

Las villas y los asentamientos del AMBA. Presentación de los casos de estudio.

La existencia de villas y asentamientos informales en el AMBA es de larga data. El origen de las villas está vinculado a los procesos de migración rural-urbana desencadenados desde la década de 1920 por la desestructuración de las economías rurales regionales y los procesos de industrialización sustitutiva en los principales centros urbanos del país. Los asentamientos informales son producto de las tomas de tierras que se produjeron en los últimos años de la última dictadura, como respuesta de los sectores populares a la desaparición de otros mecanismos alternativos de acceso al suelo urbano.

Estas tipologías de hábitat popular pueden agruparse de manera más general en dos situaciones (ver Figura 1). Así, por un lado, pueden distinguirse unas formas de hábitat popular que se desarrollan sobre tierra vacante y otras que los hacen sobre el hábitat previamente construido. Las villas y los asentamientos corresponden al primer conjunto; mientras que las ocupaciones y los inquilinatos al segundo. Los diferentes tipos de hábitat popular difieren en su localización territorial: villas y asentamientos se desarrollan tanto en la CABA como en la Provincia de Buenos Aires, mientras que las formas de hábitat popular que se desarrollan en inmuebles constituyen un fenómeno que se ha desarrollado fundamentalmente en la CABA. Esta diferenciación es fundamental para comprender la naturaleza de la informalidad y sus causas¹ y, por ende, para determinar el tipo de políticas de regularización del hábitat informal que se necesita implementar.

	Hábitat informal	
	Sobre tierra vacante	Sobre inmuebles
Tipologías	Villas Asentamientos Loteos Informales Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU)	Inquilinatos Ocupaciones de inmuebles Hoteles pensión
Origen	Las villas se originan en la década de 1930 pero tienen su auge en la década del '40. La primera Villa de la Ciudad se desarrolla en Puerto Nuevo (Villa Esperanza). Los primeros asentamientos datan de la década del '80. Los loteos informales tienen su auge en las décadas del '40 y del '50. Los NAU se desarrollan a partir de fines de la década del '90.	El origen de los inquilinatos está vinculado a las oleadas migratorias producidas a fines de SXIX y principios del SXX. Se desarrollan en los barrios del sur de la Ciudad y en algunos municipios de la RMBA. Las ocupaciones de inmuebles surgen en la década del '80. Los hoteles pensión se originan con la sanción de la Ley 14.821, a fines de la década de '50, que habilita la figura del hospedaje como vivienda transitoria.
Localización	Las villas y los NAU predominan en la C.A.B.A. Las villas además se localizan en algunos municipios de la primera corona de la RMBA. Los asentamientos y los loteos informales se desarrollan en municipios de la RMBA. En general, en áreas no consolidadas.	Todas las tipologías de informalidad sobre inmuebles, se desarrollan fundamentalmente en la CABA. En general, se localizan en áreas centrales.
Relación con la trama urbana	Las villas y los NAU no respetan el diseño de la trama urbana. Los asentamientos y los loteos informales mantienen el amanzanamiento tradicional.	

Fuente: Elaboración propia.

¹ El desarrollo de formas de hábitat popular en inmuebles construidos de la ciudad central se explica, en parte, por la escasez de tierra vacante, las restricciones para acceder a ella y la importante vacancia relativa del parque habitacional construido, especialmente en algunas zonas de la ciudad. Los procesos que se desarrollan sobre tierra vacante adquieren predominio en la Provincia de Buenos Aires merced a la disponibilidad de tierras vacantes todavía existentes.

Nuestro derrotero sobre las políticas de regularización se centrará exclusivamente en las formas de hábitat popular que se desarrollan sobre tierra vacante. La investigación se focaliza territorialmente en 4 villas y asentamientos del AMBA con diferentes localizaciones y condiciones de segregación: Villa 19 o Barrio Inta, ubicado en el límite sudoeste de la ciudad central, Villa Tranquila y Barrio San Jorge localizados en un municipio de la primera corona lindante con la ciudad central (Avellaneda) y el barrio San Gerónimo ubicado en un municipio de la segunda corona (Almirante Brown).

Villa 19 o Barrio INTA

La Villa 19 está ubicada en el límite sudoeste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al interior de la Comuna N° 8, en el barrio de Villa Lugano. Se encuentra delimitada por la Avenida General Paz, la Avenida Dellepiane Norte y las vías del Ferrocarril Belgrano Sur. Su localización podría ser caracterizada como una “periferia en la centralidad” del Aglomerado Buenos Aires.

Se origina en la década de 1960 en tierras de propiedad de la Comisión Municipal de la Vivienda. Su población original provenía de las provincias del interior de la Argentina y cada hogar que se instalaba abría las puertas para que otros familiares o vecinos de su lugar de origen se asentaran también.

Hacia 1978, a poco de empezar a implementarse la política de erradicación de villas de la última dictadura militar vivían en la villa 795 familias y 3.392 habitantes – cifras muy similares a las actuales-. El 81% de la población era de nacionalidad argentina. Hacia 1983, quedaban en el barrio sólo 23 familias que resistieron el desalojo y permitieron desde entonces el repoblamiento del barrio –en una coyuntura política más tolerante-, que empezó a tener un componente más importante de extranjeros provenientes de países limítrofes –ubicándose alrededor del 50%-.

En la actualidad, presenta un alto nivel de consolidación, pero este proceso se halla limitado por la imposibilidad de regularizar la tenencia de la tierra por parte de los habitantes, fundamentalmente debido a incompatibilidades con la normativa vigente.

Según datos recogidos en el Censo de Hogares, Población y Vivienda realizado en el 2001 en la Argentina, en ese año residían en el barrio 3.343 personas, que conformaban un total de 779 hogares. Del total de hogares, el 23,62% estaba conformado por 4 miembros, el 19,77% por tres miembros, el 16,05% por 5 miembros, y el 10,78% por dos miembros. El 7,06% de los hogares eran unipersonales, y el 22,72% poseían 6 miembros o más.

En cuanto a las necesidades básicas insatisfechas (NBI), el 29,6% de los hogares presenta al menos una condición de NBI. El análisis desagregado de las condiciones de NBI muestran que éste se concentra en dos condiciones en particular: NBI vivienda y NBI hacinamiento, aunque las proporciones de hogares que cumplen con estas condiciones es una relación pequeña respecto del total de los hogares del barrio, 9,5% y 12,45% respectivamente.

El 58,39% de las viviendas son casas construidas con fines residenciales y que muestran buenas condiciones de habitabilidad, mientras que el 40,66% de las viviendas son precarias, y solo el 0,95% son departamentos.

La totalidad del barrio está pavimentado y posee alumbrado público. En cuanto a la provisión de agua potable, el 91% de las viviendas estaban en el 2001 conectados a la red, el 7,64% estaban conectadas a la red por fuera de la vivienda pero dentro del

lote, y solo el 1,36% de las viviendas no poseía conexión a la red de agua potable dentro del lote. Aunque la cobertura de la red cloacal alcanzaba el 100% en el barrio, las condiciones sanitarias al 2001 muestran situaciones diversas. El 63,54% de los hogares poseía en la vivienda inodoro con descarga y desagüe a la red pública, pero el 33,38% de los hogares poseía inodoro sin descarga o no había inodoros en la vivienda². Una situación similar ocurre con la red de gas natural, aunque la red alcanza un 100% de cobertura en el área, el 99,87% de los hogares declararon utilizar gas de garrafa como el principal combustible utilizado para cocinar.

Respecto a su situación dominial, la villa 19 se encuentra intervenida desde mediados de la década de 1990 por el Plan de Radicación de Villas. Esta operatoria apunta a la urbanización y transferencia de las tierras a los pobladores. Sin embargo, la ejecución del sólo alcanzó a amanzanar el barrio, trazar las calles y asfaltarlas, sin que se pudiera avanzar en el loteo y transferencia de dominio de los lotes, por lo que la relación de tenencia predominante sigue siendo "propietario de la vivienda pero no del terreno.

En este sentido, los datos relevados durante el Censo del 2001 muestran que en esa fecha el 77,28% de los hogares eran propietarios solo de la vivienda, y solo el 12,20% eran propietarios de la vivienda y el terreno. El 10,53% de los hogares restantes eran inquilinos, ocupantes por préstamo o bien, presentaban otras situaciones de tenencia.

Villa Tranquila

Villa Tranquila se encuentra ubicada próxima al centro del partido de Avellaneda, en el primer cordón del AMBA. Sus límites son: la avenida Roca hasta Pinzón, C. Tellier y Montes de Oca, y se extiende paralela a las vías del ferrocarril hasta la calle 25 de Mayo.

El terreno donde se localiza el barrio estaba ocupado originalmente por quintas donde se cultivaban frutas, hortalizas y flores. A comienzos del S. XX trabajadores de los frigoríficos e industrias aledañas, y trabajadores portuarios comienzan a establecerse en los terrenos dando origen al barrio Villa Tranquila. La ocupación del espacio se fue produciendo espontáneamente a través de diferentes ocupaciones, crecimiento de las familias y el surgimiento de nuevos núcleos familiares.

En la actualidad, la villa está dividida en sectores, resultantes del desarrollo social y urbano de la sociedad local y de sus prácticas a lo largo de la historia de poblamiento del barrio. Esas divisiones están vinculadas a los accesos del barrio y se relacionan con el trazado de las principales calles que recorren o limitan el barrio (Estévez, Tellier, Pinzón y Montes de Oca).

Según un Censo realizado por el municipio de Avellaneda, en el 2004 habitaban el barrio 7.039 personas que conformaban 1.917 familias. Del total de hogares, el 69,8% poseía 4 miembros, el 24,7% entre 5 y 7 miembros y solo el 5,5% tiene 8 miembros o más. El 46,2% de las familias contaban con algún miembro beneficiario de planes sociales. El 80,5% de las familias hace 11 años o más que residen en el barrio, el 9,9% tienen entre 6 y 10 años de residencia y el 9,6% restante menos de 6 años.

² El 2,31% de los hogares poseía inodoro con descarga y desagüe a cámara séptica, y el 0,77% restante tenía inodoro con descarga y desagüe a pozo ciego.

El 72,1% de los hogares son pobres y solo un 20% de los hogares puede ser considerado no pobre. En relación a las necesidades básicas insatisfechas (NBI), el 77,8% de los hogares tiene algún nivel de criticidad de NBI. La relación entre las variables de NBI y tipo de vivienda muestra que entre los hogares que poseen algún indicador de NBI, el 61,9% habita en casas, el 35,4% en casillas y el 2,2% en ranchos. La relación entre la variable NBI y la situación de pobreza de los hogares indica que entre los hogares indigentes el 92,4% tiene necesidades básicas insatisfechas, ese valor llega al 75,5% entre los hogares pobres y al 45,7% entre los hogares no pobres.

El asentamiento ocupa un total de 30 ha., y presenta un tejido compacto con estructura interna de pasillos a través de los cuales se distribuye precariamente agua de red y energía eléctrica. Sólo hay pavimento en las calles que conforman los diferentes bordes y en la calle Manuel Estévez. Los terrenos están bajo la cota de inundación. Al 2004, el 58,6% de las viviendas disponían de agua por cañería dentro de la vivienda, no obstante el agua proviene de napas subterráneas que presentan riesgo de contaminación. Dichas características sumadas a la proximidad al Riachuelo dan cuenta del riesgo sanitario al que se encuentra sometida la población del barrio.

El nivel de provisión de servicios públicos es bajo. En este sentido, la mayoría de las personas encuestadas en el Censo identificó en primer lugar la necesidad de obras de infraestructura y mejoramiento barrial cuando se le preguntó acerca de las problemáticas del barrio. Se destacó especialmente la falta de agua, luz, gas, apertura y arreglo de calles, veredas y pasillos.

Ninguno de los ocupantes del barrio poseía al 2004 el dominio del terreno donde se emplazaba su vivienda. Con respecto a la situación de tenencia de la vivienda el 91,1% de los habitantes son dueños del inmueble que habitan, mientras que el 7,3% presentan otras modalidades de tenencia como inquilinos y ocupantes por préstamo. El 1,6% restante no se encuadra en ninguna de las tipologías mencionadas o no aportó datos al respecto.

Barrio San Jorge

El barrio está ubicado en el partido de Avellaneda, primer cordón del conurbano bonaerense, en la localidad de Villa Domingo. Se encuentra lindando con las vías del Ferrocarril (ex Línea Roca) que conecta con la Ciudad de Buenos Aires. Está totalmente incorporado a la trama urbana y no presenta discontinuidades con el resto del tejido de la ciudad.

Se originó hacia 1985 a partir de una toma de tierras³ protagonizada por un conjunto de 70 familias, en terrenos de uso rural. En este marco, las tierras fueron subdivididas en 70 lotes de aproximadamente 150 m²⁴ cada uno.

Se trataba de tierras inundables que estaban por debajo de la cota mínima reglamentaria. El predio pertenecía a la Sra. María Estela de Marchesio, quién luego de una negociación con los ocupantes de los terrenos accedió, en buenos términos, a

³ Las tomas de tierra se convirtieron en uno de los principales mecanismos para acceder a la tierra por parte de los sectores populares desde que en 1977 el Decreto Ley N° 8.912 limitó la posibilidad de realizar loteos sin servicios, característicos del proceso de suburbanización de Buenos Aires. Éstas comenzaron en los últimos años de la dictadura militar (1976-1983) y se extendieron rápidamente debido a la creciente demanda habitacional y los escasos mecanismos de acceso a través del mercado formal. Los terrenos ocupados variaban mucho en su localización y características, lo cual incidió de manera determinante en el proceso de urbanización.

⁴ El Decreto Ley 8912, establece que los lotes deberán ser de 300 m².

la venta de los mismos. Contribuyó a este proceso la posibilidad de acordar un precio accesible para los ocupantes, que en su mayoría decidió pagarlo, ya que contaban también con la facilidad de hacerlo en cuotas.

El proceso de regularización estuvo marcado por problemas en la subdivisión de los lotes, y por las condiciones del terreno ocupado. La subdivisión de los lotes fue resuelta a través de excepciones a la normativa de la Provincia de Buenos Aires y modificaciones en los usos del suelo determinados por el Municipio. Los obstáculos derivados de las características de los terrenos fueron resueltos a través de un gran esfuerzo de los ocupantes, primero, y con la ayuda del municipio luego. Las viviendas fueron en su mayoría autoconstruidas por los ocupantes.

En este sentido, el proceso de organización del barrio fue fundamental tanto para la toma como para la construcción de las viviendas y la provisión de infraestructura de servicios. Para ello se formó una Junta Vecinal que se incorporó a una organización de segundo grado, el Consejo de Barrios y Asentamientos de Avellaneda. Entre los habitantes había militantes sindicales con experiencia organizativa que favorecieron este proceso.

Actualmente el barrio está constituido por 70 lotes de 150 m² cada uno. Si bien gran parte de los ocupantes originales todavía habitan en el barrio, se ha producido un importante proceso de densificación, vinculado a la llegada de nuevos familiares y a la conformación de nuevos núcleos familiares.

De acuerdo al Censo de Hogares, Población y Vivienda realizado en el año 2001⁵, en ese momento habitaban el barrio y el área donde está comprendido 1.473 personas, que conformaban un total de 391 hogares. Del total de hogares, el 49,6% estaba conformado por 2 a 4 personas, el 23% por 5 a 7 personas, el 19,2% eran hogares unifamiliares, y el 7,4% poseían 8 o más miembros. El 82,4% de los hogares no presentaban ninguna condición de NBI, mientras que el 18,6% cumplía alguna condición. Respecto del tipo de vivienda el 72,7% habitaba en casas Tipo A, mientras que el 12,4% en casa Tipo B, el 4,7% en departamento, y el 10,2% en otros tipos de hábitat informal.

Al 2001, el área presentaba un déficit alto de infraestructura cloacal, solo el 21% de los hogares poseen cloaca. Esa situación era llamativa considerando que el 90% de los hogares tienen provisión de agua potable por red dentro de la vivienda. El resto de los servicios presenta una cobertura mayor: el 87% de los hogares cuenta con gas natural provisto por red, el 100% cuenta con energía eléctrica de red y el 88% posee teléfono de línea. El barrio está bien provisto respecto de la infraestructura de transporte y el alumbrado público.

En la actualidad, el Barrio San Jorge presenta un avanzado nivel de consolidación urbana. El tejido fue objeto de intervenciones públicas por parte del Municipio de Avellaneda (AMBA) y privada a través de instituciones populares organizadas por los pobladores del barrio. En este sentido, se encuentra integrado al tejido urbano, y el trazado de manzanas y calles fue realizada siguiendo los criterios convencionales de urbanización. Sin embargo, como se mencionó los lotes poseen dimensiones inferiores a la reglamentadas por el Decreto Ley 8912 de la provincia de Buenos Aires.

La gran mayoría de sus habitantes son "propietarios de la vivienda y el terreno" -74,4% para el radio correspondiente-. La regularización implicó la sanción de nueva

⁵ El radio (mínima unidad censal) abarca el Barrio San Jorge y el área donde el mismo se emplaza. Por ello, los datos del censo 2001 mostrarán resultados de toda la zona.

normativa –Decreto N° 3.736- por parte de la Provincia, después de un intento frustrado de encuadrarla en la Ley de Propiedad Horizontal. Posteriormente el Municipio cambió la zonificación de los terrenos dándole la categoría de urbano residencial. La coyuntura política favorable en la Provincia de Buenos Aires, el perfil político del Municipio de Avellaneda –especialmente durante la gestión del Intendente Álvarez desde 1991- y la capacidad de los habitantes para adecuar los terrenos a la normativa urbana, fueron factores claves para explicar el éxito del proceso de regularización de la toma de tierras que hoy constituye el Barrio San Jorge.

Barrio San Gerónimo

El Barrio San Jerónimo se encuentra ubicado en el segundo cordón del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), al sudoeste de la conglomeración. Se encuentra delimitada por la Av. San Martín, las calles Mendoza, Pte. Perón y El picaflor.

Las tierras donde se asienta el barrio eran originalmente tierras rurales sin ningún tipo de servicios, de escasos accesos e inundables. Fueron donado a la iglesia católica por su propietaria, institución que fue repartiendo los lotes a familias con problemas habitacionales. En la década del '70 los terrenos son transferidos a la Asociación Cultural Esdeva quien sería en adelante la encargada de realizar los loteos y ubicar a las familias. En el proceso de poblamiento del barrio pueden distinguirse 4 etapas, ligadas a las modalidades de ocupación del territorio y a los actores predominantes en el proceso de urbanización del barrio. Éstas van desde mediados de los '60 a 1975; 1976 – 1980; 1980-1990; y 1990 a la fecha. La Iglesia cumplió un rol fundamental en la fundación del barrio. Su actuación fue relevante además para la articulación social de sus habitantes y la creación de instituciones sociales y la provisión de infraestructura básica. Los sacerdotes de la capilla Asunción (localizada en el centro del barrio) junto con sus habitantes abrieron las primeras calles y rellenaron los terrenos. En el tercer y cuarto período las organizaciones sociales e instituciones barriales comienzan a ser dirigidas por punteros políticos ligados a lógicas de clientelismo político. No obstante, los habitantes del barrio siguen fuertemente vinculados Iglesia. En el proceso de densificación medió la circulación de información entre familias, así por cada familia que se establecía, arribaban al barrio parientes o amigo en busca de un lote.

En los planos del loteo surge que el tipo de estrategia de urbanización y planificación urbana contemplaba una amplia cantidad de espacios públicos. Las primeras familias se asentaron en las áreas dispuestas para uso residencial pero, luego, con la densificación del barrio – especialmente a partir de la tercera etapa y durante la cuarta de etapa-, las familias de menor antigüedad se establecieron en las áreas delimitadas como espacios públicos inclusive.

Según los datos del último Censo de población, hogares y viviendas realizado en el 2001, el barrio posee 1879 viviendas en las que se distribuyen 1932 hogares. La población total del barrio es de 8614 habitantes. El 90% de sus habitantes son argentinos, entre los extranjeros predominan personas de nacionalidad paraguaya, y en menor medida uruguaya. El 46% de las viviendas son casas consolidadas, mientras que el 40% son casas no consolidadas; el 13% son casillas y el 1% ranchos. El nivel educativo de su población es bajo, y su nivel de calificación profesional también. De acuerdo a los datos suministrados por el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, el barrio San Jerónimo se inserta en uno de los sectores de mayor riesgo sanitario del municipio y presenta además altos niveles de densidad poblacional, que agravan esa situación.

La dotación del servicio de electricidad es total, también la red de gas tiene una amplia cobertura excepto en aquellas viviendas que se encuentran establecidas en terrenos bajo reglamentación urbana de espacio público. También hubo progresos respecto a servicios y establecimientos públicos como el transporte, recolección de residuos, centros de salud y escuelas. En cambio, la dotación de agua potable y red cloacal es prácticamente inexistente, ambas variables impactan de lleno en las condiciones sanitarias de la población, e impactan en los niveles de mortalidad infantil que presenta en barrio. Asimismo la dotación de asfalto en las calles y los accesos aún presentan dificultades en algunas zonas del barrio.

El área de Tierras de la Municipalidad de Almirante Brown realiza en la actualidad operativos para normalizar la situación dominial de los habitantes del barrio. Si bien se han alcanzado importantes avances, algunos vecinos no poseen aún el dominio legal del inmueble que habitan. Los últimos pueden dividirse en dos grandes grupos respecto de los obstáculos que impidieron normalizar su situación: los que por desconocimiento y falta de alguna documentación no han podido normalizar la tenencia del terreno; y los que se encuentran ocupando espacios designados en catastro como *públicos*, por lo tanto los terrenos donde se localizan sus propiedades colisionan con la normativa vigente. De estos dos conjuntos el que presenta mayores conflictos a la hora de regularizar el dominio es el segundo, ya que se necesitaría de una decisión política y de la modificación de normativas para que aquello sea posible.