

Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires

Nora CLICHEVSKY

Investigadora del CONICET, Instituto de Geografía, FFyL-UBA. Argentina

RESUMEN: Este artículo tiene por objetivo mostrar las formas que posee la población más pobre de poder habitar en el Área Metropolitana de Buenos Aires —AMBA— y especialmente, el proceso histórico de las villas de la ciudad capital, que resume parte de la historia del país: los vaivenes políticos y la sucesión de gobiernos civiles y militares; la multiplicación de las crisis económicas hasta llegar al actual momento de mayor desempleo y pobreza de la Argentina en general y del AMBA en particular —donde vive aproximadamente el 37% de la población del país—. Todos los conflictos de la sociedad se encuentran al interior de la villa: los procesos clientelares, las políticas de cooptación, el negocio inmobiliario, la segregación interna. También en su vida, las villas han pasado de ser pobladas, hasta los años setenta, por una parte importante de trabajadores del sector productivo, gran cantidad de ellos sindicalizados, a ser habitadas mayormente por ocupados en sectores informales o desocupados, reflejando la situación socioeconómica por la que atraviesa el AMBA. Ello, obviamente, se relaciona con las políticas a nivel económico que se implementa en el país desde hace varias décadas, pero que se agudizan a partir de mediados de los años setenta. El trabajo presenta, en una primera parte, las características generales del AMBA y una aproximación a la cuantificación de la población que habita diferentes maneras de informalidad. La segunda parte aborda las «villas» de la ciudad de Buenos Aires, desde una perspectiva histórica y las transformaciones en cualidad y cantidad a través de las últimas décadas, vinculadas a los procesos políticos, económicos y sociales de la Argentina, y en particular de Buenos Aires. En la tercera parte —las notas finales— se colocan algunas aproximaciones a la explicación del fenómeno.

Descriptores: Villas miseria. Ciudad marginada. Vivienda marginal. Historia urbana. Buenos Aires (Argentina).

I. INTRODUCCIÓN

I.1. Objetivo

Este artículo tiene por objetivo mostrar las formas que posee la población más pobre de poder habitar en el Área Metropolitana de Buenos Aires —AMBA— y especialmente, el proceso histórico de las villas de la ciudad capital, que resume parte de la historia del país: los vaivenes políticos y la sucesión de gobiernos civiles y militares; la multiplicación de las crisis económicas hasta llegar al actual momento de mayor desempleo y pobreza de la Argentina en general y del AMBA en

particular —donde vive aproximadamente el 37 % de la población del país—.

La vergüenza de que el hábitat de la pobreza se vea, que hay que esconderla, hasta «detrás de un largo muro», como era el título de una película de los años cincuenta, o que directamente, hay que «erradicarla» siempre ha estado presente a lo largo de los más de sesenta años de la vida de las villas de la ciudad. Erradicación que significaba quitar a los villeros la posibilidad de vivir en la ciudad de Buenos Aires para trasladarlos, con mayor o menor violencia, «extramuros», fuera de sus límites¹. Y si bien en los últimos años han cambiado las estrategias de los gobernantes, queriendo «regularizar» las situaciones,

Recibido: 04.03.02
e-mail: noraclie@satlink.com

¹ Actualmente, sólo la Avenida Gral. Paz y el Riachuelo (afluente del Río de La Plata) separan la ciudad de Buenos Aires del resto del AMBA.

integrando las villas a la ciudad, todavía los conflictos por los territorios que ocupan son importantes, en especial en aquellas localizadas en terrenos queridos para realizar grandes negocios inmobiliarios.

Pero también hay que reconocer que todos los conflictos de la sociedad se encuentran al interior de la villa: los procesos clientelares, las políticas de cooptación, el negocio inmobiliario, la segregación interna. También en su vida, las villas han pasado de ser pobladas, hasta los años setenta, por una parte importante de trabajadores del sector productivo, gran cantidad de ellos sindicalizados, a ser habitadas mayormente por ocupados en sectores informales o desocupados², reflejando la situación socioeconómica por la que atraviesa el AMBA. Ello, obviamente, se relaciona con las políticas a nivel económico que se implementa en el país desde hace varias décadas, pero que se agudizan a partir de mediados de los años setenta.

1.2. AMBA: crecimiento y formas de hábitat ilegal/informal

1.2.1. La conformación del AMBA

La configuración urbana del AMBA es el resultado de procesos de más de 400 años a partir de la fundación de la ciudad de Buenos Aires y su expansión sobre el territorio de la Provincia. Según los datos del Censo de Población y Vivienda de 1991, la población total de la Aglomeración ascendía a más de 11,3 millones de habitantes, localizados desigualmente³ en un territorio constituido por la ciudad de Buenos Aires

(o Capital Federal) y 31 municipios (o partidos) pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires, según definiciones del INDEC⁴ (FIG. 1 Y FIG. 2)⁵. La ciudad de Buenos Aires se encuentra totalmente loteada y ocupada, con escasa tierra vacante pública, mientras que en los partidos que componen el resto del AMBA —generalmente llamado el Gran Buenos Aires— GBA, existe una cantidad importante de tierra pública vacante, los terrenos privados baldíos llegan a cerca de 1,5 millones de lotes (CLICHEVSKY, 2001) y sus tasas de crecimiento poblacional son muy altas, como muestra la FIG. 3.

El AMBA, como la mayoría de las ciudades argentinas, tiene una configuración espacial polarizada según sectores socio-económicos. Históricamente, la población ha ocupado diferentes espacios según los precios de tierra y vivienda; accesibilidad a centros de empleo y con mejores condiciones naturales para las actividades urbanas —en el caso de los sectores sociales que podían elegir su localización—; a grandes rasgos, el norte del AMBA fue ocupado por los sectores de altos y medios ingresos y el sur por sectores de bajos ingresos.

El proceso de urbanización ocurrió con mayor intensidad entre 1930 y 1960, como consecuencia de la oferta de empleo generada por el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones derivado de la crisis mundial de 1929 y la declinación de las economías rurales. Especialmente a partir de 1945 los loteos «a mensualidades» —submercado de tierra especialmente destinado a población de bajos ingresos— así como los destinados a sectores de población de ingresos medios, se cuadruplicaron⁶, lo que implicó una gran

² Y donde ha penetrado, en parte, el mercado de la droga y la delincuencia (ROJAS, 2000).

³ En los municipios más externos al AMBA, las densidades eran muy bajas; Tigre: 7,16 hab/Ha, Moreno: menos de 16 hab/Ha, mientras que en los alrededores a la ciudad de Buenos Aires, las densidades llegaban a cerca 100 hab/Ha. En la ciudad de Buenos Aires, la densidad promedio era de alrededor de 150 hab/Ha (FIG. 1).

⁴ Los partidos que la integran son: Avellaneda, Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela Gral. San Martín, José C. Paz, San Miguel, Malvinas Argentinas, Lanús, La Matanza, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno Morón, Ituzaingó, Hurlingham, Quilmes, San Fernando, San Isidro, Tres de Febrero, Tigre y Vicente López; y los nuevos partidos que integran el AMBA: Cañuelas, Escobar, General Rodríguez, La Plata, Marcos Paz, Pilar y San Vicente.

⁵ Datos preliminares del Censo Nacional realizado los días 17 y 18 de noviembre de 2001 indican que la población actual es de más de 13,7 millones, mientras que en la ciudad de Buenos Aires es de poco más de 2,7 millones de habitantes, habiendo disminuido alrededor de 8% en el último período intercensal. Desde 1947, la ciudad tenía una población de aproximadamente 3 millones de habitantes.

⁶ El aumento de la participación de los asalariados en el ingreso nacional durante los primeros gobiernos peronistas (46-51 y 51-55), la financiación ofrecida por los vendedores de lotes, la protección del Estado a los compradores, créditos accesibles para vivienda a través del ex Banco Hipotecario Nacional —BHN—, y el subsidio al transporte masivo, posibilitaron la existencia de un importante mercado de tierras (CLICHEVSKY, 1975).

FIG. 1. AMBA. Población, crecimiento intercensal y densidad, 1991

Jurisdicciones administrativas*	Población total 1991	% anual de crec. 1980-1991	Densidad (hab/Ha)
Ciudad de Buenos Aires	2.967.608	0,14	148,38
Alte Brown	449.698	2,82	36,94
Avellaneda	344.991	0,29	62,72
Berazategui	244.929	1,77	13,02
Esteban Echeverría	275.793	3,50	7,31
Florencio Varela	254.997	3,57	12,37
Gral San Martín	406.809	0,49	72,64
Gral Sarmiento	652.969	2,40	33,31
La Matanza	1.121.298	1,52	34,71
Lanus	468.561	0,03	104,12
Lomas De Zamora	574.330	1,08	64,53
Merlo	390.858	2,67	22,99
Moreno	287.715	3,63	15,98
Moron	643.553	0,66	49,12
Quilmes	511.234	1,24	40,89
San Fernando	144.763	0,73	1,56
San Isidro	299.023	0,31	62,29
Tigre	257.922	2,05	7,16
Tres de Febrero	349.376	0,10	75,95
Vicente Lopez	289.505	-0,05	74,23
Total AGBA Tradicional	10.935.932	1,43	21,60
Cañuelas	31.012	1,91	0,25
Escobar	128.651	4,43	5,56
General Rodríguez	48.358	3,97	1,34
Marcos Paz	29.101	3,50	0,61
Pilar	130.177	4,18	3,69
San Vicente	74.890	2,82	1,01
Subtotal Nuevos Partidos de la AGBA	442.189	3,76	1,30
Total AGBA	11.378.121		

(*) Con anterioridad a la subdivisión de Municipios en 1994.

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, 1991 y 1993.

expansión territorial del GBA, sin ninguna planificación ni estudios sobre los costos que ello implicaría (CLICHEVSKY, 1975; 1991) El proceso de loteamiento continuó siendo importante hasta los años sesenta, aunque ya la cantidad de tierra loteada, la retracción de la demanda y normas más rígidas de subdivisión, produjeron una disminución de las subdivisiones legales y

la constitución de un mercado ilegal, casi desconocido hasta esa fecha en Buenos Aires.

Si bien había una mejor distribución del ingreso en décadas anteriores y los niveles históricos de desocupación eran mucho menores que los actuales (ver FIG. 4), la población en distintas formas de hábitat informal ha sido importante desde inicios del

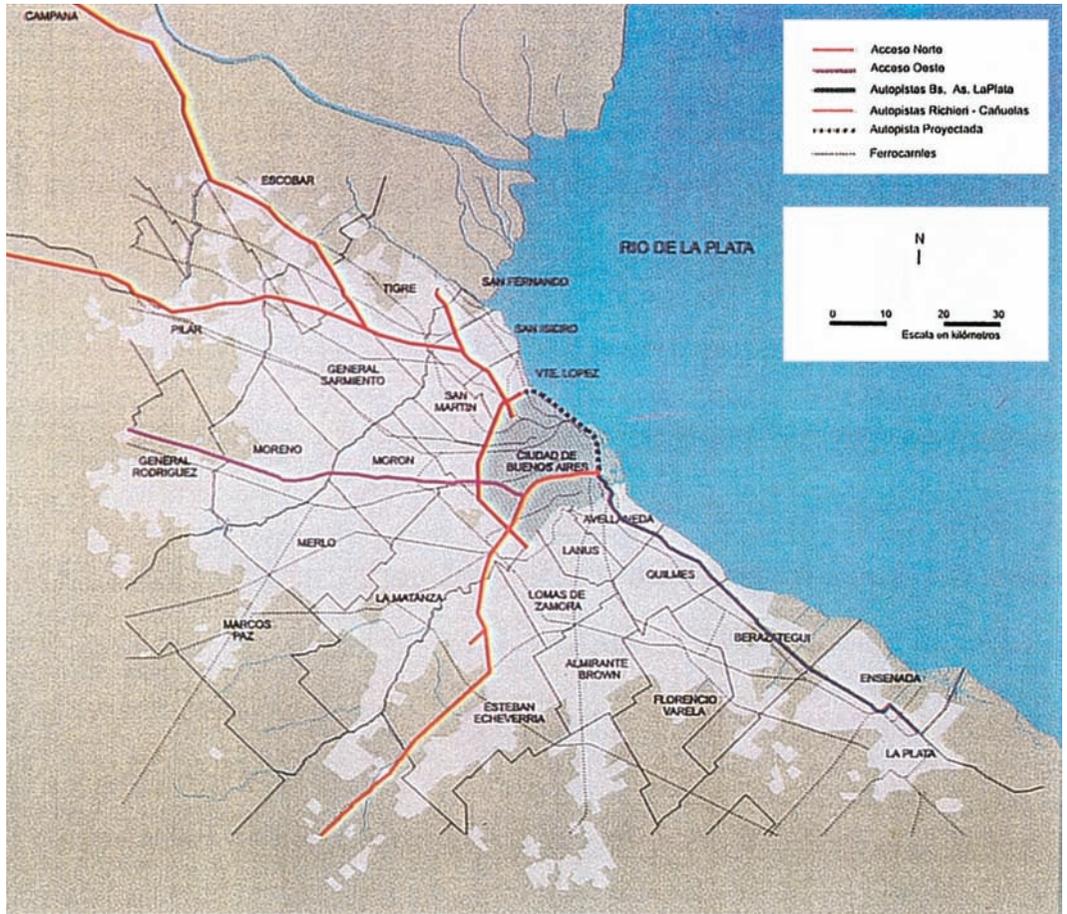


FIG. 2. Área Metropolitana de Buenos Aires —AMBA—

Fuente: Plan Urbano Ambiental, 2000 b.

FIG. 3. AMBA. Tasa de crecimiento intercensal, por mil

Jurisdicción	1947 / 1960	1960 / 1970	1970 / 1980	1980 / 1991
Ciudad de Buenos Aires	-0,4	0,2	-1,7	1,2
19 Partidos del GBA*	59,4	36,1	24,2	14,3

(*) Los mismos se subdividen en 1994, en 24 partidos.

Fuente: INDEC, 1993.

siglo XX, aumentando su magnitud a través de un proceso ininterrumpido desde los años cuarenta, coincidente con las altas tasas de crecimiento poblacional, que fueron mayores a las necesidades de mano de obra industrial y por lo tanto, una cantidad de habitantes

quedaron excluidos del proceso productivo o con una inserción inestable. Parte de dicha población ni siquiera podía acceder a la compra de un lote a 150 mensualidades, en el mercado legal de tierra, lo que provocó, junto con las escasas políticas de hábitat para los sectores más pobres, el aumento y consolidación de la informalidad dominial y urbana⁷. Solo que se pensaba, en algunos momentos históricos, que

⁷ Este tema se halla desarrollado en CLICHEVSKY, 2000b.

ello iba a ser una situación transitoria hasta que se mejoraran las condiciones socio económicas y toda la población podría acceder a un terreno o una vivienda. La historia demostró que han empeorado sustancialmente las condiciones socio económicas, las condiciones del hábitat y las expectativas.

1.2.2. Los tipos de hábitat informal

Los tipos de informalidad en el AMBA son múltiples y se localizan diferencialmente dentro del mismo. En la ciudad de Buenos Aires, hay ocupación de inmuebles de propiedad fiscal o privada; conventillos, hoteles-pensión y ocupación de tierra pública o privada en villas, mientras que en los municipios restantes se localizan también villas, pero principalmente, asentamientos; se ocupan lotes individuales; se producen loteos clandestinos e irregulares; venta, como parte indivisa, de tierra rural que, por su localización, no puede convertirse en urbana.

Las villas⁸ son ocupaciones no organizadas de una o varias familias, a las cuales se van agregando, en un tiempo más o menos largo, otras, hasta configurar algunas de más de 50.000 habitantes; sus densidades son muy altas. Producen tramas urbanas muy irregulares, con intrincados pasillos, donde por lo general no pueden pasar vehículos. Las viviendas son construidas con materiales de desecho y con el tiempo algunos habitantes construyen sus casas de mampostería. Las organizaciones sociales, en algunos casos muy fuertes, surgen a partir de la ocupación. Los pobladores las consideraban en sus orígenes un hábitat transitorio hacia un «posible»⁹ y anhelado ascenso social, expectativa que no logró concretarse para la mayoría de sus habitantes

Los asentamientos son ocupaciones organizadas de tierra de propiedad del Estado o privada, con asesoramiento técnico de diferentes tipos de Organizaciones No Gubernamentales —ONGs—; poseen un trazado regular de terreno y se desarrollan con un patrón urbano similar a los barrios de

loteos legales; pueden llegar a poseer 20.000 habitantes.

Los loteos irregulares carecen de algún requerimiento de la legislación vigente, y podrían llegar a ser legales si los cumplirían. Los loteos clandestinos nunca se han presentado ante las autoridades municipales ni provinciales para su aprobación y sólo podrían ser legales a través de normas especiales.

Las casas e inmuebles tomados son una modalidad que surge en los años ochenta, especialmente en la ciudad de Buenos Aires; son predios que han sido abandonados por sus dueños por problemas de inundaciones por ejemplo, o porque han sido expropiados para realizar obras públicas, como autopistas, las cuales no fueron concretadas e incluso, se ha desistido del proyecto. También equipamientos que han dejado de serlo, como el edificio del Patronato de la Infancia —PADELAI— han sido ocupados desde hace quince años.

Los inquilinatos o conventillos son casas con nivel de deterioro importante, en la cual se han subdividido las habitaciones; un administrador alquila cada una de dichas habitaciones a una familia; no existe estatuto legal que los reglamente. Las familias «inquilinas» comparten entre varias un mismo baño y muchas veces la cocina.

Los hoteles-pensión son viejos hoteles, en general en edificios muy deteriorados, a los cuales se les ha subdividido las habitaciones originales en dimensiones mínimas, las cuales son alquiladas mensualmente. Son «conventillos» encubiertos, aunque poseen un régimen legal por el cual solo están autorizados a ofrecer alojamiento transitorio. Su precio de mercado es muy superior al del inquilinato.

1.2.3. Una cuantificación estimativa de la informalidad

La situación de pobreza y la carencia de políticas para los sectores más pobres en las últimas décadas ha determinado el aumento de la población viviendo en diferentes hábitats informales. Los habitantes en situación de ilegalidad respecto a la tierra ha pasado del 3% aproximadamente en la

⁸ También llamadas villas miseria según el escritor Bernardo Verbitsky en sus artículos periodísticos desde 1953, y luego difundido masivamente, o villas de emergencia, término utilizado por los diferentes gobiernos que se han

sucedido en el nivel nacional, provincial y municipal (VERBITSKY, 1967).

⁹ Desde la perspectiva de los actores, no desde las condiciones objetivas (CRAVINO, 2001).

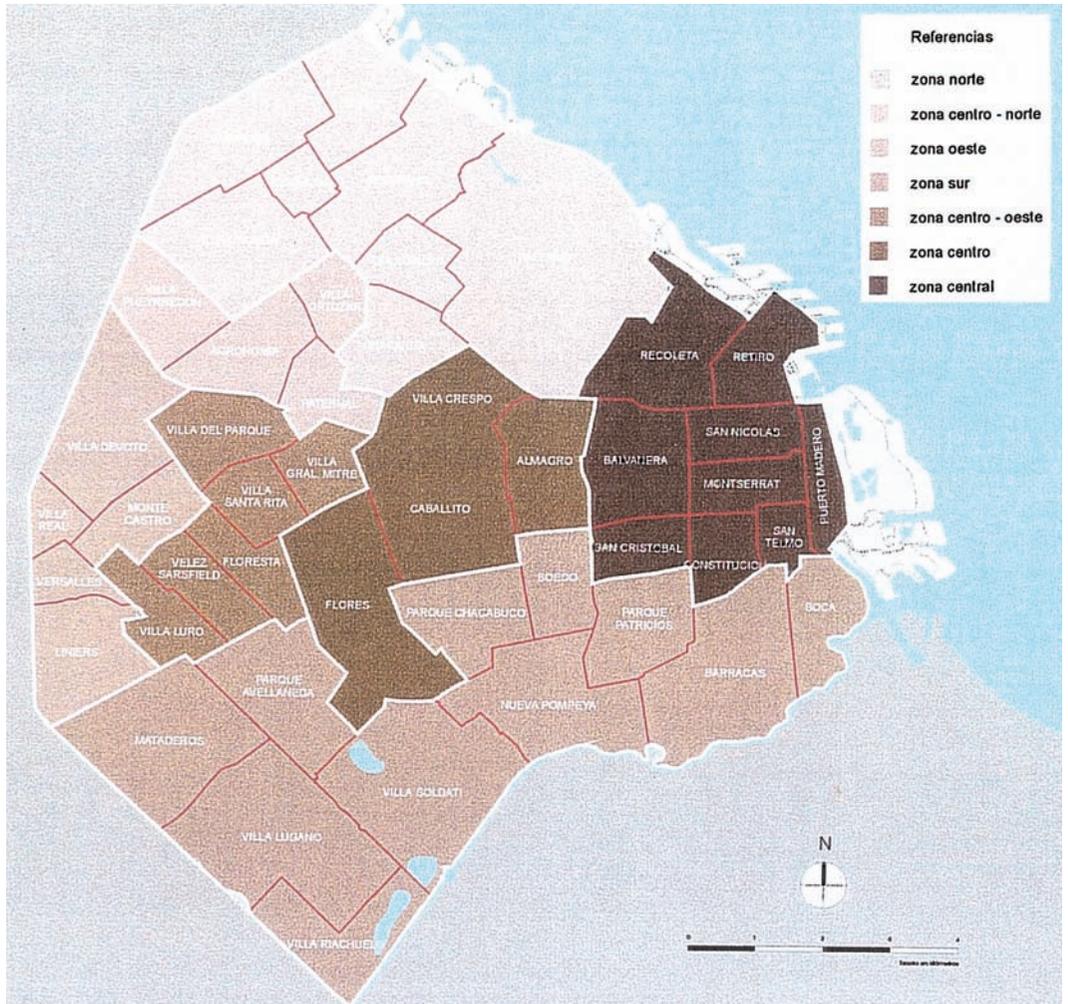


FIG. 4. Barrios de la Ciudad de Buenos Aires

Fuente: Plan Urbano Ambiental, 2001, documentación inédita.

década del sesenta a algo más que el 10% en la actualidad.

Ya desde inicios del siglo XX existían los inquilinatos en la ciudad de Buenos Aires, y a partir de fines de los años treinta, comienzan a configurarse las villas, localizadas en principio en dicha ciudad

—actualmente la población villera está cercana a los 100.000 habitantes, como se muestra más abajo— y posteriormente, también en los partidos del Gran Buenos Aires. Se estima en 145.000 la población que

habita en inquilinatos¹⁰ y hoteles-pensión; su población se integra por personas solas y/o parejas jóvenes sin o con pocos hijos, migrantes o nativos del AMBA y, en el caso de los hoteles-pensión, tienen ingresos regulares que les permiten pagar semanalmente el hospedaje, pues de lo contrario son desalojados. Los edificios, en general, presentan un alto nivel de deterioro debido a la falta de mantenimiento y a las características de los materiales de construcción originales, que son degradables si no se los mantiene adecuadamente.

¹⁰ Los «conventillos» tuvieron su auge a fines del siglo XIX y comienzos del XX y decrecieron desde la década del '50 (315.200 personas en 1958; 11,4% de la población) hasta los años '80

(46.000 personas —estimadas— en 1986; 1,64% de la población) para luego aumentar en 1991 (69.324 personas; 2,33% de la población).

FIG. 5. AMBA. Tasas de desocupación y subocupación, 1980-2001, onda mayo EPH

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tasa Desocupación	4,2	2,5	4,8	3,4	3,9	2,0	2,3*	5,5	10,2	6,7	7,3	11,2	11,9	20,2	18,0	17,0	14,0	15,6	16,0	17,2
Tasa subocup.							4,7	5,5	8,4+											
Tasa subocup Demandante										2,9	3,0	3,6	4,6	6,7	8,0	8,0	8,1	8,8	9,9	9,2
Tasa subocup No demand.										4,8	4,6	4,6	5,6	4,0	4,6	4,7	5,1	5,1	5,1	5,2

(*) Mes de abril + Hasta 1990, los datos son para la subocupación total.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC, 2001 y Dirección Provincial de Estadística de Buenos Aires, 2001.

En 1991 se estimaba que cerca de 200.000 personas habitaban en inmuebles tomados, privados y públicos. En años posteriores, los inmuebles municipales fueron legalizados a través de comodato con el Gobierno de la ciudad o bien mediante convenios de desocupación (PUA, 2000 a) y gran parte de inmuebles privados habían sido desalojados y tapiados para que no volvieran a ser ocupados. Es por eso que otras fuentes estimaban en 1995, en 150.000 personas los que ocupaban inmuebles, en más de diez mil propiedades¹¹.

Pero las ocupaciones se incrementaron significativamente en los últimos dos años¹², debido al empobrecimiento de la población. Los ocupantes son familias numerosas con jefes jóvenes desempleados que hacen trabajos ocasionales y/o empleados de baja calificación, cuyo salario los ubica por debajo de la línea de pobreza; la mayoría son migrantes del GBA; en segundo lugar están los habitantes del interior del país, y en tercer término se hallan los inmigrantes de países limítrofes y del Perú¹³. Estimaciones oficiales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires indican que actualmente, hay unas 2500 viviendas privadas ocupadas, en los

barrios de La Boca, Barracas, San Telmo, San Cristóbal, Balvanera y Constitución (FIG. 4).

No existen cifras actualizadas para los partidos del GBA, aunque estimaciones de ONGs indican que, aproximadamente 750 mil habitantes¹⁴ viven en hábitat precario (básicamente en villas y asentamientos¹⁵ y, en menor medida, en loteos clandestinos).

Interesa mencionar algunas características de los asentamientos; las principales causas de su constitución en 1981, hacia el final del gobierno militar del Proceso¹⁶—1976-1983—, fueron la imposibilidad de acceder a la compra de un lote o la pérdida del mismo por la indexación¹⁷ de las cuotas hacia fines de los setenta del siglo XX, así como la modificación de la Ley de alquileres y desalojos de las villas de la ciudad de Buenos Aires. A partir de la redemocratización, en 1983, los asentamientos toman una importancia mayor en términos cuantitativos, debido al aumento del desempleo y creciente empobrecimiento de la población y, también a la escasa represión hacia ellos en parte de los 18 años transcurridos.

En el terreno ocupado se improvisan refugios y letrinas colectivas; luego se define el lote para cada familia, se busca agua y se

¹¹ Movimiento de Ocupantes e Inquilinos, 1995.

¹² Según la Subsecretaría de Acción Social de la ciudad de Buenos Aires (LA NACIÓN, 10/8/01).

¹³ Los ocupantes poseen un mayor grado de marginalidad que habitantes de villas (LA NACIÓN, 10/8/01).

¹⁴ A ellos hay que agregarles los que no tienen regularizada su situación dominial (por compra de lotes a mensualidades, de manera legal o clandestina); se calcula que hay más de medio millón de personas viven en estas condiciones.

¹⁵ El Censo de 1991 no discriminó en tipos de asentamientos ilegales; se espera suplir esta falencia con el

Censo de noviembre de 2001. Actualmente, la población viviendo en aproximadamente 140 asentamientos es de 250.000 habitantes.

¹⁶ La etapa que se inició con el golpe militar en 1976, fue llamado por el mismo: Proceso de Reorganización Nacional, conocido como «gobierno del Proceso».

¹⁷ A fines de los años setenta, el Banco Central, a través de la Circular 1050, permitió el aumento de las cuotas de terrenos (aunque habían sido comprados a mensualidades fijas) según los altos índices de inflación de dichos años, proceso conocido como «indexación».

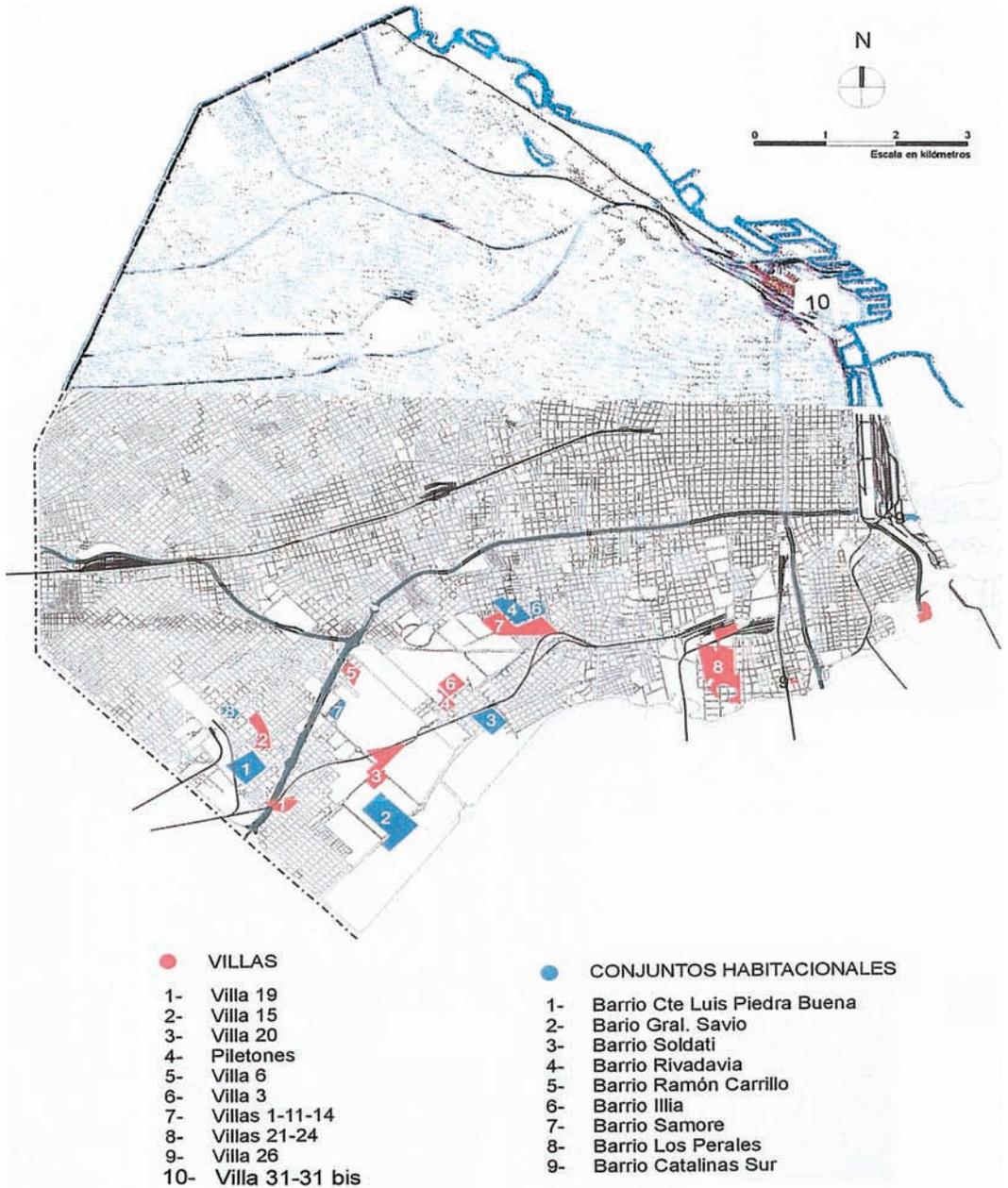


FIG. 6. Villas de la ciudad de Buenos Aires

Fuente: Plan Urbano Ambiental, 2001, documentación inédita.

improvisa la instalación eléctrica. Al año ya están delimitados la calle, la vereda y los terrenos de cada vivienda; a veces, el municipio correspondiente realiza obras de infraestructura en las calles y se delimita el espacio privado. Las viviendas poseen distintos grados de consolidación: casillas prefabricadas; construidas con materiales de

desecho o paredes de ladrillo; en la mayoría, los techos son de chapa; poseen algún tipo de baño, sea éste una letrina o una sala con inodoro y lavabo, y muchas tienen más de un cuarto. El agua se extrae mediante bombas manuales y en algunos casos, eléctricas y se reservan ciertos espacios para usos comunitarios.

Cuando surgen, en los años ochenta del siglo pasado, sus habitantes poseen una fuerte reivindicación del derecho a la propiedad de la tierra, con la concepción de que constituirían su hábitat permanente, queriéndose diferenciar de las villas. Las primeras organizaciones, que garantizaban la participación de todos los habitantes en las acciones y tomas de decisiones, inician sus acciones para conseguir dicha propiedad. Las tierras ocupadas fueron en su mayoría del Estado y, en las privadas, fueron pocos los propietarios que iniciaron una acción legal¹⁸ y a veces, ellos fueron cómplices o propiciadores de ocupaciones de terrenos que no podían ser vendidos en el mercado legal¹⁹ (CRAVINO, 1998)

Los asentamientos presentan muchas veces un equilibrio inestable, entre el desalojo por la fuerza y integración. A cambio de beneficios destinados al barrio, se reclama la adhesión política de la población, llegando a la manipulación clientelar. En este caso se tolera la ocupación pero no se buscan alternativas para la integración definitiva²⁰. Existen antecedentes de cooperación entre distintas instancias gubernamentales y las organizaciones barriales; en otros, la confrontación y/o la cooptación es inevitable. Actualmente, la precariedad de los mismos indica que los intentos continúan siendo al menos incompletos e insuficientes (CRAVINO, 2001)

2. LAS VILLAS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

2. 1. Dominio, ocupación y organización de la tierra

2. 1. 1. Historia, origen, idas y vueltas

Las villas surgieron en los años treinta del siglo pasado, aunque el fenómeno cobró

mayor envergadura a partir de la década siguiente. La primera es la de Retiro —o 31—²¹ (FIG. 6), cercana al Puerto y las terminales de ferrocarril, y también al centro de la ciudad, por lo cual, hasta la actualidad, es uno de los territorios más en pugna, entre la villa y el capital inmobiliario. Su magnitud definió varias áreas diferentes dentro de ella. Los primeros habitantes aun eran migrantes extranjeros, en especial italianos; incluso el área donde se asentaron —en el cual el gobierno construyó algunas viviendas precarias, en 1940— tomaría el nombre de «Barrio Inmigrantes». Posteriormente, con el apoyo del gremio obreros ferroviarios —La Fraternidad— comenzaron nuevas ocupaciones de familias en lo que se llamaría villa Saldías. Más tarde llegaron nuevos pobladores, bolivianos y habitantes del noroeste argentino, muchos de ellos zafros, rechazados en los ingenios azucareros (BLAUSTEIN, 2001; YUJNOVSKY, 1984; PASTRANA, 1980)

La villa de Bajo Belgrano fue, asimismo, una de las primeras de la ciudad. En la década del cuarenta, pero más aun en la siguiente, las villas se multiplican. El primer dato censal sobre las villas es de 1956; en dicho año la población villera estaba constituida por 33.920 habitantes, en 21 terrenos; en 1959 ya poseían 39.250 habitantes (ver FIG. 7)

Pero el crecimiento mayor fue en los años sesenta y setenta, como muestra la citada FIG. 7. En 1967 la población villera sobrepasa los 100.000 habitantes mientras que en 1976 ya sus habitantes eran cerca de 210.000 (aunque entre 1968 y 1973 se producen erradicaciones parciales, como se muestra en el Punto 2.5), sin contar a 9.000 habitantes de Núcleos Habitacionales Transitorios —NHT, construidos por el propio Estado— y a otros 7.000 habitantes que vivían en barrios construidos por políticas oficiales, todos ellos

¹⁸ En otros casos, así como en algunas villas del GBA, han exigido la expropiación a valores más altos que los de mercado (CLICHEVSKY, 1991) y en otros se han decidido por el desalojo, cuando las tierras ocupadas era una mercancía demandada por el mercado formal de tierra, articulado al sector inmobiliario.

¹⁹ Por problemas ambientales o de regulación municipal, entre otros.

²⁰ Los asentamientos han desarrollado formas variadas de organización: 1. asociada a fuerte protesta, enfrentamiento y crítica al poder político, combinado con importantes niveles de participación y democracia de base; y, 2. organizaciones a veces

intitucionalizadas bajo la forma de mutuales, cooperativas o sociedades de fomento, integradas al juego político y con capacidad de gestión frente a las distintas instancias del Estado (MERKLEN, 1999).

²¹ Los nombres responden en su mayoría al barrio al que pertenecen como Retiro, Barracas o Flores Sur, o al lugar donde están ubicados; por ej. Cildañez, por el arroyo que la atraviesa. La numeración puesta por el Estado, en cada villa, que responde a una práctica militar para delimitar el terreno, fue reapropiada por sus habitantes. Las villas se identifican, pues, por su nombre o su número.

FIG. 7. Población de villas en la ciudad de Buenos Aires y en el Área Metropolitana de Buenos Aires, años 1956-2001

AÑO	Ciudad de Bs.As.		Partidos del Gran Bs.As.		Total AMBA	
	Población	N° de villas	Población	N° de villas	Población	N° de villas
1956	33.920	21	78.430		112.350	62
1959	39.250	29				
1963	42.462	33				
1966	91.301	33				
1967	102.143	33				
1968			423.900	226	526.043	259
1969					460.000	393
1970	106.776	27	344.589	196	451.365	
1971			332.774	563		590
1975	179.322	27				
1976	218.005					
1977	280.000					
1978	120.000					
1981	14.000	4	290.000		304.000	
1983	12.593	13				
1991	50.945	16				
1993	62.952	15				
1997	65.952	15				
1999	76.862	17				
2001	108.998	18				

Nota: Los datos consignados pertenecen a diferentes fuentes, según Yujnovsky, 1984:355; no existen datos para una cantidad importante de años, como se consigna en el Cuadro..

Fuente: Elaboración propia en base a Yujnovsky, 1984 y Comisión Municipal de la Vivienda, 2001.

en gran estado de precariedad. Aun siguen creciendo hasta 1977, cuando llegan a 280.000 habitantes. En el GBA, como muestra la misma FIG. 7, en 1971 existen 563 villas donde habitan más de 330.000 personas, según datos oficiales (YUJNOVSKY, 1984)

En 1978, cuando se inicia la erradicación forzosa por parte del gobierno militar del Proceso, la población desciende a 120.000 y en 1983, sólo habitaban las villas 12.593 personas. A partir del nuevo período democrático, desde diciembre de dicho año, se produce un fuerte repoblamiento en algunas de ellas, dado que en muchos terrenos de ex villas ya se habían realizado obras de equipamiento y viviendas.

En el Censo de 1991, ya los villeros eran 50.945 habitantes, asentados principalmente sobre tierras fiscales nacionales y municipales. En 1993, según datos oficiales, había alrededor de 63.000 personas habitando en villas (COMISIÓN MUNICIPAL DE LA VIVIENDA —CMV—, 1993), en 1997, sumaban 65.572 y en 2001, 108.998 habitantes en 18 núcleos (dos de ellos en NHT y un Barrio precario), como muestra la FIG. 8, con datos oficiales de la CMV, aunque cifras de algunas ONGs definen que los habitantes llegan a cerca de 130.000. La FIG. 8 da cuenta del crecimiento de la población villera entre 1983 y 1997, en cada uno de las villas. Es de notar en el mismo que mientras que algunas desaparecen, como la N° 12, pues se han vendido las tierras a sus

FIG. 8. Ciudad de Buenos Aires. Evolución de la población en villas, 1983-1997

Villa	1983	1991	1993	1997
TOTAL	12.593	50.945	62.952	65.572
1-11-14- Bajo Flores	207	4.832	10.332	10.058
3- Fátima	-	3.393	4.496	4.496
6- Cildáñez	968	5.373	6.037	5.981
12 ¹	1.436	1.681	-	-
13-13 bis Bajo Flores	99	265	220	220
15- Mataderos	2.052	4.673	6.560	7.714
16-Emaús	-	110	102	102
17- Pirelli	81	555	502	502
19- INTA	108	2.013	2.657	3.019
20- Lugano	1.377	7.212	8.550	13.313
21-24- Barracas	2.138	10.477	10.550	10.550
26 -Evita y 17/10	45	226	291	451
31-Retiro	198	5.716	7.951	4.417
31 bis- Retiro	-	-	-	-
NHT del Trabajo	1.539	1.664	1.701	1.721
NHT Zavaleta	2.345	2.581	2.661	2.686
B° Calaza	-	174	342	-
B° Calacita	-	-	-	342
Los Piletones	-	-	-	-
B° Rivadavia	-	-	-	-

⁽¹⁾ La villa 12 no figura a partir de 1993 ya que se vendieron los terrenos a sus ocupantes.

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (G.C.B.A.) sobre la base de datos de la Comisión Municipal de la Vivienda.

ocupantes en 1993, otras nuevas aparecen. En los últimos dos años, han ocurrido, también, ocupaciones de tierra de menor magnitud, como 200 familias en el barrio de La Boca, 300 familias en la Reserva Ecológica²², 100 familias en el barrio de Núñez y otra ocupación en terrenos ferroviarios en Caballito. La FIG. 9 muestra la población en cada villa, así como su localización, dominio del terreno, superficie, viviendas y familias, lo que da una constatación del hacinamiento y densidad de cada una de ellas.

²² Terreno ganado al Río de La Plata, cercano al barrio de La Boca.

2.1.2. Localización, organización espacial y accesibilidad

Las villas se constituyen como un proceso paulatino de ocupación del suelo urbano por parte de familias o individuos a los que se le suman parientes y amigos, muchos de ellos de sus lugares de origen. Mayoritariamente, la población villera crece por la población proveniente del interior a partir de un «adelantado» que ya vive en alguna de ellas. Se nuclean por provincia, región y pueblo, y también por familia. Los padres se hacen las casillas cerca de los hijos o viceversa. Cuando comenzaron a constituirse, sólo había unos pocos habitantes italianos y los pobladores de los países limítrofes eran minoría; hasta que, dos décadas después, éstos últimos son importantes, en especial los bolivianos y paraguayos (RATIER, 1973).

Su localización obedece fundamentalmente a dos lógicas: la cercanía a los centros de empleo (en las primeras décadas de su constitución, la población tenía, en su mayoría, trabajos fijos, salvo los obreros de la construcción) y un terreno vacío, en lo posible, del Estado. Las ventajas que tenía la villa de Retiro, por ejemplo, era la localización cercana a las fuentes de trabajo de la población que allí se asentó en 1940 hasta los años setenta, cuando es desalojada —primera época de la misma— dado que la mayoría de su población trabajaba en el Puerto o en la entonces Empresa de Ferrocarriles Argentinos²³. La población femenina se empleaba básicamente en el servicio doméstico, por la facilidad asimismo de su ubicación cercana a las viviendas de los sectores de ingresos medios y altos, que necesitaban de sus servicios.

Las villas del sur de la ciudad, también tenían buena cercanía a los centros de empleo pues muchos de sus habitantes eran trabajadores en las industrias localizadas en el sur del AMBA o empleados de la construcción, los cuales poseían buenos medios de locomoción hacia sus lugares de trabajo. Unas de las primeras villas, las del Bañado de Flores —las villas 2 y 20 y luego la 3— datan de los años cuarenta e inicios de los cincuenta. En 1955 se creó el Barrio Rivadavia del traslado de pobladores de

²³ Desde 1947, cuando es estatizada, a inicios de los años noventa del siglo pasado, cuando la misma es privatizada nuevamente.

FIG. 9. Ciudad de Buenos Aires. Datos de villas, 2001

BARRIO	DOMINIO	SUP(Ha)	F/Censo	VIVIENDAS	FLIAS	PERSONAS	PERSONAS ¹ (Actual.Censo).	DENSIDAD FLIAS/Ha
1-11-14	CMV	46,67	J/set.1999	3.863	5.718	18.124	25.000	122,51
3	CMV-GCBA	30,22	Dic.1998	1.062	1.344	5.249	5.675	44,47
6	CMV	10,47	Feb.1999	1.426	1.698	6.545	7.371	162,18
13-13 bis	CMV	0,25	Nov.1993	46	48	220	500	192,00
15	ENA/Priv/CMV	36,50	Nov.1995	1.765	1.994	7.714	9.600	54,63
16	Privado	0,97	Feb.1990	24	26	102	135	28,80
17	Privado	0,94	Set.1999	173	203	779	900	215,95
19	CMV	7,25	May.1997	686	785	3.019	3.048	108,27
20	CMV/COOP/GCBA	53,00	Agost.1999	2.774	3.392	13.317	13.806	64,00
21-24	Mutual	65,48	Dic.1993	2.567	2.776	10.550	18.000	42,39
26	ENA/Privado	0,55	Jun.1997	92	125	451	510	227,27
31	ENA	10,50	May.1998	1.391	2.027	7.155	9.130	193,00
31 bis	ENA	4,20	May.1998	465	648	1.972	3.256	154,28
Lacarra	GCBA	1,00	Ene.1999	126	132	577		132,00
Calacita	GCBA	0,95	Oct.1994	75	91	342	415	95,7
Los Piletones	GCBA	6,80	Feb.1999	387	476	1.428	2.189	70,00
SUBTOTAL				255,73	16.922	21.483	71.101	99.535
NHT del Trabajo	GCBA	3,31	Agost.1998	350	385	1.721	1.810	116,31
NHT Zavaleta	GCBA	14,60	Jun.1999	566	700	2.757	2.825	47,94
B° Rivadavia	GCBA	20,00	1999	1.050	1.573	4.828	4.828	78,65
TOTAL		293,66		18.888	24.141	80.410	108.998	

¹Con proyecciones en base a Censos anteriores, actualizado a 2000/2001.
ENA: Estado Nacional.

Fuente: CMV, Gerencia Promoción Social Urbana, 2001

villas de zonas inundables. Este dio origen a las villas 1-11-14 y 13. A partir de casillas para obreros de la autopista se generan las villas 5,6,y 18. Otras villas se localizaron en terrenos bajos pero hacia el norte de la ciudad, como la villa de Colegiales o la de Bajo Belgrano, con entornos urbanos de mayor valorización que los del sur.

No existía planes previos a la ocupación del terreno, como poseen los asentamientos, desde los años ochenta del siglo pasado. A diferencia de ellos, las villas se caracterizan por presentar una ocupación del suelo espontánea, no planificada, que resulta en un trazado irregular e intrincado. Tampoco

había una organización pública o privada que ayude a la organización del terreno. La discontinuidad con la trama urbana del entorno dificulta la integración con los barrios aledaños.

Existen intervenciones *ex post* para remediar algunos problemas, básicamente de accesibilidad (en la mayoría de ellas era imposible que entre algún vehículo automotor). Como se muestra en el Punto 2.5. aun en la actualidad, la política llevada a cabo por la CMV es de apertura de calles en muchos casos. También la Federación de Villas realizó acciones de mejoramiento, en general en la apertura de calles internas,

alumbrado público y relleno de algunas áreas inundables.

Requisitos previos a la ocupación (salvo la limpieza del mismo, en algunos casos) no ha habido, sino ventajas por su localización y ser terrenos en su mayoría del Estado, de distintos niveles y órganos, como la Administración General de Puertos, Empresa de Ferrocarriles Argentinos, municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, Comisión Municipal de la Vivienda —CMV— y muy pocas en terrenos privados. La FIG. 9 muestra que, en la actualidad, solo tres villas se hallan localizadas sobre terrenos privados y salvo la villa 31, todas se localizan en el sur de la ciudad. Luego de la erradicación de los años setenta, ninguna ha ocupado terrenos en otras áreas de mayor valor.

2.1.3. Propiedad del suelo: un ejemplo de lucha

En sus orígenes, sus habitantes ocuparon tierra tanto pública como privada, aunque ésta última en menor medida puesto que, históricamente el Estado no desalojaba terrenos de su propiedad. Los procesos de las últimas décadas ha demostrado lo contrario, como se muestra en el Punto 2.5. Dado que las tierras eran en su mayoría públicas, no ha habido movilización de los propietarios privados para recuperarlos, como en las villas y asentamientos del Gran Buenos Aires.

No hubo métodos de loteamiento y formas de entrega, venta, alquiler u otras de tenencia de la parcela. Lo que ha existido, y aun hay, es un mercado de tierras interno, muy particular, pero, dado que no existen investigaciones sobre el mismo, se lo conoce muy poco. Por ejemplo, que las tierras poseen un precio según su ubicación geográfica dentro de la villa. Si la porción de suelo con edificación está muy conectada con el resto de la trama urbana y cercanía a las calles principales su valor es mucho mayor. Las distintas formas de acceso al suelo se encuentran definidas por los precios internos

del barrio y si está ubicada en un pasillo o en las zonas más bajas del terreno, su valor decrece notablemente²⁴. Esto genera una segregación socio espacial al interior de cada villa.

La mejores tierras relativas que ocupaban las villas, en la zona de Colegiales, Bajo Belgrano y Retiro, fueron las más requeridas por el Estado y el sector privado; cuando se erradicaron en los años setenta, las tierras son ocupadas por equipamientos y viviendas del sector privado. Actualmente merece mencionarse como caso paradigmático de la pugna por la tierra el caso de la villa de Retiro (a la cual se había querido erradicar desde los años cincuenta; al fin se lo consigue en los setenta, pero la población vuelve en los ochenta). Como ya se ha expresado, la misma se halla localizada en una zona donde la tierra tiene un alto valor comercial, y donde, además de una autopista²⁵ ya construida, existe el «Proyecto Retiro»²⁶ que abarca 150 has. y muchas empresas interesadas en participar de la ejecución del mismo.

Estas son razones suficientes para que la regularización de la villa no sólo sea incompatible con dicho proyecto, sino legitimada su expulsión desde la lógica del mercado; éste se convierte en un objetivo indispensable para la concreción del proyecto mencionado. En 1992, la empresa constructora de la autopista construiría viviendas de tres pisos para los villeros, por un acuerdo con el Programa Arraigo (quien llevó adelante las negociaciones por tratarse de tierras nacionales; ver Punto 2.5) pero el mismo no prosperó.

Posteriormente es aprobada la Ordenanza Municipal 47.665/94, según la cual para la construcción de la proyectada autopista era necesario desalojar una parte de la villa, lo que desencadenó un conflicto que el entonces Intendente Domínguez resolvió con el desalojo violento a través de topadoras, destruyendo parte de las precarias viviendas. Posteriormente, el gobierno de la ciudad de

²⁴ A su vez las viviendas son compradas y vendidas en un mercado informal que no es sancionado por el Estado, y del cual, al igual que el mercado de tierra, poco se conoce.

²⁵ Una vez firmado el contrato con la Empresa constructora, la Municipalidad debía pagar 3.000.000 dólares mensuales en concepto de lucro cesante si no le dejaban libres las tierras - ocupadas por la Villa 31- para su construcción.

²⁶ El primer plan de urbanización de Retiro fue realizado por el Ministerio de Economía, en 1992, contratando a una consultora canadiense. La mitad de la superficie sería privatizada a partir de la construcción de edificios torre, hoteles de lujo, viviendas y oficinas. Este proyecto no prosperó y a través de la Sociedad Central de Arquitectos se llamó a Concurso. El proyecto ganador aun está en discusión.

Buenos Aires definió que cada familia debía optar por alguna de las alternativas ofrecidas, entre crédito para la construcción de vivienda en otro lugar o cobro de una «indemnización» de 12.000 dólares para retornar a sus lugares de origen. Las mayoría de las familias que se fueron optaron por esta última por ser de más fácil concreción —1.300 familias—. Pero luego parte de la villa fue ocupada por nueva población y actualmente habitan alrededor de 10.000 personas (según cálculos de la CMV, para 1999).

En 1997, el gobierno de la ciudad aprueba la primera etapa del Plan de Urbanización de Villas de Emergencia, pero no incluye la Villa 31, dado que pareciera que se alienta el Proyecto Retiro²⁷. Según el Plan Urbano Ambiental —aun no aprobado por la Legislatura—, la relocalización se prevé en predios aledaños al de su actual emplazamiento. Pero aún a fines del año 2001 continúa el conflicto y el peligro de desalojo para dejar paso al gran proyecto de inversión.

Por otra parte, si bien la política actual de la CMV es de radicación, se han denunciado²⁸ algunos desalojos en nuevas ocupaciones de tierra. Por ejemplo, en junio de 2001 se produce una «toma de terrenos» por alrededor de cien familias, en propiedad del Gobierno de la Ciudad²⁹, abandonado durante años. Distintas administraciones de la CMV prometieron utilizar esos terrenos para dar solución al creciente problema habitacional, pero esta promesa no se cumplió. Pocos días después se produce el desalojo, dejando un saldo de varios heridos.

Otra «toma» fue inducida por «punteros políticos y barriales» que prometieron impunidad y ante la «llamativa desatención de la Policía Federal», de 180 familias en un terreno de unos 10.000 m² propiedad de un particular que estuvo muchos años en estado de total abandono. La mayoría de las familias ocupantes debieron «comprar» el terreno a los punteros barriales los que aparentemente «arreglaban» con el personal policial, pero fueron posteriormente desalojadas por orden judicial³⁰.

²⁷ Para el que se promete una inversión privada de 1000 millones de dólares de inversión.

²⁸ Sacerdotes de las Villas de Emergencia de la Ciudad de Buenos Aires, 30/9/01

²⁹ El predio desalojado fue afectado a la Corporación Buenos Aires Sur S.E., creada en 2000, encargada de

2.2. La «urbanización» de las villas

2.2.1. Servicios de infraestructura y problemas ambientales

Las organizaciones vecinales han cumplido, históricamente, un rol decisivo en la mejora de las villas —no sólo en infraestructura, sino también en servicios y viviendas—. Según el nivel de organización, son mayores o menores los servicios y equipamientos y el logro de mayores obras definía, en algunos períodos, la menor posibilidad del desalojo. Hasta los años setenta, las comisiones vecinales solicitaban a instituciones oficiales la donación de materiales para la realización de mejoras en el equipamiento colectivo, aportando los villeros su mano de obra. Se construyeron dispensarios médicos, mejora en los senderos peatonales, se levantaron columnas de alumbrado público. En Retiro, por ejemplo, antes de su desalojo en los años setenta, había 5 escuelas primarias dentro de la misma, 4 centros de salud y 300 comercios. Muchos de dichos equipamientos se han reconstruido y vuelto a funcionar.

El agua generalmente llega por grifos públicos, los cuales, en algunas villas, son escasos; por ejemplo en Retiro había antes de la erradicación, 58 viviendas por grifo. Poseen servicios sanitarios sin arrastre de agua (letrinas). La mayoría de la población se hallaba «enganchada» a la luz —aunque algunas tenían electricidad domiciliaría en los setenta— hasta la privatización de los servicios de electricidad en la década del noventa. Actualmente, la mayoría posee luz eléctrica en su vivienda, lo que significa una inversión por parte de los habitantes pues deben pagar, además del servicio, los medidores de luz.

Es decir que a la carencia inicial, se llegó, a veces luego de varias décadas, a poseer una mínima infraestructura y servicios que se ha perdido en el proceso de erradicación de los setenta. A partir de repoblamiento en los años ochenta, hubo que comenzar de nuevo a construirlos.

desarrollar actividades con el objeto de favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral de la zona sur de la ciudad.

³⁰ No se conoce que se hayan ordenado investigación y/o diligencia alguna tendiente a esclarecer estos hechos.



FIG. 10. Ciudad de Buenos Aires. Villa 21-24 (Barracas)

Fuente: BRUNSTEIN, 2000.

Los problemas ambientales son importantes, pues el 95% de las villas se encuentran asentadas en zonas de bañados, terrenos de relleno compuestos la mayoría de las veces por material de desechos domiciliarios y escombros, por lo tanto, es un suelo poco estable y de baja resistencia. La escasa profundidad de la capa freática produce anegamiento de los pozos negros y un medio ambiente húmedo e insalubre (CMV, 2001). Los residuos domiciliarios son depositados en el exterior de las villas —dado que los camiones recolectores que forman parte del servicio urbano, actualmente concesionado a cuatro empresas privadas— no entran ellas.

En villa 15, por ejemplo, las casas se inundan, pues no hay desagües adecuados y los pisos son de tierra. Según declaraciones de Marcia, una mujer chilena:

»Tenemos graves problemas ambientales: instalaciones eléctricas precarias; instalaciones de agua que no cumplen con los requisitos de seguridad para que sea potable; aguas servidas corriendo en zanjitas abiertas que en los días de

lluvia inundan las casas y pasillos. Hay gran cantidad de basura esparcida por la villa y rebalsando los contenedores»

(GUTIÉRREZ, 1999:27)

En cuanto a la existencia de espacios públicos, los pobladores dejan áreas libres para distintas actividades, hasta que a veces se hace imprescindible usarlos para localizar nuevas familias. Cuando existen, dichos espacios generan lugares de encuentro y zonas abiertas que disminuyen la baja calidad ambiental provocada por la falta de áreas verdes; asimismo, sirven para actividades de recreación, como las canchas de fútbol. Ello depende también de la localización de las villas y su densidad relativa, pues en algunas de ellas, terrenos destinados a equipamientos comunitarios han sido ocupados por viviendas.

El sistema de transporte público en el AMBA es relativamente aceptable y está constituido por trenes suburbanos, el subterráneo —exclusivamente en la ciudad de Buenos Aires— y el transporte público

automotor (el «colectivo»)³¹. Hasta los años ochenta sus tarifas han estado muy subsidiadas, lo que permitía, por lo menos a parte de la población villera, su utilización. A partir de los años noventa, con el «sinceramiento» de las tarifas, debido a la privatización de los servicios, y el empobrecimiento de la población, prácticamente, cada vez una porción mayor de la misma es excluida del sistema.

El tren es el medio aun más usado (incluso existe un tren especial para que los cirujas³² lleven su mercadería a un lugar del GBA donde es vendida) junto con la bicicleta, aunque en Buenos Aires no hay una tradición para su utilización. Pero se supone que los viajes a pie son los más usuales, dado la localización de la población cercana a algunas de las fuentes actuales de trabajo (servicio doméstico, changas y cirujeo) y las escuelas se hallan contiguas a las villas o dentro de ellas. La gran desocupación existente entre la población villera define, por otra parte, que no se generen viajes desde ellas³³.

2.2.2. Las viviendas

Cuando surge una villa, las construcciones de las viviendas son de gran precariedad y luego van mejorando, a través, en algunos casos, de décadas (aunque las sucesivas erradicaciones en la ciudad, han interrumpido la posible consolidación de muchas de ellas). Los materiales de desecho: maderas, chapas y hasta plásticos, son los comunes al inicio, hasta que se introducen mejoras a través de construcciones en ladrillo. Los pisos son de tierra, hasta que algunas familias pueden realizar algún alisado de cemento o colocación de ladrillos.

En la actualidad, el 30 % de las viviendas están construidas con chapa y cartón, restos de madera de cajones, con un alto grado de deterioro y obsolescencia, siendo no recuperables; el 65% son precarias, con muros de ladrillos de canto (tipología muy común desde los años ochenta), cimientos muy precarios y techos de chapas de zinc sobre tirantes de madera; las dimensiones son, en

general, de 4 por 4 metros. Las FIGS. 10,11 y 12 muestran diferentes tipos de vivienda.

En la última década, las villas crecieron en densificación a partir de la construcción en altura —con viviendas de hasta tres plantas, aunque ellas representan una minoría— y excepcionalmente en la ampliación del suelo ocupado. Sólo el 5% de las viviendas se hallan consolidadas, presentando una estructura portante sólida; son las que se localizan generalmente en los bordes de las manzanas (CMV, 2001). Hay mucho hacinamiento y promiscuidad: la villa 1-11-14 posee 1,48 familias por vivienda, mientras que en Retiro hay 1,45 familias por vivienda. En el resto de las villas, los índices son sólo algo menores. Como muestra la FIG. 9, la densidad de algunas villas sobrepasa las 200 flías/Ha, como las Nos 17 y 26, mientras que otras están muy cercanas a las 200 flías/Ha.

La segregación entre la villa y el entorno es diferente según la localización de las mismas y su grado de mayor o menor consolidación. En la villa 21-24, localizada en Barracas, por ejemplo, no hay una modificación súbita en la fisonomía de los frentes, entre el barrio y el comienzo de la villa, sino que es un cambio sutil. El frente de la villa da a una avenida, sobre la que se han construido negocios. Entre las paredes de cada uno de ellos desembocan los pasillos estrechos del interior, los cuales poseen una zanja. El edificio de la mutual Flor de Ceibo es el centro social y comunitario de la villa. Actualmente se están realizando mejoras y construcción de viviendas, como se muestra más abajo.

En las primeras décadas de su constitución, la solidaridad entre los vecinos de las villas hizo posible su crecimiento y posterior organización de comisiones y juntas vecinales. La relación entre organización social y física era clara; la estructuración de calles y pasillos tejió la matriz física de las relaciones sociales (PASTRANA, 1980:131) conformando islotes de viviendas —que, en las villas más grandes, luego serían denominadas sectores— por necesidades organizativas y defensivas. Aunque no se puede decir que no había conflictos al interior de las mismas.

³¹ También en el AMBA, especialmente desde los límites de la ciudad hacia el GBA, existe una cantidad de transporte clandestino, en parte utilizado por los villeros.

³² Recolectores de basura. También llamados cartoneros.

³³ Pero no existen estudios de generación de viajes que lo puedan verificar.

Pero cuando los villeros vuelven a habitar la ciudad, la situación social es muy distinta, vinculada también a la situación socio económica del país³⁴. Por ejemplo, se repobló la Villa 15, con el resentimiento que aun existía por la erradicación. El negativismo, la indiferencia, el encierro, la no-credibilidad, la falta de participación y solidaridad era lo más común. El favoritismo, el egoísmo, la violencia, el individualismo y la corrupción se adueñan de las villas, como, desgraciadamente, de otros sectores que habitan el AMBA. Oficialmente viven poco menos que 8 mil personas (ver FIG. 9), pero según sus habitantes posee 15.000 personas (GUTIÉRREZ, 1999). Si bien el clientelismo nunca había estado fuera de las relaciones que se establecían entre las villas y los estamentos institucionales y políticos, a partir de los años ochenta, los mismos se exacerban, al igual que en toda la sociedad.

2.2.3. Servicios y equipamientos comerciales

En cuanto a los comercios y servicios que poseen las villas, por la localización de las mismas en la ciudad, en las primeras épocas de su establecimiento, la población se abastece en los comercios cercanos de los barrios adyacentes. En la medida que van creciendo, que hay ya una demanda de los propios habitantes de las villas, los mismos habitantes, con apoyo o no de población externa a la misma, va abriendo comercios: el almacén, carnicería, etc., hasta servicios de peluquería y venta de ropa (aunque esto en mucho menor medida).

Lo que se llaman tradicionalmente comercios y servicios diarios, se encuentran en especial en los bordes exteriores de las villas. Son viviendas en las cuales se abre una ventana a la calle, y se vende a través de ella, hasta que se construyen comercios de material (en general mampostería). Aunque estos comercios existan, las modificaciones en la comercialización de artículos de primera necesidad, en especial alimentos, se ha modificado tanto en las

últimas décadas, a través de la presencia de gran cantidad de supermercados y hasta hipermercados, que alguna población de las villas realiza ciertas compras en los mismos. Pero lo que es más común, es que esperen a la hora de cierre, para proveerse de alimentos³⁵.

2.3. Inserción socio ocupacional de la población

Los pobladores de las villas siempre han sido trabajadores poco calificados o informales. En sus orígenes su inserción laboral respondió a la etapa de industrialización sustitutiva de Argentina. En 1970, el 25% de los ocupantes de villas trabajaban en el sector construcción y 18% eran operarios industriales; el 23 % lo hacía en servicios³⁶. Ya en algunas villas el nivel de desocupación es mayor que en el resto de la ciudad en los años setenta (PASTRANA, 1980). Aunque siempre han tenido gran inestabilidad laboral, la misma ha aumentado de manera muy importante en los últimos años.

La inserción actual es totalmente distinta. Ya no hay prácticamente obreros industriales y sus habitantes trabajan prestando servicios: empleados de limpieza, domésticas, personal de seguridad pública y privada y peones en obras de construcción. Muchos indocumentados realizan changas diarias y viven «al día», y el aumento de los cirujas ha sido muy grande, en paralelo al aumento de la desocupación (FIG. 4). Es que la composición social de los villeros en estos años muestra la heterogeneidad de la pobreza, albergando a «antiguos» villeros, nuevos migrantes (del interior y de países limítrofes) y sectores pauperizados.

La situación laboral de los villeros³⁷, pues, también ha ido cambiando en la medida que cambiaban las posibilidades de inserción de la población pobre a la economía urbana. Quizá la frase de una habitante villera, pone de manifiesto la situación:

³⁴ Tampoco hay estudios sociológicos actuales para brindar especificidades.

³⁵ Actualmente es común ver largas filas de familias enteras, que esperan la hora de cierre de almacenes, panadería y supermercados, para que les sea regalada comida o, lo que es más común,

recolecten de los residuos que colocan los comerciantes en las veredas.

³⁶ El Censo nacional de dicho año no discrimina por sectores económicos el 28% de la categoría jornaleros.

³⁷ De la cual se desconoce aun mucho, hasta que se hallen disponibles los datos del Censo nacional de noviembre de 2001.



FIG. 11. Ciudad de Buenos Aires. Villa 21-24 (Barracas)

Fuente: BRUNSTEIN, 2000.

«Antes nos despertábamos cuando pitaban³⁸ las fábricas. Ahora están todas cerradas»(BLAUSTEIN, 2001:109)

2.4. Las organizaciones sociales

Las primeras asociaciones barriales surgieron para mejorar su hábitat, a través de lazos de solidaridad y redes de ayuda mutua; la vivienda y la infraestructura fueron las primeras reivindicaciones. Pero al mismo tiempo, fueron comunes las organizaciones vinculadas al deporte, especialmente fútbol³⁹ y esparcimiento (clubes, asociaciones juveniles) como expresión de los nucleamientos y formas que adquiere la sociabilidad barrial. Existieron a su vez otro tipo de comisiones como clubes de madres, que tuvieron por objetivo solucionar problemas vinculados a las tareas reproductivas de las mujeres en el sentido

amplio (cuidado de los hijos, salud, educación, etc.)

Surgieron, posteriormente organizaciones específicamente vinculadas a las reivindicaciones sociales y políticas relacionadas con su hábitat como las comisiones o juntas vecinales. Estas son formas de agrupamiento más complejas que las anteriores y exigen un cierto nivel previo de participación y organización de los vecinos. Las mejoras en la calidad de vida urbana y el rechazo al desalojo fueron los ejes principales de trabajo⁴⁰. Hacia mediados de los años 50 del siglo pasado, muy pocas villas habían constituido comisiones vecinales aunque todas tenían líderes que gozaban del respeto y reconocimiento de los pobladores.

En 1958 se crea la primera Federación de Barrios y Villas de Emergencia —FBVE—, que articuló las diversas comisiones vecinales existentes; había presencia tanto de militantes del Partido Comunista como de

³⁸ Sonar las sirenas

³⁹ ZICCARDI (1980) considera que la práctica del fútbol no sólo contribuyó al conocimiento entre los vecinos sino que también los motivó a una mayor participación y organización, a través

de tareas ligadas a la práctica deportiva.

⁴⁰ En algunos momentos fueron cruzados por objetivos políticos partidarios que excedieron las demandas sectoriales y en algunos casos dividieron a las organizaciones intravillas e intervillas.

cuadros de la incipiente Resistencia Peronista; en el caso de la Villa 31, asimismo, de los sindicatos portuarios (en ese momento, intervenidos). Comienza a gestarse una historia pendular en la que el Estado pasa de aceptar más o menos a las organizaciones villeras como interlocutoras, a intentar cooptarlas o a hasta destruirlas y a menudo creando otras nuevas, funcionales a sus necesidades⁴¹.

Hasta mediados de la década del 60, continuaron con su reivindicación y movilizaciones por la permanencia en los terrenos ocupados. Así por ejemplo, en los períodos en los que el gobierno reconoció la legitimidad institucional de las organizaciones villeras y desarrolló acciones asistenciales de diverso alcance (especialmente en los períodos constitucionales) se evidenció un fuerte desarrollo organizativo. En cambio, cuando la existencia de las comisiones vecinales se vio cuestionada o «controlada» por el gobierno, tendió a producirse una pérdida de credibilidad de los dirigentes ante los vecinos, un desgaste de la participación y un consecuente debilitamiento de las organizaciones (CRAVINO, 2001).

En 1961, ya se había instalado en la Villa 31 el padre Carlos Mugica, líder indiscutible de la mayor parte de la población de la misma y ya estaban presentes algunas organizaciones asistenciales y educativas. Durante el gobierno constitucional del Presidente Arturo Illia —1963-66—, la Federación de Villas apoyó inicialmente al mismo y pudo consolidarse gracias a la existencia de un marco político tolerante; en 1963 la misma entregó al gobierno nacional (con el cual poseía mejores relaciones que con el municipal) un pliego de reivindicaciones⁴² y éste aceptó las demandas.

Cuando se produjo el golpe de Estado de Juan Carlos Onganía —llamado de la Revolución Argentina— en junio de 1966, la antigua Federación de Villas entró en crisis y es reemplazada por juntas de delegados, que lucharon contra las erradicaciones (ver Punto

II.5), fomentando una resistencia popular cuando el gobierno comenzó a agotarse, hacia fines de los sesenta. Estimuló además el acercamiento entre villeros y dos de los grupos más combativos de la época: la CGT⁴³ de los Argentinos y el Movimiento de Curas para el Tercer Mundo y comenzaron nuevas formas de resistencia que modificarían las políticas oficiales sobre vivienda.

En 1969 el «Boletín de Villas N° 1. Qué es la erradicación» expresaba:

«El gobierno militar nos engaña diciendo que en estas villas viviremos durante un año para luego ser trasladados a departamentos más cómodos. Pero la realidad nos muestra que los compañeros villeros que fueron trasladados a estas villas transitorias todavía no vieron los cimientos de sus confortables departamentos y sólo ven cómo se les vienen abajo las paredes de las casillas a donde los llevaron⁴⁴ [...]. Esto es parte de su plan de desorganizar a la clase obrera y romper todos sus órganos representativos» (BOLETÍN DE VILLAS N° 1s/p).

El mismo documento hablaba de la cooptación y destrucción de la organización de las villas, dado que se reemplazaban a las comisiones genuinas por otras nombradas desde el gobierno.

En 1969 se realizó el Primer Encuentro Nacional de dirigentes villeros, auspiciado por los curas villeros de Capital y diversas congregaciones religiosas; al poco tiempo, la Iglesia reconoció al Equipo Sacerdotal y Obrero en Villas, ligado con el movimiento de Sacerdotes del Tercer Mundo. Además de instituciones religiosas, durante los primeros años de la década del setenta asisten a las villas trabajadores sociales y militantes políticos, con el fin de concientizar, alfabetizar y organizar a la comunidad para participación en la lucha por sus derechos.

En los tres últimos años del gobierno militar de ese período (1966-73), éste reconoció a las organizaciones vecinales y prometió mejoramiento en planes de vivienda y frenar desalojos. Desde el Ministerio de

⁴¹ Algunos gobiernos lograron organizar movimientos paralelos, por ejemplo en el gobierno de Onganía- 1966-1969.

⁴² Fue la primera vez que un jefe de Estado recibió de los villeros una síntesis de los atropellos acumulados y la primera en que a ese nivel quedó transparentado un salto cualitativo en las demandas de ese sector de la población ante el Estado.

⁴³ Confederación General del Trabajo

⁴⁴ «El verdadero objetivo es alejarnos de a poco de las ciudades y de los lugares de trabajo, con el objeto de desgastarnos y obligarnos a volver a nuestros pagos (nos pagan hasta el viaje para que nos vayamos a morir de hambre a los lugares de donde nos vinimos por falta de trabajo)» BOLETÍN N° 1, 1969, s/p.

Bienestar Social hubo mezcla de asistencialismo con intentos de cooptación, pues mientras en las villas de Retiro y del Bajo Belgrano se realizaron mejoras, otras seis villas fueron erradicadas con participación de la CMV.

Hacia 1972, la organización villera incorporó a varias agrupaciones vinculadas a las más importantes corrientes políticas de la época, en especial a distintos grupos del peronismo, además de los curas del Tercer Mundo. Las principales reivindicaciones eran la expropiación de las tierras ocupadas; suspensión de desalojos y radicación a través de la construcción de viviendas definitivas en el lugar. Ese año se organiza el Frente Villero de Liberación Nacional y en 1973 se crea el Movimiento Villero Peronista —MVP⁴⁵. Cuando Perón regresa al país⁴⁶, comienza a tener una relación positiva con los villeros pero meses después de asumir el gobierno en 1973, modifica su política y respalda la erradicación, que comenzó en la villa Saldías (parte de la villa de Retiro) y un dirigente de la misma fue muerto en marzo de 1974, en una movilización de dos mil villeros en la Plaza de Mayo⁴⁷. Poco tiempo después, en mayo del mismo año, matan al padre Mugica. La violencia ya se estaba instalando, no sólo en las villas, sino en el país.

Dos años más tarde, el golpe militar de 1976 desestructura las organizaciones villeras, encarcelando y hasta haciendo «desaparecer»⁴⁸ a sus dirigentes. Como forma de resistencia a las acciones del gobierno se comenzó a reclamar ante la Justicia y se logró frenar algunas erradicaciones de forma parcial. Así nació la *Comisión de Demandantes* que tuvo poder de convocatoria una vez recuperada la democracia. A partir de 1983, con el Dr. Alfonsín como presidente constitucional, las reivindicaciones se centraron en torno a garantizar el no

desalojo, la recuperación de la infraestructura previa al proceso de erradicación, la radicación y la mejora habitacional⁴⁹.

En 1987 se funda en la villa del Bajo Flores el Movimiento de Villas y Barrios carenciados de la Capital federal (MVBC) como un nuevo intento de coordinación del accionar de las distintas organizaciones vecinales. En contraposición al carácter fuertemente politizado de sus antecesores, el Movimiento se definía como una organización no partidaria, que buscaba una base amplia de consenso. Sin embargo, se vio atravesado por las penetraciones de los partidos políticos y corrientes internas, que quebraron su unidad. El Movimiento comenzó a reclamar a la CMV soluciones integrales a sus problemas, dado que el recambio político (asunción del Partido Justicialista en el gobierno nacional —1989-1999— y municipal —1989-1995—) produjo afinidad partidaria entre la mayoría de los dirigentes villeros y las organizaciones municipales, y por lo tanto, podían ser más escuchados, lo que ocurrió, fundamentalmente, hasta 1992.

En 1999, la Federación consiguió la aprobación de la Ley N° 148, que define la participación de las organizaciones en las decisiones que se tomen en las villas, sobre su hábitat. Actualmente, en 2001, se están llevando a cabo las elecciones internas en cada una de ellas, con su propio reglamento, para cambiar autoridades de sus comisiones, con el objetivo que el proceso de urbanización sea protagonizado por sus habitantes (HABITAR BUENOS AIRES, septiembre 2001). Incluso en aquellas villas, como la 20, en las cuales algunas familias poseen sus viviendas propias, las mismas pueden participar de las elecciones, para no discriminar entre los propietarios y no propietarios⁵⁰.

⁴⁵ En esos años, las villas eran un botín que todos querían disputar, en especial los distintos grupos peronistas, incluso a tiros, como cuenta una dirigente villera (BLAUSTEIN, 2001).

⁴⁶ En 1972, luego de 17 años de exilio.

⁴⁷ Los volantes del MVP y del Frente Antiimperialista y por el Socialismo (FAS), en donde militaba Juan Cymes, dirigente desde los años sesenta y todavía en la actualidad, hablaban de traición.

⁴⁸ Secuestrados por las Fuerzas Armadas y en muchas casos, asesinados.

⁴⁹ Este movimiento villero estuvo acompañado de un movimiento mayor de reivindicación de la vivienda, que apuntaba también a proteger los inquilinos de departamentos, «hoteles-pensión» e inquilinatos

⁵⁰ Un caso especial es la villa 31, dividida actualmente en 5 barrios internos: Inmigrantes, Güemes, YPF, Comunicaciones y Autopista, que se halla representada por un cuerpo de delegados, para tratar de disminuir el conflicto existente. En la villa 1-11-14 también se eligió un cuerpo de delegados, reconocidos por Ley N° 403/00 de la ciudad de Buenos Aires.

2.5. Las políticas del Estado: entre erradicación y regularización

La situación actual de las villas en la ciudad se explica a través de las distintas políticas que adoptó el Estado —según los diferentes gobiernos— frente a ellas y las posibilidades de sus habitantes de presionar ante el mismo, según el nivel de organización de la población y el mayor autoritarismo o la permisividad de los gobiernos. Se distinguen dos etapas: erradicación, especialmente en los gobiernos militares y la radicación conjuntamente con la regularización dominial y/o urbana, en los gobiernos electos, especialmente en los últimos años. Aunque ha habido excepciones a las mismas.

El primer plan de erradicación se inicia en 1956, a poco tiempo de asumir el gobierno militar de la Revolución Libertadora que derrocó a Perón en septiembre de 1955 y continúa durante todo el gobierno constitucional del Dr. Arturo Frondizi (1958-62); la villa de Retiro, por ejemplo, tuvo intentos de erradicación en 1958, 1960 y 1962, impulsados por empresas y organismos estatales que reclaman sus tierras (PASTRANA, 1980)⁵¹.

En siete años, el Plan ejecutó 1682 viviendas de 50 m² cada una, para alrededor de 8500 habitantes, muy por debajo de la meta de 34.000 pobladores que pensaba reubicar (YUJNOVSKY, 1984). Los conjuntos de viviendas fueron concebidos como unidades vecinales, con áreas comunales; se localizaban cercanos a los centros de trabajo y medios de transporte, y poseían escuela primaria y servicios de abastecimiento y artesanado. Junto a la implementación de planes de construcción de barrios financiados por el entonces Banco Hipotecario Nacional —BHN—, hacia 1959 se inició la construcción provisoria de viviendas prefabricadas de metal⁵². En los primeros años de la década del sesenta se consolidó la CMV, cuya relación con los villeros fue distinta según las autoridades gobernantes.

Durante el gobierno constitucional de Arturo Illía, es aprobada en 1964 la Ley N° 16.601, de construcción de viviendas para erradicar

definitivamente las villas y si bien existió una Comisión de Coordinación de erradicación de villas, no hubo desalojos de terrenos entre 1963 y 1966. El gobierno municipal reconoció a la Federación de Villas de Emergencia como interlocutor legítimo y también los villeros pudieron hacer conocer sus reclamos en el Concejo Deliberante, especialmente a través de los partidos socialista, demócrata-cristiano y comunista (BLAUSTEIN, 2001).

La CMV, por su parte, dispuso que del total de viviendas que construía, un cupo era para los habitantes de las villas y se eximió de impuestos de contribución territorial por diez años a los beneficiarios. Solo se llegó a conformar un Plan Piloto para la Erradicación de las Villas de Emergencia 5, 6 y 18 del Parque Almirante Brown, dado que el municipio necesitaba recuperar tierras ocupadas por los villeros para implementar su programa del Parque. El Plan preveía tres etapas: 1. realizar algunas obras muy urgentes como drenajes, alumbrado público, construcción de senderos peatonales y agua corriente, así como organizar a la población a través de juntas vecinales, para lograr su participación; 2. preveía el congelamiento de la población de las villas existentes y 3. erradicación a viviendas a construirse por autoconstrucción mediante sistemas de «esfuerzo propio y ayuda mutua». Pero, hasta junio de 1966, cuando asume Onganía, sólo se había implementado la primera etapa.

En 1968, la cuestión de las villas pasa a la órbita nacional: el Ministerio de Bienestar Social elabora el «Plan de erradicación de las villas de emergencia de la Capital Federal y del Gran Buenos Aires. Primer programa. Erradicación y alojamiento transitorio- Plan PEVE»⁵³. La política hacia las villas sería «totalizante, coherente y definitiva» y la CMV pierde injerencia en ella.

El Plan —Ley N° 17.605/67— definía la construcción de 8000 viviendas en 17 Núcleos Habitacionales Transitorios-NHT, de 13,3 m²/ familia, pues se suponía que los villeros debían readaptarse —dejando sus códigos de conducta— antes de ser trasladados a las viviendas definitivas. Entre 1966 y 1970 se

⁵¹ Pero aun son intentos puntuales, no englobados en una política articulada de erradicación.

⁵² Por su forma abovedada, sus ondulaciones y su precariedad, también por sus dimensiones minúsculas, esas casas fueron bautizadas como los «medios caños».

⁵³ Según el gobierno, el Plan surgió en 1967 cuando el GBA fue afectado por grandes inundaciones al desbordarse los ríos Matanza y Reconquista. Los damnificados mayoritariamente eran habitantes de las Villas, los cuales en calidad de intrusos tenían instaladas sus viviendas en terrenos baldíos privados.



FIG. 12. Ciudad de Buenos Aires. Villa 31 (Retiro)

Fuente: BRUNSTEIN, 2002.

erradicaron sólo seis villas habitadas por 3765 personas, muy lejos de las previsiones de 70.000 habitantes, según el plan original. La construcción del primer NHT recién se inició en 1969 y cinco se construyeron en terrenos inundables. Luego de más de 30 años, algunos de ellos aun están ocupados (ver Cuadro N° 2), por sus primeros habitantes o sus descendientes. Ninguna vivienda definitiva fue realizada en dicho período (YUJNOVSKY, 1984). Entre 1970 y marzo de 1973 siguen las erradicaciones. Cuando termina ese período de gobierno militar, bajo la presidencia del Gral. Lanusse, se habían erradicado otras 6 villas con 12.724 personas.

Entre 1973 y 1976 las villas fueron el centro de conflictos de grupos políticos distintos⁵⁴. Tanto el equipo técnico de la CMV, que trabaja junto a los villeros para definir programas de radicación de viviendas con participación de la población, como la Secretaría de Vivienda de la Nación, que expresa, en 1973, la necesidad de

transformación de las villas y no de erradicación⁵⁵ contrastaban con la política del Ministerio de Bienestar Social que estaba a favor de las erradicaciones, y que finalmente, se impone. La villa Saldías (parte de Retiro) fue la primera erradicada en 1974, pues el Estado necesitaba de los terrenos para construir la autopista ribereña. Este hecho marcó el cese de la movilización.

La violenta erradicación de las villas desde 1977 formó parte de una política más amplia del gobierno del Proceso, tendiente a la elitización de la ciudad de Buenos Aires (OSZLAK, 1991), parte de cuyos instrumentos fueron la promulgación del Código de Planeamiento Urbano de la ciudad en 1977 y de la Ley de locaciones urbanas N° 21342/76, que estableció una liberación gradual de los alquileres «congelados» que culminaba a fines de 1979, declarando a casi 500000 inquilinos como «no pudientes», los que tuvieron que ir a vivir al GBA o a habitar inquilinatos y hoteles-pensión⁵⁶; y

⁵⁴ Incluso los mismos se evidenciaron en la adjudicación de viviendas, dado que se producen «tomas» por parte de diferentes sectores para dirimir el destino de estas unidades.

⁵⁵ Los conjuntos de vivienda que se construían (a través del plan Alborada) se hacía en los mismos terrenos de las villas.

⁵⁶ En sólo uno de los cincuenta juzgados de la Capital, en 1979, se iniciaron 430 juicios de desalojo, que se dictaron 250 sentencias y que 60 de ellas ordenaban el desalojo con uso de la fuerza pública.

destrucción de viviendas para la construcción de autopistas urbanas, cuyos propietarios fueron indemnizados, pero no los inquilinos⁵⁷.

En agosto de 1976 la Municipalidad comunicó a la población:

«que, en cumplimiento de su política de congelamiento de las villas de emergencia existentes en la ciudad, no permitirá de ninguna manera la construcción de nuevas viviendas en dichos lugares o la ampliación de las actuales. Con tal motivo se advierte a quienes no accedan a dicha prohibición, que se dispondrá de inmediato a la demolición de toda nueva construcción sin perjuicio de adoptar las medidas legales que correspondan contra quienes lesionen los legítimos derechos de dominio que ejerce la Municipalidad sobre sus predios».

A la población extranjera y a los migrantes del interior que decidían volver a sus provincias, se les pagó el pasaje de vuelta y al resto de los habitantes, se los desplazó al GBA⁵⁸, sin darles ningún apoyo para su relocalización.

Importa colocar una declaración de 1980 del jefe de la CMV, Guillermo del Cioppo, acerca de la ciudad de Buenos Aires, para comprender la concepción que impulsó la erradicación:

«Concretamente: vivir en Buenos Aires no es para cualquiera sino para el que la merezca, para el que acepte las pautas de una vida comunitaria agradable y eficiente. Debemos tener una ciudad mejor para la mejor gente».

En el mismo año, la CMV expresa que el operativo Bajo Belgrano, iniciado a fines de 1977, fue la primera gran experiencia de erradicación y, además, exitosa, en una villa de once manzanas próximas a zonas parquizadas, lagos, campo de golf municipal, clubes privados, campo hípico, etc., es decir, en una zona privilegiada de la ciudad, en la cual se localizan posteriormente, en especial

desde mediados de los años 80, grandes conjuntos de vivienda, posibilitadas por excepción al Código de Planeamiento (CLICHEVSKY, 1996).

A partir de 1983, con la redemocratización, hubo varias propuestas presentadas por parte del Movimiento Villero para la radicación. La Municipalidad promulgó en 1984 el Decreto 653, reconociendo el derecho de los primitivos habitantes de las villas a quedarse en el terreno que ocupan, pero construyendo una vivienda no precaria. El proceso de regularización se inició en julio de 1989 con la firma del Acta de Compromiso entre el Movimiento Villero y el Poder Ejecutivo Municipal; definía que el otorgamiento del título de propiedad debe realizarse mediante una operatoria que torne a la propiedad accesible en relación a los ingresos reales de la población⁵⁹.

En el nivel nacional, la regularización dominial —exclusivamente sobre tierra pública— se establece con el Programa Nacional de Tierras Fiscales, Programa Arraigo (Decreto 2441/90) y la Ley 24.374/94, en el marco normativo de la Ley de Emergencia Económica N° 23.697/89 (PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, COMISIÓN NACIONAL DE TIERRAS FISCALES-PROGRAMA ARRAIGO, 1994). Dicho Programa representa un punto de inflexión importante en lo que históricamente fue la política con la población villera: de las sucesivas erradicaciones, se pasa a considerar que la ocupación pacífica por parte de la población de bajos recursos de tierras de propiedad del Estado Nacional es legítima. En 1990, se firmó el Decreto N° 1001, por el cual se venden a los villeros las tierras de propiedad nacional que ocupan; las mismas deben poseer declaración de «innecesariedad», pero los trámites son largos y complicados⁶⁰.

En 1992 se firman los boletos de compra-venta a una asociación civil, como exige dicho Programa, en representación de los vecinos en las villas 15, Mataderos —aunque la situación

⁵⁷ Paralelamente, en 1976 la provincia de Buenos Aires suspende la autorización de los loteos. Seis meses después, el Decreto-Ley N° 8912 de Ordenamiento Territorial prohíbe loteos sin infraestructura. A partir de ese momento, el precio de la tierra del GBA aumenta sustancialmente, aunque ya desde años anteriores los sectores pobres no podían acceder a los mismos (CLICHEVSKY, 2000a).

⁵⁸ El 21% de la población erradicada se concentró en el Partido de La Matanza.

⁵⁹ Se analizaron las formas legales para llevar a cabo esta regularización, tanto de tierras fiscales nacionales y municipales, como de tierras privadas. Para ellas, el instrumento que se intentó aplicar fue el canje por otras tierras dentro de la ciudad.

⁶⁰ El precio del lote surgía de las tasaciones, realizadas en el caso de las tierras nacionales, por el Tribunal Nacional de Tasaciones y el Departamento de Tasaciones de cada uno de los organismos nacionales intervinientes, y se toma la tasación más alta. En el caso de las tierras municipales, la tasación la realiza el Banco de la Ciudad.

es confusa pues el terreno solo en parte es de propiedad nacional; también parte es de la CMV y parte privada— y 21-24, Barracas. La villa 20, en Lugano, posee problemas porque durante la última dictadura, el Estado nacional cedió parte de las tierras a la Policía Federal Argentina; hasta que las mismas fueron dadas a la CMV ha pasado varios años.

La villa 21-24 es la única donde se ha iniciado la venta de lotes, recién en el año 2000; una lámina en la pared del Centro Comunitario de la misma muestra las opciones del «Plan de pago de tierras»: desde 24 cuotas de 72 US\$/mes; 4 cuotas de 400 US\$/mes o 1.600 US\$ al contado, más la cuota social. Sobre otra pared, un despliegue de fotos que muestra de qué manera los villeros van construyendo sus casas, grupalmente, sin saber cuál casa le corresponderá a cada uno cuando finalicen.

El proceso de la venta a los villeros de las tierras de propiedad municipal comenzó en 1990, cuando se aprueba el Decreto N° 1737/90.

«De este modo, explicó el Arq. Alfredo Garay⁶¹, damos un paso para que los sectores marginados puedan tener una vivienda digna. Con esto no pretendemos eliminar la pobreza, pero sí formalizar lo informal»
(LA NACIÓN, 31/3/91)

En junio de 1991, se crea, en el ámbito de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, el Programa de Radicación de Villas de la Capital⁶². Se elaboró un plan de regularización para cada villa en particular, incluyendo, en algunos casos, la ampliación del terreno por la alta densidad o por no poseer mínimas condiciones de apertura de red vial; en algunas, se proponen soluciones habitacionales en altura de uno y dos pisos; la superficie de lote es de 72 m²⁶³. En 1992 el cambio de autoridades municipales paraliza el Programa.

En 1996, la primera Constitución de la Ciudad⁶⁴ le dio status casi de derecho a la radicación y en 1998 se aprobó la Ley N° 148 que establece mecanismos de consenso entre los poderes ejecutivo, legislativo y

organizaciones villeras. El Programa de Integración de Asentamientos⁶⁵ Precarios, de la CMV, tiene como objetivo la recuperación de los mismos, atendiendo al mejoramiento de las condiciones ambientales, necesidades de vivienda y fortaleciendo la identidad y calidad barrial de sus entornos; se lleva una política de radicación poblacional y de transformación de las villas en barrios, en las villas ubicadas en terrenos de propiedad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; se han abierto calles y edificado viviendas y dotado de infraestructura básica en una superficie de alrededor de 210 hectáreas.

La CMV se encuentra con el problema de la exigua tierra que existe en la ciudad para poder construir las soluciones habitacionales necesarias para la población villera, pues la misma ha descartado conjuntos de alta densidad, como se habían realizado en décadas anteriores, por cuestiones culturales. Incluso la construcción de pequeños edificios en propiedad horizontal ya es un cambio cultural grande para las familias villeras, que ha veces les resulta difícil afrontar.

En el NHT Zavaleta, luego de treinta años, en los cuales las viviendas precarias y todas las instalaciones colapsaron, la CMV presentó a los vecinos un Plan a realizarse en 4 etapas, para la construcción de 132 viviendas en dúplex y 640 departamentos de planta baja y tres pisos; además se construirán 6.600 m² de equipamiento deportivo, centro de salud, plazas públicas y equipamiento social. Los requisitos para ser adjudicatarios es figurar en el censo de villas de 1999 y poseer documento argentino de identidad. Las obras se han iniciado a fines de 2001.

La villa 1-11-14 en Flores Sur, con más de 25.000 habitantes (ver Cuadro N° 3) posee la más alta densidad de las villas de la ciudad: 800 hab/Ha, cuando la densidad promedio de las mismas es de 260 hab/Ha. Por lo tanto, es necesario realizar la relocalización de parte de la población. La CMV está buscando terrenos en la cercanía de la villa para comprarlos, donde se construirán 500 viviendas adicionales. Se han construido en

⁶¹ Secretario de Planeamiento de Buenos Aires en la época.

⁶² Los beneficiarios serían todas las familias que vivían en las villas según los censos actualizados hasta 1990.

⁶³ Se logró el título de propiedad sólo para la Villa 12, Charrúa

⁶⁴ Hasta ese año, la ciudad de Buenos Aires tenía el status de un Municipio sin autonomía, dado que el Intendente era

designado directamente por el presidente de la Nación. A partir de 1996, la ciudad pasa a tener status de estado provincial, con su propia Constitución y Poder Legislativo y se pasa a llamar Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁶⁵ El gobierno de la ciudad utiliza «asentamiento» para definir las villas, los NHT, y no como fue definido «asentamiento» en este trabajo.



FIG. 13. Ciudad de Buenos Aires. Villa 31 (Retiro)

Fuente: BRUNSTEIN, 2002.

ella 674 viviendas a 480 US\$/m²⁶⁶. Se contempla que el 50% de las viviendas a construirse serán para familias numerosas; ya está en licitación la construcción de 436 viviendas de planta baja y tres pisos y dúplex, así como obras de infraestructura y pavimento, con un presupuesto oficial de 15 millones de dólares⁶⁷; para esta etapa, se han bajado los costos a 350 US\$/m².

En cuanto al financiamiento, se incorporó, para la misma villa 1-11-14, un subsidio explícito importante, para poder bajar el monto de las cuotas: de 180 US\$/mes a alrededor de 65 US\$/mes (HABITAR BUENOS AIRES, setiembre 2001). Dentro de la estrategia del gobierno de la ciudad de promociónar la Zona sur, no cobrará impuesto por alumbrado, barrido y limpieza por el término de tres años. Por otro lado, la CMV está estudiando el refinanciamiento o períodos de gracia para familias imposibilitadas de efectuar los pagos, para que las mismas no pierdan sus viviendas.

En la villa 20, Lugano, con más de 16.000 habitantes y 4500 familias, se ejecutó un programa de viviendas colectivas a través del cual se construyeron 144 viviendas de 1, 2 y 3 dormitorios⁶⁸; se liberaron 600 metros de calles. En la villa 15 el gobierno de la ciudad comenzó con apertura de calles, pero sin servicios pluviales y en varios sectores con cotas más altas que las viviendas, con lo cual estas se inundan (GUTIÉRREZ, 1999) Se ha tenido que reubicar a 50 familias para poder realizar la apertura de calles; la CMV construyó algunas viviendas semillas para estas familias⁶⁹. Dado que las viviendas, aunque sean construidas en las villas, deben cumplir las regulaciones del Código de Planeamiento de la ciudad, que exige estacionamientos, y puesto que la población villera no posee automóviles, se está estudiando que dichos espacios puedan ser reutilizados para canchas de fútbol y actividades culturales.

⁶⁶ En épocas anteriores la CMV ha llegado a construir viviendas a 1100 US\$/m².

⁶⁷ CLARÍN, 21/12/01; LA NACIÓN, 21/12/01

⁶⁸ De las familias adjudicatarias. 65 estaban afectadas por las trazas de calles; las restantes 79 familias dejaron sus casas libres para relocalizar a otras familias afectadas por la traza de la red vial

⁶⁹ Además, se encuentra realizando acciones en la villa 3 en Parque Alte. Brown; la Villa 6 Cildáñez (aquí también los vecinos se están autoconstruyendo viviendas y una primera etapa se encuentra finalizada; Gutiérrez, 1999); la villa 17 y el NHT del Trabajo y las villas 19, 26 21-24 y Los Piletones.

3. NOTAS FINALES

La historia del hábitat informal en el AMBA da cuenta de la complejidad del proceso de su conformación, tanto por la cantidad de tipos existentes, magnitud de habitantes que poseen, sus formas organizacionales y las distintas políticas hacia él. En especial para las villas de la ciudad de Buenos Aires, es un llegar, irse y volver al terreno ocupado (ganado?) según los distintos gobiernos, tanto constitucionales como militares. Interesa remarcar algunas constataciones:

- Aunque había una mejor distribución del ingreso en décadas anteriores y los niveles de desocupación eran mucho menores que los actuales, la población pobre ha debido buscar un lugar en la ciudad a través de múltiples formas de informalidad/ilegalidad, desde inicios del siglo XX, aumentando su magnitud a través de un proceso continuo desde los años cuarenta, en principio en la ciudad de Buenos Aires, y luego en el resto del AMBA.
- En los años cincuenta, se conforma un mercado legal de tierra especialmente para los sectores pobres urbanos: el «loteo a mensualidades». Pero la población más pobre no podía acceder al mismo, por el pago de las cuotas (más los impuestos y tasas de servicios), y también por la localización de los terrenos, la mayoría alejados de los centros de empleo de dicha población, lo que significaba altos costos relativos de transporte (aunque el mismo aun estuviera muy subsidiado hasta fines de los años ochenta del siglo pasado) y también por el tiempo de viaje. Las villas localizadas en la ciudad o en los partidos del GBA, pero en terrenos aledaños a ella, tenían ventajas locacionales y económicas importantes (dado que no pagaban el terreno, o si debían hacerlo en el mercado interno a la villa, el precio era menor que en el loteo, y por supuesto, no pagaban impuestos y tasas). Por ejemplo, la población femenina ocupada en el servicio doméstico que habitaban la villa Saldías, cuando ella fue erradicada y en parte relocalizada en el Partido de la Matanza, una gran cantidad no pudo continuar con sus empleos. También obreros de la construcción tuvieron de seguir trabajando en obras alejadas de su domicilio.
- Si bien las villas habían ocupado, en la mayoría de los casos, terrenos fiscales, igual fueron desalojados desde los años cincuenta, aunque por diferentes razones que implicaron distintas formas. Hasta principios de los años setenta —en distintos gobiernos militares y algunos constitucionales—, porque había que brindarles «viviendas dignas» luego de que sus habitantes se hayan «readaptado»⁷⁰ en los NHT (y las viviendas definitivas casi nunca llegaron...). Durante el gobierno militar 1976-83, porque la ciudad de Buenos Aires era solo para los que la «merecían», y los villeros no podían hacerlo; en este caso, no hubo relocalizaciones ni siquiera en terrenos vacíos y los pobladores debieron volver a sus lugares de origen o relocalizarse por su cuenta, lo que implicó un aumento de la ocupación de terrenos en los partidos del Gran Buenos Aires. Ningún plan anterior de erradicación pudo ser tan «exitoso» para que la población villera pase de 280.000 habitantes aproximados en 1977 a algo más de 12.000 en 1980; además de la violencia hacia la población y en especial hacia dirigentes de organizaciones (que ya había comenzado tiempo antes), se destruyeron infraestructuras y equipamientos que los villeros habían conseguido, en general, luego de décadas de esfuerzos.
- El repoblamiento a partir de 1983 se realizó, salvo la villa de Retiro, en terrenos del sur de la ciudad (el área menos valorizada de la misma) dado que las tierras que ocupaban las villas

⁷⁰ En los planes de erradicación, la cuestión de la «readaptación» de los villeros a habitar en viviendas «como todos» fue común a todas las políticas hasta los primeros años de la década del setenta. Los anécdotas de los años

cincuenta, de la población del interior que no sabía como utilizar los sanitarios, o que levantaba el parquet de madera para usarlo para el fuego para hacer el asado, era común de algunos sectores.

- erradicadas, en otras áreas como Colegiales y Bajo Belgrano, fueron utilizados a otros fines. El aumento de la población villera, conjuntamente con las otras formas de informalidad, desde las casas tomadas hasta los «asentamientos» en el Gran Buenos Aires, hasta 2001 la pauperización de amplios sectores de la población.
- Y aquí se puede realizar una interpretación acerca del significado de la existencia de las villas a lo largo de más de seis décadas en la ciudad de Buenos Aires. Se podría afirmar que hubo un cambio en las expectativas de su población. Hasta los primeros años de la década del setenta del siglo pasado, el vivir en la villa era un primer «acceso al suelo» en el AMBA, transitorio (no en el sentido que lo entendían algunos gobiernos, para que se adapten a otras viviendas «como las de toda la sociedad», sino en el sentido de mejora en la inserción ocupacional y social) para luego pasar a comprar un lote y autoconstruirse su vivienda, o poder acceder a una vivienda terminada (con un préstamo estatal a 30 años, por ejemplo). Desde mediados de los setenta, el vivir en la villa es «para quedarse» y a partir de los noventa, muchos de los llamados nuevos pobres han ido a vivir a alguna de ellas, sea en la ciudad de Buenos Aires o fuera de ella, en los partidos del GBA.
 - Si bien siempre las organizaciones populares han luchado por la radicación (y solo consiguieron que en breves periodos de gobiernos constitucionales lo consiguieran, pero de manera muy parcial hasta los años ochenta) recién los gobiernos que se han sucedido desde la redemocratización en 1983, son concientes de la situación y dan un viraje a sus políticas, comenzando el proceso de «regularización» de las villas, tanto en términos dominiales y urbanos, sobre los terrenos fiscales (las que ocupan terrenos privados aun no han sido beneficiadas); este proceso se institucionalizó en los años noventa, incluso a nivel nacional. Ya no se espera que la población que habita las villas podrá acceder a vivienda construida por el Estado y mucho menos aun por las construidas por el sector privado.
 - Pero casualmente la villa de Retiro —la única localizada en un área urbana de gran valorización— no se halla incluida en ningún plan de radicación, dado que sus tierras son «re-queridas» por el sector inmobiliario. Incluso en algún momento de la década pasada se la ha desalojado, en parte, violentamente, y en parte, pagando a sus ocupantes 12.000 dólares para que dejen el terreno. Pero se han ido y otros habitantes han vuelto a instalarse. Actualmente la villa posee alrededor de 10.000 habitantes, que no saben cómo se resolverá situación. La pugna por la tierra continúa.....

BIBLIOGRAFÍA

- BLAUSTEIN, Eduardo (2001): *Prohibido vivir aquí*, Comisión Municipal de la Vivienda- CMV, Buenos Aires.
- BOLETÍN DE VILLAS N° 1 (1969): *Qué es la erradicación*, Buenos Aires.
- CLICHEVSKY, Nora (1975): «El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires. Su funcionamiento e incidencia sobre los sectores populares (1943-1973)», en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. IX, 33 marzo: 98-131, Bogotá.
- (1991): *Tierra fiscal y regularización urbana*. Informe de Investigación. IIED-AL-CONICET, Buenos Aires.
 - (1996): *Política social urbana. Normativa y configuración de la ciudad*. Espacio Editora, Buenos Aires.
 - (2000a): «Politiche di regolarizzazione a Buenos Aires: tra euforia e frustrazione», en *Storia Urbana*, N° 88/89: 198-220 Torino, Italia.
 - (2000b): *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*, CEPAL/ Naciones Unidas, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 28, , octubre (LC/L.1430-P) Santiago de Chile.
 - (2001): *Mercado de Tierra y Sector Inmobiliario en el Area Metropolitana de Buenos Aires —Amba—. Transformaciones e Impactos Territoriales* trabajo presentado al VI Seminario de la Red de Investigadores en Globalización y Territorio, 2,3 y 4 de mayo Rosario, Argentina.
- COMISIÓN MUNICIPAL DE LA VIVIENDA: *Informe 1993*, CMV, Buenos Aires.

- (2001) *Vivienda: un derecho y una necesidad para el desarrollo*, CMV, Buenos Aires.
- CRAVINO, María Cristina (1998): *Gestión municipal y movimiento villero entre 1989 y 1996. Villa 31- Retiro: Entre el arraigo y el desalojo*. Tesis de Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, UBA/INAP, Buenos Aires.
- (2001): *La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, presentado al Land Tenure Issues In Latin America Slas 2001 Conference, Birmingham, April 6-8.
- HABITAR BUENOS AIRES, N°S 1, 2 Y 3 (2001): Publicación de la Comisión Municipal de la Vivienda- CMV.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (2001): *Encuesta Permanente de Hogares-EPH- INDEC*, Buenos Aires.
- GUTIÉRREZ, Juan (1999): *La fuerza histórica de los villeros*. Jorge Baudino Editores, Buenos Aires.
- MERKLEN, Denis (1999): *La cuestión social en el sur desde la perspectiva de la integración. Políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Río de la Plata*, Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Centro de Documentación en Políticas Sociales, Documentos / 20.
- OSZLACK, Oscar (1991): *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, CEDES-Humanitas, Buenos Aires.
- PASTRANA, Ernesto (1980): «Historia de una villa miseria de la ciudad de Buenos Aires (1948-1973)» en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XIV, 54, junio: 124-142.
- PLAN URBANO AMBIENTAL —PUA— (1999): *Informe de Diagnóstico Área Ambiental*, Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Planeamiento Urbano.
- (2000a): *Diagnóstico*, Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Planeamiento Urbano (CD).
- (2000b): *Documento Final*, Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Planeamiento Urbano (CD).
- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, COMISIÓN NACIONAL DE TIERRAS FISCALES-PROGRAMA ARRAIGO (1993): *Un país para siempre*, Buenos Aires.
- (1994): *Marco teórico para una política nacional de tierra, vivienda y desarrollo urbano-ambiental sustentable*, Buenos Aires.
- RATIER, Hugo (1973): *Villeros y villas miseria*. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.
- REVISTA CAMBIOS, Año 1, Nos 1 y 2, enero 1991 y junio 1991, Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- ROJAS, Patricia (2000): *Los chicos del fondo*, Editorial Norma Buenos Aires.
- VERBITSKY, Bernardo (1967): *Villa miseria también es América*, Piados, Buenos Aires.
- YUJNOVSKY, Oscar (1984): *Claves políticas del problema habitacional argentino (1955-1981)*. G.E.L. Buenos Aires.
- ZICCARDI, Alicia (1980): Formas organizativas de los «Asentamientos Humanos Marginales» en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol.XIV, 54, junio: 28-40.
- Diarios La Nación y Clarín, de Buenos Aires.

SIGLAS UTILIZADAS

AMBA: Área Metropolitana de Buenos Aires.
 BHN: Banco Hipotecario Nacional.
 CGT: Confederación General del Trabajo.
 CMV: Comisión Municipal de la Vivienda.
 FBVE: Federación de Barrios y Villas de Emergencia.
 GBA: Gran Buenos Aires.
 GCBA: Gobierno de la ciudad de Buenos Aires.
 INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

MVBC: Movimiento de Villas y Barrios carenciados de la Capital federal.
 MVP: Movimiento Villero Peronista.
 NHT: Núcleos Habitacionales Transitorios.
 ONGs: Organizaciones No Gubernamentales.
 PADELAI: Patronato de la Infancia.
 PEVE: Plaan de Erradicación de Villas de Emergencia.
 PUA: Plan Urbano Ambiental.