

INFORMALIDAD URBANA: IMPLICANCIAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRO.CRE.AR EN EL PARTIDO DE LA PLATA

Ma. Eugenia Rodríguez Daneri

María Julia Rocca y Licia Ríos

Centro de Investigaciones Urbanas y Territoriales, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata

eugenia.rd@hotmail.com

ciut@fau.unlp.edu.ar

Resumen

En el año 2012, la creación de un fondo fiduciario (PRO.CRE.AR) permitió el acceso a la vivienda a los sectores de medios y bajos recursos a través del crédito hipotecario. Si bien el Programa pretendió abordar el asunto del acceso al suelo a partir de poner a disposición tierra fiscal, la masividad de esta política de incentivo a la demanda hizo que la disponibilidad de suelo urbano a precios accesibles se convirtiera en un problema territorial.

En este sentido, La Plata resulta un caso representativo de dicha problemática. Por un lado, se evidencia el aumento de procesos especulativos del mercado inmobiliario que producen un alza en los precios dificultando la compra de terrenos a precios acorde al financiamiento del Programa. Por otro lado, queda al descubierto las dificultades del Estado municipal para producir suelo urbano en el marco de procesos de planificación.

Esta ponencia presenta un estudio¹ donde se analiza los modos de producción de suelo generados a partir de la operatoria “Compra de terreno y construcción” y se evalúa el grado de informalidad urbana del hábitat generado contemplando al acceso a los servicios básicos, servicios sociales, transporte público y centralidades urbanas, y condiciones de vulnerabilidad ambiental.

Palabras Clave: Informalidad Urbana – Política Habitacional – Producción de Suelo y Vivienda

INTRODUCCIÓN

América Latina, en las últimas décadas, ha experimentado un acelerado proceso de crecimiento y urbanización de sus ciudades: en la actualidad, aproximadamente el 80% de su población vive en las ciudades², como así también profundas transformaciones en términos políticos, económicos, socio-culturales y territoriales. Ello, sumado al crecimiento poblacional, ha generado grandes problemáticas en el acceso al suelo urbano y el aumento de sus históricos problemas de carencias de hábitat adecuado, en

¹ Desarrollado en el marco de una “Becas Tipo A” de la UNLP período 2015-2018, dirigida por la Arq. María Julia Rocca y codirigida por la Arq. Licia Ríos, que a su vez se enmarca en un trabajo de investigación mayor denominado “Procesos de Expansión Urbana Metropolitana en el Siglo XXI. Políticas Territoriales, Modos de Producción de Suelo, y Transformaciones Socio espaciales en el Área Sur de la RMBA” dirigido por la Arq. María Julia Rocca

² CEPAL, 2012.

especial para los sectores medios y bajos³. Según Martim Smolka⁴ nuestras ciudades se destacan por una elevada proporción de población residiendo en áreas que, a pesar de ser reconocidas o clasificadas como urbanas, se encuentran desprovistas de cobertura o con cobertura deficitaria de equipamientos, servicios e infraestructura.

Frente a este panorama, se han dado respuesta a las necesidades de acceso al suelo y la vivienda de la población a partir de políticas y soluciones sectoriales, que en su mayoría no contemplan la totalidad de los aspectos que implica la problemática habitacional, planteando resoluciones parciales que no se consolidan en el tiempo.

En el año 2012, la creación de un fondo fiduciario (PRO.CRE.AR) permitió el acceso a la vivienda a los sectores de medios y bajos recursos a través del crédito hipotecario. Si bien el Programa pretendió abordar el asunto del acceso al suelo a partir de poner a disposición tierra fiscal, la masividad de esta política de incentivo a la demanda habitacional hizo que la disponibilidad de suelo urbano a precios accesibles se convirtiera en un problema territorial.

Estudios precedentes demuestran que la implementación del PRO.CRE.AR en el partido de La Plata indujo al crecimiento urbano extensivo, en tanto la línea “compra de terreno y construcción” implicó una gran demanda de tierra, y la oferta de suelo se resolvió a partir de la re-zonificación de tierras no urbanas autorizadas por el municipio, equivalente a 132 hectáreas distribuidas en la periferia del partido.

En esta ponencia se presenta un estudio donde se analiza los modos de producción de suelo generados a partir de la operatoria “Compra de terreno y construcción” y se evalúa el grado de informalidad urbana del hábitat generado contemplando al acceso a los servicios básicos, servicios sociales, transporte público y centralidades urbanas, y condiciones de vulnerabilidad ambiental.

1. INFORMALIDAD(ES) URBANA(S)

¿Cómo interpretar la producción urbana informal, extendida y carente de infraestructuras y equipamientos básicos, generada a partir de políticas públicas esperadas por décadas por parte de amplios sectores sociales de la Argentina?

Para comenzar se propone rescatar un corpus teórico que pone énfasis en que la informalidad en las ciudades latinoamericanas:

- No puede interpretarse linealmente como ilegalidad.
- Se expresa a partir de múltiples formas, o aristas de informalidad, de tipo dominial, legal, constructivo y/o urbanístico.
- Se explica a partir de múltiples factores entre los que resultan claves y determinantes las condiciones diferenciales de acceso al suelo urbano y las características del mercado de suelos que condicionan el accionar estatal en la coordinación de las actuaciones en el territorio.
- Se relaciona con una estructuración espacial fragmentada espacial y socialmente.

La discusión sobre el tema generó mucho material teórico cuyos inicios se remontan a más de medio siglo atrás, sin embargo se trata de una cuestión que está muy vigente, tanto desde la teoría urbana⁵ como en aquellos ámbitos relacionados con la intervención pública. Esta indagación adquiere nuevas dimensiones a la luz de los procesos urbanos metropolitanos latinoamericanos de principios del siglo XXI donde se visualiza que el proceso de producción informal de ciudad se amplifica.

En los apartados subsiguientes se presentan, a modo de tres núcleos teóricos interdependientes, distintas miradas que convergen en los mencionados lineamientos. El primero pone énfasis en la producción de la informalidad como emergente de las necesidades de los sectores de bajos y medios recursos que están imposibilitados de acceder a la ciudad a partir del mercado formal a partir del ahorro familiar. El segundo destaca la articulación de dichos procesos de producción de ciudad con el rol de las

³ Clichevsky, 2000.

⁴ Martim Smolka, 2003.

⁵ Puede verse Cravino, 2012.

políticas urbanas. Y en tercer lugar se enfatiza en la relación entre esas formas de producción de la informalidad y la estructura socio-espacial emergente.

a. INFORMALIDAD: MERCADO DE SUELOS Y ACCESO A LA CIUDAD LATINOAMERICANA

Abramo, y Smolka y Biderman⁶ ponen énfasis en la relación entre informalidad y mercado del suelo, donde este último es el mecanismo determinante de la producción urbana capitalista y llaman la atención sobre la ausencia estatal en el abordaje de los procesos urbanos. En la propuesta de ambos, la informalidad urbana envuelve gran cantidad de formas alternativas de acceso a la ciudad ante las dificultades que encuentran las familias de hacerlo en el mercado formal.

Entre las múltiples formas que toma la informalidad Smolka y Biderman señalan que la informalidad en vivienda y ocupación de tierras, puede implicar la falta de derechos para la tenencia, el incumplimiento de normas y regulaciones, la provisión inadecuada de servicios públicos, el hacinamiento, y/o la construcción inadecuada, entre otras formas. Es decir, se refieren a un complejo que envuelve “actividades ilegales (falta de derechos de tenencia adecuados), irregulares (incumplimiento de normas urbanas) y / o clandestinas (no permitidas) que acceden y ocupan tierras urbanas que generalmente carecen de servicios e infraestructura mínimos”⁷.

Se propone abordar la informalidad desde una mirada socioeconómica como un tema de “acceso a la vivienda” en tanto la mayoría de los residentes no tienen otra opción para su refugio porque sus ingresos están por debajo del nivel necesario para ofertar competitivamente por vivienda en cualquier ubicación. Las familias que no pueden realizar una oferta competitiva en los mercados formales desarrollan estrategias como ocupar áreas que no están abiertas al mercado formal; ocupar zonas que no están urbanizadas; hacinándose en edificios existentes; acudiendo a la construcción progresiva y/o con estándares constructivos no adecuados⁸.

Desde esta lógica económica, los desarrolladores informales tienen mayores ganancias con este tipo de emprendimientos, lo que se interpreta como un estímulo. Por su parte los compradores eligen esta alternativa y llegan a pagar sobreprecios por el usufructo de “libertades urbanas”, por las “expectativas de regularización futura” y, por formas de pago más flexibles⁹. Esta perspectiva también pone énfasis en los mayores costos que implican estos desarrollos para la sociedad en general y para quienes los habitan, los más pobres, porque los valores del suelo informal se constituyen en la línea base del precio en el mercado formal, al aumentar los costos de infraestructuras, por los mayores precios de transportes y otros servicios urbanos, porque son susceptibles a desastres naturales por sus localizaciones en áreas de riesgo, por la mayor sobrecarga sobre los sistemas de salud pública, entre otros aspectos.

Desde un enfoque complementario, Abramo propone que la producción de la ciudad informal en Latinoamérica articula las lógicas del mercado y de la necesidad y se manifiesta en un “mercado informal de suelo” que se desarrolla enlazado al mercado formal. La lógica de la necesidad mueve un conjunto de acciones individuales y colectivas que promueven la producción de “ciudades populares” donde ocupación – autoconstrucción – autourbanización y consolidación de los asentamientos son los momentos del ciclo de producción de los asentamientos populares informales¹⁰.

En esta propuesta se destaca que en cuanto a su funcionamiento pueden distinguirse dos submercados, con lógicas diferenciales, el submercado de loteamientos (urbanizaciones piratas) y el submercado de los asentamientos populares informales consolidados¹¹, cuyas lógicas, actores involucrados y rasgos urbanos son bien diferenciados. Al observar el funcionamiento de los dos

⁶ Abramo, 2012; y Smolka y Biderman, 2011.

⁷ Smolka y Biderman Op. Cit, p 2.

⁸ Smolka y Biderman Op. Cit, p 6.

⁹ Ídem anterior.

¹⁰ Abramo, Op. Cit, p 200.

¹¹ Abramo, Op. Cit, p 212.

submercados informales se observa una tendencia a la retroalimentación entre ellos por las demandas derivadas, es decir uno promueve la demanda del otro de forma continua y circular¹².

b. INFORMALIDAD Y POLÍTICAS URBANAS

En este apartado se rescatan aquellas miradas que interpretan la informalidad como parte de la crisis de los sistemas de producción estatal de suelo y vivienda, de servicios básicos y de la planificación urbana.

Abramo relaciona el aumento de la informalidad con la crisis del financiamiento estatal de la materialidad urbana (vivienda, equipamientos e infraestructuras) y con la crisis del urbanismo regulador¹³ y la tendencia hacia la flexibilización urbana, que tendrá dos grandes consecuencias: el aumento de las ocupaciones y la consolidación de un mercado informal de tierras urbanas¹⁴.

En términos generales, esta fragilidad de los sistemas de provisión pública transformó la lógica de la necesidad, a través de la ocupación popular, en la forma dominante de acceso de los pobres a la tierra urbana¹⁵. En ese marco, la informalidad también puede interpretarse como derivación de ciertas restricciones institucionales y de otro tipo sobre el mercado de tierras urbanas que provocan una barrera en el acceso de los sectores populares a la tierra y vivienda urbana. En el mismo sentido, Fernández considera que, aun en contextos democráticos las prácticas de planeamiento urbano han excluido los intereses y necesidades del reconocimiento del derecho colectivo de la gestión urbana democrática¹⁶.

En nuestro contexto, la crisis de los sistemas nacionales de provisión habitacional y las consecuentes dificultades en el acceso a la ciudad, pueden relacionarse con una “crisis de la provisión de servicios urbanos básicos”. Donde, su privatización profundizó las formas mercantilizadas de acceso a las condiciones de habitabilidad cuestionando los valores públicos de la ciudad¹⁷.

c. INFORMALIDAD Y ESTRUCTURACIÓN URBANA

Janoschka¹⁸ reconoce en la ciudad latinoamericana de principios del siglo XXI un nuevo modo de producción espacial que debe compilarse como un nuevo modelo de la ciudad latinoamericana caracterizada por la fragmentación social y espacial. Los procesos de producción informal contemporáneos, dejan sus huellas, y tienen un importante rol en la definición de los rasgos de su estructuración urbana.

Sobre las características espaciales de la informalidad, Clichevsky¹⁹ destaca que existe una “informalidad urbano ambiental”, además de la característica de informalidad como transgresión dominial. Ambas, han sufrido muchos cambios a lo largo de los últimos 40 años en relación. La informalidad según los aspectos urbano ambientales implica ocupación de tierras sin condiciones para ser usadas con destino residencial, inundables, sin infraestructuras, accesibilidad, con contaminación del suelo, cercanas a focos ambientales críticos, por construcción de vivienda fuera de las normativas vigentes²⁰.

Sobre las características de la morfología resultante de la informalidad Abramo propone que el rol del mercado de suelos es sustancial en la definición de la estructura socioespacial desigual de la ciudad latinoamericana²¹. El autor distingue dos submercados, dentro del mercado informal que relaciona con dos modalidades de producción de la forma urbana. Por una parte, los fraccionadores informales tienen como lógica buscar terrenos baratos y sin infraestructura en los límites de la extensión urbana, el resultado en

¹² Abramo, Op. Cit, p 225.

¹³ El autor se refiere a la existencia de una barrera institucional que implican los requisitos normativos del modelo de ciudad modernista para el acceso de los sectores populares a la vivienda.

¹⁴ Abramo, Op. Cit, p 199-202.

¹⁵ Abramo, Op. Cit, p 200.

¹⁶ Fernandes, 2003, p 9.

¹⁷ Catenazzi y Reese, 2013, p 2.

¹⁸ Janoschka, 2006, p 80.

¹⁹ Clichevsky, 2000 y 2012

²⁰ Clichevsky, Op. Cit. 2012, p 118.

²¹ Abramo, Op. Cit, p 203.

términos de producción de la forma de ocupación del suelo es una tendencia a la extensión continua, lo que produce una estructura territorial difusa de la informalidad urbana.

Mientras que en los submercados dentro de las áreas populares informales consolidadas promueven, y se nutren, de la compactación espacial e intensificación de los usos del suelo en tanto existen ciertas externalidades positivas que los beneficiarían como ser la libertad de intensificar el uso del suelo sin la mediación del Estado, gozar de una economía de reciprocidades para acceder a ciertos bienes y servicios sin desembolsar valores monetarios, y los elevados costos del transporte²². De este modo, se configura una estructura híbrida desde el punto de vista de la morfología y de los usos del suelo que conjuga el modelo compacto y el modelo difuso, que son propias tanto del mercado formal como informal de suelo.

Sobre la inserción urbana de las áreas informales, es importante el abordaje de la informalidad urbana ambiental -en los términos planteados por Clichevsky- generada por las intervenciones a partir de la política habitacional estatal. Al respecto, Del Río²³ sugiere que el problema de la vivienda debe abordarse como una cuestión urbana, alejado de la visión sectorial para evitar estas consecuencias sobre la estructura urbana. En términos generales, las soluciones aportadas desde esta visión sectorial tradicional, no contemplan la dimensión urbana, no se ajustan a las necesidades de los destinatarios y han contribuido a generar procesos de segregación residencial.

El autor, rescata la propuesta de Yujnovsky, quien afirma que la vivienda no puede ser analizada por fuera de su contexto urbano o a partir de su ubicación en la estructura urbana, ya que buena parte de la calidad de los servicios habitacionales que brinda la vivienda depende de su relación con el entorno residencial y el conjunto de actividades urbanas de la aglomeración²⁴. La accesibilidad, el servicio de transporte, los servicios urbanos y las calidades medioambientales son factores que el autor plantea como aspectos clave para vincular la vivienda al espacio urbano.

La cuestión del acceso al suelo urbano, su localización, a qué precio y para quién, es una de las causas de los procesos de segregación, fragmentación e informalidad de las ciudades, pero su incidencia no ha sido considerada con la debida importancia en la agenda de la política habitacional²⁵. Las críticas que se le pueden realizar a las políticas habitacionales impulsadas desde el nivel nacional se fundamentan en que las mismas están centradas fundamentalmente en resolver la cuestión de la vivienda, sin considerar las condiciones de acceso a la educación, salud, movilidad, servicios de infraestructura básica y esparcimiento, es decir, sin considerar el acceso a la ciudad.

Catenazzi y Resee²⁶ afirman que la ciudad es un fenómeno de múltiples dimensiones que no se agota en las condiciones de habitabilidad de la vivienda y plantean explorar la noción de déficit urbano y así recuperar la preocupación por los modos de construir ciudad. Las formas tradicionales de medir el déficit habitacional son limitadas, porque sólo registran la unidad de vivienda y no consideran el barrio ni la ciudad, en particular aquellos aspectos relacionados con la localización, la accesibilidad al transporte, a los equipamientos sociales y a los servicios urbanos básicos (sólo se toman en cuenta en algunos casos las situaciones de carencia respecto de los servicios de saneamiento). Los autores plantean que esta propuesta permite diseñar propuestas dirigidas al acceso a la ciudad como objeto de políticas públicas.

En síntesis, deben interpretarse estas complejas interdependencias para interpretar porqué la política habitacional de fomento a la demanda, iniciada en el año 2012 en Argentina, contribuyó a la producción urbana informal, extendida y carente de infraestructuras y equipamientos básicos.

2. PROPUESTA TEORICO METODOLOGICA

El abordaje teórico conceptual buscó conformar un cuerpo conceptual que permitió comprender las distintas aristas de las informalidades urbanas, como así también posibilitó definir algunas de las variables

²² Abramo, Op. Cti, p 218-219

²³ Del Río, 2011

²⁴ Yujnovsky, 1984

²⁵ Catenazzi et. al., 2010

²⁶ Catenazzi y Reese, 2013

que las componen para el análisis empírico. En tal sentido, la metodología desarrollada contempló el análisis de la informalidad urbana que logró la línea *compra de terreno y construcción*, desarrollada por el PRO.CRE.AR, desde una perspectiva territorial. Para ello resultó necesario la adopción de un enfoque cuali - cuantitativo en los distintos momentos metodológicos.

Como punto de partida se caracterizó el área objeto de estudio en donde se precisó la descripción del partido de La Plata en relación a las distintas lógicas y patrones de ocupación del territorio, y tensiones y relaciones fundamentales que se establecen en la ciudad. Seguidamente se procedió a la presentación de la política habitacional a analizar desarrollando en profundidad las características de la línea *compra de terreno y construcción*.

Posteriormente se seleccionaron las unidades de análisis en correspondencia con la anteriormente mencionada línea, desarrollada en el recorte temporal 2014-2015. Para ello se utilizaron 26 fracciones indivisas que fueron re-zonificadas por la gestión municipal, equivalente a 132 hectáreas distribuidas en distintos sectores del partido.

Para el análisis se construyó una matriz de carácter exploratorio (Tabla 1), donde se consideraron distintas variables que permitieron reflexionar sobre la informalidad urbana de las localizaciones del PRO.CRE.AR. La primera columna de la matriz representa las variables de análisis y la segunda expone el tratamiento del dato dividido en tres escalas: bueno, regular y malo.

Tabla 1: Matriz de análisis.

| Variable | Tratamiento del dato | | |
|---|--|--|--|
| | Bueno | Regular | Malo |
| Infraestructura básica (conexión potencial) | A menos de 300m de la red de agua | Entre 300 y 600m de la red de agua | A más de 600m de la red de agua |
| | A menos de 300m de la red de cloaca | Entre 300 y 600m de la red de cloaca | A más de 600m de la red de cloaca |
| Equipamientos sociales | Con salud y educación en un radio de 600m | Con salud o educación en un radio de 600m | Sin equipamiento en un radio de 600m |
| Accesibilidad-conectividad | Dentro de un radio de 700m de una centralidad o con transporte a menos de 400m que conecte con una centralidad | Con transporte a menos de 600m que conecte con una centralidad | Sin transporte en un radio de 600m |
| Usos del entorno inmediato | Residencial (urbano) en un radio de 200m | Residencial (suburbano) en un radio de 200m | Productivo (rural) en un radio de 200m |
| Vulnerabilidad ambiental | Sin riesgo/Riesgo bajo | Medio | Alto |

Fuente: elaboración propia

Para la producción cartográfica y tablas síntesis se ensambló un sistema de información geográfica (SIG) y se articuló con técnicas de análisis espacial para relacionar la localización del Programa con las variables. Como síntesis del análisis se evaluó el grado de informalidad urbana de cada localización a partir de traducir numéricamente las distintas variables y sintetizarlas en tres grados: baja, media y alta²⁷, que permitió identificar los sectores urbanos más críticos del partido. Finalmente se construyeron mapas temáticos de las variables analizadas y de la evaluación de la informalidad emergente.

²⁷ En los resultados no se encontró valor “nula o muy baja”.

3. EL CASO ANALIZADO

EL PARTIDO DE LA PLATA: Breve reseña

El Partido de La Plata forma parte de la RMBA, en particular de su litoral sur, es Capital de la Provincia de Buenos Aires, por lo tanto, sede de gobierno y de la administración de los tres poderes provinciales.

Desde fines de los 70, el municipio de La Plata transita un proceso de planificación urbana basado en una serie de instrumentos normativos municipales, enmarcados en la legislación provincial, con el propósito de ordenar el crecimiento urbano. Si bien desde esa fecha a la actualidad cuatro han sido las ordenanzas municipales, que tomaron la zonificación del territorio como instrumento de ordenamiento urbano territorial, ninguna de ellas fue concebida en el marco de un plan que defina el modelo urbano y territorial, ni las estrategias, programas y proyectos que en conjunto contribuyan a implementar un proyecto de ciudad consensuado por los distintos actores del partido de La Plata²⁸.

El trabajo que realizaron Rocca y Ríos sobre los procesos de expansión urbana en el Partido de La Plata permitió verificar que la ciudad creció por extensión en todas sus direcciones. Inicialmente en las áreas de borde y en distintos asentamientos ubicados sobre las principales vías de acceso, posteriormente la mancha urbana se extendió sobre corredores viales con bajas densidades uniendo los distintos asentamientos originados en torno a espacios ferroviarios, y presentando interrupciones básicamente por la presencia de planicies de inundación de arroyos, cavas, grandes equipamientos y espacios destinados a la producción, y terrenos vacíos “expectantes”.

Por otra parte, la materialización de infraestructuras viales ejecutadas en la década de los 90, pertenecientes al sistema de autopistas metropolitanas, dio lugar a nuevas vinculaciones con la ciudad de Bs. As. reforzando la inserción urbana de La Plata en la Región Metropolitana de Buenos Aires, y generando tensiones en el proceso de expansión urbana: nuevos frentes de urbanización a nivel local en relación a la Auto vía Ruta 2, la Ruta 36 y la Autopista La Plata - Buenos Aires.

Se verifica que el crecimiento urbano extensivo ha modificado la configuración de gran parte del territorio conformando distintos sectores urbanos donde se identifican claramente tres ejes de crecimiento: noroeste, sudoeste y sureste; presentando características distintivas desde el punto de vista social y urbano para cada una de las periferias del partido.

Las tendencias que definen el perfil de la periferia noroeste están vinculadas con una revalorización del suelo urbano que genera expectativas por parte del sector inmobiliario, particularmente en las áreas que han tenido mayor desarrollo económico y que verificaron mejoras en las condiciones de accesibilidad y cualidades ambientales específicas, manteniendo en ese sentido su diferenciación respecto a las restantes periferias. En cambio, las tendencias de dispersión en la periferia sureste (cercanía a Villa Garibaldi) y en la sudoeste (inmediaciones de la R36) están asociadas a sectores de recursos medios que intentan acceder con menores costos a ámbitos en contacto con la naturaleza.

Si bien este fenómeno dio respuesta a nuevas demandas sociales de espacio, particularmente de vivienda, tanto el desarrollo económico sostenido, como la cohesión social y la sustentabilidad ambiental, parecen constituir condiciones difíciles de alcanzar en el marco de este proceso.

Finalmente, las modalidades de apropiación del suelo por parte de sectores de escasos recursos expresadas en asentamientos informales y villas, vinculados a los cursos de agua y espacios ferroviarios, en mayor medida se localizan en las periferias sureste y sudoeste, pero a su vez resulta una tendencia que se incorpora al escenario actual de la periferia noroeste y alerta sobre nuevas condiciones de riesgo hídrico sobre la población.

Esto, pone de manifiesto nuevas tendencias de “la periferia dual, fragmentada social y espacialmente”, en ámbitos pobres, degradada, desestructurada; y con espacios “en transición”, donde

²⁸ Rocca y Ríos, 2010

se pronuncian procesos de dispersión urbana, simultáneamente con avances de la urbanización sobre el área complementaria y rural destinada al cinturón hortícolas²⁹ (Foto 1).

Foto 1. Ejes Noroeste, Sudoeste y Sureste, respectivamente.



Fuente: Elaboración propia, 2014

En consecuencia con lo anterior, el avance de la urbanización desencadena un retroceso de las actividades productivas. Tierras que se destinaban a explotaciones primarias intensivas presentan ahora otros usos del suelo propios de un área urbana. Ello genera nuevos loteos y una gran especulación de los agentes inmobiliarios con el fin de obtener el máximo beneficio. Así, la periferia se ve afectada por una dinámica de retención- especulación en el marco de un proceso de suburbanización que progresa principalmente hacia el noroeste tendiendo a conectar la ciudad con Buenos Aires³⁰.

Se puede sintetizar, entonces, que la expansión urbana en La Plata se relaciona con los siguientes problemas: avance de la urbanización sobre actividades productivas agropecuarias, y sobre áreas ambientalmente degradadas, dispersión con baja densidad poblacional, incompatibilidad de usos del suelo, aumento del valor de la tierra urbana y no urbana, entre otros. Fenómeno que a escala metropolitana repercuten en un aumento de movimientos residencia-trabajo y en altos déficit de equipamientos e infraestructuras de servicios y comunicación.

EL PROGRAMA: Contexto Institucional y Proceso de Gestión

El Programa de Crédito Argentino del Bicentenario (PRO.CRE.AR) fue una iniciativa del Gobierno Nacional que proyectó la entrega de 400 mil créditos hipotecarios, financiados a partir de ingresos generados por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad, para la construcción, compra de terreno y construcción, ampliación, terminación y refacción de viviendas, como así también para adquirir aquellas que son construidas por el Programa a través de desarrollos urbanísticos.

Se trata de un proyecto gestionado por la Presidencia de la Nación entre los años 2012 y 2015³¹. Instrumentado a través del Fideicomiso, integrado y ejecutado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (a través de la Secretaría de Política Económica), la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y el Banco Hipotecario S.A. como ente fiduciario.

Este instrumento se implementó en el marco de una política de fuerte intervención pública en materia de vivienda -desarrollada desde el año 2003 a partir de la implementación de distintos Programas Federales- y su objeto fue facilitar el acceso a la vivienda propia a la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social.

En tal sentido, el instrumento posee una doble función, por un lado desde el plano macroeconómico es una política contra-cíclica para reactivar la economía que en los últimos años había comenzado a desacelerarse, y por otro lado desde el plano habitacional constituye una política de incentivo a la demanda que promueve el acceso a la vivienda propia de los sectores medios como respuesta a la histórica crisis habitacional³².

²⁹ Rocca y Ríos, Op. Cit.

³⁰ Frediani, 2010.

³¹ El período 2012/16 corresponde a la fase inicial del Programa. En la actualidad –a partir del cambio de gobierno- el Programa continúa aunque ha sido reformulado, cambiando significativamente el propósito del mismo.

³² Del Rio, 2017.

Para llevar adelante estas intenciones se diseñaron e implementaron seis líneas de créditos: dos líneas de créditos enfocadas en la construcción, tres líneas para el mejoramiento de la vivienda y una línea para la adquisición de viviendas a estrenar en los desarrollos urbanísticos desarrollados por el Programa (Figura 1).

| AMPLIACIÓN Y TERMINACIÓN | COMPRA DE TERRENO Y CONSTRUCCIÓN | CONSTRUCCIÓN | COMPRA DE VIVIENDA A ESTRENAR | REFACCIÓN | DESARROLLOS URBANÍSTICOS |
|---|---|---|--|--|--|
|  |  |  |  |  |  |
| PARA FAMILIAS QUE CUENTAN CON UNA VIVIENDA, YA SEA EN UN TERRENO PROPIO O DE UN FAMILIAR DIRECTO (PADRE, HIJO, CÓNYUGE O CONCUBINO/A), Y QUE DESEEN AMPLIARLA O TERMINARLA. | PARA FAMILIAS QUE AÚN NO DISPONEN DE TERRENO, NECESITAN APOYO FINANCIERO PARA CONSEGUIRLO Y DESEEN CONSTRUIR SU VIVIENDA ÚNICA, FAMILIAR Y DE OCUPACIÓN PERMANENTE. | PARA FAMILIAS QUE CUENTEN CON UN TERRENO PROPIO O DE UN FAMILIAR DIRECTO (PADRE, HIJO, CÓNYUGE O CONCUBINO/A) Y QUE DESEEN ACCEDER A UN CRÉDITO HIPOTECARIO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA VIVIENDA ÚNICA, FAMILIAR Y DE OCUPACIÓN PERMANENTE. | PARA AQUELLAS FAMILIAS QUE DESEEN ADQUIRIR UNA VIVIENDA ÚNICA, FAMILIAS Y DE OCUPACIÓN PERMANENTE. | PARA FAMILIAS QUE DESEEN REALIZAR OBRAS DE REFACCIÓN O MEJORAS EN LA VIVIENDA (SIN AMPLIAR METROS) COMO INSTALACIONES DE RED, ALBAÑILERÍA, TECHOS Y REVESTIMIENTOS, COMPRA DE ARTEFACTOS Y EQUIPAMIENTO. | PARA FAMILIAS QUE NO CUENTEN CON TERRENO Y DESEEN ACCEDER A UNA DE LAS VIVIENDAS DE LOS DESARROLLOS URBANÍSTICOS DEL PROGRAMA. PUEDEN INSCRIBIRSE PERSONAS O FAMILIAS QUE RESIDAN EN LAS LOCALIDADES O LOCALIDADES PRÓXIMAS EN DONDE SE CONSTRUYEN LOS DESARROLLOS URBANÍSTICOS. |
| Monto desde \$170.000 a \$260.000 con tasas del 2% a 11% | Monto desde \$475.000 a \$645.000 con tasas del 2% a 14% | Monto desde \$350.000 a \$520.000 con tasas del 2% a 14% | Monto desde \$650.000 a \$850.000 con tasas del 2,5% a 16,5% | Monto desde \$80.000 a \$130.000 con tasas del 7% a 18% | Tasas del 2% a 14% |

Fuente: página web PRO.CRE.AR (año 2015)

LA ORDENANZA N°11094: Implementación de la línea Compra de Terreno y Construcción en el Partido de La Plata

Las últimas dos líneas anunciadas en el año 2013 (compra de vivienda a estrenar y compra de terreno y construcción de vivienda) pretendían de forma directa o indirecta actuar sobre las dificultades de acceso al suelo urbano por parte de los beneficiarios. Pero la implementación de la línea compra de terreno y construcción, lejos de aliviar dicha problemática generó una demanda enorme de suelo que fue condicionada por una oferta especulativa por parte del mercado.

Frente a este panorama, los distintos niveles de gobierno y organismos estatales plantearon soluciones posibles para aplacar este fenómeno, entre los que se destacan la cesión de terrenos fiscales, la creación de lotes con servicios, la compra de tierras por parte del municipio y/o del ANSES y los cambios en la normativa.,

Pero en las diferentes estrategias para llevarlo aparecieron las diferencias. En consecuencia, el Programa ha tenido un impacto diferencial en cada partido. Ello está directamente relacionado con la capacidad que cada municipio tuvo para implementar distintos instrumentos de gestión, regulación, etc., teniendo en cuenta ciertos componentes básicos de la urbanización: suelo, servicios básicos, accesibilidad, condiciones urbano-ambientales.

En el Partido de La Plata, la sanción de la Ordenanza N°11094/13 -y su posterior Decreto Reglamentario N°76/14- permitió la re-zonificación de tierras indivisas con el fin de ampliar la oferta de terrenos a valores adecuados a los montos financiados por el Programa.

De esta manera, la re-zonificación de tierras se lleva a cabo a partir de tres modalidades de producción de suelo “urbano”, contemplados en la reglamentación de dicha ordenanza (D.R. N°76/14

en los puntos I - II, III y IV. La *vía uno* (así denominada por los beneficiarios) implicó la creación de un registro de oferentes de tierras, propietarios de hectáreas actualmente indivisibles (por estar zonificadas como rurales intensivas o extensivas), y al mismo tiempo se generó un registro de beneficiarios PRO.CRE.AR, que son los que podrían comprar esos lotes una vez subdivididos y listos para ser aceptados por el crédito.

En este caso, el municipio ejercería el rol de “mediador” entre oferentes y beneficiarios. Por un lado, el municipio evaluaría la oferta a partir de la asignación de un puntaje diferencial³³ el cual determinaría los órdenes urbanísticos correspondientes a cada una de zonas (Sur, Oeste y Norte) y le permitiría promover aquellos loteos con mejores condiciones. Por otro lado, el municipio sería el encargado de enlazar la oferta de los nuevos loteos generados con la demanda de los beneficiarios³⁴.

Como una segunda *vía* de acceso a las tierras, la ordenanza brindó la posibilidad de que grupos de beneficiarios del PRO.CRE.AR compraran fracciones indivisas de tierra (consorcio) con destino a la construcción de vivienda para que, una vez garantizados los requisitos que estipulaba la ordenanza, pudieran ingresar esas tierra al registro de oferentes con el proyecto de subdivisión y el compromiso de compra-venta. De esta forma, el municipio actuaría promoviendo un acuerdo entre privados. En este caso, el valor de la tierra resultaría, más allá de lo formal, de la negociación entre beneficiarios y dueño de la tierra.

Por último, la *tercera vía* fue presentada por el Decreto Reglamentario como “aquellos beneficiarios del PRO.CRE.AR que ya adquirieron tierras en condominio [...] y que requieren la regularización urbanística”. Esta situación exigió la regularización de situaciones preexistente a la ordenanza y que no incluía sólo a beneficiarios del PRO.CRE.AR, poniendo en evidencia la incapacidad municipal de controlar y regular el crecimiento urbano³⁵.

Pese a que el Decreto Ley 8.912/77, que regula las urbanizaciones, indica que “las áreas o zonas que se originen como consecuencia de la creación, ampliación o reestructuración de núcleos urbanos y zonas de usos específicos, podrán habilitarse total o parcialmente sólo después que se haya completado la infraestructura y la instalación de los servicios esenciales fijados para el caso, y verificado el normal funcionamiento de los mismos”; pero con fin de operativizar de manera “simplificada y expeditiva [...] los procedimientos adoptados por la aludida Ordenanza (N°11094) fueron expresamente contemplados dentro de los lineamientos generales de la Ley 14.449 (art. 8), donde se exceptúa a los bienes incorporados al Programa PRO.CRE.AR de la aplicación del Decreto-Ley 8912/77 (inciso h)”.

En tal sentido, conforme a la interpretación que el municipio realiza de los marcos regulatorios provinciales, la Ordenanza 11094 sólo exige la infraestructura básica siguiente: apertura de calles, alumbrado público y provisión de energía eléctrica, más certificación de prefactibilidad hidráulica, de disponibilidad del recurso hídrico subterráneo y de factibilidad de disposición final de excretas³⁶.

Como resultado se observan 26 loteos localizados en la periferia de la ciudad equivalente a 132 hectáreas, de las cuales, en términos porcentuales, un 18% se encuentran en el eje Noroeste, un 35% en el eje Sudoeste y un 47% en el eje Sureste.

Siguiendo con el análisis en términos distributivos, los tres modos de producción de suelo contemplados en la Ordenanza implicaron una totalidad que ronda las 1600 parcelas, según datos oficiales, a las que se sumarían otras 800 según datos estimativos. Sobre la cantidad de lotes generados por la *vía tres* no se cuenta con datos oficiales, pero se estima que duplicaría la cantidad de parcelas de la *vía uno*,

³³ Dicha calificación resultará de la aplicación de la siguiente fórmula: $VT + EC + SA = PF$ ($60\% + 30\% + 10\% = 100\%$), donde VT: valor del terreno o parcela, según metodología de determinación prevista en el inciso c) de la Ordenanza 11094; EC: equipamiento comunitario; SA: servicios adicionales; y PF: puntaje final.

³⁴ Del Rio, Op. Cit.

³⁵ Del Rio, Op. Cit.

³⁶ Del Rio, Op. Cit.

la cual cuenta con aproximadamente 400 parcelas. Los lotes gestionados por la *vía dos* triplican la cantidad de la *vía uno*, con aproximadamente 1200 lotes.

En relación a la superficie “urbanizada”, los barrios emergentes de la *vía uno* representan 11 hectáreas (8.3% del total) distribuidos en los ejes Noreste y Sudoeste; mientras que los barrios correspondientes a la *vía dos* cuentan con una superficie total de 72 hectáreas (54.5% del total) distribuidos en tres ejes de crecimiento del partido; finalmente las hectáreas resultantes de los barrios de la *vía tres* son 49 (37.2%) (Ver Mapa 1).

Los resultados muestran el poco peso relativo que tuvo la *vía uno* en lo referente a la cantidad de barrios (3 de un total de 26) y de parcelas generadas. Ello, da cuenta no solo de la capacidad que tuvieron los beneficiarios del PRO.CRE.AR para organizarse en torno al acceso al suelo, sino también deja entrever que desde la gestión municipal primó más bien una lógica de intervención fragmentada y a demanda de los interesados bajo un discurso de combate de la especulación³⁷.

PRODUCCIÓN URBANA INFORMAL: Análisis territorial de la implementación

Infraestructura básica – conexión potencial

Partiendo de la base de que la Ordenanza que posibilitó la re-zonificación de estos loteos solo exigió la prefactibilidad hidráulica, se entiende que no poseen conexiones a las redes de infraestructura de servicios básicos de agua y cloaca. Es por ello que para el análisis de esta variable interesó conocer cuál es la potencial conexión de los barrios PRO.CRE.AR a las red de cobertura del servicio de agua corriente y de desagüe cloacal.

La elección de estos dos servicios, por encima de los correspondientes a cobertura de energía eléctrica y gas, estuvo dada por considerárselos esenciales para la vida humana, tanto por razones de consumo como de higiene personal. En tal sentido, se entiende que el hecho de no contar con ellos representa una gran problemática, que los usuarios debieron resolver a partir de otros mecanismos.

Los datos que permitieron conocer el alcance de los servicios de agua y cloacas, fueron obtenidos del sitio web de la Dirección Pcial. De Agua y Cloacas (DiPAC)³⁸ perteneciente al Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires. En base a esto, se conformaron las tres categorías de valorización de esta variable para el caso de la potencial conexión al servicio de agua: con valoración buena (a menos de 300 metros de la red de agua potable) no se encontraron registros; con valoración regular (entre 300 y 600 metros de la red) solo se encontraron 2 barrios; los 24 barrios restantes no cuentan con conexión potencial según las definiciones de este trabajo (a menos de 600 metros de la red de cobertura de agua).

De igual manera, se realizó el análisis de la potencial conexión al servicio de cloaca, donde los resultados no distan del análisis anterior: con valoración buena (a menos de 300 metros de la red cloacal) hay 2 barrios; con valoración regular (entre 300 y 600 metros de la red) no se encontraron registros; los 24 barrios restantes no cuentan con conexión potencial a menos de 600 metros de la red de cobertura cloacal). (Ver Mapa 2)

Equipamientos sociales

Esta variable que se describe a continuación corresponde a los servicios sociales. Para la conformación de la misma, se hizo hincapié en la disponibilidad a escala barrial de equipamientos referidos a Educación y Salud.

Mediante la utilización de datos extraídos del Mapa Escolar de la Provincia de Buenos Aires (mapaescolardyndns.org/mapaescolar/) se localizaron los equipamientos educativos de nivel inicial, primario y secundario en todo el partido. La Educación en estos niveles brinda a las personas, las

³⁷ Del Rio, Op. Cit.

³⁸ <http://www.mosp.gov.ar/sitios/aguacloaca/>

herramientas básicas para lograr una mejor inserción social, entendiéndola junto al acceso a la Salud, como uno de los pilares para que los ciudadanos puedan desarrollarse.

Para la localización de los equipamientos de Salud, se utilizaron datos del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires (www.ms.gba.gov.ar) para conocer la ubicación de los Hospitales; y datos Municipales, para ubicar las Unidades Sanitarias o centros de atención primaria de salud (CAPS). En este sentido, al entender que los Hospitales tienen un alcance que brinda cobertura a todo el partido y que en muchas ocasiones trasciende los límites jurisdiccionales, se utilizó como información principal, la cercanía a los centros de atención primaria.

Las valoraciones para esta variable al igual que en todo el abordaje del análisis fueron tres: Bueno (con al menos un equipamiento de salud y educativo en un radio de 600 metros), Regular (con al menos un equipamiento de salud o educativo en un radio de 600 metros) y Malo (sin equipamiento educativo o de salud en un radio de 600 metros).

Los resultados del mapeo de la distribución de equipamientos y la localización de los barrios revelan por un lado una distribución relativamente amplia de equipamientos a nivel partido, sobre todo los equipamientos educativos; concentrándose mayormente en las subcentralidades y principales corredores de la ciudad. Por otro lado, la situación de los barrios resulta crítica en lo que refiere a la proximidad a los equipamientos, dicho de otra manera, 22 de un total de 26 barrios tiene una mala valoración, y los 4 restantes una valoración regular (Ver Mapa 3).

La razón de esta situación no se explica por pertenecer a un eje determinado sino más bien por el entorno de estos barrios. Es decir, la mayor parte de los entornos inmediatos de los barrios PRO.CRE.AR no poseían una densidad relevante que demandara este tipo de equipamientos.

Accesibilidad-conectividad

Esta variable de estudio a abordar es la que contempla la Accesibilidad y Conectividad. Este aspecto es de suma importancia porque posibilita comprender en mayor medida el grado de conexión existente entre los conjuntos habitacionales y los centros o subcentros de cada partido.

La selección de cada centralidad urbana fue establecida mediante el estudio del Código de Ordenamiento Territorial (Ordenanza 10703) enmarcado dentro del DL 8912/77. La conformación y consolidación de centralidades urbanas, adquiere sustento mediante la delimitación de zonas que impulsan la instalación de comercios, instituciones gubernamentales, equipamientos comunitarios y de servicio. Así es como mediante el enfoque adoptado para el estudio de la informalidad urbana, el acceso y conexión a los centros urbanos es vital para que las personas puedan desarrollarse como ciudadanos plenos.

De esta manera, se puso el foco en dos puntos centrales que posibilitan el análisis de la variable abordada: el primero de ellos es la oferta de transporte público de cada partido, contemplando únicamente las líneas de colectivos urbanos e interurbanos que circulen a menos de 400 metros de cada conjunto habitacional. Esta medida es adoptada, debido a que se la considera la distancia apropiada para acceder a pie. El segundo de ellos, fue establecer los centros y subcentros urbanos. El cruce de estos datos permitió determinar la relación que existe entre los barrios PRO.CRE.AR y las centralidades a partir de los recorridos del transporte público.

La valoración de la misma se realizó a partir de tres categorías: Bueno, Regular y Malo. La primera contempla a los barrios que poseen dos o más líneas de transporte público a menos de 400 metros, el segundo se refiere a los que solamente poseen una línea en el radio de 400 metros, y por último, el malo significa la ausencia de ofertas de líneas de transporte a menos de la distancia óptima establecida.

El análisis de la información obtenida reveló los siguientes resultados: 7 barrios del total posee “buena” accesibilidad y conectividad y casi un equivalente al mismo (9 barrios) posee una “mala” valoración. Casi de igual modo se repite el patrón para el caso de la categoría regular, siendo en este caso 10 los barrios que cuenta con una línea de colectivo en un radio de 400 metros³⁹. En términos distributivos

³⁹ Cabe precisar que para el análisis no se tuvieron en cuenta las paradas ni la frecuencia de las líneas

podría decirse que, dentro de esta variable de análisis, las mayores desigualdades se observan en el eje sureste, siendo que 8 de los 9 barrios con mala accesibilidad se encuentran allí (Ver Mapa 4).

Usos del entorno inmediato

En esta variable interesa conocer si los barrios se encuentran dentro del área urbana, en el límite o por fuera de la misma, en particular se pretende identificar los usos dominantes y el grado de ocupación del contexto físico en el que se inscriben. La identificación de estos entornos se realiza a partir de la foto lectura de imágenes satelitales del Google Earth (año 2014-2015).

Al igual que en las variables anteriores, la valoración se clasifica a partir de tres categorías: “buenos” serán considerados aquellos entornos que cuenten con las siguientes características: uso predominantemente residencial, subdivisión y parcelamiento urbano (manzana y lote urbano), ocupación continua y alta (más del 50% de las manzanas ocupadas); “regulares” serán aquellos entornos entendidos como extensión de lo urbano, generalmente por prolongación de sus mallas viarias y con presencia de espacios abiertos intersticiales, y que se definen según las siguientes características: uso predominantemente residencial (con posible presencia de uso rural intensivo), subdivisión y parcelamiento urbano (manzana/bloque y lote urbano), ocupación discontinua y media/baja (menos del 50% de las manzanas/bloques ocupados); por último, se valorarán como “malos” los entornos en los que se destaque el uso productivo intensivo o industrial sobre el residencial.

El análisis de la información obtenida reveló los siguientes resultados: no se encontró ningún barrio con valoración positiva, es decir que ninguno de estos se inscribe dentro de la mancha urbana; por su parte hay 5 barrios con una valoración regular; y por último, los 21 barrios restantes obtuvieron la valoración negativa, ya que se encontraban en un contexto físico mayoritariamente rural (Foto 1).

Foto 1: entornos de los terrenos rezonificados por el municipio



Fuente: Imagen satelital del Google Earth, año 2014

Estas ocupaciones, inmersas en entornos productivos, han producido un aumento de los problemas ambientales urbanos al estar expuestas a mayor contaminación de los cursos de agua y de las napas freáticas dado que las nuevas localizaciones residenciales carecen (como se mencionara anteriormente) de conexión a la red de servicios sanitarios y este déficit suele resolverse a partir del suministro de agua por pozo.

Vulnerabilidad ambiental

En esta variable los que interesa conocer si los barrios están localizados en áreas con riesgo de inundación. Para ello, se toma como base la cartografía elaborada por el Centro de Investigaciones en Suelos y Agua de Uso Agropecuario (CISAUA) en el marco de un estudio de Riesgo Hídrico en el Partido de La Plata. Para construir el mapa de Riesgo Natural de Inundación, dicho estudio se basó en las distintas inundaciones (2002 y 2008) que afectaron al partido y que demuestran el colapso del sistema de desagües tanto del casco urbano como de su periferia.

Las valoraciones, según la propuesta metodológica que guía el trabajo, fueron las siguientes: Bueno para los barrios localizados en zonas sin riesgo hídrico o con riesgo hídrico bajo; Regular para

aquellos barrios localizados en zonas con riesgo hídrico medio; y Malo para los barrios emplazados en zonas con riesgo hídrico alto.

Los resultados obtenidos de la espacialización del riego hídrico y de los barrios PRO.CRE.AR muestran por un lado que la mayoría de los loteos (20 del total) se encuentran en zonas sin riesgo o con riesgo bajo, es decir, la valoración en estos casos es buena. Pero por otro lado, también se verifican situaciones asentados en zonas con riesgo alto (5 barrios) y riesgo medio (1 barrio). El patrón común de estos casos con riesgo alto es el emplazamiento de los barrios en los bordes de cursos de agua, particularmente situados en el eje Noroeste y Sureste.

El análisis muestra que los barrios se han asentado en zonas no aptas, de esta forma gran parte de las planicies de inundación de los arroyos han sido integradas a las áreas urbanas sin otra restricción más allá de lo morfológico⁴⁰ (Ver Mapa 5).

SÍNTESIS DE LA INFORMALIDAD

Finalmente, se llevó adelante la síntesis de las variables analizadas anteriormente, que permitieron evaluar la informalidad urbana de los sectores intervenidos por la política de suelo y vivienda en el partido de La Plata. Esta situación fue posible, a partir de traducir numéricamente el valor asignado a cada variable según tratamiento del dato. Este esquema se repitió en todas las variables para cada barrio.

En base a esto, y siguiendo la línea metodológica implementada en el transcurso del trabajo, se procesaron los datos y se sintetizaron en tres categorías para calificar el grado de informalidad urbana que posee cada uno de los barrios PRO.CRE.AR. De esta manera, se puede conocer si la informalidad alcanzada es nula o muy baja, baja, media o alta.

Los resultados de esta síntesis final reflejan, por un lado, que 2 del total de los 26 barrios poseen una informalidad urbana “baja”. Los aspectos coincidentes en ambos registros que hicieron que estas localizaciones tengan la mejor valoración⁴¹ se detectaron en las variables “accesibilidad-conectividad” y “vulnerabilidad ambiental”, mostrando ambas una valoración positiva de estos rasgos. La principal problemática que comparten se encuentra ligada al déficit de equipamientos sociales, principalmente de unidades sanitarias. Asimismo, el dato relevante, muestra que la totalidad de los barrios con “baja” informalidad se encuentran distribuidos solamente en el eje sudoeste del partido. Cabe destacar, también, que este sector de la ciudad no cuenta con barrios con grado alto de informalidad.

Por otra parte, se detectó que existe una paridad entre los porcentajes obtenidos por las categorías “media” y “alta”, alcanzando 13 y 11 barrios respectivamente. Al respecto, se debe señalar que la mayor parte de los barrios calificados con informalidad media, cuentan con buena accesibilidad y conectividad a los centros y subcentros urbanos, reforzando la idea del rol que ocupan estas zonas a fin de satisfacer las necesidades de los ciudadanos principalmente en materia de salud, educación y servicios básicos. Siguiendo con el análisis, las peores situaciones se presentan en relación a la deficitaria cobertura de servicios básicos de agua y cloaca, como también a la deficitaria cobertura de equipamientos sociales.

En síntesis, las consecuencias de la implementación del PRO.CRE.AR en el Partido de La Plata, pueden interpretarse desde la lógica de la fragilidad de los sistemas de provisión pública. En tanto la razón que primó en su formulación es la macroeconómica haciendo poco hincapié en su implementación en las lógicas de producción de suelo metropolitano, chocando con importantes restricciones en el acceso a la

⁴⁰ El Código de Ordenamiento Urbano de La Plata presenta las siguientes restricciones para los Sectores anegable del área urbana - Sectores de protección de arroyos y bañados de áreas complementaria y rural: Limitaciones a los Usos del Suelo: (industrias); Limitaciones al Parcelamiento: (30/1800); Limitaciones al volumen edilicio: F.O.S 0,3 - F.O.T. 0,5 - cota de nivel de piso interior + 0.40 - En parcelas superiores a 300 m² se podrá alterar la cota natural del terreno mediante relleno hasta en un 70% de la superficie total de la parcela, de la cual solo el 40% podrá estar impermeabilizada – se deberá permitir el libre escurrimiento – exigencia de retiros lateral y entre edificaciones. Es decir, que la regulación de parcelas inundables define limitaciones morfológicas a la parcela a partir de la modificación de algunos indicadores, pero siempre en pos de la ocupación.

⁴¹ Los resultados arrojan que no hay localizaciones en la categoría “nula o muy baja” informalidad urbana.

ciudad de la población de los sectores de clases medias y bajas. Por su parte, los sistemas relacionados con el ordenamiento territorial promovieron, por acción u omisión, la prevalencia de estas lógicas potenciando la producción de una estructura urbana con rasgos diversos de informalidad.

4. CONCLUSIONES PRELIMINARES

Este trabajo se propuso explorar la implementación del PRO.CRE.AR en el partido de La Plata, en particular el modo en que el Estado municipal gestionó la demanda de suelo tras el lanzamiento de la operatoria compra de terreno y construcción y las implicancias que ello tuvo en las distintas aristas de las transgresiones o informalidades urbanas resultantes de dicha implementación.

Como resultado de la exploración se pudo ver que los procesos de expansión urbana dispersa, producto de la forma en que el estado municipal procesó las demandas urbanísticas, han generado cambios en la configuración territorial, acrecentando los débiles límites entre lo urbano y lo rural. Esta dinámica resulta insostenible desde el punto de vista de la provisión de infraestructura de servicios, condiciones óptimas de accesibilidad y conectividad, distribución equitativa de equipamientos sociales, condiciones ambientales adecuadas, entre otros problemas.

Cabe precisar que el municipio, en el marco de la Leyes Provinciales, cuenta con mecanismos de gestión que posibilitan al estado asumir el rol de promotor de la producción del suelo urbano y redistribuir los beneficios de la urbanización. Pese a ello, las desigualdades territoriales que se han profundizado como producto de la falta de integración entre distintas políticas, las limitaciones estructurales en materia de política urbana municipal y las dificultades de la gestión municipal de anticiparse y proponer estrategias de gestión más complejas generaron sectores con distintos grados de informalidad dentro de la ciudad.

En relación a ello, resulta inevitable reforzar la necesidad de que la política para la vivienda se ajuste no solo a la diversidad de las demandas sino también a la diversidad de territorios. Las características y problemáticas de las ciudades metropolitanas requieren un manejo específico en cuanto a escala de las demandas, a la provisión de suelo, y a la regulación del mercado inmobiliario.

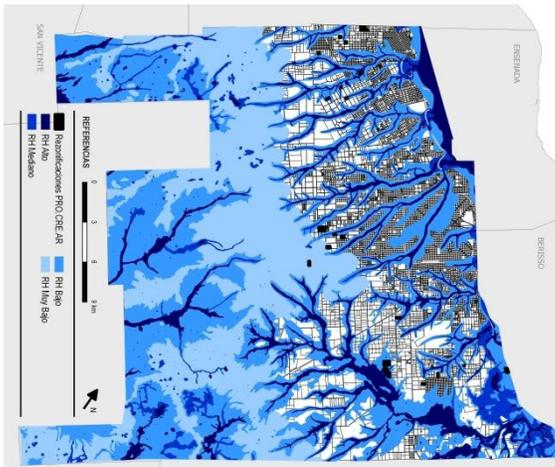
Por último el trabajo pretendió, en general, poner en relevancia la complejidad que deben alcanzar las políticas urbanas, y en particular, enfatizar que la política de vivienda requiere articular diferentes factores para no dejar afuera aspectos que pudieran retroalimentar las situaciones de déficit preexistente o bien limitar los resultados a partir de consecuencias no previstas.



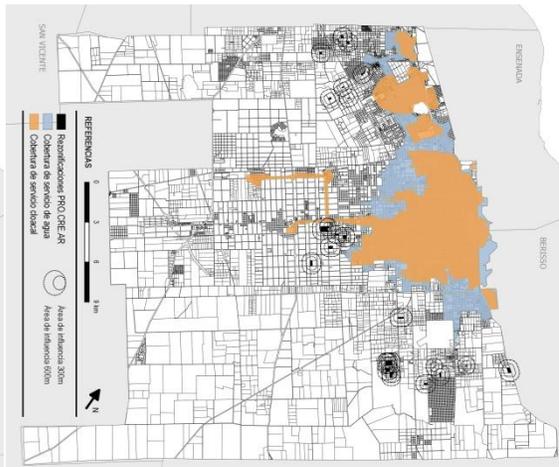
Mapa 4: Relación entre localización del PROCREAR y accesibilidad-conectividad



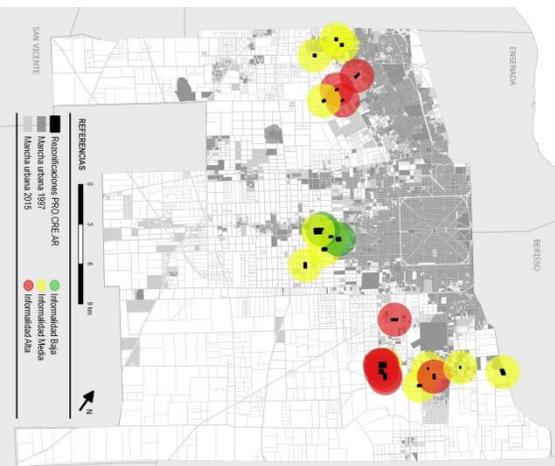
Mapa 1: Distribución del PRO.CRE.AR según modo de producción del suelo



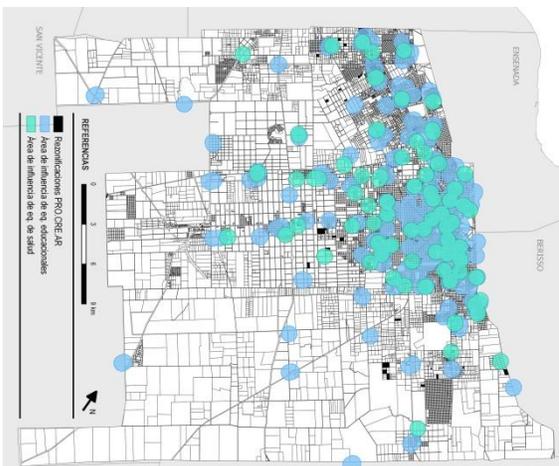
Mapa 5: Relación entre localización del PROCREAR y vulnerabilidad ambiental



Mapa 2: Relación entre localización del PROCREAR y Servicios básicos – conexión potencial



Mapa 6: Grado de informalidad de cada localización del PROCREAR



Mapa 3: Relación entre localización del PROCREAR y equipamientos sociales

BIBLIOGRAFIA

- Abramo, P. (2012): Capítulo 4: Producción de las ciudades latinoamericanas: informalidad y mercado de suelo. En Cravino, M. C. (2012) compiladora.
- Cravino, M. C. compiladora (2012): Repensando la ciudad informal en América Latina. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Cravino, M. C. (2012): Capítulo 1: Debates sobre los asentamientos informales en América Latina. En Cravino, M. C. (2012) compiladora.
- Clichevsky, N. (2012): Capítulo 2: Informalidad urbana: Abordajes teórico – metodológicos y políticas estatales. Algunas reflexiones sobre sus interrelaciones. En Cravino, M. C. (2012) compiladora.
- Del Río, J. P. (2012): El lugar de la vivienda social en la ciudad : Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes (Tesis de posgrado). -- Presentada en Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación para optar al grado de Doctor en Geografía. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.464/te.464.pdf>
- Del Río, J. P. (2017): Capítulo 7. Crédito hipotecario, acceso al suelo y clase media en la implementación del Pro.Cre.Ar en la ciudad de La Plata. En Cravino, M.C. (2017) compiladora.
- Fernández, E. y Alfonsín, B. (2003): A lei e a legalidade na produção do espaço urbano. Del Rey – Lincoln Institute of Land Policy, Belo Horizonte. Citado en Cravino (2012).
- Frediani, Julieta (2010): Lógicas y tendencias de la expansión residencial en áreas periurbanas. El Partido de La Plata, Buenos Aires, Argentina, entre 1990 y 2010. Argentina.
- Janoschka, M. (2006): El modelo de ciudad latinoamericana. Privatización y fragmentación del espacio urbano de Buenos Aires: el caso Nordelta.
- Rocca y Ríos (2010): Procesos de expansión urbana. Ordenamiento Territorial en el partido de La Plata. Publicación del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires. Argentina.
- Smolka, M. y Biderman, C. (2011): Vivienda informal: una perspectiva de economista sobre el planeamiento urban. Documento de trabajo del Lincoln Institute of Land Policy.
- Yujnosvky, O. (1984) Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. Citado en Del Río (2011).

ISBN 978-987-4415-46-2

