

**PROYECTO TIERRAS 1.SIG
SUBPROYECTO
HÁBITAT INFORMAL EN EL GRAN LA PLATA**

**Dir. Arq. Isabel López; Arq. María Julia Rocca; Arq. Augusto Ávalos; Arq. Mariem Badra;
Arq. Sebastián Gril; Arq. Estefanía Jauregui; Arq. Eugenia Rodríguez Daneri
Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales, Facultad de Arquitectura y Urbanismo,
Universidad Nacional de La Plata, Argentina
ciut@fau.unlp.edu.ar**

Palabras clave: GRAN LA PLATA –HABITAT INFORMAL- SIG-

El trabajo se desarrolló en el año 2014 en el marco de un Convenio entre la Secretaría del Hábitat Social de la Nación Argentina y la Universidad Nacional de La Plata, concretado a través del Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo.

Tiene un doble propósito, desarrollar una metodología de observación territorial a partir del uso de la técnica de “teledetección” que resuelva la primera aproximación al problema de localización de los Hábitat Informales (Villas de Emergencia y Asentamientos), y poner a prueba en el territorio del Gran La Plata, con la posibilidad de replicar con los ajustes necesarios en otras ciudades del país.

Asimismo, la categorización resultante del estudio constituye una base de conocimiento necesario para la toma de decisión en torno a políticas y estrategias integrales y adecuadas a cada unidad de hábitat informal analizada

Acerca del Hábitat Informal

La investigación tuvo como objetivo identificar los territorios que han producido los actores sociales que siguen la lógica de la necesidad para acceder al suelo urbano habitable y construir su propio hábitat. Esto surge a partir de la escasa o nula articulación entre los procesos formales de planificación urbana que no tienen en cuenta la problemática de acceso al suelo considerando a la sociedad como un todo homogéneo sin reconocer las diferencias sociales, económicas educativas y de acceso al trabajo y al suelo.

La informalidad – irregularidad urbana incluye un vasto tipo de situaciones y dinámicas. Pero los aspectos básicos relacionados con la tierra urbana son dos: el dominial y la falta de urbanización. La primera se materializa a partir de i) la ocupación directa de tierra pública o privada, en forma colectiva o individual y, ii) los mercados informales constituidos por múltiples mecanismos, de muy compleja producción, como por ejemplo: parcelamiento realizados al margen de la ley, propiedad horizontal aplicada a la tierra urbana, venta de porcentajes de parcelas rurales como indivisas, transferencia de parcelas con planos aprobados e interdicción de venta por ser parte de planicies de inundación y otras situaciones muy diversas. La segunda, la falta de urbanización, se corresponden con la ocupación de: i) parcelas rurales, ya sea en forma colectiva o no pero que están sin acondicionamiento urbano – ambiental, sin infraestructura básica, sin accesibilidad, cercanas o en el borde de cursos de agua, cercanos o en tierras ocupadas por basurales clandestinos o de antiguas canteras, y ii) parcelas urbanas en general insertas en periferias de la trama urbana no consolidadas, sin infraestructura y servicios suficientes, sin mantenimiento e incumpliendo normas de construcción que le otorguen habitabilidad, seguridad y salubridad.

También el hábitat informal puede ser definido como un área o asentamiento donde la expansión espacial y la ocupación espacial no están de acuerdo a los estándares ambientales y urbanos necesarios para la salubridad y habitabilidad ni tampoco con los marco legales fijados por las autoridades públicas (Durand – Lasserre: 1996).

Desde este planteamiento conceptual que incluye las mencionadas limitaciones metodológicas, la informalidad urbana que se tratará de identificar abarca dos tipos de unidades. Las denominadas

por la Secretaría "asentamientos"¹, que se corresponden con "urbanizaciones informales o irregulares" según otros autores, y las "villas"² denominadas generalmente "villas de emergencia".

Las primeras son todas aquellas áreas urbanas creadas por fuera de la legislación establecida, a partir de estrategias colectivas que se materializan a un mismo tiempo, ocupando tierras rurales y/o sin urbanizar y sin cumplir con la propiedad necesaria, ni con el encuadre urbanístico normativo, la posesión, sobre trazados precarios (pero respetando cierta ortogonalidad) sin provisión de servicios y construcción de la edificación precaria. Y, los segundos de más vieja data están conformados de forma muy desorganizada conformados a partir de estrategias predominantemente individual/familiar con crecimientos basados en sucesivas incorporaciones a partir de redes sociales/familiares en tierras de alto riesgo ambiental; ocupando trazas de rutas o de vías de ferrocarril u otros espacios marginales o intersticiales de baja o nula visibilidad por periféricos y nulo valor comercial.

Con ese marco problemático y teniendo en cuenta los alcances de la herramienta para su lectura los siguientes **objetivos generales** guiaron el proyecto:

- Desarrollar la herramienta Tierras SIG 1 sobre asentamientos informales implementada como caso testigo en los territorios de los municipios de La Plata, Berisso y Ensenada.
- Generar información primaria a partir de la fotolectura relacionándola con distintas bases de información disponible y/o adquirida.

Y los siguientes **objetivos operativos** estructuraron el desarrollo del trabajo:

- Objetivo 1: Relevar a partir de la fotolectura, y caracterizar, relacionar y registrar territorialmente atributos de la totalidad de unidades de hábitat informal del Gran La Plata.
- Objetivo 2: Clasificar el universo de asentamientos informales relevados según categorías representativas que den cuenta de las problemáticas emergentes del registro realizado.
- Objetivo 3: Profundizar la fotolectura tomando como casos unidades de distintas categorías.

La lectura del hábitat informal en el Gran La Plata. Criterios para su registro

La Región Metropolitana de Buenos Aires es el territorio donde surge y se desarrolla en mayor magnitud el fenómeno del hábitat informal en Argentina. Se inicia con las villas de emergencia durante el período 1930-50 vinculado a procesos migratorios internos y con mayor impulso en coincidencia con el modelo del Estado de Bienestar. En los 80, con la restauración de la democracia, crisis del modelo vigente e instalación del modelo neoliberal, y vinculado a migraciones urbanas desde una nueva concepción por parte de sus pobladores, surge un nuevo tipo de hábitat informal conocido con el nombre de asentamiento. A diferencia de la villa de emergencia, el asentamiento es concebido por sus pobladores no como un hábitat transitorio sino definitivo, materializado a partir de una estrategia de acceso al suelo colectiva y planificada.

Paralelamente a los cambios en los modos de producción y conformación del hábitat informal se identifican variaciones en los enfoques y tratamiento de "la informalidad" desde las políticas públicas. Los primeros debates en relación a las políticas públicas sobre el hábitat informal estuvieron dirigidos al modo de producción (erradicación, construcción de nuevas viviendas, autoconstrucción, cambios en los modelos de gestión, etc.) mientras que en los 80' se desplazan hacia el acceso al suelo y las políticas centradas en la regularización. Hoy esa mirada se refuerza por el alza del valor del suelo en las periferias urbanas producto de demandas de suelo productivo, para el ocio y urbanizaciones cerradas, en el marco de políticas públicas que intentan intervenir en el mercado de suelo. Paralelamente la cuestión ambiental incorpora nuevas consideraciones y posicionamientos para intervenir en los hábitats informales donde la población está expuesta a amenazas recurrentes de catástrofes naturales y sanitarias.

Estas consideraciones también resultan pertinentes para poder definir, dirigir la búsqueda y seleccionar información que resulte de interés para registrar /caracterizar el hábitat informal en el Gran La Plata en cuanto la herramienta posibilita monitorear la problemática en distintas escalas: la villa o el asentamiento, la delegación local, la jurisdicción de cada municipio y el territorio del Gran la Plata. También para reconocer problemáticas, y definir criterios para las políticas de suelo

¹ Secretaria del Hábitat Social de la Nación Argentina. Planilla Registro Nacional de Comunidades con Conflictos de Tierra y Hábitat de la Secretaria del Hábitat Social de la Nación Argentina.

² Ídem 1

y vivienda formuladas desde distintos niveles de decisión, y articuladas con el conjunto de políticas públicas.

En una primera lectura de la foto satelital, las unidades de hábitat informal se reconocen por una condición común -en villas y asentamientos- dada por el grado de precariedad del tejido y un patrón morfológico caracterizado por unidades con mínimas dimensiones que en conjunto generan una ruptura con la trama y tejido tradicional. Respecto a la dimensión urbana y territorial³ del hábitat informal, en la bibliografía consultada se identificaron rasgos diferenciales entre los tipos villa y asentamiento, factibles de ser reconocidos en la fotolectura, y refieren a características intrínsecas de la unidad (patrones morfológicos, tamaño, etc.) así como por las emergentes de su localización en el territorio.

Las villas se caracterizan por la trama urbana irregular y dinámica; buena localización y en tierra de dominio estatal; viviendas construidas con materiales precarios o de desecho; déficit de espacios verdes; nula o precaria cobertura de infraestructura sin mantenimiento y deficitaria calidad del servicio. Contrariamente, los asentamientos se ubican en tierra privada vacante, y en menor medida en tierra del estado; los trazados urbanos tienden a ser regulares y planificados, copiando el tejido de la ciudad y las viviendas pueden mostrar transformaciones y crecimiento. Si bien los trazados fueron planificados dejando espacios reservados para plazas, equipamientos sociales, de salud, educación, clubes, la cobertura de infraestructura es deficiente, escasa o nula.

En este marco, surge a modo de reflexión preguntar ¿cómo una cuestión tan sensible y compleja a la vez, puede registrarse desde la fotolectura sin caer en reduccionismos o simplificaciones? ¿Cuáles son las técnicas que posibiliten construir una base de datos para todo el universo de estudio? La respuesta se encamina a considerar en principio a la herramienta Sig como un instrumento abierto y en permanente actualización y ajuste, capaz de servir de base para nuevos estudios realizados en base a trabajo en campo; desde distintas perspectivas del conocimiento y desde las propias organizaciones barriales, que den cuenta de información relativa a procesos sociales, económicos, legales y de gestión. El segundo interrogante encuentra respuesta en el constante camino de ida y vuelta entre la teoría y la práctica, ayudado por la rigurosa observación, dejando abierta la posibilidad a futuros desarrollos que incorporen otros programas para captura, manejo e interpretación de imágenes.

Algunos resultados alcanzados a partir de la lectura al año 2014 con la herramienta SIG

- Se identificaron, localizaron y caracterizaron 106 unidades de hábitat informal (79 en La Plata, 15 en Berisso y 12 en Ensenada), que en conjunto se extendían en 1.246,61 has., con mayor concentración y magnitud en Melchor Romero y Villa Elvira.
- **En relación a la inserción urbana** la mayoría están en entornos urbanizados en un radio de 5.000 metros de distancia del centro geográfico del casco de La Plata, mientras que en un segundo orden se ubican las localizadas a 10.000m, dejando solo unas veinte UHI a mayor distancia en áreas de borde suburbanas, en el periurbano sobre corredores viales jerarquizados, o en remanentes de usos agrarios en retroceso o a suelos no aptos para urbanizar.
- **Sobre la dinámica de conformación** del hábitat informal en el Gran La Plata, a través de imágenes satelitales en Google Earth en dos cortes temporales 2004 – 2014, se constató que la mayoría tenían ya antecedentes al año 2004, a excepción de 10 nuevas unidades: 7 en La Plata, 2 en Berisso y 1 en Ensenada. El crecimiento se verificó por densificación de las viejas UHI y llegó a cuadruplicar la cantidad de techos (39000 en el 2014)
- **Vinculación a tres problemáticas emergentes de la localización:** 64% de UHI con Riesgo ambiental (RA)), 27% de UHI con Conflicto por políticas sectoriales (CPS) y 93% de UHI con Informalidad urbana (IU).

³ Al respecto, cabe mencionar que se ha podido acceder información oficial básicamente vinculada a aspectos territoriales (subdivisión, infraestructuras y equipamientos urbanos), y a cartografía e informes de instituciones académicas referida al subsistema biofísico del territorio de estudio.

- Con la sistematización y categorización se sintetizó la lectura de la problemática en cuatro niveles de menor a mayor criticidad.

UNIDAD TERRITORIAL	Unidades de hábitat Informal													
	TOTAL		CATEGORIAS											
	CANTIDA D	%	1			2			3			4		
			CANTIDA D	%	Sup (Ha.)	CANTIDA D	%	Sup (Ha.)	CANTIDA D	%	Sup (Ha.)	CANTIDA D	%	Sup (Ha.)
LA PLATA	79	75	1	100	7,33	24	83	119,48	35	62	394,61	19	90	390,55
BERISSO	14	13	0	0	0	3	10	3,89	11	21	191,26	0	0	0
ENSENADA	13	12	0	0	0	2	7	129,10	9	17	129,10	2	10	6,70
TOTAL														
GRAN LA PLATA	106	100	1	0,94	7,33	29	27,36	252,48	55	51,89	714,97	21	19,81	397,25

Cuadro Cuantificación de las UHI según categorías por jurisdicción municipal

Fuente: Elab. Propia según fotolectura Google Heart. 2014

Se reconoce que poco más de la mitad de las unidades del Gran La Plata resulta categoría tres, o sea: presenta condiciones de riesgo ambiental, conflictos con alguna política sectorial, y cobertura deficitaria de algún equipamiento básico social y/o de saneamiento. Cerca del 30% de las unidades de la región son de categoría 2 de vulnerabilidad media y presentan adecuadas condiciones de localización a excepción de alguno de los servicios sociales y/o de saneamiento, mientras que una sola unidad, corresponde a la categoría 1 de vulnerabilidad baja evaluada así por no observar problemáticas emergentes de la localización. Finalmente se categorizaron con muy alto grado de vulnerabilidad cerca del 20% de las unidades de hábitat informal, ya que todos los parámetros resultan problemáticos.

La categorización realizada muestra que cerca del 70% de las UHI (categorías 3 y 4) presentan problemáticas emergentes de la localización de orden estructural, en cuanto a que todas comparten condiciones de riesgo ambiental por estar situadas frente a cursos de agua o inmediaciones, situación que se hace más crítica en los casos en que además no se satisfacen servicios ni infraestructuras básicas.

Se pueden reconocer las condiciones deficitarias que en términos de infraestructuras cloacales tienen gran parte de las localizaciones en las delegaciones de San Carlos, Melchor Romero, Los Hornos Sur en el Eje Sudoeste y Altos de San Lorenzo y Villa Elvira, en Sudeste. También las tendencias de localización en el territorio de La Plata en las inmediaciones de los Ayo. El Gato y Maldonado, y en Berisso y Ensenada en sectores aledaños a las plantas urbanas sobre cursos de agua y bañados.

Las condiciones más críticas se dan en aquellas unidades en condiciones de riesgo ambiental que además no cuentan con infraestructuras ni equipamientos educacionales ni de salud, entre las que destacan por su cercanía al casco urbano de La Plata; y por su magnitud y crecimiento constatado en los barrios Esperanza y Puente de Fierro. Por otra parte, en la actualidad varias de las unidades ubicadas en bordes del Ayo. Del Gato en La Plata están afectadas por proyectos de obras hidráulicas proyectadas luego de las inundaciones de abril de 2013, cuestión que requeriría considerar la reconfiguración del espacio urbano de esos sectores.

Una sola unidad se ha categorizado como de vulnerabilidad baja por sus condiciones de localización y es La Cantera ubicada en la localidad de Hernández en La Plata, ubicación en un contexto de importantes mejoras urbanas realizadas en coincidencia con su intenso completamiento desde el año 2009.