

## La expansión residencial en áreas periurbanas del Partido de La Plata.

### Las modalidades expansivas formal cerrada e informal abierta

#### Residential expansion in peri-urban areas of La Plata. Formal-closed and informal-open expansion modalities

*Julieta C. Frediani<sup>1</sup>*

#### Resumen

Con el propósito de contribuir al conocimiento de la expansión residencial en áreas periurbanas de ciudades medias, en el presente artículo se aborda el estudio del proceso de expansión que se ha venido desarrollando en el espacio periurbano del Partido de La Plata desde principios de los años '90 hasta nuestros días.

Para tal fin, se profundiza en el estudio de espacios periurbanos, caracterizados por su dinamismo, heterogeneidad y complejidad. En relación a los espacios residenciales que se desarrollan en estas áreas periféricas, fueron reconocidas tres tendencias diferenciadas: el proceso de urbanización cerrada; la producción de periferia por parte de la población de más bajos ingresos y la vivienda asociada a modalidades de asentamiento espontáneo mediante la ocupación de baldíos urbanos con escasa o nula infraestructura de servicios. Se profundizará en las dos primeras de estas modalidades expansivas, indagándose en las lógicas de los distintos actores que intervienen en el proceso urbano expansivo que denominamos formal cerrado e informal abierto, respectivamente.

Los criterios metodológicos adoptados parten de considerar al territorio como un sistema complejo. En este marco el abordaje de nuestro objeto de estudio necesita de la convergencia metodológica para obtener distintos puntos de vista sobre el mismo.

**Palabras Clave:** Expansión residencial; espacio periurbano; expansión formal cerrada; expansión informal abierta.

#### Abstract

With the aim of contributing to the knowledge of residential expansion in mid-sized cities peri-urban areas, in this paper, the study of the expansion process developing in the peri-urban space in La Plata district since the early 1990's till nowadays is tackled.

For this purpose, peri-urban spaces, characterized by its dynamism, heterogeneity and complexity are studied in depth. Three differentiated tendencies were identified related to the residential spaces developed in these peripheric areas: the closed urbanization process; the periphery production by the lowest income population sectors and housing related to spontaneous settlement modalities through urban vacant lots occupation with limited or no infrastructure services. It will be studied in depth herein the two first expansion modalities called close formal and open informal, respectively.

The adopted methodological criteria start from considering the territory as a complex system. In this framework the tackling of our study subject requires methodological convergence to get different points of view on it.

**Keywords:** Residential expansion; peri-urban areas; formal-closed expansion; informal-open expansion.

<sup>1</sup> Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata, provincia de Buenos Aires, Argentina. Email: [jfrediani@yahoo.com](mailto:jfrediani@yahoo.com)

En el presente artículo se exponen algunos de los resultados arribados en Tesis Doctoral en Geografía. Artículo recibido 22/10/2010; evaluado 15/11/2010; publicado: 31/12/2010.

## Introducción

En el presente artículo se profundiza en el proceso de expansión residencial en áreas periurbanas del Partido de La Plata desde 1990 a la actualidad, en particular en las dos modalidades expansivas que consideramos representativas de un espacio periurbano fragmentado socioterritorialmente y de un modo de acceso desigual al espacio residencial: la expansión residencial formal cerrada y la informal abierta, materializadas a través de urbanizaciones cerradas y asentamientos informales, respectivamente.

La Ciudad de La Plata, capital de la Provincia de Buenos Aires, se sitúa a 60 Kilómetros de la Capital Federal, conformando junto con las localidades vecinas de Ensenada y Berisso, la denominada Microrregión del Gran La Plata, de aproximadamente 705 mil habitantes<sup>2</sup>, según datos del último censo del INDEC (Figura 1). La Plata se encuentra disociada morfológicamente del Área Metropolitana de Buenos Aires por el Parque Pereyra Iraola, única y última barrera a la expansión urbana desde y hacia el sur de la mencionada área.

El proceso de expansión de la ciudad iniciado en los noventa, que ha dado lugar a una forma urbana dispersa y a la proliferación de espacios fragmentados, ha derivado en la producción de pseudos formas urbanas que no alcanzarían la condición de ciudad, si entendemos a esta última como un espacio naturalmente heterogéneo, diferenciado y facilitador de intercambios. Si consideramos que la ciudad es "sobre todo, contacto, regulación, intercambio y comunicación" (Rueda, 1997), las urbanizaciones cerradas y otros nuevos objetos urbanos como así también los asentamientos informales, que alteran la configuración urbana, representan formas de producción de espacios de *no-ciudad*.

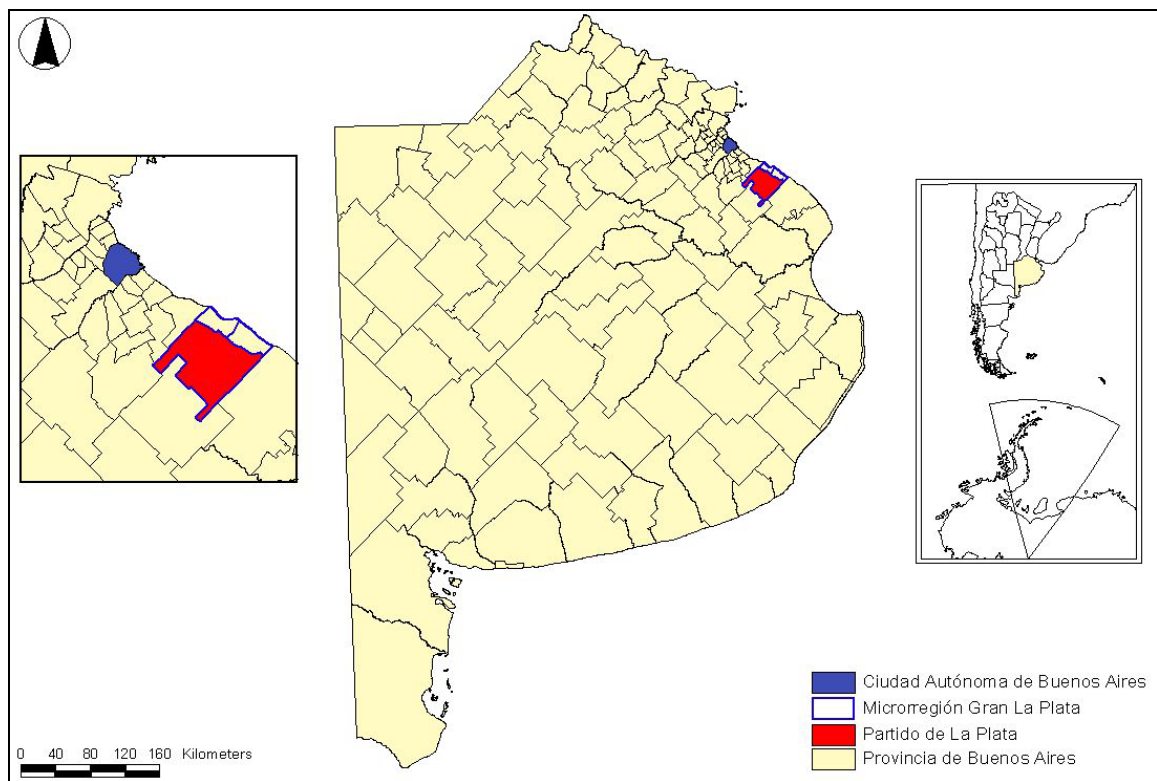
Las transformaciones de las últimas décadas que se manifiestan en los usos del suelo de las periferias urbanas permitirían hablar de una nueva geografía socio-residencial, que responde a una lógica de crecimiento y organización del espacio urbano en la que se contraponen los intereses específicos de los distintos actores involucrados y las estrategias que despliegan. En el proceso de producción de suelo periférico, los actores desarrollan sus actividades,

<sup>2</sup> La Microrregión del Gran La Plata conformada por los Partidos de La Plata, Berisso y Ensenada registraba, según datos del último Censo INDEC 2001, un total de 705.909 habitantes; siendo el crecimiento intercensal para el período 1991-2001 del 6.2%.

defienden sus intereses y se guían en sus actividades por las *lógicas* predominantes en cada uno de ellos.

En la producción, el consumo y la gestión del espacio urbano, y según sea su nivel de intervención, Pérez (1995) reconoce tres tipos de lógicas, como así también los *actores* predominantes al interior de cada una de ellas: (a) la *lógica de obtención de ganancia* que caracteriza a los sectores productivo, asalariado, inmobiliario, industrial y empresarial; (b) la *lógica política* que guía el accionar del Estado en sus distintos niveles y (c) la *lógica de necesidad* que desarrollan actores predominantemente por fuera del mercado y de las políticas públicas -habitantes que demandan viviendas, grupos barriales, ONG's-.

**Fig. Nº 1. Localización del Partido de La Plata al interior de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.**



Fuente: Elaboración Propia mediante SIG-Arc View 3.1.

Las variadas estrategias que adoptarán los mencionados actores en el proceso de expansión urbana irán para el caso de los actores que desarrollan actividades primarias-intensivas, desde la disminución de la participación del personal asalariado e incremento del trabajo familiar; “retirar” la propiedad del circuito productivo a intentar valorizar la propiedad mediante la generación de rentas urbanas o la especulación rentística de los terrenos baldíos o subutilizados. En los grupos con bajo poder adquisitivo, llevará a la búsqueda de tierra más barata o inducirá a la toma de tierra ociosa privada o fiscal espontánea u organizada, mientras que se observará la acentuación de tendencias a la segregación espacial en aquellos grupos de ingresos altos y medios-altos a través de las urbanizaciones cerradas.

En este marco, interesa destacar la lógica política en la producción de las periferias urbanas, dado que el Estado constituye un actor fundamental del crecimiento y desarrollo urbano, y tiene -o debería tener- el poder de ordenar el territorio en la búsqueda de la satisfacción del interés social y la utilización racional del territorio. Tanto por acción u omisión, este actor desempeña un papel importante en las formas espaciales resultantes de la expansión urbana de nuestras ciudades.

A finales del siglo XX, la globalización, y su correlato, la transnacionalización del capital, incrementa los flujos de mercancías reales y virtuales, integra y homogeneiza los territorios desde el punto de vista del capital y hace virtualmente indiferente el despliegue y localización de los capitales en ellos (Pradilla Cobos, 1996). La transnacionalización del capital que intenta integrar los territorios desde el punto de vista del capital, articula sólo aquellos territorios convenientes por su rentabilidad. Este fenómeno se materializa en el territorio en la conformación de áreas de gran contraste. Así, los nuevos territorios resultantes en los países de América Latina son expresión de fenómenos tales como la fragmentación, la segregación, la exclusión y la dispersión.

En el afán por conseguir la “modernización del Estado” y de construir uno más eficiente, se fue perdiendo la capacidad de regular y controlar funciones y actividades que requieren de su intermediación. Con el traspaso de las funciones reguladoras del Estado hacia empresas privadas que manejan los servicios públicos, la autoridad del mismo se ve modificada (Hobsbawn, 1998). Esta situación de desmantelamiento del Estado, de privatización de lo público, de desregulación, de extinción del planeamiento y del nuevo protagonismo

económico, social y cultural de la empresa privada convierte al Estado en promotor del capital privado.

En Argentina, la década del '90 plantea un interrogante acerca del nuevo rol del Estado. La desregulación se realiza de modo asimétrico según las áreas, actores y sectores. El entramado institucional creado en los '90 refuerza el comportamiento de la elite económica que sabe aprovechar las nuevas opciones de negocios que se abren, y que están basadas en un nuevo régimen económico -políticas neoliberales-, el endeudamiento externo, las privatizaciones, la desregulación y la liberalización del comercio (Russo, 1998). La incidencia de estos hechos en relación a nuestro objeto de estudio se puede ver reflejada en las nuevas formas de fragmentación socioterritorial.

El rol que desempeña el Estado desde fines de los años '80 y principios de los '90, favoreciendo la desregulación de los mercados, la promoción de capital e iniciativas privadas, y replegando su intervención en el sector y en el espacio público, debe ser tenido en cuenta en toda reflexión sobre la evolución de nuestras sociedades urbanas.

Este fenómeno general de privatización del espacio no hace más que reforzar el poder de los incluidos y el abandono de los excluidos, transformando el carácter o significado de los espacios públicos, antiguamente entendidos como lugares de manifestación de la diversidad de la población. Las repercusiones de la crisis del Estado en el Ordenamiento Territorial, se manifiestan claramente en el aumento de las desigualdades y de la exclusión social, materializadas en el surgimiento de las urbanizaciones cerradas y en el acelerado crecimiento de asentamientos informales y villas miserias.

La segregación resultante de este proceso consolida un modelo de socialización basado en el contacto entre "iguales", produciéndose una fractura social que se plasma en el territorio a través de una fractura urbana y dando muestras de un Estado que ha perdido su rol protagónico en el proceso de producción de ciudad, y que carece de las herramientas de planificación necesarias para lograr un desarrollo territorial equilibrado.

En este contexto, contribuir al conocimiento de la expansión residencial en áreas periurbanas del Partido de La Plata, constituye el *objetivo principal* del presente artículo. La finalidad que encierra este objetivo es contribuir con conocimiento a la búsqueda de una relación armónica entre la actividad residencial y las otras actividades socioeconómicas que se presentan en dichas áreas.

La *hipótesis* que guía nuestro trabajo sostiene que las lógicas y las tendencias dominantes de la expansión urbana residencial en el Partido de La Plata traen aparejadas competencias por el territorio entre diferentes usos del suelo y actividades, con el consecuente incremento de la fragmentación socioterritorial, debido a la coexistencia de dos lógicas diferenciadas de ocupación residencial: la formal cerrada y la informal abierta.

El presente trabajo toma como punto de partida la década de 1990 porque marca un punto de inflexión en las transformaciones territoriales y, en particular, en los procesos de urbanización de la región. Los profundos cambios que se produjeron a nivel económico, político y social en Argentina, entre los que cabe destacar la Ley de Reforma del Estado y de Emergencia Económica (1989) y el Plan de Convertibilidad puesto en marcha desde 1991, señalan el inicio de la reactivación de la industria de la construcción y el mercado inmobiliario prácticamente estancados durante los ochenta, contribuyendo así a generar un nuevo espacio urbano y periurbano.

Cabe destacar que la ampliación, remodelación y desarrollo de la red de autopistas y accesos metropolitanos van a ser los disparadores de los nuevos procesos de urbanización y de los cambios en el patrón de metropolización. A partir de principios de los '90, con el plan político-económico implementado, se origina una nueva etapa en la red de autopistas de la Región Metropolitana de Buenos Aires, caracterizada por la ampliación de obras ya existentes y por la implementación de un sistema de peaje en todas las autopistas de la red.

Por otra parte, la crisis socioeconómica que sufrió el país desde mediados de la década del '90, impactó significativamente en la configuración y organización territorial, visualizándose tanto en la expansión de las urbanizaciones cerradas -producto del proceso de autosegregación de las clases medias superiores- como en la multiplicación de

asentamientos informales y otros hábitat precarios -resultante de la segregación forzada de un amplio contingente de excluidos del modelo-.

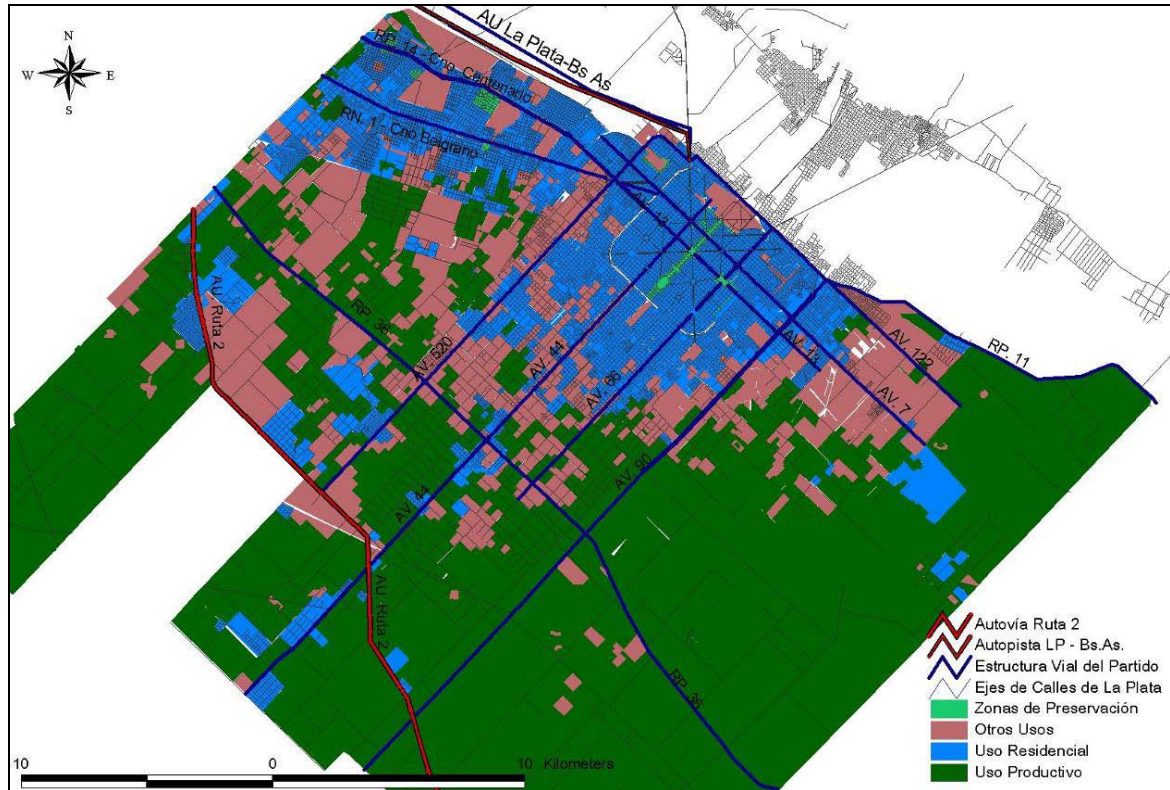
Coincidentemente, estos dos tipos de urbanización -formal e informal-, en los que intervienen personas de diferente condición socioeconómica, se localizan en áreas periféricas de las ciudades atraídas por motivaciones también muy distintas, contribuyendo así al logro de periferias socioterritorialmente fragmentadas. Se constituye de este modo un nuevo paisaje urbano en el cual la ciudad tradicional, abierta y continua es sustituida por fragmentos que ponen en crisis los fundamentos de la vida urbana. El espacio residencial del Partido de La Plata da cuenta así de cambios en el proceso de valorización del suelo urbano y de un nuevo modelo de producir, organizar y consumir la ciudad.

El interés en focalizar este estudio en el área periurbana del Partido, entendida como la franja de territorio comprendida entre las áreas urbanas y rurales, se debe fundamentalmente a la importancia que en estas últimas décadas adquiere el periurbano y a la gran riqueza que le confiere a este espacio geográfico, el hecho de que convivan en él de manera compleja grandes equipamientos e industrias, basurales, asentamientos precarios, cavas, urbanizaciones cerradas, etc. Esta situación hace del periurbano un ámbito muy dinámico y heterogéneo, como así un ámbito de fragilidad ambiental y escenario de fuertes desequilibrios en la relación sociedad - naturaleza que en él se presentan, como resultado del avance de determinadas actividades sobre otras.

### **La expansión urbana residencial en el Partido de La Plata**

En las últimas dos décadas, la emigración de la población desde el centro de la ciudad de La Plata hacia la periferia se traduce en un aumento de la ocupación de nuevas superficies en los límites físicos de la ciudad, concretamente en la frontera entre los ámbitos urbanos y no urbanos. Con la expansión de la ciudad, tierras que se destinaban a explotaciones primarias intensivas presentan ahora otros usos del suelo propios de un área urbana (Figura 2).

Fig. Nº 2. Usos Reales del Suelo y Estructura Vial del Partido de La Plata.



Fuente: Elaboración Propia mediante SIG-Arc View 3.1.

El avance urbano sobre tierras agrícolas productivas se ha vuelto un serio problema para el desarrollo sustentable de la ciudad y adquiere una particular relevancia, si se considera que el Partido de La Plata es el primer productor hortícola de la Argentina. Los datos del último Censo Provincial Hortiflorícola (2005), confirman la importancia de este cordón productivo, que contiene a 1.000 productores y 5.308 ha. cultivadas (Figura 3). Asimismo, el impacto generado por la producción de tierra urbana sobre el periurbano o cinturón verde merece un abordaje particularizado debido a que en La Plata más del 70% de los lotes urbanos en medio periurbano se encuentran vacantes (Bozzano, 2002).

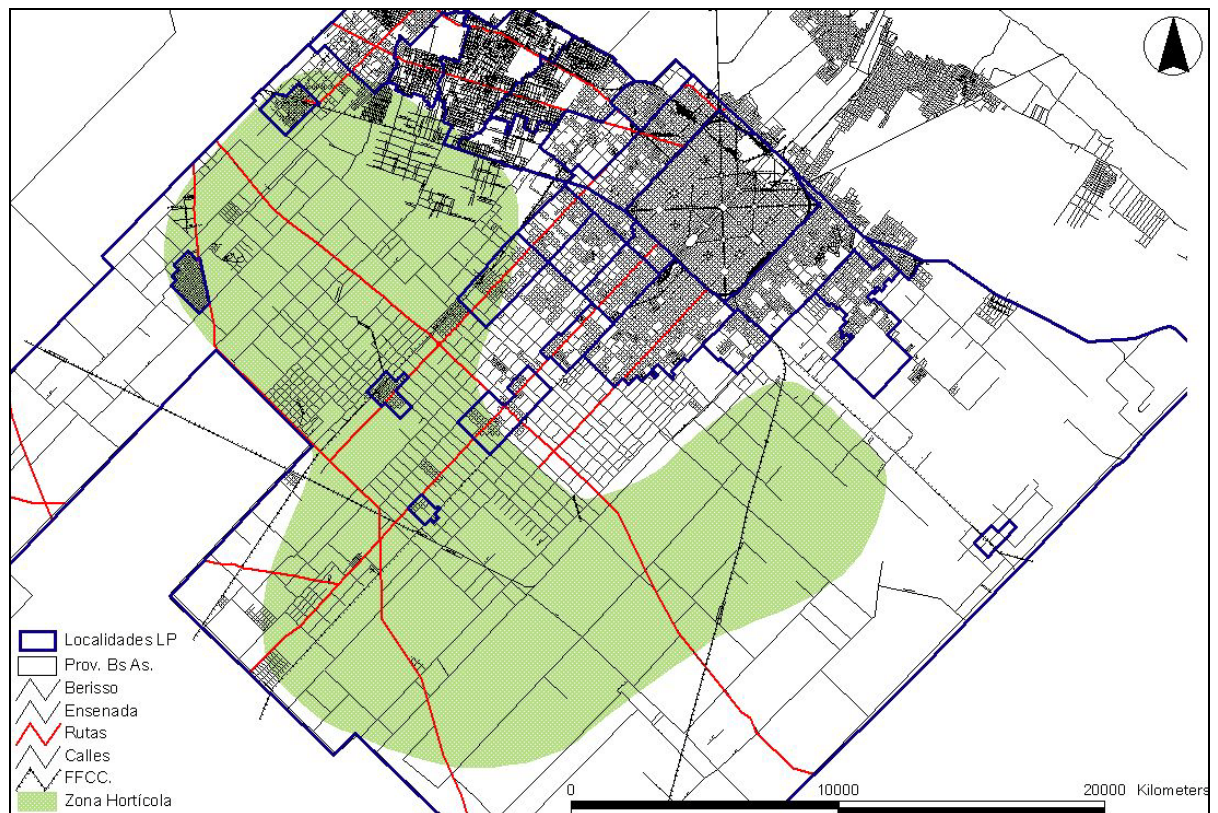
Resulta necesario aclarar que si bien el concepto de cinturón verde no es sinónimo del concepto de espacio periurbano, según Bozzano (2002, Ibid) en el caso de La Plata -no así en otros partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires-, el cinturón verde puede asociarse al espacio periurbano. Para el mencionado autor, el concepto de cinturón verde no es necesariamente sinónimo de cinturón hortícola o flori-hortícola, al considerar que el primero de estos conceptos no se refiere sólo o en forma excluyente a las actividades



primario-intensivas, sino que puede definirse como aquellos lugares y circuitos socio-económicos percibidos como *verdes* desde el imaginario colectivo urbano, incluyendo además de las huertas y quintas de verduras, a los clubes y espacios recreativos y casas de fin de semana. Es en este sentido amplio del concepto que podría asociarse el cinturón verde al espacio periurbano, pudiéndose utilizar indistintamente ambos conceptos para hacer referencia al mismo recorte territorial.

El periurbano platense, creado en las primeras décadas del siglo XX, es una franja de territorio de 5 a 12 Km. de ancho y 36.738 ha. de extensión, un tercio del cual es de carácter productivo -actividades hortícola y florícola-, que se extiende entre la ciudad y el suburbio, por un lado, y el ámbito agropecuario pampeano, por otro lado. Sobre el total del territorio municipal, un 15% corresponde a espacios urbanos (ciudad y suburbios), un 39% a espacios periurbanos (cinturón verde) y un 46% al espacio rural (Bozzano, 2002, *Ibid*).

**Fig. Nº 3. Zona Hortícola del Partido de La Plata.**



Fuente: Elaboración Propia mediante SIG-Arc View 3.1.en base a Ringuelet *et al.*, 2003.

Al interior del espacio periurbano, y más específicamente en la denominada periferia débil, pueden reconocerse los primeros fraccionamientos urbanos desde la década de 1920. Sin embargo, la urbanización *no planificada* de este espacio, y en particular de las tierras en condiciones de ser explotadas por los horticultores, registra un crecimiento acelerado a partir de 1970. Desde entonces hasta el año 2000, la población que allí habita creció en un 50%, originando una urbanización espontánea (Foro para la Promoción del Cinturón Verde de Buenos Aires, 2000).

Esta interfase rural-urbana pobre constituye el denominado *cinturón gris* -en oposición al cinturón verde- o periferia débil y se encuentra caracterizada por el retiro de la actividad productiva y la presencia de un importante número de lotes urbanos baldíos o rurales en desuso, en las cuales suelen localizarse asentamientos precarios.

El proceso de urbanización generó un detrimento en las tierras del sector, que motivó el abandono de un porcentaje importante de los casi 3 mil productores que existían en los años '80 y '90, en pos de encontrar otras tierras más productivas. En este sentido puede afirmarse que la actividad productiva del cinturón verde presenta un alto dinamismo espacial debido al permanente desplazamiento producido por el avance urbano y, además, un acentuado dinamismo tecnológico motivado por la necesidad de lograr una mayor eficiencia para lograr competitividad en el uso del suelo valorizado por la expansión urbana actual o potencial (Mao *et al.*, 2000).

Frente a este complejo cuadro de situación, puesto de manifiesto en las diversas formas de ocupación que caracterizan al espacio periurbano platense, en el año 2000 el gobierno municipal declara *área protegida* a sectores pertenecientes o próximos al Cinturón Verde Platense. Dicha protección para el uso hortícola se circunscribe particularmente a la Zona Rural Intensiva del mencionado Cinturón, prohibiéndose nuevos usos que no se correspondan con las actividades agrícola, hortícola y servicios asociados a ella. Previendo la consolidación de su perfil productivo promueve el uso intensivo del suelo con actividades de tipo agrícola.

Este accionar se fundamenta en la consideración de los beneficios que representa la existencia del cinturón hortícola platense para la zona como amortiguador del crecimiento urbano, productor de fuentes de trabajo y generador de alimentos. Y en la necesidad de proteger a los productores por sobre los urbanizadores de *countries*, en un intento por valorizar la trayectoria flori-hortícola local sobre la metropolización indiscriminada impulsada con la apertura de las Autopistas. En este sentido, se sostiene desde el municipio que clubes de campo y producciones intensivas podrían convivir mejor si simultáneamente se respetaban trayectorias socio-culturales y tendencias de valorización económica del suelo.

### La modalidad de expansión residencial formal cerrada

El proceso de producción, uso y apropiación del espacio residencial en el periurbano platense se caracteriza por la presencia de una lógica de expansión basada en la oferta por parte del sector privado de emprendimientos residenciales de estándar alto y medio-alto a modo de enclaves: las urbanizaciones cerradas. Esta modalidad expansiva se encuentra sustentada en la articulación de las siguientes lógicas:

- la *lógica del Estado*, caracterizada por la inexistencia de una planificación adecuada de la expansión urbana, y al mismo tiempo, como señala Roitman (2008), por la incapacidad de satisfacer las demandas de viviendas de los sectores más acomodados;
- la *lógica de la Comunidad*, que frente a la necesidad de encontrar una calidad de vida superadora de la que ofrece la ciudad tradicional, descubre en el hábitat periurbano una opción atractiva y
- la *lógica del Sector Privado* sustentada en la producción de la ciudad a través de la obtención del máximo beneficio económico, es decir, una lógica basada en la reproducción de las inversiones.

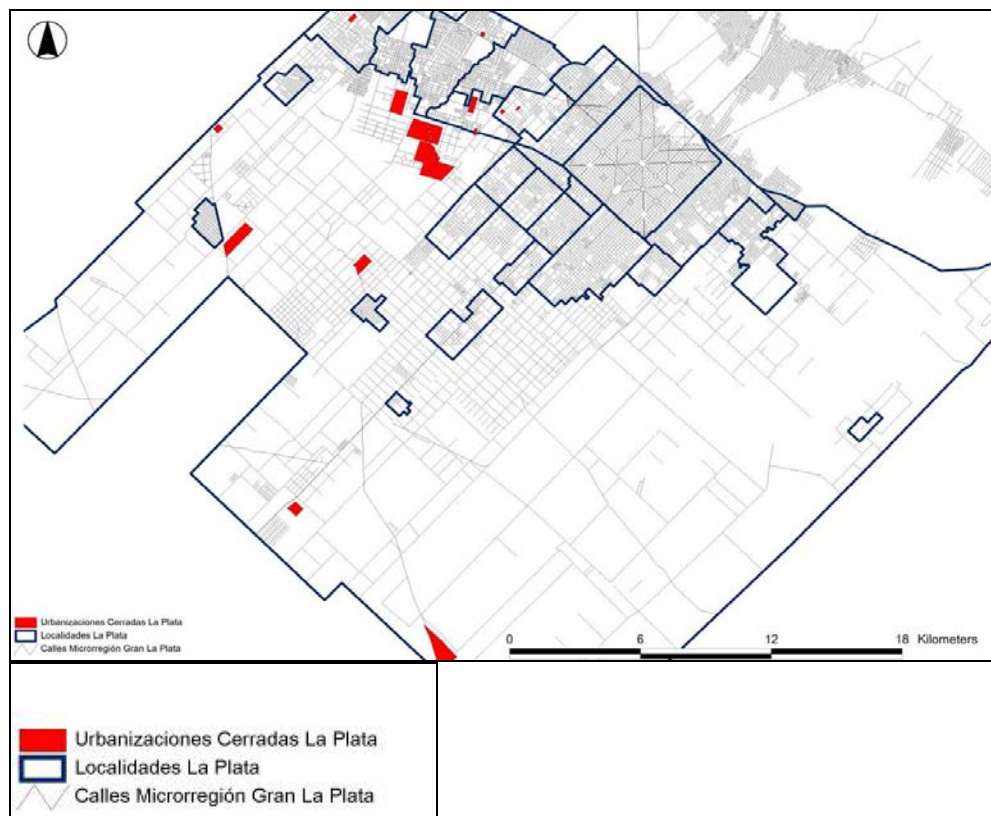
Se profundizará luego en este apartado en cada una de las tres lógicas mencionadas.

En el Partido de La Plata, si bien no existe un desarrollo de las urbanizaciones cerradas de la magnitud alcanzada en otros partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires (Pilar,

Escobar o Tigre), puede decirse que estos emprendimientos se localizan principalmente sobre el eje noroeste y sudoeste del Partido, precisamente donde se localiza el corazón de las producciones hortícolas y florícolas. Así, los sectores localizados al interior del eje noroeste y a la vera de la Autovía Ruta 2<sup>3</sup>, representan las zonas con mayor dinámica y transformación del territorio producto del emplazamiento de emprendimientos residenciales cerrados.

El Partido de La Plata cuenta con un total de 21 emprendimientos cerrados<sup>4</sup>, 13 clubes de campo y 8 barrios cerrados o conjuntos de viviendas -según denominación del Municipio-, que permitirían albergar aproximadamente unos 13.600 habitantes, el 2.2% de la población total al 2009 (Figura 4).

**Fig. Nº 4. Urbanizaciones Cerradas en el Partido de La Plata. 2009.**



Fuente: Elaboración Propia mediante ArcView 3.1., en base a datos proporcionados por la Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial, Gobierno de la Provincia de Bs. As.

<sup>3</sup> La Autovía-Ruta 2 conecta directamente Buenos Aires y La Plata con Mar del Plata.

<sup>4</sup> En relación a las cifras que permitan dimensionar el fenómeno de las urbanizaciones cerradas en el Partido, las mismas han sido el resultado del cruzamiento de múltiples fuentes: Organismos públicos, fuentes periodísticas y empresariales vinculadas con el tema, y trabajos académicos.

Si se compara este porcentaje con el de otros partidos limítrofes, como el Partido de Brandsen en donde la población potencial en urbanizaciones cerradas alcanzaría al 35% de la población total (2002), puede observarse la escasa población involucrada en este proceso de urbanización residencial para el caso de nuestro partido.

Por otra parte, la cantidad de hectáreas destinadas en la actualidad a emprendimientos cerrados es de 641 ha., el 0.7% de la superficie total del Partido, lo que representa una reducida porción de su territorio. Estos guarismos, sumados a la política municipal que pretende ordenar la localización de clubes de campo en el parcelario rural del Partido, ponen de manifiesto que el impacto generado por estos emprendimientos no sería hasta el momento significativo.

Al interior de las distintas urbanizaciones cerradas del Partido puede reconocerse una variada gama de precios en los lotes, correspondiendo a la tipología *clubes de campo* los valores más altos. Esto se debe a la oferta de equipamientos social y deportivo que caracteriza y diferencia a esta tipología.

Asimismo, se aprecia una relación entre el precio de los lotes y la localización diferencial al interior del Partido. Los clubes de campo localizados en el eje noroeste del Partido presentan valores más altos que aquellos localizados sobre el eje de la Ruta 2; mientras que en el caso de los *barrios cerrados* el comportamiento es medianamente homogéneo, no reconociéndose mayores diferencias en los precios en función de la localización que presentan. Esto se encontraría fundamentado en el hecho que prácticamente la totalidad de los emprendimientos correspondientes a esta tipología se localizan al interior del eje Noroeste.

De lo antes expuesto, se pone de manifiesto la incidencia de la lógica del Estado, a través de sus diversas regulaciones, en el ritmo de crecimiento alcanzado por las urbanizaciones cerradas en el Partido, como así también en la localización diferencial de estos emprendimientos al interior del mismo.

### *El Estado*

El origen multicausal y complejo que presentan las urbanizaciones cerradas hace necesaria una reflexión sobre las competencias municipales en la materia como así también acerca de las políticas públicas que el municipio ha elaborado e implementado en los últimos años tendientes a regular el emplazamiento de estas urbanizaciones y a su armonización respecto al entorno urbano, suburbano o rural donde se pretenden radicar.

En la Provincia de Buenos Aires, los textos legales que específicamente regulan esta temática son: el Decreto-Ley 8912/77, y los decretos 9404/86 para clubes de campo y 27/98 para barrios cerrados. En este sentido, la tramitación que debe realizar una firma para construir una urbanización cerrada en el Partido de La Plata debe responder estrictamente con lo que marca los mencionados decretos, que separan tres instancias de aprobación por parte de la autoridad pública: la Convalidación Técnica Preliminar -o aprobación de Localización Municipal-, la Convalidación Técnica Final y la Aprobación de los Planos de Subdivisión.

En el Partido de La Plata, la Ordenanza 9231/00 -como norma de carácter urbanístico vigente hasta el mes de abril de 2010- determinaba tres zonas para la localización de clubes de campo tendiente a ordenar su localización en la totalidad del parcelario rural, orientando su posible localización dentro de algunas zonas con mayor aptitud y menores niveles de conflicto con otras lógicas de ocupación. Se buscaba promover así la localización de los emprendimientos cerrados en zonas donde no se verificaran conflictos territoriales o ambientales reales o potenciales; es decir, en zonas que no interfirieran con los lugares donde dominan otros actores y circuitos socio-económicos.

En este punto cabe consignar que la ordenanza municipal sólo reconoce la figura del club de campo, no así la del barrio cerrado, quedando este último tipo de emprendimiento comprendido bajo la figura de conjuntos de vivienda o viviendas de propiedad horizontal. Sin embargo, los *developers* o emprendedores utilizan el concepto de barrio cerrado para publicitar y comercializar a los mismos.

Las tres zonas de clubes de campo se caracterizaban por constituir ámbitos rurales y periurbanos del Partido, respetar las principales zonas productivas del cinturón verde y no generar enclaves cerrados dentro de áreas urbanas; éstas se localizaban en: Ruta 2 detrás del barrio El Peligro; Ruta 2 de 530 hasta Haras del Sur; e Ignacio Correas. Cabe destacar que en estas tres zonas a la fecha no se encuentra localizado ningún emprendimiento cerrado, aunque sí lo han hecho en cercanías de las dos primeras. Esta situación se debe a que los pedidos de localización fueron realizados con anterioridad a la sanción de la mencionada ordenanza.

La cantidad de proyectos de urbanizaciones cerradas presentados ante el municipio en el período 1992 - 2000 ha sido de aproximadamente 50. Sin embargo, el gobierno local ha rechazado más de veinte emprendimientos por tratarse de pedidos de localización en áreas con trayectorias productivas significativas. Según lo informado desde el Municipio, esta situación se debió a que los proyectos presentados no cumplían con el artículo 4 del Decreto 9404/86. El criterio general en el que se basaron fue el respeto de las áreas productivas del cinturón verde y el respeto de la trama vial, no debiendo (estos emprendimientos) interrumpir el normal trazado de los caminos y calles. En este sentido, la posición del Ejecutivo local consistía en no absorber los clubes de campo en el cinturón hortícola del Partido y tomar medidas precautorias para controlar su localización en el mismo, aprobando únicamente los emprendimientos que estaban fuera de dicho cinturón productivo.

Dos posturas diferenciadas pueden observarse entorno al accionar del Municipio en materia de urbanizaciones cerradas. Por un lado, están quienes consideran que el gobierno local ha desalentado este tipo de inversiones inmobiliarias. Mientras que algunos partidos vecinos a nuestra ciudad como Brandsen, Ensenada y Berazategui han iniciado una campaña para seducir a este tipo de emprendimientos, invitándolos abiertamente con ciertos beneficios, algunos actores sociales involucrados sostienen que en La Plata se mantiene una política contraria a los mismos.

Por otro lado, están quienes sostienen que frente a una realidad caracterizada por el libre accionar del capital inmobiliario, movido por la búsqueda de los máximos beneficios y un Estado promotor de la inversión del capital privado, pero ausente en cuanto al diseño de

políticas activas de ordenamiento territorial, el Partido de La Plata ha constituido un caso a destacar al observarse una fuerte presencia del Estado en el ordenamiento del territorio.

En este sentido, la intención desde la Municipalidad, en las últimas dos décadas, de impedir un crecimiento desordenado de este tipo de urbanizaciones pone de manifiesto la capacidad del municipio en la formulación de políticas explícitas que, si bien no impiden la lógica de realización del capital inmobiliario, enmarcan el uso y la apropiación del espacio urbano.

### *El mercado inmobiliario*

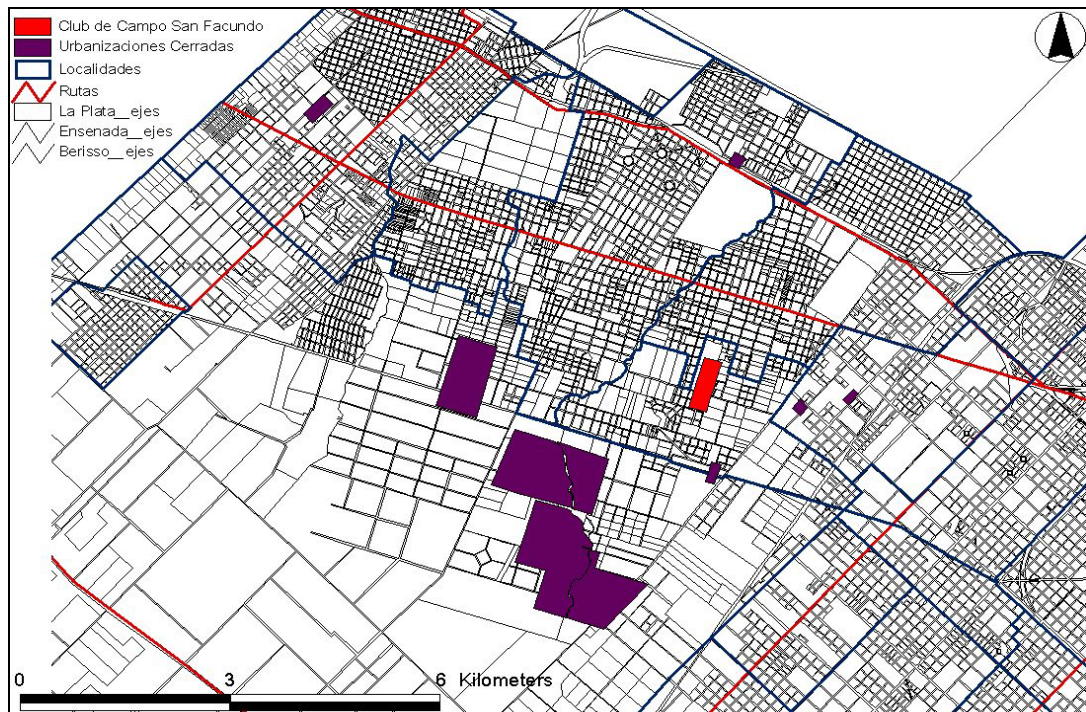
El desarrollo de las urbanizaciones cerradas se ha visto favorecido, entre otros factores, por la construcción de la Autopista La Plata-Buenos Aires, que ha convertido en áreas de atracción inmobiliaria a las tierras situadas en los bordes de su recorrido. Asimismo, el ensanche de la Ruta 2 sirvió como disparador para la instalación de clubes de campo y barrios de chacras en su área de influencia, siendo La Plata y Brandsen, los partidos más buscados. Ante el crecimiento de la demanda de barrios privados en otras zonas, los desarrolladores descubrieron el potencial de este sector del Sur para la instalación de nuevas urbanizaciones.

Los dueños de los campos no tardaron mucho en percatarse de estos cambios, por lo cual los valores de las fracciones en los últimos años se habrían más que triplicado. En sólo dos años (1998-2000), un campo que valía 2 mil dólares por hectárea pasó a valer 6 mil y hasta 10 mil dólares. También se modificó la forma de tratar un campo, porque ahora los compradores se fijan en otros detalles, como la calidad del acceso, la distancia respecto de la ruta, la antigüedad y el diseño de la forestación o las características del casco.

El proceso de valorización del suelo que ha acompañado en los últimos años al surgimiento de urbanizaciones cerradas en el Partido, puede visualizarse a modo ilustrativo en el caso del Club de Campo San Facundo localizado en el sector noroeste del Partido, a 5 kilómetros del casco urbano, y el de más larga data en la zona (Figura 5).



**Fig. Nº 5. Localización del Club de Campo San Facundo al interior del Eje Noroeste.**



Fuente: Elaboración Propia mediante Arc View 3.

Al respecto, se ha podido constatar que dentro del área en la que se localiza el Club de Campo San Facundo, los precios de los terrenos han variado fuertemente en los últimos veinte años. Del análisis de los precios por m<sup>2</sup> para mediados de la década del '90 (1995) y a dos años de construido el emprendimiento, en las proximidades del San Facundo predominaba un valor medio-bajo (41-80 \$/m<sup>2</sup>). Actualmente (2009) los valores oscilan entre 200 y 500 \$/m<sup>2</sup>.

Este proceso de valorización ha sido acompañado por un intenso movimiento inmobiliario consistente en la venta de terrenos baldíos y/o construidos con viviendas de categoría media y media-baja. Las casas de reciente construcción o que actualmente están siendo construidas en la zona próxima a la urbanización cerrada son de categoría media-alta y alta, mientras que aquellas más humildes son de existencia previa, por dicha razón se podría hablar de un proceso de rejerarquización de la zona a partir del emplazamiento del Club de Campo.

En relación al *proceso de privatización residencial* en el Partido, pueden reconocerse tres etapas:

- Una *primera etapa*, caracterizada por el desarrollo lento pero continuo de estos espacios residenciales cerrados, con la participación de capitales nacionales-locales, que comenzaría en el año 1988 cuando se presenta la primera solicitud para radicar un emprendimiento de estas características, y cuyo final podría determinarse entre los años 2000 y 2001, con la sanción de la Ordenanza 9231 a fines del 2000 y que alcanzaría luego su punto culminante con la crisis del 2001.
- Una *segunda etapa*, que podría delimitarse entre los años 2001 y 2003, que estaría caracterizada por un *impasse* en las inversiones en este tipo de emprendimientos, una caída en las ventas y el aumento de la vacancia (lotes y casas libres). En este sentido, dos importantes acontecimientos -a nivel local y nacional- pueden reconocerse como las causas del mencionado escenario.
- Por último, una *tercera etapa* que se inicia a partir del año 2003 y continúa hasta la actualidad, en la cual se observa una reactivación del negocio inmobiliario orientado a las urbanizaciones cerradas, favorecida por la devaluación y el crecimiento de la actividad económica general. Las inversiones en nuevos clubes de campo se localizan ahora preferentemente en dirección a la Ruta 2, mientras que nuevos barrios cerrados o conjuntos de viviendas se localizan sobre la Avenida 25, hacia las localidades del Eje Noroeste. Asimismo, en esta etapa se ha podido reconocer un aumento tanto en la venta de lotes como en la construcción de casas. A modo de ejemplo, el Club de Campo Grand Bell, que en el año 2001 tenía vendido el 52% de sus lotes, con 50 lotes construidos y sólo 20 lotes ocupados (sobre 374 lotes), en el 2009 registraba el 80% de sus lotes vendidos, 110 lotes construidos y 40 en construcción.

En este contexto, a los 21 emprendimientos cerrados del Partido de La Plata, se sumaría en los próximos años, un megaemprendimiento denominado *Área 60*, con la participación de capitales internacionales, que constituiría el primero en su tipología no sólo del Partido sino de la zona sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Éste constituiría el primer caso en el Partido de urbanizaciones cerradas realizadas por capitales extranjeros, lo cual podría

estar marcando el comienzo de una nueva y diferente etapa en el desarrollo de este tipo de urbanizaciones.

Este emprendimiento, con una superficie de 815 hectáreas, tendría una capacidad habitacional para 20.000 habitantes. El proyecto de esta *ciudadela autónoma* contempla 2900 lotes, y una amplia gama de servicios deportivos, sociales, educativos y de salud, entre los que se incluyen un hotel internacional, un centro médico y un colegio, constituyendo así un “centro urbano inteligente” que tendrá “la particularidad de ser una de las pocas ciudades planeadas con antelación” y, en este sentido, “marcará un hito en la zona” (InfoBan, 10/11/2008).

Lo previamente descrito nos lleva a reflexionar acerca del rol que desempeñan los desarrolladores y empresarios inmobiliarios en el proceso de hacer ciudad, donde la lógica de mercado gobierna el proceso de urbanización. Sin embargo, esta intención privada de *hacer ciudad*, dista mucho de la producción de la ciudad asociada al beneficio público o rentabilidad colectiva, generalmente incompatible con hacer negocios inmobiliarios.

*La Comunidad: “los de adentro” y “los de afuera”*

Las urbanizaciones cerradas son consideradas como enclaves urbanos, en donde la materialización de cercos o muros en torno a los mismos, lejos de integrar e incluir a los ciudadanos, repele, expulsa y excluye, restringiendo la libre circulación y el acceso a ciertos espacios públicos. La existencia de estos muros permitiría diferenciar entre *un afuera* y *un adentro*.

Sin embargo, este cerramiento tendría un carácter permeable donde el “afuera” se hace presente en la urbanización cerrada (a modo de ejemplo, vasta señalar la inseguridad y el vandalismo juvenil que se produce al interior de este tipo de emprendimientos) y donde, a su vez, el adentro se escabulle hacia el exterior (siendo un ejemplo los barrios tradicionales abiertos con vigilancia privada o cerramiento realizados por los propios vecinos).

Pese a este reconocimiento, resulta innegable la fractura social que generan los muros, barreras y demás dispositivos de seguridad entre los de afuera y los de adentro. Es por esta

razón que utilizamos dicha división para realizar el análisis de la población residente, tanto al interior como en los alrededores de estos emprendimientos, quienes constituyen uno de los actores clave del proceso de la expansión residencial formal cerrada.

La tendencia al aislamiento en complejos cerrados que se impuso en nuestra ciudad, produjo la llegada de sectores de ingresos altos y medio-altos a zonas habitualmente populares, intensificando las desigualdades sociales y con ello la fragmentación socioespacial. Anteriormente los espacios suburbanos y periurbanos, donde se localizaron estos emprendimientos cerrados, eran ocupados predominantemente por sectores de bajos ingresos, mientras que en la actualidad están siendo habitados también por sectores alto y medio-alto de la sociedad a través de nuevas pautas de apropiación y consumo del espacio residencial urbano, donde prevalece lo privado e individual frente a lo público y colectivo.

*“Los de adentro”*. El perfil socioeconómico de la población que reside en las urbanizaciones cerradas del Partido es homogéneo, caracterizado por sectores de ingresos medio-altos y altos. Mayoritariamente, la población proviene del casco urbano de La Plata y, en menor medida, de las localidades del eje noroeste. De acuerdo a lo informado por agentes inmobiliarios que comercializan estos emprendimientos, la procedencia geográfica de los nuevos habitantes de los suburbios cerrados correspondería no sólo al casco urbano y al eje noroeste, sino también a los partidos limítrofes del Conurbano (Berazategui, Florencio Varela y Quilmes) y a la Ciudad de Buenos Aires, fundamentalmente para aquellas urbanizaciones cerradas localizadas en proximidades de la Ruta 2 y Villa Elisa.

Entre los motivos por los cuales la población opta por esta modalidad de residencia pueden indicarse: la búsqueda de una mejor calidad de vida y de una organización privada y eficiente que les provea de los servicios básicos que antes eran públicos. Asimismo, la inseguridad generada por el fuerte aumento en la cantidad de delitos es una de las principales motivaciones a la hora de optar por estos emprendimientos.

Otro de los motivos aducidos en las entrevistas realizadas reside en el menor valor del suelo al interior de estas urbanizaciones cerradas, comparativamente con otros sectores del Partido. En este sentido, para una persona que vive en un departamento en el casco urbano, y aspira a vivir en una casa con parque o jardín, una urbanización cerrada en la periferia se

constituye hoy en una alternativa, dado que un lote en un emprendimiento cerrado resulta más económico que un lote en el casco urbano de La Plata o en el centro de City Bell.

Asimismo, se ha podido observar que la relación que se genera entre *los de adentro* se ve fortalecida a partir de las distintas actividades sociales que se realizan al interior de estas urbanizaciones y por el hecho de compartir el uso de los equipamientos sociales y deportivos. La realización de este tipo de actividades se orienta a generar relaciones estrechas entre los habitantes que les permita construir un *sentimiento de comunidad*.

“*Los de afuera*”. A diferencia de la homogeneidad que caracteriza al perfil socioeconómico de la población que reside al interior de las urbanizaciones cerradas, *los de afuera* se caracterizan por su heterogeneidad socioeconómica. En la zona nor-noroeste, en la que se localiza el Club de Campo San Facundo, si bien se ha diferenciado tradicionalmente del resto de la periferia del Partido por ser el sector de residencias de capas medias-altas del espectro social, es posible observar la existencia de heterogeneidades al interior de la misma (en relación al nivel de ingreso, nivel de instrucción, valor de la tierra y densidad de población). Situación que nos alerta frente a posibles y equivocadas generalizaciones.

En las últimas décadas, y fundamentalmente a partir de la localización de la mencionada urbanización cerrada, se produjo la llegada de grupos sociales de ingresos altos y medio-altos, acelerando el proceso de revalorización inmobiliaria de este sector del periurbano. Para el Delegado Municipal de Gorina, el mencionado proceso se encontraría relacionado con la tranquilidad y la seguridad que ofrece este sector a los habitantes del casco urbano.

Como resultado del proceso de valorización inmobiliaria puede percibirse en el área la coexistencia de grupos social y económicamente heterogéneos. Lo que antes era un territorio exclusivo tanto de familias tipo como de familias más numerosas, con vecinos de muchos años y de ingresos medios a medio-bajos, en los últimos años se ha convertido en un lugar elegido por matrimonios jóvenes con hijos (familias tipo), de ingresos medios a medios-altos.

Si bien no se registran villas en el área, se observa la presencia de asentamientos informales, especialmente en las márgenes del Arroyo Rodríguez. Este asentamiento presenta una ocupación espontánea aunque cuenta con un trazado regular. En el sector del arroyo la trama urbana se torna discontinua, producto del deterioro de la calidad habitacional. El nivel socioeconómico de la población es bajo, con predominio de una estructura familiar numerosa. Las viviendas se materializan en su mayoría de madera y chapa, donde claramente se puede observar la precariedad y el hacinamiento, aunque también hay una pequeña cantidad de viviendas que cuentan con una estructura portante sólida, con muros de ladrillo hueco y cubierta de chapa. Esta situación cambia a medida que nos alejamos del asentamiento, encontrándose viviendas humildes pero en buen estado de conservación.

En este contexto, se ha podido observar que la transformación en los precios del suelo urbano y periurbano ha sido un factor que ha contribuido con el fenómeno de la fragmentación y la segregación socioterritorial; pudiéndose observar la coexistencia en el área de dos lógicas de ocupación residencial diferenciadas: la inherente a los grupos sociales de ingresos altos y las formas de urbanización informal.

### **La modalidad de expansión residencial “informal abierta”**

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

En el proceso de expansión urbana, caracterizado por la heterogeneidad social de estrategias y de modos de vida, los sectores de bajos y de altos ingresos compiten por los espacios intersticiales vacantes que se encuentran localizados en la periferia de la ciudad. La apropiación de mayor superficie urbana por habitante por parte de los sectores sociales altos condiciona el espacio residencial contiguo habitado tanto por sectores medios como de

bajos ingresos. Así, la expansión residencial por parte de los sectores de bajos ingresos se caracteriza por una modalidad de tomas de tierra al no poder acceder a un lote en el marco del mercado.

La ocupación del espacio urbano a partir de la modalidad informal abierta responde fundamentalmente a la *lógica de la necesidad*, producto del crecimiento de las dificultades socio-económicas, el desempleo y la exclusión social. Esta lógica no es acompañada por una política del Estado que oriente la localización de estos sectores de la población de bajos recursos, lo cual trae aparejado el emplazamiento de los asentamientos en terrenos periféricos (predios fiscales y/o particulares desocupados), muchas veces no aptos para el asentamiento humano, con riesgos sanitarios y de salud.

En este sentido, se evidencian dos cuestiones centrales: por una parte, una lógica del Estado incapaz de dar respuesta a esta problemática, y que se manifiesta en la dispersión azarosa de estos asentamientos y, por otra parte, una lógica de la necesidad que se traduce en asentamientos ubicados en proximidades de canteras y basurales, como así también en las planicies de inundación de los arroyos del Partido o de algunos de sus afluentes. Terrenos que, por las características expuestas, carecen de valor de mercado y, por lo tanto, no entran en la lógica de los capitales inmobiliarios para el crecimiento formal ni tampoco para la construcción de urbanizaciones cerradas. De este modo, en el periurbano platense confrontan muchas veces lo formal de la ciudad tradicional con lo informal de los asentamientos, los cuales surgen en la morfología urbana como nexo forzado entre lo rural y lo urbano, desdibujando la trama urbana (Mattarolo y Marsili, 2008).

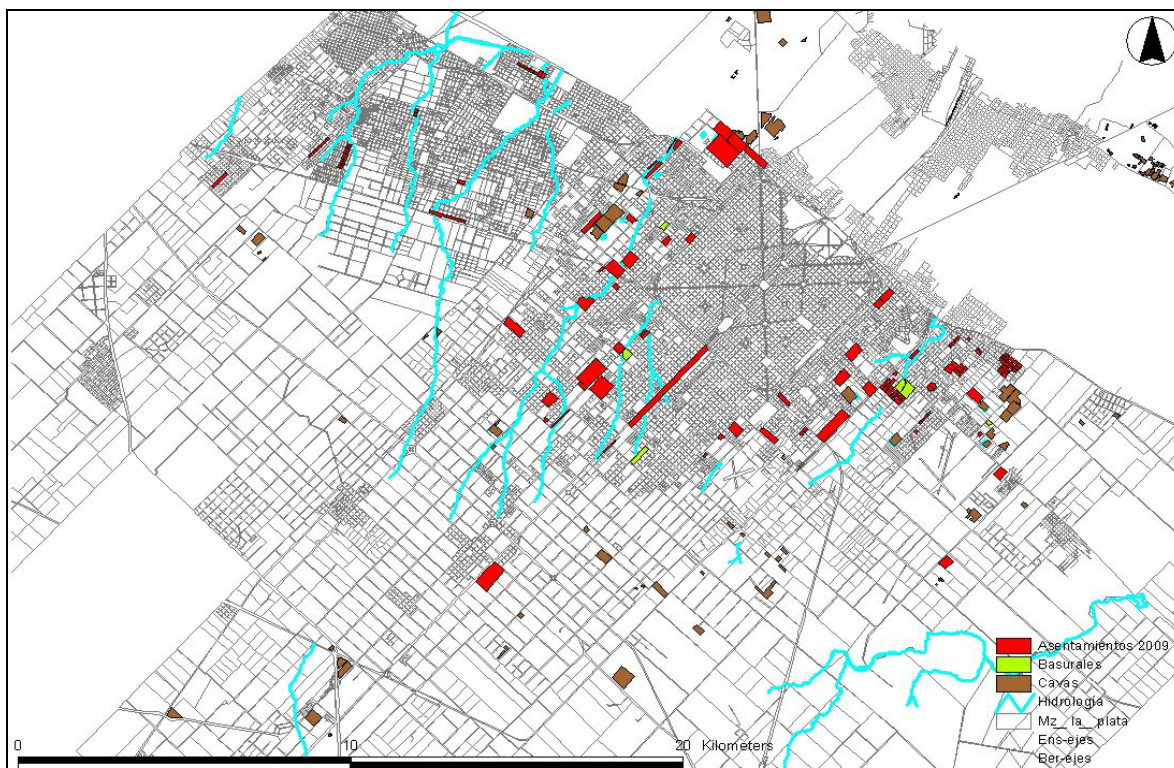
Si bien desde fines de los años '70 puede reconocerse un crecimiento continuo de los asentamientos informales en el Partido, es fundamentalmente a partir del año 2007 que se registra una escalada en el ritmo de crecimiento de esta modalidad de expansión urbana. Al respecto, la Dirección General de Tierras y Viviendas del Municipio contabilizaba en dicho año, unos dos mil lotes fiscales ocupados de manera ilegal, muchos en vías de regularización, y alrededor de 30 asentamientos entre medianos y grandes. Algunos de estos asentamientos se han consolidado como parte de la ciudad como El Mercadito y La Laguna, entre otros.

En relación a las cifras que permiten dimensionar el fenómeno de los asentamientos informales en el Partido, cabe destacar que, hasta fines del año 2009, no se disponía de información certera ni actualizada, evidenciándose un subregistro oficial de este tipo de viviendas. Esta situación se fundamentaba en la dificultad de censar a la totalidad de las poblaciones afectadas como consecuencia de la fuerte dinámica que caracteriza a esta modalidad expansiva. Dada la diversidad de fuentes y datos existentes, hemos podido reconocer a partir del cruzamiento de diversas fuentes, un total de 55 asentamientos informales (2009), cuya localización y distribución al interior del Partido puede observarse en la Figura 6.

Recientemente, se conocieron los resultados de un relevamiento realizado por la ONG “Un Techo Para Mi País Argentina”, con el fin de determinar la cantidad de asentamientos informales y la población residente en los mismos. Los resultados arrojan un total de 89 asentamientos informales sobre 104 asentamientos irregulares (villas, asentamientos y otros) localizados en el Partido. Estos guarismos ponen de manifiesto el peso que revisten los asentamientos informales al interior del hábitat informal del Partido, donde el 85.5% del mismo estaría constituido por asentamientos informales, el 12.5% por villas, y el 2% por la categoría *otros*. La cantidad de familias que habita en los asentamientos informales del Partido alcanzaría un total de 20.400 familias (23.900 familias en asentamientos irregulares), es decir, aproximadamente 85 mil habitantes (14% de la población total).



Fig. Nº 6. Asentamientos y Villas en el Partido de La Plata, según estimaciones propias al 2009.



Fuente: Elaboración Propia.

Estos asentamientos presentan una distribución espacial al interior del Partido más o menos equidistante respecto del centro de la ciudad, describiendo un anillo discontinuo alrededor del casco, con numerosas localizaciones en Melchor Romero, Los Hornos, San Lorenzo y Villa Elvira. Las dos primeras localidades son las que presentan la mayor cantidad de viviendas precarias y la mayor proporción de suelo ocupado por urbanizaciones informales.

De este modo, los asentamientos informales presentan un patrón de localización que se diferencia del que caracteriza a las urbanizaciones cerradas; estas últimas predominantemente localizadas en el sector noroeste y sudoeste del Partido. Asimismo puede afirmarse que si bien no existen áreas del Partido libres de radicaciones ilegales, se verifican algunas preferencias de localización: al interior del eje sudeste, algunos sectores de la zona sudoeste -Los Hornos, San Carlos y El Retiro-; oeste -Hernández-; norte -Gorina-; y este -Villa Elvira.

Si bien, estas modalidades de hábitat popular se localizan generalmente en terrenos de alto riesgo ambiental, no aptos para el uso residencial y con dificultades en el acceso a las redes de servicios básicos, la lógica de necesidad está presente en cuanto todos se sitúan en las cercanías de una ruta y a una distancia media de aproximadamente 6 Km. del casco urbano fundacional. Esta localización, les permite una vinculación con las posibilidades de salida laboral, aunque más no sea el cartoneo; y asimismo les garantiza la cercanía a centros educativos, de salud y demás.

### *El Estado*

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

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

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

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

Asimismo, cabe citar la implementación del *Primer Programa Municipal de Regularización Dominial* (2008), con el fin de contribuir a la regularización de las tierras que presenten falencias en cuanto a la posesión o tenencia. La regularización dominial se encuentra normada por la *Ley Nacional 24374*, que permite brindar seguridad jurídica a las familias que habitan su vivienda única. Por su parte, la *escrituración social gratuita* es un derecho adquirido a través de la *Ley Provincial 10.830*, que establece que los vecinos que no posean ingresos económicos suficientes para solventar los gastos necesarios para iniciar una escritura traslativa de dominio en forma particular, tienen la posibilidad de hacerlo de forma gratuita.

Frente a esta situación, a partir del trabajo de campo realizado y las entrevistas a informantes clave, hemos podido reconocer distintas *modalidades de intervención* por parte del Estado local en relación a la problemática de los asentamientos informales, que van desde: (1) el aliento o fomento a la radicación de asentamientos irregulares con fines de tipo electoralista -a través de los denominados *punteros barriales*- (2) al desalojo o (3) la indiferencia por parte del Estado hacia esta problemática, pasando por (4) la localización de asentamientos por decisiones institucionales y (5) el rol de intermediario o mediador entre el *ocupante* y el *privado-usurpado*.

#### *El Sector Privado: el mercado inmobiliario formal e informal del suelo urbano*

Los asentamientos informales constituyen una forma de acceso a los lotes urbanos por parte de la población de menores recursos, pues el mercado no lo provee a precios accesibles para estos sectores sociales.

Con el fin de ampliar el acceso al mercado formal para una mayor parte de la sociedad y de evitar las ocupaciones ilegales, desde el Colegio de Martilleros y Corredores Públicos de La Plata se ha presentado recientemente un Proyecto denominado *Lote Social*. Este proyecto trata de generar, a través del Estado, terrenos a los que puedan acceder a través de una cuota aquellos que tienen escasos recursos económicos. La implementación del mismo podría tener un impacto fuertemente positivo si se considera que un alto porcentaje de los habitantes (que alcanzaría un 80-90% de la población afectada) de estos asentamientos tiene *intención de compra*. Para la concreción de este proyecto resulta fundamental la participación del Municipio, la Provincia y la Nación, contemplando la posibilidad de que, en el caso de aquellos terrenos que estuvieran ocupados desde hace varios años, el Gobierno pague la expropiación al titular y regularice la situación dominial del ocupante.

Asimismo, la denominada *venta informal* es otra de las características observables en este tipo de urbanización. La mercantilización de las viviendas y suelo en los asentamientos informales presenta una tendencia creciente en el Partido de La Plata. Se han podido reconocer dos tipologías diferentes de ventas irregulares de terrenos: las originadas en *pseudo-propietarios* que venden terrenos que no les pertenecen, y las ventas de terrenos indivisos en las zonas periféricas del municipio, que no pueden ser escriturados.

Desde la Dirección General de Tierras y Viviendas del Municipio se define como "maniobras" a estas ventas de terrenos que se lotean sin que la subdivisión pueda ser registrada en los organismos de control catastral y que luego se ofrecen por valores muy inferiores a los del mercado inmobiliario. El comprador responde a un determinado perfil socioeconómico, que se caracteriza por poseer ingresos que no le permiten acceder a un crédito hipotecario. Si bien esta modalidad de venta les permite acceder a la compra de tierras a un precio más bajo que el que ofrece el mercado formal, los compradores ignoran que no van a poder escriturar nunca en forma individual. Se trata de un *negocio inmobiliario*, en el cual las Direcciones de Catastro y Geodesia son ignoradas como organismos de control, atentando de esta manera contra el ordenamiento territorial y la planificación urbana.

*La Comunidad: los nuevos ocupantes y los antiguos vecinos del barrio*

La urbanización informal se encuentra fuertemente vinculada a los procesos de migración, tanto internos como externos, motorizada por la búsqueda de oportunidades laborales y una mejor calidad de vida. Las familias de bajos recursos que llevan a cabo este tipo de urbanización se caracterizan no sólo por ser numerosas sino además por una importante *movilidad residencial*.

En este sentido, pueden identificarse tres tipos de migraciones, que definen diferentes trayectorias residenciales: campo-ciudad, interurbanas e intra-urbanas. Estos últimos movimientos residenciales (intra-urbanos) son frecuentes entre la población de los asentamientos informales, encontrándose estrechamente relacionados con los desalojos a los que se ve enfrentada.

En relación al origen de la población de los asentamientos del Partido, se destacan los inmigrantes de Paraguay, Bolivia y Perú -en ese orden de importancia- y los migrantes internos provenientes fundamentalmente de Misiones, Corrientes, Chaco y Santiago del Estero. Asimismo, en los últimos años se ha incrementado el número de personas provenientes del Conurbano Bonaerense.

En relación a los factores locacionales que inciden en la decisión residencial de estas familias, la existencia de *redes de parentesco* o de redes informales de connacionales cumple un papel significativo. Una vez instaladas las primeras familias, suelen sumarse después familiares o amigos de esos habitantes originarios, quienes terminan consolidando el asentamiento. La existencia de estas redes sociales permite que los familiares ya establecidos en un asentamiento ayuden a otros familiares a migrar o movilizarse.

Otra característica que distingue a estos espacios residenciales reside en la *flexibilidad*, dada por la capacidad de adaptación al cambio. Frente a modificaciones en la conformación del grupo que co-habita la vivienda como así también por la necesidad de generarse fuentes de trabajo, la vivienda puede transformarse en un almacén, una verdulería o un taller. Asimismo, los cambios en la composición familiar son permanentes. Aún cuando la familia de origen

consiga resolver su problema de vivienda a través de los planes del Estado, el crecimiento propio de cada núcleo familiar hace que el tamaño de las viviendas se vuelva insuficiente.

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

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

En cuanto a la *primera modalidad* de integración, puede decirse que -ya sea el origen de los asentamientos de carácter espontáneo o institucional-, en prácticamente la totalidad de los casos se observa un cierto grado de vinculación con el resto de la trama urbana del Partido, al menos a través de alguna vía de comunicación que les permita a sus habitantes el acceso al casco urbano, como así también la posibilidad futura de conexión a la infraestructura de servicios existentes. En relación a la *segunda modalidad*, y aún en aquellos casos en los cuales se ha alcanzado una mayor integración a la trama urbana, habiéndose llegado incluso a regularizar la situación dominial de los ocupantes por parte del Municipio, no se ha logrado necesariamente la integración socio-espacial entre los habitantes de los asentamientos y los tradicionales vecinos del barrio, registrándose una actitud de *rechazo* hacia los primeros por parte de los segundos.

En este punto, y ante la presencia de nuevos asentamientos en áreas periféricas del Partido, los vecinos *tradicionales* plantean un evidente deterioro en su calidad de vida, que se expresa a través de un mayor sentimiento de inseguridad, baja en la tensión del servicio eléctrico, problemas con la presión del agua corriente, fricciones permanentes con los nuevos ocupantes, desvalorización de las propiedades, entre otros argumentos.

Esta actitud de rechazo por parte de los habitantes de los barrios próximos a los asentamientos, y según se ha podido constatar a partir de las entrevistas realizadas, se fundamenta en dos aspectos: el aumento de la inseguridad y la pérdida del valor de mercado de la vivienda.

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

### **A modo de síntesis final**

El resultado de las dos modalidades de urbanización en las que hemos profundizado, conlleva a la conformación de una ciudad cada vez más extensa y difusa, que debe ser enfrentada por una gestión local con recursos económicos *siempre insuficientes*. La geografía socio-residencial resultante se materializa en el territorio en áreas de gran contraste, donde puede reconocerse la intervención de los mismos actores sociales (Estado, Sector Inmobiliario y Empresas Privadas prestadoras de Servicios Básicos y la Comunidad), pero desplegando lógicas y estrategias diferentes en cada caso.

En relación al accionar del *Estado* se ha reconocido en las últimas dos décadas una fuerte presencia en la denominada urbanización cerrada formal, en un intento por impedir un crecimiento desordenado de este tipo de urbanizaciones, determinando zonas para su

localización, y no otorgando la factibilidad en caso de incumplirse con algunas de las condiciones requeridas. Sin embargo, no se ha podido apreciar un comportamiento similar en relación a la problemática de los asentamientos informales, permitiendo la localización de los sectores de bajos o escasos recursos en áreas inundables, contaminadas y/o carentes de infraestructura básica. Situación que pone de manifiesto no sólo el desconocimiento de las consecuencias negativas de este accionar para la población de bajos ingresos que reside en estos asentamientos, sino también de los altos costos que implica para el propio gobierno local, y la población en general, la expansión urbana bajo condiciones de informalidad.

Mientras en la modalidad de la expansión urbana cerrada, el accionar del Gobierno Local se caracterizó por la adopción de medidas preventivas tendientes a preservar las colonias agrícolas y otras zonas productivas consolidadas ante el crecimiento del fenómeno que, en el segundo caso, se caracterizó fundamentalmente por la adopción de medidas correctivas vinculadas a programas de regularización dominial y urbana de los asentamientos informales.

En relación al accionar del *Sector Privado*, y más precisamente del Sector Inmobiliario, éste se ha orientado a satisfacer las demandas de viviendas de los grupos sociales de más altos ingresos a través de la modalidad de las urbanizaciones cerradas. En este sentido, ha sabido aprovechar un redituable nicho de mercado donde poder obtener el máximo beneficio económico, en un contexto signado por una fuerte y creciente inseguridad.

Sin embargo, guiado por esta lógica de obtención de la ganancia, y bajo el fuerte convencimiento de que el problema del acceso a la vivienda de una gran parte de la población local no puede ser atendido por este sector sino que debe serlo únicamente por el Estado, no se interesó en proporcionar espacios residenciales apropiados para los grupos sociales de bajos ingresos. De este modo, el accionar de este sector contribuyó a la expansión de los mercados inmobiliarios informales, y a una fuerte división del territorio entre *espacios estratégicos* (de fuerte concentración de inversiones de capital) y *espacios residuales* (sin interés para el capital y que evidencian un cierto abandono).



Por último, y en relación el accionar de la *Comunidad*, tanto en el caso de la expansión urbana cerrada formal como en la abierta informal, el fin que persigue el habitante involucrado, más allá del grupo social al que pertenezca, consiste en la demanda de vivienda para su residencia. En ambos casos, la periferia urbana se convierte en el lugar elegido por esas familias para tal fin, ya sea por opción o por necesidad. No obstante, cabe destacar que el rol que desempeñan los actores en la segunda de las modalidades expansivas, y en especial en aquellas que revisten el carácter de espontáneas, es considerablemente más activo que en la primera de las modalidades aludidas. En este caso, son las propias familias quienes deciden su localización, ordenan las parcelas y calles, consiguen los materiales y construyen sus viviendas, siendo el accionar colectivo una de sus características distintivas.

En la urbanización cerrada formal es el sector inmobiliario, a través del empresario desarrollista o *developer*, quien asume un rol activo en el proceso de construcción del espacio residencial, siendo el encargado de imaginar, diseñar y llevar adelante los proyectos de emprendimientos cerrados, lo que en palabras de estos actores podría resumirse como el *hacer ciudad*.

Se pone de manifiesto así que la cercanía física entre las modalidades expansivas antes citadas, producto de la convivencia al interior de un mismo espacio, no alcanza a disminuir la distancia social que existe entre sus habitantes, sino que por el contrario, en algunos casos, tiende a acrecentarla en términos de *conflictos* de carácter económico, social y/o ambiental.

Frente a esta situación, consideramos que desde el Estado se debería trabajar fuertemente en el logro de una *urbanización inclusiva* de la formalidad y la informalidad, a partir del reconocimiento de la estructura física y social del hábitat informal, que permita superar la mencionada fragmentación territorial y la segregación entre los nuevos y antiguos habitantes del periurbano platense, independientemente de si se tratase de una lógica residencial abierta o cerrada.

## Bibliografía

- Bozzano, H. (2002). *El Cinturón Verde Platense: Sistemas de objetos, sistemas de acciones*. Foro CIVEBA “Cinturón Verde Metropolitano de Buenos Aires”. Jornadas AADER de Argentina y el Mercosur, pps.1-20. La Plata: Facultad de Agronomía, Universidad Nacional de La Plata.
- Frediani, J. (2003). *Fragmentación Territorial y Segregación Residencial: El Fenómeno de las Urbanizaciones Cerradas*. Revista Estudios Socioterritoriales, Año IV, Nº 4, 81-105. Buenos Aires: Centro de Investigaciones Geográficas, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Hobsbawm, E. (1998). *Historia del Siglo XX*. Biblioteca E. J. Hobsbawm de Historia Contemporánea, traducción Castellana. Madrid: Crítica.
- Mao, C.; Perdomo, R.; Palacios, E.; Nieto, D.; Rivas, G.; Veloso, C. (2000). *Agricultura intensiva en el espacio periurbano de La Plata*. 2das. Jornadas Platenses de Geografía. La Plata, pps 1-15. La Plata: Departamento de Geografía - FHCE- Universidad Nacional de La Plata.
- Mattarolo, C.; Marsili, L. (2008) *La transformación del territorio a partir de los asentamientos informales. El potencial de integración de su estructura con la trama urbana del Gran La Plata*. Encuentro de Becarios de la UNLPlata, pps 1-5. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Pérez, P. (1995). *Actores Sociales y Gestión de la Ciudad*. En “Ciudades”, Nº 28., Méjico: RNIU.
- Pradilla Cobos, E. (1996). *Teoría Territorial: Entre Totalización y Fragmentación*. En “Ciudades”, Nº 29. Méjico: RNIU.
- Ringuelet, R.; Cavicio, R.; Simonatto, S. (2006). *Trama Política, Formas Organizativas y*

*Desarrollo Local en el Mundo Rural Periurbano del Gran Buenos Aires*. En Revista Textual. “Análisis del medio rural latinoamericano”. Tercera época, pps. 47, 43-71. Méjico: Universidad Autónoma Chapingo.

- Roitman, S. (2008). *Planificación urbana y actores sociales intervinientes: el desarrollo de urbanizaciones cerradas*. En Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol. XII, p. 270. Recuperado: 20/03/2009 de: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-54.htm>.
- Rueda, S. (1997). *La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa*. Biblioteca virtual “Ciudades para un futuro más sostenible (CF+S)”. Recuperado: 16/Abril/2003 de <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a009.html>.
- Russo, C. (1998). *La Argentina de los '90: Transformaciones macroeconómicas y reestructuración productiva*. En Notcheff (comp.) “La economía argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente”. Buenos Aires: FLACSO-EUDEBA.
- Svampa, M. (2001). *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. 1ª edición. Buenos Aires: Biblos.