

### *Resumen para el discurso*

---

*Documento construido en base al informe “Relevamiento de villas y asentamientos en el Gran Buenos Aires” elaborado por Un Techo Para mi País Argentina - Octubre 2011*

“Consideramos que es necesario elaborar políticas que incorporen una perspectiva más amplia que aquella centrada únicamente en el mejoramiento de la vivienda ya que aún cuando los programas de vivienda mejoran la calidad de vida de los residentes de las villas y asentamientos, éstos no logran revertir los procesos de segregación espacial.”

“... reforzar en la agenda pública y en la conciencia ciudadana el derecho que tienen los sectores más pobres a una vivienda digna y segura en un hábitat saludable, integrado y sustentable.”

“... uno de los desafíos más importantes que tiene nuestra sociedad continúa siendo garantizar la inclusión a los sectores marginados que forman parte de las densificadas villas y asentamientos precarios...”

“...abordar la problemática de las villas y los asentamientos informales desde una perspectiva multidimensional, relacional y compleja.”

“Las villas y los asentamientos son urbanizaciones producidas por los mismos sectores populares en su necesidad de producirse un hábitat.”

“...los migrantes se trasladan desde sus lugares de origen en busca de mejores oportunidades laborales y un mayor acceso a las redes de servicios de infraestructura urbana y recreación.”

“... la informalidad urbana no constituye una trasgresión sino una forma de participación para quienes los canales tradicionales de acceso a la ciudad se encuentran obturados.”

“La provisión de los servicios públicos domiciliarios y de infraestructura urbana debe ser comprendida dentro de la noción de derecho a la ciudad... Esto implica que las desigualdades en la distribución pública de recursos urbanos, como por ejemplo en el caso de la infraestructura y los servicios así como

en la localización espacial de las instituciones públicas, se contraponen a la noción de derecho de la ciudad” (Adaszko, 2011:42/43)

“... la ubicación de las urbanizaciones informales pone de manifiesto la imposibilidad que encuentran los sectores populares para residir en un espacio adecuado que garantice el pleno de la vida.”

“... la implementación de políticas habitacionales sigue siendo una deuda pendiente para un grupo significativo de villas y asentamientos que aún hoy no cuenta con ningún programa de vivienda por parte del Estado.”

“...los estereotipos construidos en torno a las villas y los asentamientos tienden a visibilizar únicamente los rasgos negativos generando representaciones estigmatizantes sobre los residentes de estos espacios que legitiman a su vez los esfuerzos por parte del estado de mejorar las condiciones habitacionales en las villas y asentamientos.”

“En la actualidad sigue siendo escasa la participación comunitaria en la elaboración, diseño y puesta en práctica de las distintas políticas estatales.”

***Documento construido en base a “Medellín Transformación de una ciudad” Alcaldía de Medellín 2008-2001***

“Una Ciudad más solidaria y competitiva que genera calidad de vida sin exclusión” pág. 53

“... un país más descentralizado, con mejores herramientas para la gestión local” pág. 59

“ ... A partir de la ética, rompemos disyuntivas de ideologías, de izquierdas y de derechas, y vamos hacia el centro de la democracia, haciendo universales conceptos como desarrollo y equidad, derechos ciudadanos, derechos humanos...” pág. 84

“...mucho cemento pero cargado de dignidad, porque toda intervención tiene siempre una connotación social. Nosotros apostamos por la construcción de dignidad y todo esto se convirtió al mismo tiempo en un proyecto social” pág. 86

“La transparencia es parte fundamental de lo nuestro, y crucial para poder entender esta transformación” pág. 89

“La educación es una herramienta fundamental para la inclusión social. Nadie por fuera, todas y todos estudiando” pág. 96

“El motor de la transformación de la ciudad es la educación desde la primera infancia hasta la universidad” pág. 101

## *Relevamiento informativo*

---

*Documento construido en base al informe “Relevamiento de villas y asentamientos en el Gran Buenos Aires” elaborado por Un Techo Para mi País Argentina - Octubre 2011*

El **concepto de segregación residencial** refiere a la concentración de la población en el territorio urbano según su posición social y a las oportunidades diferenciales de acceso a los bienes materiales y simbólicos de la ciudad (diversos trabajos en torno a este tema, como: Katzman y Retamoso, 2005; Rodríguez y Arriagada, 2004). Recomendamos también para segregación espacial de sectores populares y elites a: Oscar Oszlak “Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano”, 2001, Estudio Cedes; y a Maristella Svampa “Los que ganaron la vida en los countries y barrios privados”, 2001, Editorial Biblios. Dichos autores se han abocado al estudio de estos procesos en los aglomerados urbanos y su impacto en determinados sectores sociales.

Un Techo para mi País Argentina entiende por **micro** aquellas urbanizaciones informales en las que residen entre 8 y 20 familias, **medianas** aquellas en las que residen entre 21 y 100 familias y **macro** cuando residen más de 100 familias.

Por **mercado inmobiliario informal** nos referimos al conjunto de prácticas (compra-venta de inmuebles y el alquiler de habitaciones o casas) que se llevan a cabo sin la documentación legal requerida por la administración pública para este tipo de transacciones (Cravino, 2009).

**Villas y asentamientos:** La definición adoptada en el presente estudio se focaliza en dos aspectos centrales vinculados al acceso a los servicios de infraestructura urbana y a la propiedad de la

tierra donde se ubican las urbanizaciones informales. Son definidos por Un Techo para mi País Argentina como un conjunto de un mínimo de 8 familias agrupadas o contiguas, que no cuenten con acceso regular a al menos uno de los servicios básicos (agua potable, luz eléctrica y alcantarillado público) y que se encuentren en una situación irregular de tenencia del terreno. **Las villas y los asentamientos son urbanizaciones producidas por los mismos sectores populares en su necesidad de producirse un hábitat.**

Las villas: carecen prácticamente de espacios verdes o de recreación y en ellas no pueden distinguirse calles, manzanas, ni lotes, siendo el pasillo el espacio principal de circulación.

Los asentamientos: se caracterizan por ser ocupaciones que intentan mantener la trama urbana, donde los terrenos ocupados se hayan subdivididos en lotes y manzanas, y donde se respeta el trazado de las calles y espacios destinados para distintas actividades o servicios (cancha de fútbol, salita médica, escuela, entre otros). La configuración espacial resultante toma como modelo el loteo popular distanciándose del trazado espacial que presenta la villa (Merklen: 1997; Cravino: 2009a).

En estos barrios, es posible advertir sectores con un mayor grado de consolidación de las viviendas como así también sectores de vivienda muy precarias. En este sentido hemos registrado dos modalidades: mientras que en algunos casos las viviendas más precarias se agrupan en la periferia o “fondo” del barrio, constituyendo una identidad marcada por las mismas necesidades y reclamos, en otros casos se instalan de manera dispersa en los espacios que van quedando disponibles sin llegar a consolidar una identidad común

En la actualidad existe un conjunto de **prácticas habitacionales desarrolladas por los sectores populares**, entre las cuales se encuentran: los conventillos, los hoteles pensión, los conjuntos habitacionales construidos por el Estado, los barrios conformados por cooperativas y los asentamientos, entre otras.

**“Entendemos que los procesos de ocupaciones de terrenos por parte de los sectores de bajos recursos, más que evidenciar un acto de transgresión, muestran una forma de participación e integración a la ciudad para quienes la posibilidad de acceder al suelo y a la vivienda a través del**

**mercado se ve obturada**". Desde esta perspectiva los procesos informales de "ocupación" del suelo muestran los límites que encuentran los sectores populares para afirmar el derecho a la vivienda.

Asimismo consideramos que el estudio de las villas y los asentamientos debe ser abordado desde una perspectiva amplia que incorpore no solamente los aspectos relacionados a las características de las viviendas sino también aquellos aspectos relacionados al hábitat.

Siguiendo a Yujnovsky (1984) **"la vivienda no puede ser pensada sin el conjunto de servicios e infraestructura en la que está inscripta (luz, agua, energía, transporte, pavimento, etc), ni sin tener en cuenta su localización en el espacio y el tipo de interacciones sociales que se desarrollan en su interior. Todos estos aspectos están implicados en la noción de hábitat"**.

Cuando la falta de acceso a los servicios básicos o nula infraestructura esta presente en una familia, hablamos del riesgo de ser desalojadas y de perderlo todo. **La mayor parte de las veces los procesos informales de "ocupación" del suelo se constituyen para la población de bajos recursos económicos en la única posibilidad real de acceso a una vivienda, dada la inexistencia o imposibilidad de acceder a estos bienes por medio de mecanismos formales. La persistencia de condiciones habitacionales precarias junto con la consolidación de villas y asentamientos, aún en contextos económicos favorables, dan cuenta del carácter no coyuntural y transitorio de estas manifestaciones.**

### *Historia y desarrollo cronológico*

---

Década del 30-40: (origen) El desarrollo industrial atrajo una fuerte corriente migratoria rural del interior del país, que llegaba a la ciudad en busca de oportunidades de empleo en la incipiente industria nacional.

Los nuevos migrantes, al mismo tiempo que lograban incorporarse a los sectores asalariados, encontraban dificultades para acceder al suelo y a la vivienda. De esta circunstancia, junto con el proceso de intensa industrialización empezaron a conformarse las primeras urbanizaciones informales denominadas **"villas de emergencia"** localizadas en zonas próximas a los lugares de trabajo o a los medios de transporte que llevaban a ellos.

Esta denominación surge en relación al carácter transitorio que se pensaba iban a tener estas formas de hábitat popular como una etapa intermedia hacia un grado de mayor formalidad en relación a la vivienda y al mercado laboral.

Década del 70 y del 80: (conformación de nuevos asentamientos) período de desindustrialización, inestabilidad de la economía; la caída del ingreso per cápita y el consecuente incremento de la pobreza, empiezan a desarrollarse en ese momento. A ello se sumaron las políticas de erradicación de villas y asentamientos en el área de la Capital Federal, (con el consecuente aumento de nuevos asentamientos en el Conurbano Bonaerense); y en 1977 el decreto de la ley 8.912 puso fin a la política del loteo popular, fijando la prohibición de la venta de lotes sin infraestructura. De esta forma se encareció enormemente el costo de producción de la tierra urbana, se redujo drásticamente la oferta y su precio subió también en forma significativa (Oszlak, 1991; Cravino, 2009b).

Este contexto llevó a los sectores populares a buscar nuevas alternativas del suelo y de la vivienda. Así, en la década del 80, surgió una nueva modalidad de hábitat que vino prácticamente a desplazar a las villas como estrategia de ocupación de espacios urbanos: fueron “los asentamientos”, cuyo desarrollo continuó y se acentuó en los años 90.

Década del 90: período de crecimiento significativo de nuevos asentamientos en un contexto de incipiente precarización del empleo y de procesos hiperinflacionarios. En un marco de procesos de ajuste económico y reforma del Estado, el empobrecimiento y la desigualdad social, resultado de un acelerado proceso de redistribución regresiva del ingreso (desde mediados de los '70) asociado a la precarización del empleo, al desempleo y la caída del salario real, entre otros aspectos dieron lugar a los fuertes procesos de cambio estructural que desembocaron en la crisis económica, política y social de 2001.

(2004-2010) -acompañado por la implementación de programas de vivienda- dirigidos a los sectores populares. Aún así durante la década 2001-2011 se evidencia un nuevo crecimiento significativo de asentamientos nuevos y un fuerte proceso de densificación de los mismos.

**“La persistencia de las villas y los asentamientos y su crecimiento, aún en contextos económicos favorables y pese a los esfuerzos de los distintos programas efectuados, da cuenta del carácter estructural de este fenómeno”.**

## *Migraciones*

---

Según los datos relevados en las villas y los asentamientos, conviven distintos grupos migratorios provenientes del interior del país: en especial de la región del Noreste, principalmente de las provincias de Chaco, Corriente y Misiones y un grupo importante de migrantes provenientes de la Región Noroeste, principalmente de Santiago del Estero y Tucumán.

Grupos migratorios provenientes de países limítrofes: de Paraguay y Bolivia (se trasladan desde sus lugares de origen en busca de mejores oportunidades laborales y un mayor acceso a las redes de servicios de infraestructura urbana y de recreación).

Es necesario destacar que dentro de los grupos de migrantes hay sectores que se encuentran por fuera de los niveles de pobreza y que se ven compelidos a acceder a la ciudad por medio de modalidades informales dada la imposibilidad de acceder al mercado formal del suelo y la vivienda, debido a la falta de garantías para acceder a un alquiler, la falta de documentos argentinos para comprar y la informalidad laboral que la indocumentación implica, entre otros aspectos.

Lo anteriormente mencionado pone en evidencia que la informalidad urbana no debe ser asociada exclusivamente a los sectores de más bajos recursos económicos. (Cravino, 2009b).

## *Conformación de villas y asentamientos*

---

No resulta fácil distinguir un patrón único en torno a las modalidades de conformación de las villas y los asentamientos:

Origen de manera espontánea: con la llegada paulatina de distintas familias que se fueron incorporando a lo largo del tiempo.

Tomas organizadas: siguen un proceso de planificación en el que un grupo de familias se reúne con el objetivo de elegir un predio, ocuparlo y subdividir los lotes.

En sus inicios los predios ocupados se encuentran despojados de toda infraestructura, lo que convierte a la toma en un campamento gigante, en donde los recién llegados se encuentran sin agua, sin baño, sin lugar donde cocinar o higienizarse. Pero a medida que el asentamientos se van consolidando, los propios vecinos van desarrollando el tendido de una red que garantice la provisión de agua, la instalación eléctrica y otros “servicios”, a fin de garantizar las condiciones mínimas que las familias necesitan para comenzar a habitar el nuevo predio.

**Tanto en las ocupaciones espontáneas como en las organizadas, cabe destacar que en la lógica de la ocupación está siempre latente el temor al desalojo. Por este motivo generalmente se toman tierras, privadas o fiscales, en espacios rodeados de barrios pobres que no tienen un alto valor inmobiliario.** Los residentes de los barrios informales saben que las probabilidades de sufrir un intento de desalojo tienden a disminuir a medida que el tiempo pasa y la villa o el asentamiento se va consolidando.

Asentamientos de manera espontánea en espacios “cedidos”: por algún actor estatal, generalmente es el municipio, avala la ubicación de las familias y su permanencia en esos predios, sin que ello implique un proceso formal de regularización dominial o que garantice de manera efectiva la ocupación de las tierras con distintas modalidades, así como el que asume la distribución de terrenos en las villas y los asentamientos.

Las tierras donde se ubican los barrios son en su mayoría fiscales y/o privadas; y aún así es importante mencionar que en muchas villas y asentamientos es habitual que las familias tengan que comprar el lote/vivienda que pretenden ocupar. La modalidad más habitual consiste en que la persona que llega al asentamiento alquile/ compre de manera informal un lote o vivienda a quien lo ocupaba el previamente.

Otra de las modalidades que se evidencia en torno a la **venta informal** de tierras, es aquella en la que una persona o grupo de personas, que residen o no en la villa o el asentamiento, toman terrenos y guiados por la lógica de la ganancia venden las tierras en su propio beneficio.

Estas prácticas se dan en el marco de un mercado inmobiliario informal que supone la construcción de una “legalidad” alternativa, donde los precios de las tierras son considerablemente menores que en el



mercado formal debido a la ausencia de una infraestructura urbana adecuada, a la baja calidad ambiental y a la localización periférica de estas tierras con respecto al centro de la ciudad.

Los sectores populares, al no tener la posibilidad de acceder al suelo por el alto costo de las tierras, acceden al mismo a través de mecanismos informales constituyéndose ésta en la única vía posible para su integración a la ciudad. En este punto es importante destacar que **“si bien los asentamientos se inician como una ocupación ilegal, no hay en ellos ningún cuestionamiento a la noción de propiedad privada; lejos de ello, lo que los vecinos buscan es acceder al lote propio por verse excluidos de otros mecanismos de asignación. En el sentido que se le da a la toma, la salida de la legalidad es sólo para reingresar a ella con un derecho constituido. La propiedad que no se consigue en el mercado por la vía del ahorro se busca en otros terrenos sociales” (Merklen, 1997:54).**

De esta forma **las villas y los asentamientos se constituyen como una respuesta protagonizada por los sectores populares a la insuficiente oferta de suelo urbano accesible.** Si bien a través de esta situación se logra tanto el acceso a un determinado espacio urbano, como la consecutiva construcción de las viviendas, esto no supone el acceso a una infraestructura urbana adecuada. Los sectores populares, no sólo no pueden acceder a una vivienda de calidad, sino que también sufren de un acceso limitado a los bienes y servicios que ofrece la ciudad. Así, la mayor parte de las veces, los asentamientos se ubican en tierras con bajo valor comercial, usualmente localizadas en las periferias y con escasa dotación de servicios públicos domiciliarios y de infraestructura urbana. Esta situación se refleja, por ejemplo, en los servicios de saneamiento, donde los desagües pluviales y las redes cloacales juegan un papel privilegiado. Aún así, es importante destacar que si bien algunas villas y asentamientos cuentan con el servicio de desagües, la mayor parte de las veces la carencia de limpieza y la falta de controles estatales producen que el sistema se obture, lo que lleva al anegamiento de las calles y a la presencia de aguas estancadas en días de lluvia (Adaszko, 2011).

La carencia de redes cloacales, tanto como el déficit de desagües pluviales en las inmediaciones de las villas y los asentamientos, se traduce la mayor parte de las veces en la presencia de aguas contaminadas y en la diseminación de plagas que ponen en riesgo la salud de los residentes que habitan en estos espacios.

## *Rol del estado*

---

**“Son los políticos quienes deciden sobre los cambios en la sociedad y en la ciudad, ya que poseen el poder administrativo y burocrático para definir prioridades, tienen presupuestos y recursos para implementarlas, y por ser autoridades y referentes elegidos democráticamente, parten desde el inicio por tener una legitimidad y representatividad desde la cual pueden liderar procesos de cambio y convocar a diversos sectores de la sociedad para que los acompañen”**

*Sergio Fajardo- Alcalde Medellín 2004-2007  
para Medellín - Transformación de una Ciudad  
Enero 2009*

Es importante mencionar que la mayoría de las veces la provisión de los servicios demandados por los residentes de las villas y los asentamientos no es resuelta por la municipalidad u otros organismos. Por el contrario, la mayor parte de las veces se trata de soluciones autogestionadas de mejoramiento barrial llevadas a cabo por los vecinos se van dando simultáneamente a las demandas que los mismos hacen al Estado, para que provea de servicios e infraestructura urbana.

El mal estado de las calles y la falta de pavimentación constituyen un indicador de la falta de inversión y mantenimiento de los servicios de infraestructura urbana por parte del Estado en villas y asentamientos.

La precariedad en la que se encuentran las calles trae aparejada una serie de consecuencias en el desarrollo de la vida cotidiana de los residentes en estos espacios que muchas veces incluye la imposibilidad de acceder a determinados servicios (como la ambulancia y/o la policía), así como también la dificultad para la movilidad de las personas en días de lluvia. Por otra parte el asfalto representa en el imaginario colectivo un signo de progreso que hace posible la integración de estos espacios al tejido urbano circundante.

En cuanto a las perspectivas sobre las posibles acciones por parte del Estado para mejorar las condiciones habitacionales de las villas y los asentamientos, los referentes destacaron que el Estado

debería asegurar la provisión de servicios básicos domiciliarios (agua, luz, gas, recolección de residuos, asfaltado, etc.) y de infraestructura (centro de atención primaria, centro de deportes, etc.), pavimentar las calles y proveer los materiales para la construcción de viviendas. Los referentes de los asentamientos destacaron así mismo, el deseo de ser involucrados en el mejoramiento habitacional, ya sea incorporándolos en el proceso de organización y discusión de los proyectos, como en la construcción de calles y viviendas.