



Urbanización de asentamientos informales

El caso de la ex villa 19 actual barrio INTA

Mg. Alicia Maria Camaño

Polipub.org

Asociación Civil para el Estudio de las Políticas Públicas Participativas

Amenabar 1595 piso 2 oficina 17 (CP 1426)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina

<http://www.polipub.org>

Presidente de Polipub.org

Alejandro M. Estévez

Comité editorial

Susana C. Esper
Gerardo Izzo
Francisco Pagliuca
Jorge Sereno

ISSN 1853-5739

// Publicación confeccionada por Polipub.org. // Corresponde exclusivamente a los autores la responsabilidad por los conceptos expuestos en los artículos firmados, de lo cual debe inferirse que Polipub.org puede compartir las opiniones vertidas o no. // Se autoriza la reproducción de los textos incluidos en la revista, con la necesaria mención de la fuente.

Polipub.org

Asociación Civil para el Estudio de las Políticas Públicas Participativas

Dirección:

Cabildo 747 - piso 12°
(CP1426), Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Correo electrónico:

Info@polipub.org

Página web:

<http://www.polipub.org/>

Urbanización de asentamientos informales. El caso de la ex villa 19 actual barrio INTA

Por Alicia María Camaño

Tabla de Contenidos

I. Introducción.....	4
II. Consideraciones generales.....	6
1) Ciudad Formal y ciudad informal. Dos conceptos.....	6
2) Orden urbano y ciudad formal	8
3) Informalidad y como la definimos	9
4) Las respuestas a la problemática de la informalidad habitacional. Desde la erradicación a la urbanización	16
III. Formalizando lo Informal	19
1) La Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS).....	19
2) Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC).....	20
3) Corporación Buenos Aires Sur (CBAS). Acerca de su creación, organización y funcionamiento.....	23
4) Prosur HÁBITAT.....	25
5) Un Poco sobre el instrumento jurídico.....	27
IV. Estudio de caso.....	29
1) Un Poco de contexto histórico.....	29
2) Villa 19-Barrio INTA	32
V. Otros casos exitosos en la región.....	42
1) Favela Bairro. Río de Janeiro, Brasil.....	45
2) Rosario Hábitat.....	47
VI. Metodología utilizada.....	48
VII. Conclusión.....	53

Urbanización de Asentamientos Informales. El caso de la ex villa 19 actual barrio INTA

3

Por Alicia María Camaño

Lic. En Ciencias Política Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino. Mg. En Políticas Públicas Universidad Torcuato Di Tella

Resumen *El derecho a una vivienda adecuada es reconocido por numerosos marcos normativos locales, nacionales e internacionales. En una ciudad convive estrechamente un lado formal y uno informal, fuera del orden urbano.*

Por décadas la ciudad formal no presta atención a las otras formas de producción urbana que se estaban desarrollando en las grandes metrópolis, es así que la informalidad ha crecido exponencialmente. Las respuestas por parte del estado han ido desde la erradicación a la urbanización, esta última marca el paradigma vigente en nuestras sociedades.

Reconocer el derecho al suelo que uno habita y los cambios que en él, con mucho esfuerzo, han realizado aquellos que por años han sido marginados y olvidados, es la meta de los gobiernos de la región, cuyo paradigma es la urbanización bajo programas de desarrollo participativo.

Este trabajo de investigación aborda por un lado la informalidad de los sectores pobres de la Ciudad de Buenos Aires y la respuesta que desde el estado se les está dando: la urbanización.

El caso de estudio es la ex villa 19 actual barrio INTA. Se busca observar y comprender como la urbanización ha incidido en aspectos económicos, sociales, y ecológicos.

Palabras clave *Urbanización de asentamientos informales, informalidad en la tenencia del suelo, vivienda digna*

Introducción

El derecho a una vivienda adecuada es reconocido en el art N°25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la misma establece que: *“toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.”*

Dentro de los objetivos de desarrollo del milenio fijados por la ONU, el N°7 es *“Garantizar el sustento del medio ambiente”* el mismo tiene 4 metas una de las cuales es *“Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales”*

Así mismo la constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA) en su art n° 31 establece: *“La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos; auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva; regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones”*

La problemática habitacional es uno de los grandes temas pendientes de CABA, un poco más del 30% de los hogares se encuentran dentro de algún tipo de informalidad del régimen de tenencia de vivienda. A pesar de ser una de las jurisdicciones más ricas de Latinoamérica, padece graves problemas relacionados con el acceso a la vivienda y a condiciones habitacionales en general.

En la ciudad habitan 2.890.151 (INDEC) personas, de las cuales casi el 6% del total se encuentran en situación de emergencia habitacional. Según información proporcionada por

el Instituto de la vivienda de la ciudad (IVC) 163.587 personas viven en villas, barrios o núcleos habitacionales transitorios.

El problema habitacional llegó a un punto extremo durante la grave crisis de 2001, situación que llevó a la Legislatura local a declarar la emergencia habitacional, la cual aún permanece a pesar que la ciudad ha estado inmersa en uno de los ciclos de mayor expansión y crecimiento económico.

Desde la década del 50 las políticas con respecto a las villas o asentamientos informales han ido desde la erradicación a la radicación y urbanización.

Las villas son territorio donde se ven vulnerados muchos derechos básicos y donde se producen profundas postergaciones que hacen que sus habitantes se encuentren en una situación de continua vulnerabilidad

Ante esta situación el estado se ve obligado a dar una respuesta a la crisis habitacional que sufren quienes habitan estos territorios desplazados, que son parte de lo que se denomina “ciudad informal”

Definimos urbanizar como la acción llevada a cabo para acondicionar una porción de terreno y prepararlo para su uso urbano, para lo cual es necesario la apertura de calles, dotación de luz, pavimentación y demás servicios municipales tales como la recolección de residuos, accesibilidad a instituciones educativas y de salud.

En el presente trabajo busco analizar la urbanización de la ex villa 19 actual barrio INTA llevada a cabo por el Gobierno de la Ciudad De Buenos Aires.

Esta investigación tiene dos partes fundamentales, una hace referencia a todo el marco teórico y la segunda es el estudio de caso propiamente dicho. En esta última se describen todos los aspectos más sobresalientes de la situación actual de la villa, lo que nos ayuda para poder analizar y comprender como fue el impacto de la urbanización en términos sociales, económicos y sanitarios

I. Consideraciones generales

1) Ciudad Formal y Ciudad Informal. Dos conceptos

Dentro de una ciudad conviven dos estados uno formal y otro informal, en este apartado marcamos las diferencias de ambos.

En las metrópolis latinoamericanas, la ciudad informal, se genera debido al fenómeno de la exclusión de los pobres de la ciudad formal, es decir que es una consecuencia de la pobreza y como definen algunos teóricos los índices de la misma están estrechamente relacionados con los grados de informalidad de una ciudad.

El cuadro N°1 nos muestra la cantidad de pobres en términos porcentuales que hay en Argentina y sus países limítrofes. Podemos observar que desde el año 2002 los índices han bajado en toda la región, siendo el mayor descenso el de Argentina. Como podrá verse más adelante estos índices de pobreza se relacionan con los porcentajes de informalidad que tienen algunas ciudades de los países analizados. Siendo el caso más alto al igual que muestra el cuadro, las ciudades Bolivianas.

<i>Cuadro N° 1</i>		
<i>Porcentaje de personas en situación de pobreza</i>		
Países	2002	2009
Bolivia	62,4	54,0
Paraguay	59,7	56,0
Argentina	45,4	11,3
Brasil	37,5	24,9
Chile	20,2	11,5
Uruguay	15,4	10,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) En el informe “Panorama social de América Latina 2011”

La ciudad informal se constituye en base a asentamientos ilegales que se desarrollan al margen de la planificación urbanística, debido a que sus pobladores se ven imposibilitados de acceder a una porción de tierra urbana a través del mercado inmobiliario regular, junto con la ciudad formal, origina un territorio complejo, donde la formalidad y la informalidad se superponen en una composición urbana difícil de interpretar y en la que la intervención es muy compleja (Raquel Tardin, 2009)

Los rasgos constitutivos de la informalidad son la irregularidad jurídica en el parcelamiento y la propiedad del suelo. (Emilio Duhau, 2003:4)

Los asentamientos son en general en zonas periféricas, ilegales, pero suelen poseer grandes beneficios en cuestiones de accesibilidad. Citamos el caso de la villa 31 de CABA, emplazada en una zona cuyo m²¹ es altamente competitivo en el mercado inmobiliario y donde el transporte a las diferentes áreas de la ciudad no es un problema, en el caso de la villa 19 se encuentra en una zona de mucha conectividad no solo con el resto de la ciudad sino también con la provincia de Buenos Aires. Otras veces las comunidades pobres se ubican en áreas públicas inadecuadas o de alto riesgo natural pero mantienen la característica de estar cerca de todo.

La informalidad se observa también por medio de la falta o escasez de servicios e infraestructura urbana, tales como plazas, pavimentación y edificios públicos. Los problemas sociales de estas zonas han sido históricamente la delincuencia, la violencia y el narcotráfico. Por estas razones sus pobladores siempre han sido estigmatizados, discriminados y apartados, son los “villeros” como suelen llamarse en Argentina y poseen en general trabajos informales. Algunos autores relacionan la informalidad laboral con la irregularidad en la tenencia del suelo, aunque según algunas investigaciones recientes no hay cifras que demuestren una relación directamente proporcional entre ambas situaciones

¹ En la zona de retiro- recoleta el m² cuadro tiene en promedio un costo de \$2.575 dólares según información proporcionada por Reporte Inmobiliario. Para ver el costo de todos los barrio de la Ciudad se sugiere ver el Anexo N°1

tal como lo expone María José Alvarez-Rivadulla en su trabajo “Informalidades: efectos de la informalidad urbana sobre el empleo de los jóvenes”²

2) Orden Urbano y ciudad formal

Lo que llamamos orden urbano es el conjunto de normas y reglas formales y convencionales a través de las cuales se regula la interacción social, las expectativas y las prácticas en torno a la producción, la organización espacial, los usos y las formas de apropiación (Emilio Duhau, 2003:1) Es el resultado de un largo proceso de juridización de la ciudad, un componente imprescindible de la ciudad moderna y de lo que esta es capaz de proveer y producir en términos de condiciones de vida y ejercicio efectivo de los derechos de ciudadanía.

Tal como lo plantea Emilio Duhau (2003) la **dimensión formal** del orden urbano, remite a un conjunto de normas jurídicas de variada jerarquía, que pueden ser subdivididas en tres grandes subconjuntos.

1. Normas relacionadas con los derechos de propiedad.
2. Normas orientadas a la regulación de la apropiación del suelo y sus usos y a la producción de la ciudad en cuanto conjunto de edificaciones, infraestructuras y espacios públicos (normas de planeación, de construcción, de infraestructura y de equipamiento).
3. Normas orientadas a la regulación de las prácticas urbanas u “orden reglamentario urbano”.³

² Publicado en 2009, en *Política y Gestión* # 11. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.

³ Este último es mucho más complejo de lo que uno tiende espontáneamente a imaginarse. Abarca, aspectos tan variados como los reglamentos de tránsito; la regulación del transporte público; los usos, el equipamiento, el cuidado y vigilancia, de los parques, plazas y paseos; el mobiliario urbano, etc. (Emilio Duhau, 2003:1)

Resumiendo podemos definir la ciudad formal como *el conjunto de reglas proveniente del derecho positivo que regulan la producción, organización, las formas de apropiación y los usos de la ciudad y sus espacios*. La ciudad informal sería todo lo que se encuentra fuera de esta esfera normativa.

Es importante señalar que el orden formal ha ignorado durante años la realidad social, la distribución del ingreso y las formas en que los ciudadanos accedían a una vivienda. Creo que esto ha influenciado de manera negativa en los procesos de producción de la ciudad, marcando más las diferencias entre el marco formal y el informal., generando más ciudadanos marginados o excluidos.

3) Informalidad y como la medimos

El concepto de informalidad aparece dentro de las ciencias sociales y en ámbitos políticos alrededor de los 70s, haciendo referencia al sector de la población desplazado o abandonado por la modernización de las grandes ciudades debido a dos procesos: la urbanización y la industrialización. El término ha sido usado para nombrar diferentes fenómenos: los pobres urbanos, los inmigrantes, los vendedores callejeros y a los trabajadores no protegidos por el sistema de seguridad laboral. Esto ha generado una gran confusión ya que la población de un criterio puede ser o no la misma en otro criterio. En este trabajo usamos el término informalidad como sinónimo de irregularidad o ilegalidad urbana y siempre haciendo referencia a la ciudad informal.

Según un informe elaborado en 2006 por UN-Hábitat (El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) más de mil millones de personas viven en asentamientos informales esto representaría el 32% de la población urbana de todo el mundo. Argentina es un país con una irregularidad urbana relativamente baja, pueden encontrarse dos tipos: las villas miserias y los asentamientos o tomas de tierra.

Nora Clichevsky (2000) advierte que la informalidad puede asumir muy dispares situaciones de acuerdo a las diferentes ciudades y países latinoamericanos, y esto depende de variados factores tales como:

- las dispares situaciones de pobreza y procesos crecientes de empobrecimiento;
- la historia de las políticas de Estado hacia las tierras privadas (desde la no intervención estatal hasta el desalojo);
- la organización social el grado de urbanización (desde poblaciones más campesinas, como en Ecuador hasta más urbanas como Argentina);
- el ambiente natural;
- la estructura de la propiedad;
- los derechos de propiedad establecidos en las Constituciones nacionales y las posibilidades que brindan las mismas y los Códigos Civiles de conceder otros tipos de derecho.

En Argentina el crecimiento de las villas comenzó alrededor de 1940, debido a la migración interna que estuvo ligada a la etapa en donde el país adoptaba el modelo de sustitución de importaciones, actividad económica que se concentro en las grandes ciudades y que motivo movimientos migratorios de las zonas rurales a la ciudad. Según la antropóloga María Cristina Cravino las villas y los asentamientos se caracterizan por:

Villas miseria	Asentamientos
a) producen tramas urbanas muy irregulares —es decir, no son barrios amanzanados sino organizados a partir de pasillos irregulares, donde por lo general no pueden pasar vehículos.	a) sus trazados urbanos, que tienden a ser regulares y planificados, en forma de cuadrícula, mimetizando su trazado al del tejido circundante (y con espacio para la infraestructura comunitaria)
b) responden a la suma de prácticas individuales y diferidas en el tiempo.	b) la distribución de lotes, decidida y organizada colectivamente
c) sus viviendas son construidas en su origen con materiales precarios o de desecho	c) una estrategia colectiva que busca la mediación del estado para su legitimación, reivindicando la posibilidad de pagar los terrenos y pasar a ser lo
d) alta densidad poblacional, a diferencia de los asentamientos	antes posible propietarios y no ocupantes “ilegales”
e) sus pobladores por lo general son, trabajadores poco calificados o informales,	d) los actores sociales tienen un origen urbano, ya sea en su ciudad o en otras localidades argentinas o de los países limítrofes.
f) sus habitantes son portadores de adscripciones estigmatizantes por parte de la sociedad de su entorno.	

Fuente Maria Cristina Cravino “Villas miseria y asentamientos informales” en Aportes para el desarrollo humano en Argentina. Segregación residencial en Argentina, 2009

Muchos autores (Lungo, 1989; Jaramillo, 1987; Clichevsky, 1975) coinciden que el crecimiento de la pobreza junto con las restricciones (en materia de oferta de suelo, precios y financiamiento) que presenta el mercado legal del suelo y la falta de políticas de estado que inviertan en complejos habitacionales son las causas más relevantes de la informalidad e inciden directamente en el crecimiento de la misma.

¿Cuánta es la población que se encuentra dentro de la informalidad? El siguiente cuadro muestra datos de países de América Latina y el Caribe y el porcentaje de personas que viven en situación de informalidad respecto al suelo. En el mismo se observa que de las ciudades elegidas para Argentina, nuestro país presenta un grado de informalidad bajo como ya se menciona anteriormente en comparación con otros países tales como Bolivia, Brasil o Nicaragua.

Cuadro N°2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE INFORMALIDAD RESPECTO AL SUELO, POR PAÍSES, AÑOS 2000 Y 2001

País	Población en informalidad		
	N° asent.	Pobl.	Porcentaje pob. Informal/total
Argentina. C de Bs As	...	107 805	3,9
Argentina. Gran Bs As	...	594 781	4,3
Argentina. Rosario	91	96 196	8,2
Bolivia. Cochabamba	...	...	(informalidad urbana) 70,0
Brasil. Belém	...	359 785	28,1
Brasil. Belo Horizonte	...	723 323	32,3
Brasil. Goiânia	...	158 962	14,5
Brasil. Porto Alegre	...	287 161	21,1
Brasil. Recife	...	781 426	54,9
Brasil. Rio de Janeiro	...	1 092 783	19,5
Brasil. Salvador	...	875 033	35,8
Brasil. Santo André	...	120 500	18,5
Brasil. Teresina	...	133 857	18,7
Chile	538	160 047	1,0
Chile. Santiago	129	19 516	...
Colombia. Bogotá	1 378	1 400 000	22,1
Guatemala. AMG	175	347 186	Aproximadamente 20,0
Nicaragua	...	...	40,0
Nicaragua. Managua	...	...	50,0
Perú. Lima	...	700 000	10,0
Venezuela	...	...	40,0

Fuente: Cuadro elaborado por Nora Clichevsky en su artículo “Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe”

Con respecto a lo antes mencionado, cabe una pregunta muy importante *¿Como medimos la informalidad?* Tener buenos indicadores de un fenómeno social, ayuda a los hacedores de políticas públicas a generar buenos proyectos y poder evaluarlos correctamente. En general los datos más utilizados para tal fin son:

- Seguridad de tenencia
- Acceso a los servicios públicos
- Conformidad con el orden urbano
- Calidad física de las viviendas

Un estudio realizado por el Lincoln Institute of Land policy (**Biderman, Ciro, Martim O. Smolka y Anna Sant’Anna, 2009**) muestra que la mayoría de los expertos en políticas del suelo de Latinoamérica no pueden ponerse de acuerdo en la forma correcta de medir la informalidad, incluso muchos desconocen los criterios antes mencionados. Se cree que esto se debe a: que en general los programas destinados a ser una panacea de esta situación son evaluados en base a resultados concretos y palpables, esto tiene que ver con la forma vertiginosa que tiene la política en los países latinoamericanos y con el hecho de que en general los programas para urbanizar o formalizar los sectores fuera del orden urbano son políticas de gobierno y no de estado.

A continuación hay algunos datos que servirían para la elaboración de un buen indicador de irregularidad urbana.

En cuanto a la seguridad de tenencia el cuadro a continuación muestra la cantidad de hogares que hay en CABA cuyos habitantes no tienen título de propiedad. Los tipos de viviendas elegidas son las más precarias⁴.

⁴ La elección de este tipo de viviendas se debe a la presunción que a mayor precariedad menor posibilidad de ser propietario del terreno

Cuadro N°3	<i>Cantidad de hogares que no tienen título de propiedad</i>
casa tipo b ⁵	7044
Rancho	282
casilla	1045
Total	8371

Fuente: elaboración propia en base a datos del último censo realizado por el INDEC año 2010.⁶

Es importante destacar otros datos como ser que en la zona sur de CABA la cantidad de hogares es de 139.395 (Estadísticas y Censos GCBA) y los considerados que están en villas o son NHT (Núcleos Habitacionales Transitorios) es de 111.591. En la comuna N°8, donde se encuentra ubicada la villa¹⁹, el 21% de los hogares es alquilado o arrendado y el 21,5% representa a quienes son propietarios de la vivienda pero no del terreno. Es decir que un poco menos del 50% no posee título de propiedad, lo que muestra un alto índice de informalidad en la zona⁷.

Con respecto al acceso a los servicios públicos, en CABA un poco más de 4.700 hogares poseen **electricidad** por generación propia y 573 no poseen ningún tipo de acceso a la misma. Con respecto al combustible que se usa para cocinar del total de hogares de la ciudad (1.150.134) el 92% posee gas a través de una red, el resto usa desde gas a granel hasta leña. Respecto al uso de inodoro y de donde proviene el agua solo 9.925 hogares no poseen baño o letrina. Estos números marcan algunas necesidades de una parte de la población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Uno podría concluir que ante la

⁵ Se refiere a todas las casas que cumplen por lo menos con una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tienen piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado, cemento o ladrillo fijo) o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua.

⁶ Para mayor información puede consultarse el Anexo N°2

⁷ Es alto solo considerando a las personas que no poseen título de propiedad, pero este no es el único indicador importante.

inexistencia de un baño, difícilmente se tenga un título de propiedad y en base a esto podríamos decir que quienes están en esta situación, se encuentran dentro de la ciudad informal.

El siguiente cuadro contiene algunos datos de la comuna N°8⁸

Cuadro N°4	<i>Hogares con falta de red de gas y baño. Comuna 8</i>
Gas a garrafa ⁹	2505
No tienen baño	1085
Total	3590

Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por el INDEC censo 2010

Otro dato que es importante tener en cuenta a la hora de elaborar una política de radicación y urbanización, es el tipo de material de las viviendas. Esto nos muestra dos situaciones: la precariedad en algunas circunstancias, lo cual el Estado debe analizar antes de llevar a cabo un proyecto de urbanización, se debe tener en cuenta ¿Qué hacer con estas propiedades? ¿Representan un peligro para el vecino? Por otro lado nos marcan donde está la informalidad, alguien que vive en un rancho o casilla casi en un 100% no es propietario del suelo que habita.

⁸ Dentro de su área de dominio se encuentra villa lugano y el barrio INTA

⁹ Se tomaron en cuenta solo los hogares que son: ranchos, casillas y piezas en inquilinato

Cuadro N°5 Calidad del material utilizado en la vivienda

Material predominante de la cubierta exterior del techo y presencia de cielorraso	Total de hogares	Material predominante de los pisos			
		Cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado	Cemento o ladrillo fijo	Tierra o ladrillo suelto	Otros
Total	58.204	45.695	10.672	512	1.325
Cubierta asfáltica o membrana con cielorraso	13.792	12.997	349	4	442
Cubierta asfáltica o membrana sin cielorraso	1.934	1.434	422	14	64
Baldosa o losa con cielorraso	20.291	18.351	1.498	12	430
Baldosa o losa sin cielorraso	8.627	5.273	3.132	51	171
Pizarra o teja con cielorraso	1.889	1.823	64	-	2
Pizarra o teja sin cielorraso	376	299	76	1	-
Chapa de metal con cielorraso	3.339	2.616	699	8	16
Chapa de metal sin cielorraso	6.085	1.780	3.943	329	33
Chapa de fibrocemento o plástico con cielorraso	338	261	69	-	8
Chapa de fibrocemento o plástico sin cielorraso	388	129	227	30	2
Chapa de cartón con cielorraso	10	7	3	-	-
Chapa de cartón sin cielorraso	99	16	29	42	12
Caña, tabla o paja con barro, paja sola con cielorraso	11	9	2	-	-
Caña, tabla o paja con barro, paja sola sin cielorraso	19	5	11	3	-
Otros con cielorraso	617	486	44	-	87
Otros sin cielorraso	389	209	104	18	58

Fuente: INDEC censo 2010

4) Las respuestas a la problemática de la informalidad habitacional. Desde la erradicación a la urbanización

Primera parte: Erradicación

En la década del 50, unos años después de que las villas y/o asentamientos crecieran vertiginosamente, el pensamiento de la época suponía que estas eran lugares caóticos, donde reinaba la anomia, y focos de patologías sociales (Cuenya, 1997). Es decir que no solo era visto como un problema de tipo habitacional sino como una patología social que generaba otros problemas de tipo moral, urbano y social. Este pensamiento legitimó las políticas que se tomaron desde los 50s hasta los 80s: *erradicación de villas y expulsión forzosa*. En el primer caso los pobladores eran relocalizados en grandes complejos habitacionales, construidos por el estado, ubicados en zonas periféricas; en el segundo caso no se les ofrecía a los residentes un alojamiento alternativo en el cual reubicarse.

El gobierno de *la Revolución Libertadora* fue el primero en elaborar un diagnóstico de la situación de las villas, y tuvo un objetivo concreto y ambicioso: construir 17 complejos habitacionales para albergar 5000 personas en cada uno, esto finalmente no ocurrió y solo se dio inicio a la obra de 5 complejos. Durante el gobierno de *Frondizi* se buscó finalizar la construcción de las viviendas iniciado en el periodo anterior y construir viviendas pequeñas, prefabricadas y económicas para lo cual se creó la Comisión Municipal de la Vivienda, que fue el organismo encargado de llevar a cabo el plan de erradicación y de parar el crecimiento de las villas, nada de esto tuvo el resultado esperado y las villas siguieron creciendo. (Natalia Jauri, 2011)

Durante el gobierno de *Illia* se crea el Plan de Construcción de Viviendas Permanentes para erradicar las villas de todo el país, durante este período no se realizó ninguna erradicación. Se implementaron políticas sociales como ser de vacunación, atención sanitaria, mejoramiento de vivienda y se promovió la creación de 40 juntas vecinales con sus respectivos locales para su funcionamiento.

La concreción de erradicaciones masivas en la ciudad llegó durante la dictadura de Onganía, por medio del PEVE (Plan de Erradicación de Villas de Emergencia) compuesto de dos programas: uno de viviendas transitorias y otro de viviendas definitivas. Es el nacimiento de los Núcleos habitacionales transitorios (NHT) que tenían como objetivo educar, civilizar y generar conductas adaptativas hacia la nueva vivienda definitiva, estos eran de apenas 13,30 m². Se construyeron muy pocos y fueron ubicados en zonas inundables y de poca accesibilidad a diferencia de los lugares de donde provenían las personas relocalizadas. Luego de pasar por los NHT accederían a las viviendas definitivas las cuales serían financiadas por fondos del presupuesto nacional y créditos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ambos programas no cumplieron con las metas fijadas y los NHT terminaron siendo definitivos, durante 1966 y 1976 se erradicaron de la ciudad 12 villas de manera total. (Natalia Jauri, 2011)

Desde 1977 hasta 1981 el plan continuaba siendo de erradicación pero en esta oportunidad la estrategia era de desalojo forzoso y expulsión masiva sin alojamiento alternativo. Se cree que más de 250.000 personas fueron las afectadas cuyos destinos fueron variados, algunas fueron a engrosar los asentamientos del conurbano bonaerense y otros regresaron a sus provincias o países de origen.

Con el regreso de la democracia, empezó un proceso de reapropiación de la ciudad mediante estrategias de ocupación de casas vacías y de reocupación de las villas que aun existían. La ideología detrás de las políticas hacia las villas cambia y la concepción que toma fuerza es la de radicar a los habitantes en sus propios espacios desarrollando programas de urbanización que además de pintar las casas o dotar al barrio de servicios públicos les otorguen a los habitantes seguridad jurídica respecto de la tenencia de sus viviendas y del suelo donde estas se encuentran.

Segunda parte: radicación

A partir del año 1983 se inicia un proceso de juridización (Azuela,2006) por medio del cual algunas expectativas y reivindicaciones de la población villera lograron constituirse en normas.

Desde el regreso a la democracia hasta la actualidad puede divisarse cuatro programas consecutivos de aplicación directa y exclusiva en las villas porteñas, cada uno de estos coinciden con los cambios de gestión política local, resaltando la falta o casi inexistencia de una política de estado en la materia.

- 1984: Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT). Gobierno de Julio César Saguier UCR
- 1991: Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal. Gobierno de DE La Rúa. UCR
- 2001: Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos

- Habitacionales Transitorios. Gobierno de Aníbal Ibarra. FREPASO
- 2008: Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (PROSUR Hábitat). Gobierno de Mauricio Macri. PRO

II. Formalizando lo informal. Los organismos Públicos

1) La Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS)

La UGIS fue creada mediante un decreto del poder ejecutivo, N° 2075/07 tiene varios objetivos principales de los cuales quiero destacar los siguientes:

- Planificar la urbanización de villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios implementando acciones tendientes al cumplimiento del artículo 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Formular, implementar y ejecutar programas y planes habitacionales que se definan en orden a las villas, núcleos habitacionales transitorios y barrios carenciados, así como la atención de las situaciones de emergencia y asistencia comunitaria.
- Propender a un desarrollo sustentado y consensuado con la comunidad objeto de intervención a través de la formulación y ejecución de programas de renovación urbana.
- Organizar, ejecutar y supervisar las obras de solución, mejoramiento habitacional, mantenimiento del hábitat en las situaciones de emergencia en villas y barrios carenciados, e integración a la trama de la ciudad por ejecución de obras de construcción o autoconstrucción.

La UGIS ejecuta sus competencias a través de dos coordinaciones centrales:

- Coordinación General de Gestión Técnica: tiene a su cargo la creación, supervisión y ejecución de proyectos que buscan el mejoramiento del hábitat de los asentamientos informales. Las obras dentro de esta coordinación son:

mejoramiento y ampliación del tendido de redes eléctricas, redes cloacales, apertura de caminos, urbanización y obras de infraestructura.

- Coordinación General de Asistencia Comunitaria: encargada de la atención inmediata de emergencias habitacionales, para lo cual posee servicio de mantenimiento de redes eléctricas y pluviocloacales, 5 cuadrillas de trabajo especializadas para realizar trabajos de obras de refacción y mantenimiento de viviendas en situaciones de emergencia. También realiza el relevamiento poblacional lo cual permite realizar un diagnóstico de la situación y generar estadísticas y planear proyectos destinados a mejorar el hábitat.

La UGIS para intervenir en las diferentes problemáticas inicia un proceso el cual comienza con una solicitud la cual puede ser realizada por un vecino (persona física) o por derivación de un ente público. El segundo paso es la creación de un expediente, para poder identificar el caso más fácilmente, luego se pide la intervención de estadísticas y censos dependiente de la Coordinación General de Asistencia Comunitaria para corroborar el domicilio del vecino. Una vez que todos estos pasos administrativos se realizan los profesionales de la UGIS elaboran un informe de situación, la realización del mismo es una condición necesaria para disponer la intervención, pero este no garantiza la realización de las obras requeridas.

2) El instituto de la vivienda de la ciudad (IVC)

El Instituto de Vivienda de la Ciudad asume la planificación y el desarrollo de los planes de acceso a la vivienda a través de la construcción, urbanización de tierras y la promoción de la vida comunitaria de sus habitantes, facilitando el acceso a la vivienda, mediante políticas de crédito y operatorias que permitan el desarrollo de planes habitacionales o proyectos constructivos, promoviendo políticas y acciones autogestivas y cogestivas. Entiende además en la urbanización de villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios (GCBA)

De acuerdo a lo expuesto en su página oficial, el IVC tiene diferentes programas para poder llevar a cabo sus objetivos. A los fines de este trabajo solo nos resulta importante el primer objetivo.

- *Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios.*

El Instituto de Vivienda trabaja en las villas de la Ciudad de Buenos Aires con el objetivo de urbanizarlas, este programa fue establecido por la ley N°148 y es el programa con mayor presupuesto desarrollado por el IVC. Para lograr una efectiva integración de estos barrios a la ciudad, las obras que se realizan incluyen además de la construcción de viviendas, la apertura y pavimentación de calles, la dotación de todos los servicios de infraestructura (agua, cloacas, desagües pluviales, electricidad) y la prolongación de las líneas del transporte público en las villas más extensas. Asimismo, el IVC desarrolla equipamiento comunitario destinado a salud, deportes, educación y cultura.

La ejecución de la totalidad del Programa involucra la construcción de **25.000 viviendas** y sus correspondientes obras de infraestructura en **16 villas**. Algunas de estas permitirán trasladar a las familias que están viviendo sobre la traza de las calles que necesitan ser abiertas. De este modo, se podrá completar la apertura de todas las calles vehiculares de las villas. Paralelamente al Programa de urbanización, se realizan otras acciones tendientes al mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más degradados de las villas que presentan situaciones de emergencia sanitaria y habitacional. Las tareas que se realizan son: tendido de red eléctrica para iluminación de calles y para llevar electricidad a todos los hogares; instalación sanitaria y cloacal; mejoramiento de pasillos, entre otras.

- Operatoria Terreno, Proyecto y Construcción
- Viví en tu casa
- *Programa de Recuperación Urbana de Edificios Existentes*
- *Programa de Rehabilitación del Hábitat de La Boca*

- *Programa de Recuperación de la Traza de la ex Autopista 3*
- *Programa de Rehabilitación del Conjunto Habitacional Colonia Sola*
- *Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV)*
- *Programa Nuestra Casa (de Ahorro Previo para Organizaciones Sociales)*
- *Vivienda Porteña*
- *Programa de Rehabilitación y Mantenimiento de Conjuntos y Barrios Construidos por la ex Comisión Municipal de la Vivienda*
- *Programa de Regularización Jurídica y Financiera*
- *Programa de Asistencia Integral a Consorcios*
- *Créditos individuales*
- *Programa Mejor Vivir*

3) Corporación Buenos Aires Sur S.E. (CBAS). Acerca de su creación, organización y funcionamiento

El sur de la ciudad de Buenos Aires tiene dos características que lo diferencian: es la zona con mayor cantidad de tierras e inmuebles libres o subutilizados y es el área que concentra la mayor cantidad de ciudadanos que viven en asentamientos irregulares, entre 170.000 y 200.000 personas lo que representa el 22% de la población de la zona sur, vive en por lo menos 30 asentamientos irregulares.

La Corporación Buenos Aires Sur (en adelante CBAS) fue creada en el año 2000 por la ley N°470.

Esta institución bajo la forma de una sociedad estatal tiene como objetivo principal lograr un mayor equilibrio y revertir las evidentes desigualdades existentes entre el sur y el resto de la ciudad.

En su art N°1 la ley marca los fines de la corporación: *“desarrollar actividades de carácter industrial, comercial, explotar servicios públicos con el objeto de favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral de la zona, a fin de compensar las desigualdades zonales dentro del territorio de la Ciudad de conformidad con lo*

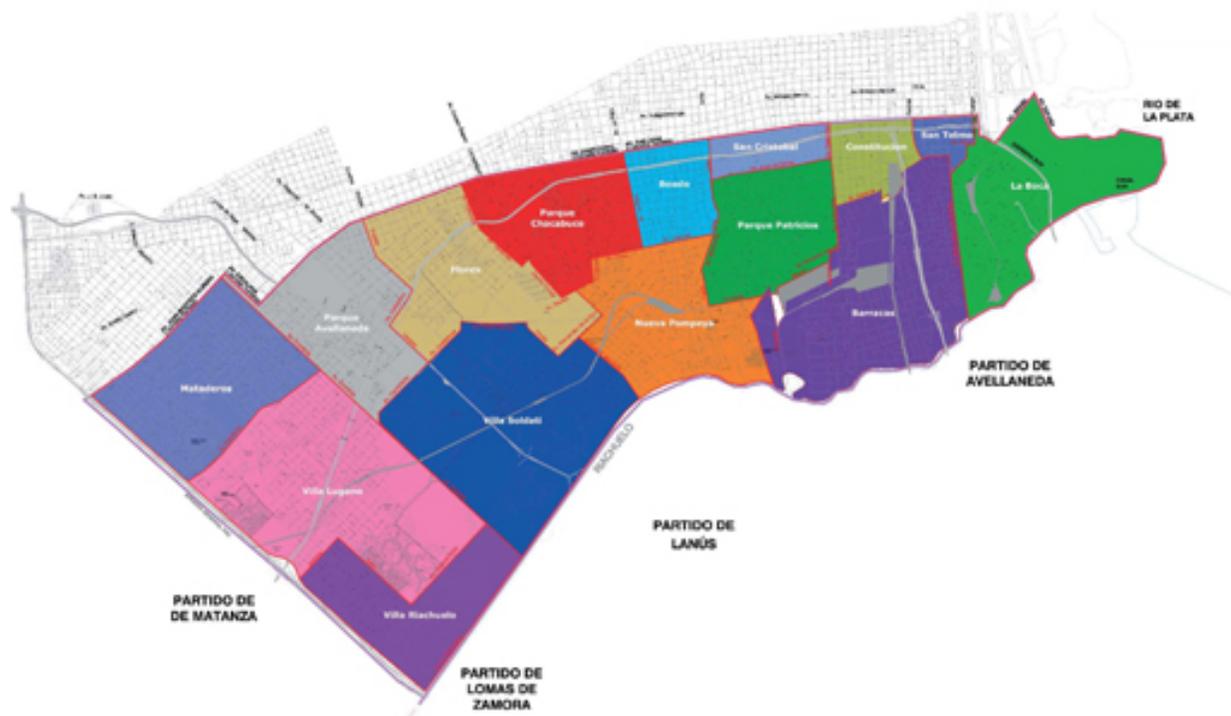
dispuesto en el artículo 18 de la Constitución de la Ciudad, los lineamientos del Plan Estratégico y del Plan Urbano Ambiental, las previsiones del ordenamiento normativo y en concordancia con lo dispuesto por el artículo 8.1.2. del Código de Planeamiento Urbano en materia de renovación urbana”

Para dar cumplimiento a sus objetivos la ciudad le transfiere bienes privados de su dominio por medio de un Fideicomiso de acuerdo a lo establecido en el art N°4 de la ya mencionada ley.

Tiene por objetivos 3 ejes de acción bien concretos:

1. Planificar y ejecutar la política integral de urbanización de villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios.
2. La radicación y promoción de actividades económicas de la zona sur
3. La ejecución de obras y proyectos encomendados por otras áreas del gobierno en el área de desarrollo sur.

El siguiente mapa representa el polígono de competencias, es decir la zona donde actúa y desarrolla sus programas la CBAS.



Fuente: Corporación Buenos Aires Sur

Las autoridades son designadas por el poder ejecutivo según nuestro informante clave N°1

“ [...] Me designa Mauricio Macri presidente de la corporación en su primera gestión en diciembre de 2007 y nos encarga la urbanización no solo de la villa19 sino del conjunto de las villas de la zona sur”

Con la gestión de Mauricio Macri no solo cambia el directorio de la corporación, sino que se busca cambiar el paradigma, en palabras del informante N°1

“En primer lugar lo que modificamos es el paradigma con el que se venía trabajando. Es decir pasamos de un concepto de erradicación a través de la construcción masiva de conjuntos habitacionales a un concepto más moderno que es la urbanización y la

integración tanto del punto de vista físico y urbanístico de los asentamientos irregulares a la ciudad formal”

Para poder plasmar este nuevo paradigma en hechos reales y concretos nace bajo la jurisdicción de la CBAS el programa PROSUR Hábitat.

4) PROSUR Hábitat

Durante el año 2008 el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por medio de la CBAS decide abordar la problemática de los asentamientos irregulares conocidos como villas, para lo cual nace el programa PROSUR Hábitat (Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano).

El modelo de gestión de este programa, que tiene un plan de acción de 8 años, está basado en dos objetivos:

- Urbanización integral de los asentamientos
- Participación activa de los beneficiarios en los proyectos

Por medio de este programa el gobierno busca aplicar políticas urbanísticas y sociales con el fin de promover la inclusión física y social de los habitantes de las villas.

En pocas palabras el objetivo fundamental es el mejoramiento del Hábitat entendido este como el medio físico transformado por el hombre o los grupos sociales para lograr una mejor satisfacción de sus necesidades básicas.

¿Cómo se logra ese mejoramiento? Adecuando la actual conformación urbanística mediante algunas acciones como ser: el trazado y la consolidación de calles de acceso y vinculación con el entorno, el trazado y rectificación de calles y pasajes internos y la subdivisión de la tierra en lotes perfectamente identificables. Todas estas acciones permitirán el acceso de la infraestructura necesaria para la prestación de servicios urbanos como luz, agua, gas, cloacas y se regularizará la situación dominial de la tierra, asegurando a cada familia, no solo mejores condiciones de habitabilidad sino también la tenencia segura de la tierra.

¿Quiénes se benefician con este programa? Serán beneficiarios directos las personas, que habiten en los asentamientos informales localizados dentro del territorio definido como “Área de Desarrollo Sur”¹⁰ por la ley N°470, al momento del censo que se realice al inicio de cada proyecto, con residencia permanente en el país otorgada por autoridad pública competente y que no sean propietarios de otro inmueble.

A criterio de nuestro informante clave N°1, la decisión política de urbanizar los asentamientos informales se justifica por:

“ [...]en primer lugar la sustentabilidad social de la erradicación, es muy difícil sacar a una persona del hábitat donde vive y llevarla a otro lugar y no siempre o casi nunca te diría se puede hacer las construcciones in situs, es decir en el mismo lugar

En segundo lugar es porque la práctica nos enseñó que los procesos de erradicación lejos de erradicar terminaban duplicando la población irregular. Porque al construir en otro lugar, cuando se sacaba esas personas, que se sacaba de manera salpicada, se volvían a ocupar esos predios.

En tercer lugar porque la experiencia histórica nos muestra que sin un efectivo acompañamiento social y sin el involucramiento de la población los complejos habitacionales terminan replicando los aspectos más negativos desde el punto de vista social que se dan en la villas

Y además porque estos programas, la inspiración de estos programas, tienen que ver con los modelos brasileros el Favela Barrio de Rio de Janeiro, el Viva Vila de

¹⁰ Artículo 1° — ÁREA DE DESARROLLO SUR. Se declara como Área de Desarrollo Sur en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al polígono comprendido entre la Avenida General Paz, el Riachuelo, Canal que deslinda la península de Dársena Sur de la ex Ciudad Deportiva y de la Reserva Ecológica, Av. España (continuación de Av. Tristán Rodríguez, desde Fuente de las Nereidas hacia el sur), calle Elvira Rawson de Dellepiane (continuación de Brasil e/el puente de Dársena 1 / Dársena Sur y la ex Av. Costanera), Av. Ing. Huergo, Av. San Juan (incluyendo las parcelas frentistas de la vereda norte), Av. Directorio (incluyendo las parcelas frentistas de la vereda norte), Av. Escalada (incluyendo las parcelas frentistas de la vereda este), Av. Juan B. Alberdi (incluyendo las parcelas frentistas de la vereda norte), Av. General Paz.

Belo Horizonte, y un programa similar en San Pablo donde justamente lo que se tiende es a la urbanización y la integración porque además intervienen otro factor muy importante que son los costos.

Fijate que en la Ciudad de Buenos Aires estamos calculando, en la zona sur hay cerca de 50.000 familias que viven en situación de emergencia, para erradicar se necesitaría la construcción de 50.000 casas y la ciudad no ha construido históricamente más de 2000 o 3000 viviendas por año ese es el promedio de los últimos 15 años que ha construido la ciudad, por más que dupliques o tripliques siempre vas a estar por debajo además a un altísimo costo”

La duración del programa es de 8 años, durante los mismos cada asentamiento informal se conformara en un proyecto particular del programa que podrá ser subdividido en diferentes módulos que involucren a no más de 600 hogares, cada modulo será ejecutado simultáneamente. Estos números surgen de las experiencias antes marcadas por nuestro informantes clave N°1, en las cuales se observa que cada modulo de 600 hogares lleva 2 años de trabajo.

El costo total del programa es de U\$S 854.446¹¹ esto abarca infraestructura, equipamiento y viviendas. El universo total de habitantes que beneficiara es de 166.472 alrededor de 41.000 familias. (Datos proporcionados por CBAS)

5) Un poco sobre el Instrumento Jurídico utilizado

Las normas que rigen todo en cuanto a la edificación y el planeamiento urbano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son el Código de Edificación y el de Planeamiento Urbano, en estos se establecen los limites que deben tener por ejemplo las fachadas de las construcciones sean casas o locales comerciales, las superficies mínimas, el ancho que deben tener las calles entre otros temas. Los asentamientos informales se han desarrollado durante años fuera del ordenamiento urbano formal, fuera del marco jurídico.

¹¹ En miles de dolares, valores al 30 de junio 2008. Cambio 3,10. Por lo cual debe considerarse que esta cifra crecio considerablemente en la actualidad.

Si bien las normas jurídica sirven para ordenar la convivencia de los seres humanos en sociedad, en nuestro caso de estudio, a la hora de realizar el loteo de la tierra para poder otorgar a sus habitantes títulos de propiedad, las normas establecidas generan serios inconvenientes. Muchas construcciones no respetan el área mínima que debe tener una casa para lo cual fue necesario buscar una solución que permita avanzar en el proceso de urbanización y loteo.

Debido a esta situación el loteo se realizo no individualmente sino en conjunto en los casos que no poseían las medidas mínimas¹² y la figura jurídica que se uso es la del condominio el cual según el código civil nacional en su libro Tercero, Artículo 2673, establece “El condominio es el derecho real de propiedad que pertenece a varias personas, por una parte indivisa sobre una cosa mueble o inmueble”

Como nos explica nuestro informante clave N°2

“ se uso la figura del condominio cuando los lotes ocupados no llegaban a las medidas mínimas, entonces lo que se hizo buscarle la vuelta a la legislación existente, por lo que se estableció un mismo lote con la figura del condominio donde cada uno es dueño de un porcentaje del mismo, el cual corresponde al lugar donde habita”

Se debe aclarar que esta figura se aplico sobre un lote, donde cohabitan varias voluntades individuales, cada una de las cuales representa un porcentaje que se ve manifestada en un titulo de dominio, es decir no son dueños de una parte sino de un porcentaje. El art 2676 del código civil establece lo siguiente respecto de los derechos de cada parte “Cada condómino goza, respecto de su parte indivisa, de los derechos inherentes a la propiedad, compatibles con la naturaleza de ella, y puede ejercerlos sin el consentimiento de los demás copropietarios”

III. Estudio de caso

1) Un poco de contexto histórico

La ex villa 19- Barrio INTA se encuentra localizada en Villa Lugano, el segundo barrio más grande de la Ciudad de Buenos Aires con una superficie de 9,2 km² y una población total de 108.170, sus límites son la Av Eva Perón, Escalada Av cnel. Roca, Lisandro de la torre Barros Pazos y Av Gral Paz, pertenece a la Comuna N°8.

El proceso de urbanización de Villa Lugano comienza en el año 1908 de mano de José Soldati quien realiza la subdivisión de los terrenos de la antigua chacra Cazenave situada entre las calles Janer, Murguiondo y Lisandro de la Torre (Di Virgilio, 2007). Para incentivar el proceso Soldati modificó el trazado ferroviario original del ex ferrocarril Gral. Belgrano haciéndolo pasar por sus terrenos. Además del trazado del tren, desde principios del siglo XX el acceso al barrio se vio facilitado por el trazado de la Avenida Roca, que fue la vía de conexión entre los actuales Puente Uriburu y Puente La Noria.

Los primeros habitantes del barrio fueron emigrantes europeos, que comenzaron a trabajar en fábricas textiles y lavaderos. Como lo describe Natalia Cosacov, et al. (2011) a mediados de 1950 la población de la zona era de más o menos 4000 habitantes, a partir de esta época el barrio se va densificando debido a la formación de urbanizaciones precarias y de la creación de viviendas sociales. Natalia Cosacov (2011) et al. En la actualidad, Villa Lugano es el barrio que concentra la mayor cantidad de urbanizaciones precarias.

El perfil productivo de Lugano fue de carácter industrial debido a la cercanía al Riachuelo que en sus inicios atraía a diferentes fábricas por sus recursos hídricos, el desarrollo industrial fue en el siglo XX el principal atractivo de la zona. Sin embargo las frecuentes crisis económicas producidas a nivel nacional con sus respectivas consecuencias sociales generaron en la zona una profunda desarticulación social. Este perfil (industrial) desalentó las inversiones inmobiliarias por lo cual la cuestión habitacional en Lugano encuentra dos signos distintivos: por un lado, una fuerte presencia del sector público en el desarrollo de

conjuntos habitacionales; por el otro, el desarrollo de urbanizaciones informales, principalmente bajo la tipología conocida popularmente como *villa de emergencia* (Mercedes Di Virgilio, et al: 2010)

El Barrio Villa Lugano tiene 4 de las 23 villas que se encuentran en la Ciudad De Buenos Aires:

1. Villa 15 (Ciudad Oculta y Núcleo Habitacional Transitorio Avenida del Trabajo),
2. Villa 17 (barrio Pirelli)
- 3. Villa 19 (barrio Inta)**
4. Villa 20

Esta última es la segunda en importancia en la ciudad de Buenos Aires, por la cantidad de población que concentra (19,2% del total de la población en villas). Las cuatro urbanizaciones mencionadas reúnen al 33% de la población residente en villas (Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires, 2005). Las dos villas de mayor extensión del barrio (Villas 20 y 15) concentran la mitad de la población en villas de la zona sur.

La zona tiene una gran conectividad no solo con el resto de la ciudad sino también con la provincia.¹² Con el ferrocarril Belgrano Sur se incrementaron las arterias que comunican a la zona contando en la actualidad con la red de autopistas más extensas de la ciudad. Otro medio de transporte fundamental para la zona es el Premetro, que conecta el barrio General Savio (barrio de vivienda social) con la cabecera de la línea E del subterráneo que llega hasta el corazón del centro porteño y que en la actualidad está en trabajo de prolongación. Unirá la zona sur de la ciudad con la estación de retiro y de esta forma comunicara al Barrio de Lugano con la red de ferrocarriles de la mencionada estación.

¹² La alta conectividad de una zona es una de las razones por las cuales se generan los asentamientos informales o las villas.

En cuanto a establecimientos públicos la zona cuenta con un poco más de 100 escuelas, durante años la deuda con el barrio fue en el área de salud porque no existía un establecimiento público que pudiera dar lugar a la demanda de los vecinos. El Hospital Cecilia Grierson inaugurado el 10 de junio de 2009, cuenta con 33 consultorios, ha atendido unas 100 mil consultas y es la primera de las tres etapas de la obra proyectada en 2006 por el gobierno de Jorge Telerman. La obra se completaría en 2013 siguiendo un nuevo proyecto del actual gobierno porteño. En noviembre de 2010 el Jefe de Gobierno Mauricio Macri firmó el decreto 849 en el cual en base a un estudio de expertos determinó que no era necesaria la construcción de un hospital de la complejidad que se había proyectado. (María Laura Abeijón Sarquís, Diario Perfil, 2011) El mencionado informe considera que parte del problema sanitario de la zona es absorbido por los Hospitales Alvarez, Piñero y Santojanni y que esto resulta suficiente, una comisión vecinal ha presentado un amparo en contra de este decreto por estar en desacuerdo con el mismo, ya que consideran que es de suma necesidad un hospital de alta complejidad. Hasta la fecha esta situación no ha sido resuelta. Los espacios verdes son abundantes, Villa Lugano y Villa Riachuelo son las zonas con mayor concentración de espacios verdes, alrededor de 400 hectáreas. Las más importantes áreas verde son el Parque Indoamericano espacio verde de mayor tamaño de la ciudad y Parque de la Victorias. A partir de la creación del CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad de Estado) en 1977, se profundiza la recuperación de terrenos — antes utilizados como basurales— para su refuncionalización como espacios verdes. Después, pero en el marco de ese proceso de modificación del tratamiento de los residuos de la ciudad, se inició en la zona el reacondicionamiento del Parque Roca, sesenta hectáreas destinadas al esparcimiento y el fomento de actividades deportivas. En el mismo se construyó el Estadio Mary Terán de Weiss con capacidad para 14.500 espectadores, en el cual se realizaron numerosas Copa Davis y funciona la Academia de Tenis José Luis Clerc, en la cual 140 chicos practican tenis.

2) Villa 19- Barrio INTA

Las villas de emergencia surgieron en la zona de villa lugano a fines de 1940 y como ya se dijo anteriormente su población incremento con las sucesivas crisis económicas.

La Villa 19 tiene sus inicios en la década del 60, cuando se asentaron los primeros pobladores, en las tierras propiedad de la Comisión Municipal de la Vivienda.

En un principio la población provenía de las provincias del interior de la Argentina, en su mayoría del noroeste y algunas provincias de cuyo como San Juan. La ex villa 19 actual barrio INTA recibe su denominación por encontrarse lindante a uno de los muros de la ex fábrica del mismo nombre.

Viven hoy en el barrio 4010 personas lo que representa 915 hogares en los cuales viven en promedio casi 5 habitantes por casa (Estadísticas y censos GCBA) es en comparación un barrio chico.

Del total de habitantes en Villas o asentamientos, la Villa 19 representa el 2.4%¹³ (Estadísticas y censos GCBA) por este motivo es considerado un barrio chico. Los límites naturales del barrio INTA son: la Av. Gral Paz; Dellepiane Norte; Antonio Bermejo; las vías del ferrocarril Belgrano y la Fabrica INTA. Como se puede observar en la imagen satelital a continuación no posee espacios públicos comunes, tales como plazas secas o espacios verdes debido a que el barrio es muy pequeño (6,5 hectáreas Estadísticas y censos GCBA) y de acuerdo a nuestro Informante clave N°2 por sus límites naturales es imposible su crecimiento hacia los costados, solo puede crecer para arriba.

¹³ Para más información consultar el anexo N° 3



Fuente: Google Maps

Su población está compuesta en un 50% por extranjeros provenientes en su mayoría de Bolivia y Paraguay y argentinos provenientes de distintas provincias, observándose una comunidad santiagueña muy grande de acuerdo a Informante clave N°2.¹⁴

El siguiente cuadro muestra la cantidad de personas que viven en CABA y son nacidos en el extranjero, el 54% de esa población proviene de países limítrofes. De estos los provenientes de Bolivia y Paraguay representa el 75% de la población, el 25% restante proviene de Brasil, Chile y Uruguay.

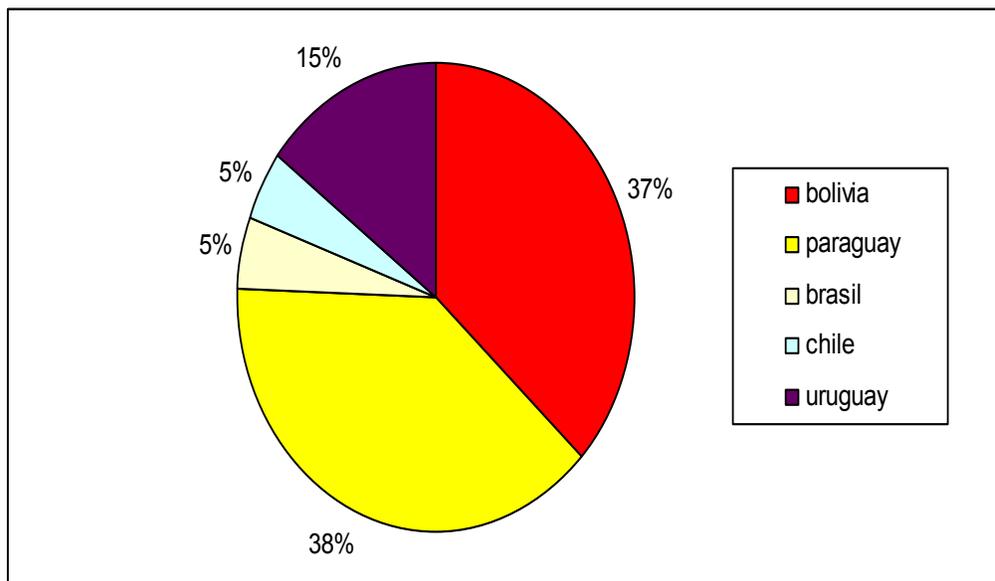
¹⁴ Como ya se menciona durante la última dictadura militar se implemento una política de erradicación y desalojo forzoso, de la cual se cree que solo sobrevivieron 23 familias que permitieron el repoblamiento durante la democracia.

Bolivia y Paraguay son dos países que tienen un alto índice de pobreza y cuyos habitantes suelen migrar hacia Argentina en busca de mejores condiciones de vida muchas veces son invitados por amigos y/o otros familiares que ya están viviendo en suelo argentino. Con estos porcentajes es entendible que exista en el Barrio INTA un alto porcentaje de personas de esas nacionalidades.

Cuadro N°6	Población de CABA nacida en el extranjero
Población total nacida en el extranjero	381.778
Población nacida en países limítrofes	207.889
Población nacida en Bolivia	76.609
Población nacida en Paraguay	80.325

Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por el INDEC. Se excluyen personas en situación de calle.

El siguiente gráfico muestra la proporción que representa la población proveniente de países limítrofes que habitan la ciudad de buenos aires.



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el INDEC

Con respecto a las viviendas, no se observan del tipo rancho o casilla, son todas de material como se puede ver en las imágenes a continuación.



Fuente: www.opinionsocial.com.ar

Como muestran las imágenes, la villa 19 no era lo que en general el imaginario colectivo entiende por villa miseria. Por estar en parte asfaltada la recolección de residuos siempre

llego hasta el barrio, lo que se implemento es colocar contenedores como se observan en la imagen.



Fuente: <http://www.buenosaires.gob.ar/360/?lugar=inta>

Al respecto el informante clave N° 2 nos aclara

“INTA es una de las pocas villas de la ciudad donde pasa el camión de residuos porque entra desde antes que se haya iniciado el proceso de urbanización, ahora solo pusimos contenedores [...]”

Esto también es parte de una característica clave porque da cuenta de la situación de la villa antes del proceso de urbanización integral.

Los trabajos de urbanización que se realizaron son variados tal como lo explica el informante N°2

“Ya se hicieron la apertura de calles, asfaltaron pusieron nombre y número, se pintaron casas. Ya hay equipamiento comunitario como el CESAC , la

ampliación del comedor ositos cariñosos el más importante de INTA, y la construcción de un centro de primera infancia y un salón de uso múltiples, donde además funciona una oficina de la corporación”

En el siguiente fotomontaje se puede observar la proyección realizada por el gobierno de CABA. En el mismo se puede ver una peatonal del barrio, para su creación demolieron algunas casas y sus habitantes ser reubicados en departamentos construidos por el IVC (Informante clave N°2). La foto que continúa muestra otra calle que se abrió y por la cual en la actualidad puede circular un auto de punta a punta sin ningún problema.



Fuente: Corporación Buenos Aires Sur



Fuente: elaboración propia. Foto tomada durante mi visita al barrio viernes 18 de mayo de 2012

El barrio INTA es la primera ex villa en entrar en el proceso de escrituración. Este se realiza por manzana, no hay un tiempo estimado, pero se espera que a fin de 2012 por lo menos todas las manzanas hayan comenzado con los trámites para la titularización. La manzana 13 C es la única del barrio donde todos sus habitantes ya tienen el título de propiedad. La imagen a continuación muestra el comienzo de dicha manzana.



Fuente: Elaboración propia. Foto tomada durante mi visita al barrio viernes 18 de mayo de 2012

El proceso de titularización es de tipo “diseño participativo” el informante clave N°2 explica cuales son los pasos a seguir

“Para tener el título, primero hacemos reuniones para explicar a los vecinos de que se trata el programa, luego en otra reunión llevamos una propuesta de loteo, porque como el programa es de diseño participativo, quiere decir que los vecinos ven la propuesta y dan su consentimiento o no, se escuchan propuestas y muchas veces se hacen cambios de acuerdo a esas propuestas, luego se envía los planos a catastro y paralelamente se hace la recolección de todos los documentos necesarios como son los DNI de todo el grupo familiar los CUIL de los titulares, libreta de matrimonio, certificado de divorcio o

de discapacidad acta de nacimiento, una vez que está completo este paso se inicia el trámite y ahí se le dice al vecino cuanto es lo que tiene que pagar, y la diferencia de cuotas para que ellos elijan un plan de pago”

El costo de las cuotas depende de dos variables fundamentales como lo manifiesta nuestro informante clave N°2:

- M2 del terreno:

“ [...]depende en los casos de condominios el porcentaje que ocupa cada uno, en un condominio que encima no son lotes grandes sino de más o menos unos 72 m2 el vecino que tiene 25m2 paga menos que el que tiene 75m2”

- Ubicación :

“ [...] por ejemplo en barrio INTA los lotes que dan a colectora valen más que otros que dan a la vía, [...]todo depende de la ubicación si da a la calle principal o si es una esquina” (Informante clave N°2)

Con respecto al nombre de las calles, estas fueron elegidas por los chicos del barrio por medio de sorteo, todas tienen nombre de árboles. Esto quedó ratificado por medio de la ley N° 3.375 sancionada por la legislatura de la ciudad en el año 2009.¹⁵

Con el objetivo de acercar la ciudad formal, de acercar el gobierno al barrio se abrió un Centro de Salud y Atención Comunitaria (CSAC)¹⁶ N°29 en Av. Dellepiane 6999 se

¹⁶ Los centros de Salud y Acción comunitaria implementan programas de atención y prevención en conjunto con la comunidad, según los principios de la atención primaria de la salud. Equipos interdisciplinarios brindan, entre otros servicios, atención médica y de enfermería. Se aplican vacunas y se entregan en forma gratuita medicamentos necesarios para los tratamientos indicados y leche en polvo para embarazadas y niños menores de 6 años como refuerzo nutricional. Las acciones de promoción y protección de la salud se implementan a través de distintos programas.

reacondiciono y amplió el comedor infantil “Ositos Cariñosos”; se inauguró el Centro de Primera Infancia con el mismo nombre dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de CABA; se instaló una oficina de la CBS y un salón de usos múltiples. Todos estos lugares se encuentran emplazados en la calle principal que recibe esta denominación no solo por esta razón sino además por encontrarse sobre la misma la iglesia, y la junta vecinal, esta es “Los Robles”

A modo de ejemplo de lo antes mencionado la siguiente foto es de CSAC N°29.



Fuente elaboración propia. Durante mi visita al barrio el 18 de mayo de 2012

Algunos otros aspectos generales sobre el barrio

- Hay una junta vecinal pero la misma no está operativa, debido a ciertas irregularidades durante las últimas elecciones, por esta razón los resultados fueron impugnados y hasta el día de la realización de este trabajo la justicia no se expidió al respecto.
- El barrio no cuenta con una comisaría, lo que existe es una garita en la entrada del mismo, sus funciones se limitan a controlar el tránsito.
- El comedor ositos cariñosos recibe cada día alrededor de 600 personas
- En 1975 había casi 500 casillas y alrededor de 1.800 personas. En 1977 el Plan de Erradicación de villas de la dictadura arrasó en el predio y sólo quedaron unas 20 familias. Volvió a poblarse a comienzos de los 80.
- El jardín tiene 5 salitas, para chicos hasta 5 años, está abierto de 8 a 16 hs y permite a muchas mamás del barrio salir a trabajar.

IV. Otros casos exitosos en la región

Con algunas diferencias, todas las grandes ciudades latinoamericanas enfrentan la problemática de los asentamientos irregulares o informales. Los diferentes gobiernos han implementado programas de mejoramiento del hábitat por medio de diferentes medidas como apertura de calles, siendo la más importante la legalidad frente a la tenencia del suelo, brindando seguridad jurídica a la población que reside en estos lugares.

El modelo de gestión reinante es el de la participación de la población a lo largo de todo el proceso, esto da lugar al trabajo permanente y en forma directa con la gente lo cual es la característica más innovadora de este nuevo modelo, opuesto al clientelar, ya que no requiere intermediarios.

Las políticas tendientes a la regularización en la tenencia del suelo surgen con gran auge durante la década del 90, cuando, los organismos internacionales y bilaterales de crédito (principalmente el Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial) financian, ya no

políticas de vivienda, como tradicionalmente habían realizado, sino lotes con servicios, y posteriormente, legalización y mejoramiento de barrios. La atención se ha colocado hacia componentes de mejoramiento de infraestructura, provisión de equipamientos y reestructuración espacial de los asentamientos, articulados o no a la regularización de la tenencia del suelo y la organización social y promoción de empleo. (Nora Clichevsky, 2006:15)

Los diferentes programas se diferencian, de acuerdo a diferentes variables tales como si reciben o no ayuda de organismos internacionales, el instrumento legal por el cual implementan sus acciones, y si son de tipo urbanización integral o solo de titularización de tierra.

Por ejemplo en En Brasil, la Constitución de 1988 incluyó el concepto de función social de la propiedad y se institucionalizó a nivel nacional la Regularización Dominial, lo cual fue seguido por todos los instrumentos legales a nivel estados, y municipales, por el contrario en Argentina si bien hubo cambios constitucionales en el año 1994 no hubo grandes avances con respecto a la accesibilidad al suelo.

Las políticas de regularización se implementan a través de distintos instrumentos, en algunos casos es por medio de una ley o algún marco legislativo, otras veces es a través de programas o proyectos tal como lo señala Nora Clichevsky (2006) esta diferenciación es importante porque de esto depende el tipo de regularización que se realiza en cuanto a la masividad, el tipo de informalidad que se pretende solucionar; el nivel de gobierno que interviene, los recursos disponibles. A continuación un cuadro comparativo elaborado por Nora Clichevsky en su trabajo “Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas”, para la CEPAL, en el año 2006.

Cuadro N°7

**TIPOS DE INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA
 REGULARIZAR, POR PAÍSES**

País	Ley	Decreto	Programa	Proyecto
Argentina	X		X	
Bolivia	X		X	
Brasil	X		X	
Chile			X	
Colombia			X	
Costa Rica			X	
Ecuador			X	X
Guatemala			X	
México	X		X	
Nicaragua	X			
Paraguay			X	
Perú			X	
Uruguay			X	
Venezuela		X		

Fuente: Nora Clichevsky

Los diferentes programas también pueden clasificarse según sus objetivos: exclusivos de regularización dominial o de mejoramiento urbano integrales. A los efectos de este trabajo nos interesan los segundos, ya que PROSUR Hábitat es de este tipo.

Los programas de regularización urbana e integrales poseen diferentes componentes; en la mayoría se contempla la provisión de red de agua, desagües cloacales, pavimento, centro educacional, centro de salud, equipamiento comunitario, núcleo húmedo dentro del lote y

en algunos casos, vivienda. En los programas integrales, es fundamental, asimismo, el acompañamiento social de los proyectos de obra, y, en algunos, la generación de empleos. (Nora Clichevsky , 2006)

Una de las limitaciones que poseen este tipo de programas es la escasa cantidad de beneficiarios respecto a la población en la informalidad, abarcan tantos aspectos que resulta casi imposible poder trabajar con un gran número de personas en un promedio de 10 años.

Dentro de los programas integrales de regularización, el Favela–Bairro, en la ciudad de Río de Janeiro, es uno de los más exitosos, 500.000 habitantes (unas 110.000 viviendas), fueron los beneficiados, aunque está pendiente el tema de la regularización dominial que es función de otro programa municipal, este solo ha podido legalizar 5 asentamientos del programa Favela Bairro.

1) Favela Bairro- Rio de Janeiro, Brasil.

El programa Favela Bairro es una iniciativa municipal que nace en 1994 para construir toda la infraestructura y el equipamiento urbano necesario para transformar las favelas en barrios formales. Para lograrlo el gobierno municipal consiguió la ayuda financiera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un préstamo del 60% del total, además de ayuda por parte de la Unión Europea y de los fondos sociales de la Caixa económica federal.

La Prefeitura de Rio seleccionó, para la primera etapa, quince áreas de favelas de porte mediano, asentamientos entre 500 a 2500 viviendas, en las que existía una constatada componente de organización social ciudadana.

El objetivo del programa fue el mantenimiento de las viviendas ya existentes, la configuración de una estructura urbana, como calles, plazas, la solución de riesgos físico-ambiental, todo esto siempre con la participación de la comunidad en las diversas etapas.

El éxito de la primera parte fue tal que se extendió por 6 años más abarcando un universo a 169 favelas (grandes, medianas y pequeñas), siendo la población beneficiada de 500.000 habitantes, casi la mitad de la población total de Rio de Janeiro.

El programa uso la colaboración de todos los departamentos estatales tales como educación, salud, medio ambiente a través de los cuales se aplicaron diferentes programas en los nuevos espacios físicos, pero por sobre todo se utilizó las diferentes asociaciones de vecinos y sus aportes al programa de urbanización.

Las necesidades eran varias pero se trabajó más intensamente en los siguientes aspectos:

- a) Abastecimiento de agua: agua potable a todas las viviendas
- b) Alcantarillado de cloacas
- c) Drenaje
- d) Laderas y estabilización, evaluación del riesgo para facilitar la urbanización
- e) Reforestación
- f) Límites para contener la expansión
- g) Sistema viario
- h) Basura, recolección de residuos
- i) Energía eléctrica y alumbrado público
- j) Equipamientos comunitarios
- l) Regularización de terrenos

El éxito del programa está asentado en dos pilares de acuerdo a Verena Andreatta¹⁷

- La participación ciudadana: Materializada sobre todo en el desarrollo de proyectos de carácter social, tales como educación ambiental, capacitación profesional y generación de renta

¹⁷ Gestora de los programas de rehabilitación urbana Río-Cidade y Favela-Bairro

- La asociación de vecinos: En las áreas donde su liderazgo era más fuerte, más activo y más maduro políticamente, con más habilidades para defender sus propuestas, éstas han prevalecido ante las autoridades públicas.

2) Rosario Hábitat

En Rosario, 155.000 habitantes, el 13% de la población total vivía en una situación de informalidad urbana, distribuidos en 91 asentamientos irregulares lo que representaba el 10% del área urbana. Buscando dar respuesta a este problema es que nace el Programa Rosario Hábitat, con una perspectiva global de la problemática y apoyándose en la activa participación de la población.

El programa recibe un 60% de financiamiento por parte del BID¹⁸ aportando el 40% el gobierno municipal, de un total de U\$S 71,7 millones.

Para alcanzar estos objetivos, el modelo de gestión se ha basado en la participación y en el consenso para resolver los conflictos y para planificar el futuro, básicamente el espíritu del programa es un reflejo adaptado a las situación rosarina del programa Favela Barrio.

El gobierno de Rosario ya había estado interviniendo en alguno de los asentamientos durante los diez años previos al comienzo del programa. Pero, con el fin de alcanzar los objetivos de éste y fusionar las dos ciudades existentes (la formal y la informal) en un único espacio, era necesario actuar en todos los asentamientos con rapidez, es así que el programa benefició a unas 7.000 familias (42.000 personas) en su fase inicial.

Para la elección de los lugares a trabajar se tuvieron en cuenta algunos factores a saber:

- Impacto urbano: elevado impacto en el trazado de la ciudad y en la continuidad de la red de servicios.
- Riesgo social: elevados niveles de pobreza, violencia y delincuencia.
- Riesgo medioambiental: peligro de inundaciones.

¹⁸ Primera financiamiento directo a una ciudad por parte del BID en Argentina

De esta forma los barrios elegidos fueron:

- Barrio Las Flores
- Barrio Empalme
- Barrio Villa Corrientes
- Barrio La Lagunita

V. Metodología utilizada

Las políticas de urbanización de asentamientos informales, resultan importantes a la hora de planificar el desarrollo productivo poblacional de una gran metrópolis. Es una problemática actual sobre todo en los países en desarrollo, donde los progresos económicos en lugar de disminuir la existencia de estos han agrandando exponencialmente la cantidad de gente viviendo bajo algún tipo de irregularidad urbana. De esta situación radica el interés por investigar la temática.

Existiendo un poco más de 71 programas en 13 países de Latinoamérica, resulto imperioso poder acortar geográficamente el campo de estudio, para poder realizar una mejor aproximación sobre la problemática. De esta forma se eligió como caso de estudio la ex villa 19, actual barrio INTA ubicado en la zona sur de la Ciudad De Buenos Aires, una de las zonas con más ciudadanos viviendo en la informalidad.

La elección no es aleatoria, fue motivada por 3 razones: la primera se funda en que la villa 19 es la primera en entrar en un proceso de titularización de la tierra, es decir que el proceso de urbanización integral podía ser estudiado de principio a fin; segundo está emplazada en la zona sur la cual ha sido objeto de una gran cantidad de políticas públicas destinadas a fortalecer el área y por último la cercanía del investigador con los actores de este proceso facilitando de esta forma el acceso a la información y concreción de entrevistas.

Con respecto al periodo estudiado, si bien se intenta hacer una breve reseña histórica de la evaluación de las políticas públicas hacia las villas, solo se pone foco en la etapa actual, en

la cual el proceso de urbanización a cargo de CBAS a través de PROSUR Hábitat es llevado a cabo, es decir que se toman los últimos cinco años para ser analizados.

La pregunta de la investigación es el corazón del diseño, ya que indica lo que se desea saber o comprender y, en base a su formulación, se determina la dirección que tomará la investigación (Susana C. Sper, 2000: 54)

¿Cómo impacto la urbanización de la ex villa 19 en sus habitantes en términos económicos, sociales, sanitarios?

Objetivos Generales

- Describir, comprender y analizar cómo impactó la urbanización de la ex villa 19 en términos sociales/ sanitarios / económicos.

Objetivos Específicos

- Describir, comprender y analizar el impacto de la urbanización en términos sociales
- Describir, comprender y analizar el impacto de la urbanización en términos económicos
- Describir, comprender y analizar el impacto de la urbanización en términos sanitarios
- Explicar las ventajas y desventajas de la estrategia de urbanización de las villas.
- Realizar recomendaciones sobre las prácticas a tener en cuenta por un gobierno al momento de urbanizar una villa

Esta investigación es un estudio de caso y tal como lo explica Yin, Robert (2003) es una de las diversas formas de hacer investigación en el campo de las Ciencias Sociales, sobre todo cuando las preguntas “como” y “por qué” son las que se realizan y cuando el investigador no tiene mucho control sobre los eventos y el foco esta en un fenómeno contemporáneo de la vida real.

Para Robert Yin (2003) hay tres tipos de casos de estudios, en este trabajo se ha utilizado uno de tipo descriptivo.

1. Explicativos: tienen el objeto de establecer relaciones de causa y efecto
2. Descriptivos: centrados en relatar las características definitorias del caso investigado
3. Exploratorios: se producen en áreas del conocimiento con pocos datos científicos en las cuales no se cuenta con una teoría consolidada donde apoyar el diseño de investigación.

Se ha elegido una metodología de tipo cualitativa, por las ventajas que esta presenta, permite que el estudio pueda ser realizado en el lugar mismo donde está sucediendo el fenómeno, y observar el comportamiento de diferentes variables en el mundo verdadero lo que nos ayuda a conocer y entender el fenómeno en profundidad.

Las fuente de información fueron tres: publicaciones académicas y de organismos internacionales como la ONU o el BID buscando dar un marco teórico que nos ayude a comprender de que estábamos hablando cuando nos referimos a procesos de urbanización; normativa vigente que nos proporciona los límites de las políticas públicas y nos da una aproximación de los derechos y obligaciones de los actores; y por último el trabajo de campo contó con 4 entrevistas a informantes claves y una visita al barrio.

Los informantes claves fueron seleccionados de acuerdo al rol que ocupan en el fenómeno, por lo que se considero importante contar con las voces de todos los actores. De esta forma se eligió a dos entrevistados representantes del organismo ejecutor del proyecto de urbanización y dos beneficiarios del mismo. Motivaron esta elección el conocimiento que tienen estos actores sobre el fenómeno estudiado y el tiempo para participar de este trabajo. Los perfiles: por parte del gobierno el informante clave N°1 es un alto funcionario que ha estado a cargo desde el principio de las políticas de urbanización integrales y tiene una visión más general sobre el mismo, el informante clave N°2 se encuentra dentro del proyecto y su trabajo es más de campo dentro del mismo.

Los informantes que llamamos “beneficiarios” son personas de más de 50 años que viven en el barrio desde sus orígenes y por lo tanto pueden dar cuenta de los cambios que este ha sufrido y como repercuten estas políticas de urbanización en la actualidad del mismo.

Los informantes fueron entrevistados cara a cara, en todos los casos fueron grabados y las mismas se realizaron en sus respectivos lugares. Fueron todos informados del destino de las entrevistas y consultados sobre la posibilidad de grabación, se les informó que posiblemente sus dichos serían citados mediante la fórmula “Informante N°...” para de esta forma proteger su identidad, se les ofreció una copia transcrita de cada entrevista y la posibilidad de acceder al presente trabajo de investigación.

El cuestionario fue semiestructurado y fue evolucionando o cambiando siendo adaptado a los diferentes perfiles de los entrevistados.

También se recurrió a una visita de campo para poder tomar muestras fotográficas del objeto de estudio y tener mayor cantidad de pruebas empíricas.

Cuestionario Semi-estructurado

1. ¿Cómo llega a la corporación y en qué situación encuentra la villa 19?
2. ¿Donde se fundamenta la decisión política de urbanizar y no de erradicar a la gente?
3. ¿En qué etapa se encuentra el barrio INTA?
4. ¿Cuánto falta para finalizar con el proceso de escrituración?
5. ¿Cómo es el trámite?
6. ¿Cuánto es una cuota promedio?
7. ¿Hay espacios verdes, o plazas secas comunes?
8. ¿Tiene el barrio recolección de residuos y comisaría?
9. ¿Por qué crees que se eligió a la villa 19 para comenzar con el proceso de urbanización?
10. ¿Hace cuantos años que vive en el barrio?
11. ¿De dónde proviene?

12. Usted es una de las personas que ya está con los tramites de titularización ¿En que lo cambia esa situación?
13. ¿Cuales considera que son las mejoras que apporto la urbanización?
14. ¿Considera que hay algún tema en particular que debería solucionarse?
15. ¿Cree que hay mucha inseguridad?

VI. Conclusión

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos “UN-HÁBITAT” los define como un área que combina, entre otras características, viviendas en condiciones extremadamente precarias, condiciones de vida insalubres, hacinamiento, acceso inadecuado a servicios de agua potable, saneamiento básico y otras infraestructuras vitales y localización riesgosa.

Durante años las ciudades latinoamericanas han crecido de dos formas, una formal y otra informal, este trabajo ha intentado tener una aproximación sobre esta última.

Las consecuencias de la informalidad son altamente graves para el desarrollo de una ciudad. La inseguridad absoluta en la tenencia del suelo ha expuesto a los residentes de asentamientos a constantes desalojos en muchos casos violentos llevados a cabo por los gobiernos. La falta de un domicilio oficial hace casi imposible el acceso a créditos por parte de bancos o recibir correspondencia.

En estas zonas la presencia de autoridades públicas como policía o bomberos es en general inexistente. Los asentamientos irregulares generan una ciudad fragmentada, en estos hay grandes riesgos para la salud y la seguridad debido a las condiciones medioambientales deficitarias en las que se encuentran, la falta de una red cloacal es quizás lo que más incide en la salud de la población.

Los residentes de la informalidad son presa fácil del clientelismo político, que durante las campañas electorales les prometen solucionar sus penurias y lo que hacen es simplemente alarga su situación de informalidad porque resulta más rentable políticamente.

Los costos de seguir manteniendo asentamientos irregulares son altísimos para la sociedad en su conjunto, el desarrollo informal genera ciudades ineficientes, en las cuales el suministro informal de servicios públicos, como del agua, es mucho más caro para los gobierno que el suministro formal.

Para terminar con la informalidad se requiere de dos tipos de acciones: prevenir la formación de nuevos asentamientos ilegales y resolver las deficiencias de los que ya existen por medio de programas que brinden seguridad jurídica respecto de la propiedad del suelo, solucionen las deficiencias de los servicios públicos y promuevan el desarrollo económico local.

Como se ha demostrado la normativa vigente en todos los niveles indican que es el Estado el encargado de dar respuestas a quienes han permanecido durante años al margen del orden urbano formal.

El aumento de la magnitud de la población que vive en la informalidad y la dificultad de brindar un hábitat adecuado a través de políticas de viviendas públicas que se implementaban tradicionalmente, ha llevado a los gobiernos a encarar especialmente desde la década del noventa del siglo pasado, políticas tendientes a mejorar la situación urbana de dichos hábitat informales y/o solucionar la situación de tenencia.

El paradigma reinante en la región entiende que además de abrir calles y asfaltarlas, es importante brindar seguridad jurídica con respecto a la tenencia del suelo a sus habitantes, en pocas palabras, es necesario cumplir con el sueño tan arraigado en nuestras sociedades de “la casa propia”.

El espíritu de los programas que actualmente se están llevando a cabo en la región como PROSUR Hábitat o Favela Barrio, es el de hacer una ciudad más inclusiva para todos.

Los políticos finalmente han entendido que estos proyectos solo pueden ser llevados a cabo con la participación activa de todos los actores de la sociedad, la construcción en conjunto es lo que hace a estas políticas exitosas.

Para poder analizar los procesos de formalización de asentamientos irregulares se eligió un caso en particular, el barrio INTA ex villa 19 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Intentamos saber **¿Cómo impacto la urbanización de la ex villa 19 en sus habitantes en términos económicos, sociales y sanitarios?**

Si bien el objetivo principal de un programa de urbanización integral es de tipo social, hay variados aspectos económicos que se deben tener en cuenta. Valorizar el entorno por medio de apertura de calles, instalación de mobiliario urbano, etc aumenta claramente el valor del suelo y tal como lo explica el economista Hernando De Soto (1987; 2003) la tierra ilegalmente ocupada es un capital que hay que movilizar; una vez legalizada podrá pagar impuestos y ser objeto de crédito en el sector financiero formal. Es decir que la legalización, aumenta los recursos propios de los gobiernos locales a partir del pago de impuestos y tasas por parte de la población legalizada. Además amplía el universo de clientes de las empresas encargadas de brindar los servicios públicos de agua, gas y electricidad.

Entonces podemos decir que los procesos de urbanización integrales, por un lado amplían las arcas del estado, pero además hacen plausibles de obtener créditos¹⁹ a los habitantes de la informalidad.

La construcción de un centro de primera infancia, permite que muchas mujeres puedan salir a trabajar, lo que genera el aumento de los ingresos familiares.

El entorno de las viviendas, las características del barrio, inciden directamente en la calidad de vida de las personas, por esta razón las áreas de asentamientos informales influyen de manera adversa en el conjunto de la sociedad. Las carencias de estas zonas están asociadas a un aumento de la obesidad, un desarrollo cognitivo deficiente en los pequeños y dificultades para sociabilizar, según un informe del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) “Un espacio para el desarrollo”²⁰

La marginalidad es un sentimiento común en los que viven en las villas miserias, lo que alimenta sentimientos de inseguridad y desconfianza con el otro, con el que vive en un barrio formal.

Los niños sufren la falta de acceso a la educación lo que da como resultado que existan adultos bajo regímenes laborales informales, adolescentes expuestos a riesgos sociales

¹⁹ Estos pueden ser usados para la mejora edilicia de sus hogares o para desarrollar algún emprendimiento económico.

²⁰ El mismo puede ser consultado en la página web del Banco Interamericano de Desarrollo

como la drogadicción, inactividad y el pandillaje. Son estigmatizados como “los villeros” “los negros” “los vagos” adjetivos calificativos que abren más la brecha entre quienes viven bajos los límites de la formalidad urbana y quiénes no.

Al respecto de lo antes dicho, las mejoras en términos sociales son evidentes y se manifiestan constantemente en palabras de los habitantes del barrio tal como lo expresa el informante clave N°4, es la dignidad del individuo lo que cobra valor

“Yo compre mi casa a un hombre que vivía aquí, pero ahora soy el verdadero dueño de la casa y del terreno, voy a poder decir dónde vivo, se gana dignidad”

Dar nombre a una calle, colocar una chapa con un número en una casa genera grandes cambios en las personas y en sus actitudes para enfrentar al mundo. El informante clave N°4 lo explica de la siguiente forma

“No es lo mismo decir que vivís en el barrio INTA a decir que vivís en una villa, cuando buscas trabajo, te miran de otra forma dejas de ser el villero que va a robar [...] ahora podes recibir la correspondencia, la boleta del celular”

La experiencia nos muestra que estas mejoras en infraestructura generan grandes cambios en las personalidades de los habitantes informales, se sienten más dignos, se sienten parte de la ciudad, y por sobre todo pueden pensar en futuro, proyectar. El informante clave N°3 nos explica al respecto

“Ahora que ya soy dueño quiero ver de ahorrar un poquito y arreglar mejor el baño el frente, y quien le dice poner un negocito”

La informalidad también afecta al medio ambiente y por ende a la salud, por ejemplo el combustible que usa una familia para cocinar: si usa leña, red eléctrica o conexión a gas natural, esto incide directamente en el medio ambiente. La falta de conexión a una red cloacal genera diferentes enfermedades, quizás una de las más vistas en estos sectores son de tipo gastrointestinales y dentales.

La calidad de las viviendas, del barrio, la propiedad del suelo, las facilidades urbanas como parques y sitios culturales tienen efectos directos en la calidad de vida y la felicidad de las personas.

El programa PROSUR Hábitat contribuye en definitiva a una mejor calidad de vida; acercando la salud al barrio, generando la apertura de calles para facilitar el transporte, ahora los colectivos pueden entrar al barrio, contribuye a un ambiente sin crimen, genero un espacio para el desarrollo de actividades culturales como ser el salón de usos múltiples, etc.

Recomendaciones

Como se describió en esta investigación, hay tres entes estatales con casi las mismas funciones respecto de la problemática tratada en este trabajo: UGIS, IVC, CBAS-PROSUR Hábitat, esto genera severos inconvenientes porque hay superposición de funciones por lo cual a la hora de evaluar responsabilidades se generan dificultades para los órganos de control, como la defensoría del pueblo.

Según el marco normativo vigente, toda acción ejercida por CBAS se encuentra bajo la órbita del IVC, su ley de creación N°1251 aun esta en vigencia y mantiene de esta forma las funciones encomendadas al instituto, las cuales son obligatorias e improrrogables.

Esta situación acarrea inconvenientes en poder identificar correctamente las competencias de cada organismo, por ejemplo la realización de obras tales como redes de agua, cloacales o eléctricas se presentan en el listado de obras a ejecutar por la UGIS pero, al mismo tiempo, figuran como parte de las tareas de la CBAS S.E. y del IVC.

Es importante que el gobierno de la ciudad pueda rever y mejorar esta situación de forma urgente, antes de seguir ejecutando el proyecto de urbanización integral, para facilitar la evaluación y el pedido de informe por parte de los organismos públicos pertinentes y la sociedad civil, contribuyendo de esta forma a la transparencia del estado.

En cuanto a las normas jurídicas las cuales a la hora del loteo presentan algunas dificultades, es importante generar normativa que pueda adaptarse a la situación de las porciones de tierra informales y también entender que cada territorio informal es totalmente

diferente a otro y presenta nuevas características que hacen que la normativa vigente genere grandes trabas a la hora de llevar a cabo un plan de urbanización integral. Resulta primordial poder generar una herramienta que permita un correcto loteo ya que el uso de la figura del condominio restringe de cierta forma y tal como lo plantea el código civil argentino los derecho sobre la propiedad, por ejemplo para vender el lote todas las partes deben ponerse de acuerdo.²¹

Hay algunas contradicciones que deben solucionarse, la intención del gobierno de mejorar la situación de quiénes viven en las villas y la partida presupuestaria para este fin no tienen relación, de acuerdo a un informe elaborado por ACIJ (2010), hay una constante regresión en materia presupuestaria desde el año 2005, siendo notable que la partida destinada a la CBAS son solo para gastos de funcionamiento es decir gastos operativos, y las obras que realiza la Corporación Buenos Aires Sur. S.E sólo aparecen en el presupuesto del organismo solicitante como “transferencias al sector público empresarial” de este modo queda fuera de control, para la legislatura y la sociedad, cual es el motivo de la transferencia, los plazos y niveles para su ejecución, esto muestra una clara falta de transparencia.

La medición de la informalidad es un tema que genera controversia, en nuestro caso en particular no se pudo saber exactamente en qué indicadores se basa el gobierno para medir la cantidad de gente que vive bajo una situación de irregularidad urbana.

La intuición nos indica que por medio de un censo, realizado para cada programa, casa por casa se registran los niveles de urbanización de cada hogar, esto se elabora independientemente de los realizados por el INDEC. Si bien estos censos están previstos en el proyecto del programa no se hace mención a los parámetros utilizados y la correspondiente justificación.

²¹Es necesario señalar que al cierre de este trabajo la legislatura de la ciudad aprobó un proyecto de ley en el mes de julio de 2012 el cual desafecta del código de planeamiento urbano el distrito U31 al cual pertenece el barrio INTA, para poder de esta forma legalizar las acciones necesarias para terminar el proceso de urbanización

Si bien muchos y variados informes confirman la existencia a gran escala de asentamientos informales en todo Latinoamérica aun falta conocer de manera más precisa la cuantificación de la informalidad, ya que todos los datos obtenidos y publicados a todo nivel suelen ser fragmentados, imprecisos y hasta cuestionables.

La mayoría de los censos y encuestas consiguen mayor precisión a la hora de determinar los niveles de provisión de servicios públicos, esto no ocurre cuando se busca cuantificar las viviendas dentro de la tenencia ilegal. Como lo manifiesta Edésio Fernandez (2011) un problema recurrente en las encuesta es la autopercepción, de manera que cuando se pregunta a los encuestados si son dueños de su casa, los residentes responden a menudo afirmativamente, porque así lo perciben. A esto se suma la falta de datos de catastro fidedignos lo que dificultad aun más la posibilidad de obtener nuevos datos sobre la ilegalidad en el suelo.

En este trabajo se han realizado algunas propuestas de datos que deberían ser tenidos en cuenta para elaborar una correcta medición de esta problemática, aunque no deja de ser solo una sugerencia perfectible. Al respecto es necesario aclarar que algunas situaciones que tiene que ver más con el orden urbano si bien deben ser tenidas en cuenta no son determinantes de la informalidad tales como: la violación de las normas de edificación, la falta de registro de propiedades y los problemas tributarios. Es decir una vivienda que incurre en estas faltas no necesariamente puede ser consideradas que está dentro de la informalidad urbana, hay otros aspectos que deben ser considerados.

Está claro que la medición de la informalidad genera grandes dudas e inconvenientes, es por eso que considero que sean cual fuere los parámetros elegidos estos deben estar bien explicados y justificados en los proyectos, ya que en la etapa de evaluación son estos datos los que se tendrán en cuentan para saber el éxito o no del programa.

Para finalizar quiero remarcar que el programa PROSUR Hábitat si bien es de tipo “urbanización integral” no prevé en ningún momento medidas para poder detener el

crecimiento de estos asentamientos, lo cual está generando algunos problemas en el barrio INTA y así nos expresa nuestro informante clave N°3

“Cada tanto se nos corta la luz o tenemos problemas con las cloacas, ahora hay muchos vecinos nuevos de Haití, [...] el barrio crece y no se toman medidas para eso”

Las políticas de acceso al suelo siguen dejando de lado a las personas de bajos recursos²², esto hace que se refugien constantemente dentro de la informalidad, en las villas o asentamientos urbanizados como el barrio INTA hay constantes movimientos poblacionales, esto da muestra de un problema que aun no encuentra su respuesta.

Los asentamientos informales no son nuevos, datan de muchos años antes pero tienen su auge hace más o menos 30 años atrás en toda la región, en el pasado estos se situaban en las grandes capitales, Bogotá, Buenos Aires, Lima, Rio de Janeiro, ahora y cada vez más encontramos ciudadanos viviendo fuera del orden urbano en ciudades medianas: Rosario, Porto Alegre, Medellín, etc.

Es destacable los esfuerzos de los gobiernos y de la comunidad internacional en su conjunto por solucionar el problema de la informalidad por medio de slum upgrading projects o proyectos de mejoramiento barrial, los cuales se centran en respetar y trabajar desde lo que ya existe: las construcciones precarias, los esfuerzos por constituirse en un barrio de los asentamientos informales, el árbol plantado hasta la normativa existente.

No es necesario reinventar la rueda, simplemente hacer que la existente funcione mejor.

²² Al momento de la elaboración de este proyecto los actuales programas de vivienda anunciados por el gobierno de la ciudad y el nacional, no habían sido anunciados es por eso que no son tenidos en cuenta.