantes son estratégicas. Los datos arrojados por el estudio, llevan a reflexionar en torno a posibles abordajes de problemáticas del hábitat popular asociados a la gestión de tierras vacantes en el Partido. Estos espacios se constituyen como clave/prioritarios para la intervención, por considerar que su “uso” no implicaría un costo extra para el Estado, aportando a la sostenibilidad, ya que se localizan en las áreas más consolidadas de la ciudad, con servicios e infraestructura, pudiendo transformar los entornos en donde están insertas, sin la necesidad de que el estado genere una gran inversión para la provisión de los mismos.

La utilización de las tierras vacantes estratégicas puede favorecer las continuidades, la integración del territorio, y tienen la potencialidad de mejorar la situación de la zona en donde se encuentran. Al localizarse en entornos más densos, permite que mayor cantidad de habitantes estén próximos a estos espacios, lo que hace que su uso futuro tenga un mayor potencial de transformación. Un diseño eficiente de posibles urbanizaciones de estas tierras (definiendo superficie de lotes mínimos/máximos, mayores densidades, por ejemplo), podría reducir la necesidad de superficie urbanizable en el territorio. La

existencia de estas tierras presenta una gran oportunidad, ya que podrían utilizarse tanto para la relocalización de asentamientos populares, como para la planificación de barrios de interés social. En este sentido, es necesario considerar que las tierras vacantes estratégicas presentan aspectos negativos en relación al precio del suelo, ya que, debido a las características que presentan y al lugar donde se localizan -infraestructura de servicios, accesibilidad, cercanía al casco urbano, entre otros- se encuentran en áreas donde los precios del suelo son elevados, lo que hace que no sean accesibles para todos los estratos sociales. Es importante destacar que los valores del suelo implican una diferenciación socioespacial en el territorio, ya que sólo aquellas personas que posean un nivel de ingreso acorde al precio de los terrenos podrán acceder formalmente a ellos. Estos terrenos tendrían la capacidad de absorber gran cantidad de viviendas, como así también de ser utilizados con otros usos que sean necesarios para el área, pero en muchos casos no se encuentran ofertados en el mercado. En este contexto, el Estado es el que debe orientar el crecimiento de la ciudad, e intervenir con mecanismos que apunten a incidir sobre las lógicas del mercado, para que el mercado deje de ser protagonista en el desarrollo urbano.



**Gráficos 8,9,10 y 11.** Porcentajes en torno a las lógicas de intervención estatal en tomas de tierras por escenarios.  
**Fuente:** Elaboración propia

**Reflexiones finales**

En este trabajo se analizó el origen de los barrios populares en el Partido de La Plata y las lógicas de intervención por parte del Estado en los mismos. Se caracterizó el escenario base de los barrios populares en el sector, para la posterior construcción de escenarios tendenciales y estratégicos.

A partir del trabajo realizado, consideramos que para disminuir la tendencia de expansión y crecimiento de asentamientos populares y tomas de tierra es necesario que haya cambios en los modos de intervención

estatal: pasar de la omisión y las acciones correctivas, a la acción, a partir de medidas preventivas y planificación.

Para lograr disminuir la cantidad de asentamientos populares y tomas, tendiente a un mejor acceso al suelo por parte de la población y su consecuente mejora en la calidad de vida, es necesario un abordaje integral de la problemática, que articule los tres niveles del Estado. Se considera que es necesario apuntar a acciones preventivas que deberán ser progresivas, integrales y participativas. Y que deben articularse en función de dos cuestiones principales.

Por un lado, la co-gestión (coordinación entre actores sociales involucrados como habitantes del barrio, organizaciones sociales, sector privado, y organismos del Estado), y por el otro la gestión del suelo vacante. Las tierras vacantes estratégicas podrían utilizarse para la relocalización de asentamientos y para la planificación de barrios de interés social. Teniendo en cuenta que en La Plata la mayoría son de dominio privado, es necesario que el Estado active mecanismos para la utilización y articulación de instrumentos de gestión del suelo.

### Referencias bibliográficas

- Abramo, P. (2003). La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *Ciudad y territorios: Estudios territoriales*, 35 (136137).
- Chevez, P. J., Martini, I., & Discoli, C. A. (2021). Construcción de escenarios urbano-energéticos tendenciales en ciudades intermedias: La ciudad de La Plata como caso de estudio Buenos Aires, Argentina-(2015-2040). Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/173806>
- Clichevsky, N. (2007) La tierra vacante "revisitada". Elementos explicativos y potencialidades de utilización. *Cuaderno Urbano (6)* , pp 195-219.
- Cortizo, D.; Frediani, F. (2021) Instrumentos para la gestión del suelo vacante en ciudades bonaerenses. En. D. Gargantini (comp.) (2022) *Actas del Congreso Nacional "Políticas e instrumentos para la gestión local del suelo. Avances conceptuales, normativos, operativos, y de gestión para los gobiernos locales"*. Vol. 3, pp. 7-17.
- Cortizo, D. (2020) *Tierra vacante: Estado y mercado en los procesos de crecimiento urbano. Estrategias para su gestión en el Partido de La Plata*. Tesis doctoral. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP.
- Del Cueto, C. M. D., & Luzzi, M. (2008). *Rompecabezas: transformaciones en la estructura social argentina: 1983-2008*. Disponible en: <https://repositorio.ungs.edu.ar/handle/UNGS/121>
- Di Croce Garay, A. Alessio, A. (2018) Tomas de tierras en La Plata. *Avances de un Registro de Tomas de Tierras para el período 2000-2015. Crítica y Resistencias, Revista de conflictos sociales latinoamericanos (6)* pp. 18- 46. <https://www.criticayresistencias.com.ar/revista/article/view/44>
- Di Croce Garay, A. Doucet, D. (2019) Intervenciones estatales en las tomas de tierras. Análisis de las respuestas recibidas en los intentos de ocupaciones de tierras en La Plata durante el periodo 2004- 2015. *II JORNADAS DE SOCIOLOGÍA/ UNMdP*.
- Frediani, J. C. (2010). *Lógicas y tendencias de la expansión residencial en áreas periurbanas* (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de La Plata).
- Frediani, J. C. (2013). *Escenarios futuros de la expansión urbana en Argentina: estudio de caso: el partido de La Plata*. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/13611>
- Giaretto, M. (2013). *Tomas de tierras: perspectivas y problemas en el análisis de un conflicto social*. XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Filosofía y Letras. Departamento de Historia. Mendoza.
- Karol, J.; San Juan, G. (2018) Para articular la gestión del riesgo hídrico en el Gran La Plata. Preguntas, hipótesis, métodos e instrumentos hacia la construcción de interfaces entre la producción de conocimientos y la formulación de políticas públicas. *Revista Estudios del Hábitat | Vol. 16 (2) issn 2422-6483. FAU - UNLP*. url: <https://revistas.unlp.edu.ar/habitat>
- Natalucci, A. (2011). *Entre la movilización y la institucionalización. Los dilemas de los movimientos sociales (Argentina, 2001-2010)*. *Polis. Revista Latinoamericana*, (28).

- Pérez, P. (2016). Las heterogeneidades en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina. *territorios*, (34), 87-112.
- Pujadas, R. Font, J. (1998). Ordenación y planificación territorial. Editorial Síntesis, Madrid, España.
  - Rodríguez, M. C. Di Virgilio, M. M. Procupez, V. Vio, M. Ostuni, F. Mendoza, M. Morales, B. (2007). Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros. *Documentos de Trabajo*, 49, 1-92.
- Rodríguez Tarducci, R. (2020) Informalidad urbana en el Partido de La Plata. Análisis del proceso de ocupación y apropiación territorial 1989-actualidad. Tesis doctoral. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP.
- San Juan, G.; Esparza, J.; Arteaga, A. (2023) Ciudad Informal: barrios populares en peligrosidad hídrica en La Plata, Buenos Aires, (Argentina). *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, Madrid, España. (en prensa)
- San Juan, G. A., López, E. D., & Tozzi, F. (2017). Modelo de gestión participativa del proyecto "Electricidad segura", en el Municipio de La Plata. In IX Congreso Regional de Tecnología de la Arquitectura (CRETA)(Santa Fe, 2017).
- Smolka, M. y Mullahy, L. (2010). Impactos y evaluación de las políticas de suelo (Introducción). *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Editores Martim O. Smolka y Laura Mullahy, Lincoln Institute of Land Policy.