COLECCIÓN ES NUESTRA LA CIUDAD - Nº3

Urbanización de villas y asentamientos en Buenos Aires

ACIJ
Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)

Directores:
Sebastián Pilo
Renzo Lavin
Dalile Antunez

Área Derecho a la Ciudad

Coordinador:
Pablo Vitale

Equipo:
Jimena Navatta
Joaquín Benitez
Rosario Fassina
Guadalupe Falbo
Soledad Arqueros

Colección es nuestra la ciudad

Dirección editorial:
Lic. Joaquín Benitez

Diseño editorial:
Pablo Farias,
fariaspachi@gmail.com
www.pablofarias.com.ar

Autoría texto principal:
María Cristina Cravino
(CONICET/ICO-UNGS)

Autoría columnas:
Facundo Di Filippo
(Colectivo por la Igualdad)
Laura Tarbuch
(Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires)

ACIJ agradecen el aporte realizado por los colegas de la sociedad civil y de organizaciones políticas y territoriales que hicieron posible este cuadernillo.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y no sean utilizados con fines comerciales.

NÚMERO 03
Julio de 2016

Índice

Palabras iniciales 3

Urbanización de asentamientos informales en el Área Metropolitana de Buenos Aires, por Cristina Cravino (CONICET / ICO – UNGS) 4-16

Infinitas formas de incumplir, por Facundo Di Filippo (Colectivo por la Igualdad) 10

Titular la precariedad como modelo de urbanización, por Laura Tarbuch (Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires) 14

Acceso a la información pública y derecho a la vivienda: obras de urbanización en villas de la ciudad 18

Bibliografía 22

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Capítulo Quinto

HÁBITAT

ARTÍCULO 31.- La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello:

• Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos.

• Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva.

• Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.

PALABRAS INICIALES:

La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia lleva más de una década apoyando a organizaciones comunitarias en la promoción de derechos sociales y la integración urbana de villas y asentamientos de la ciudad de Buenos Aires. En ese camino, nos vinculamos con organizaciones sociales y vecinos comprometidos, incorporando herramientas de empoderamiento legal y acceso a la justicia y aprendiendo del conocimiento construido por quienes vienen resolviendo por su propio esfuerzo e iniciativa enormes carencias de vivienda y hábitat. Estos, consideramos, fueron pasos esenciales para entender colectivamente las problemáticas urbanas y habitacionales que afectan a la ciudad y a sus habitantes, y empezar a pensar e implementar algunas de las alternativas para revertirlos.

Este año redefinimos el área de Derechos y Construcción Comunitaria en Villas como Área de Derecho a la Ciudad. Lejos de ser un mero cambio de nombre, intenta dar cuenta de esos aprendizajes colectivos, y de la necesidad de reencuadrar nuestro trabajo, entendiendo que es un complejo entramado de causas políticas, económicas, sociales y culturales las que producen la segregación espacial y la consecuente vulneración de derechos de una porción cada vez mayor de población urbana. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con una de las constituciones locales más progresistas del país y la región, pero poco se ha hecho por el cumplimiento efectivo del derecho a la vivienda digna y a un hábitat adecuado que reconoce en su artículo 31.

Es en el marco de este trabajo que hemos decidido, en conjunto con expertos, académicos, efectores estatales y referentes sociales, editar una serie de cuadernillos de políticas y problemáticas urbanas y habitacionales. Nuestro objetivo ha sido enriquecer los debates y difundir ideas que trasciendan las limitadas alternativas que hasta el presente se plantean en las políticas de vivienda: las ya conocidas políticas de "llave en mano" o la subvención de intereses hipotecarios. Creemos que las políticas urbanas en la argentina no han estado a la altura de la problemática habitacional, ni de la creatividad con la que vecinos, organizaciones e investigadores han buscado la resolución de los mismos. Actualmente, ante el agravamiento de las condiciones de acceso a una vivienda digna, creemos que se hace más necesario que nunca la expresión de nuevas voces y la búsqueda de nuevas soluciones a este viejo problema. Hemos intentado que estos cuadernillos cuenten con un registro ameno, pero manteniendo la rigurosidad que requiere una problemática compleja como la habitacional, con el fin de que sirvan como herramienta para fortalecer la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.

Queremos agradecer a todas las organizaciones que participaron y contribuyeron en el armado de estos cuadernillos. Esperamos que éstos sean un aporte en la búsqueda de una ciudad mejor.

Sebastián Pilo
Co-Director Asociación Civil
por la Igualdad y la Justicia

Pablo Vitale
Coordinador del área
Derecho a la ciudad

Urbanización de asentamientos informales en el Área Metropolitana de Buenos Aires

María Cristina Cravino
(CONICET / ICO-UNGS)

¿Qué debemos entender por urbanización de un asentamiento informal?

Diferentes programas utilizan en su nombre el término "urbanización" para sintetizar las orientaciones de sus políticas públicas de intervención en asentamientos populares, llamados también "informales" o referenciados por sus nombres coloquiales ("villas" y "asentamientos"). No obstante, este término necesita ser explicitado en cuanto a sus significaciones y alcances, ya que bajo ese mismo nombre se realizan muy diferentes acciones.

Los asentamientos informales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) se expresan básicamente en dos formas que condensan aspectos físicos-urbanos y procesos sociales distintos[1]: las villas, que se encuentran ubicadas en el área central, es decir la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su primera conurbación, y los llamados "asentamientos" o "tomas de tierra" que se encuentran ubicados más hacia la periferia, en zonas de menor densidad poblacional. Las primeras son fenómenos de larga data (de comienzos del siglo XX) y su configuración urbana se caracteriza por calles irregulares y pasillos angostos, mientras que los segundos surgieron a partir de la década del '80 en respuesta a nuevas condiciones restrictivas de acceso a la ciudad, e imitaron a las urbanizaciones formales en cuanto a dimensiones de lotes (300 m2) y a la cuadrícula urbana (con reserva de espacios verdes y equipamiento comunitario). Esta trama urbana, similar a la formal desde el punto de vista de los pobladores, permitiría la integración con el resto de la ciudad ya que podría no ser identificada como una "villa" y, por lo tanto, escapar a las estigmatizaciones de las que son objeto los habitantes de estas últimas[2].

"Nuestros barrios están compuestos fundamentalmente por familias trabajadoras que, en su origen, y durante mucho tiempo fueron las que tuvieron que abandonar sus provincias y países limítrofes, simplemente por falta de posibilidades y horizontes en su tierra natal. Siempre se nos pretendió atraer a la ciudad en calidad de mano de obra barata, muchas veces para realizar los peores trabajos y los muy mal remunerados. Nuestras familias fueron integrándose a la vida en la gran ciudad, aquí fueron naciendo nuestros hijos. Por eso reclamamos el más elemental derecho natural, que a la vez es constitucional y humano, de vivir en el lugar donde mejor nos sentimos. Nadie puede privarnos de ese derecho."

Movimiento de Villas y Barrios Carenciados, Declaración de Principios. Buenos Aires, 6 de diciembre de 1987.

Es necesario primero precisar a qué aludieron términos que también se asociaron a las políticas públicas en estos barrios, tal como erradicación, radicación, regularización dominial, mejoramiento barrial, etc. Esquemáticamente, las formas de intervenir en los asentamientos informales durante las últimas cinco décadas en América Latina y Argentina fueron erradicación y radicación, aunque más recientemente han surgieron otras. El primero se vincula a la expulsión de los habitantes del lugar que ocupaban y el segundo a la permanencia de ellos en ese espacio con el aporte de diferentes formas de intervención del Estado.

[1] Para más detalles ver Cravino (2006).
[2] Sin embargo, este proceso en la mayoría de los casos no sucedió y fueron objeto de categorizaciones discriminatorias por parte de los habitantes de la ciudad "formal".

La **erradicación** presenta dos formas:

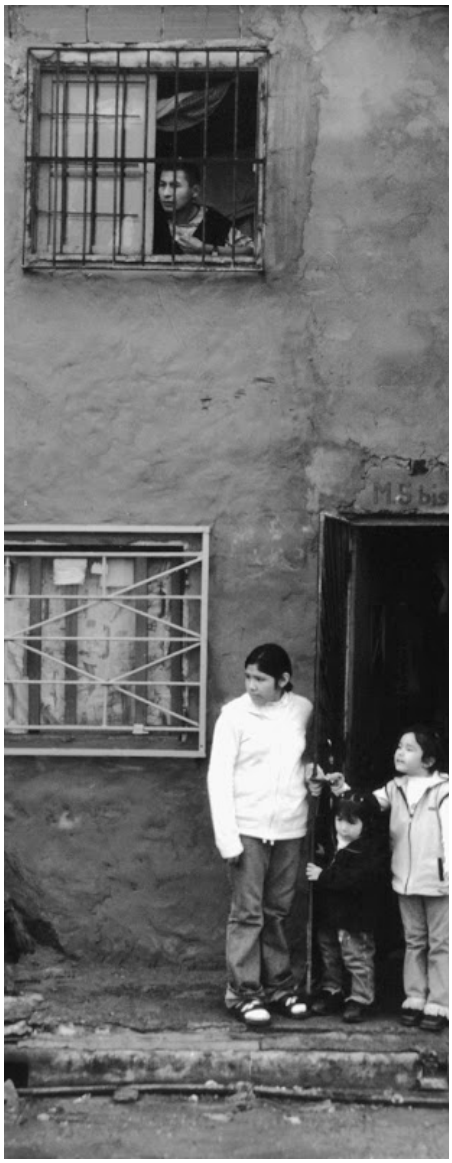
a) Remoción de habitantes de asentamientos informales sin otorgarles una vivienda alternativa. Esta es sinónimo de desalojo compulsivo y violento. En algunos casos se sostenía bajo el argumento de que los pobladores se encontraban allí por realizar una acción ilegal. Eran considerados "sujetos indolentes", "cuasi delincuentes" o "no adaptados la ciudad". Por lo general, este paradigma se utilizó antes de la década de 1980 y en muchos casos en nuestra región estuvo asociado a la presencia de gobiernos militares. En nuestro país el ejemplo más conocido fue el programa de erradicación de villas, implementado particularmente en la Ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura militar (1976-1983) en el contexto del mundial de fútbol de 1978 (Oszlak, 1991). Si bien se encuentra asociado a décadas pasadas, este tipo de acciones es recurrente en los países de América Latina y se observaron numerosos casos en la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano. Entre los más conocidos de los últimos años podemos mencionar: el Parque Indoamericano, el Barrio Papa Francisco, el asentamiento de Caballito, La Veredita, Villa Hollywood, Aldea Gay en la Ciudad de Buenos Aires. En el Conurbano Bonaerense también se produjeron pero con menos repercusión de los medios, pero el caso del Barrio Uspallata en San Isidro adquirió repercusión pública. En la ciudad de La Plata, el desalojo del Barrio El Abasto, se realizó también con gran violencia.

"Estas tierras son nuestras, porque las defendimos cuando muchos de los actuales funcionarios políticos de turno estaban 'debajo de la cama' y otros colaboraban con la dictadura militar"

Salvador Herrera, 24 de marzo de 2006.

b) Traslado de la población de los asentamientos a conjuntos habitacionales (mayormente en altura) en viviendas "llave en mano". Esto se motivaba en la consideración de que estos barrios eran el prototipo de la "ciudad desordenada" o el "crecimiento no planificado" y estas urbanizaciones eran, por tanto, un problema para la ciudad en su conjunto. Por esta razón, este "flagelo" debía ser corregido, pero garantizando el derecho a la vivienda digna (y en muchos casos mínima). Los pobladores no tenían ninguna participación en el proceso (con algunas excepciones) y tampoco tenían posibilidades de elegir la localización. Esta política se llevó a cabo durante la década del 1970 en Argentina, en el contexto de democracia. Así surgieron conjuntos como los de Villa Soldati en la ciudad de Buenos Aires y el Ejército de Los Andes (conocido como "Fuerte Apache") en el Municipio de Tres de Febrero o Sarmiento (conocido como "Gardel") en el distrito de Morón. No debe confundirse con situaciones posteriores enmarcadas en relocalizaciones, donde el traslado se justifica en la necesidad de resolver situaciones de riesgo ambiental. En algunas situaciones donde habitantes a relocalizar no tienen capacidad de incidir en el proceso, los vecinos utilizan el término "erradicación" porque lo asocian a traslados compulsivos y hasta realizados con violencia[3].

En cambio, el término **radicación** significaba la permanencia del asentamiento en el sitio en el que se encuentra emplazado y, por lo tanto, no expulsar ni trasladar a las familias a otros sitios. Esto puede implicar acciones jurídicas para otorgar la propiedad (regularización dominial) u otro tipo de documentación de tenencia segura, o puede ser de hecho con acciones de legitimación de la permanencia por medio del simple reconocimiento oficial de su existencia o la provisión de servicios públicos. También, en algunos casos se acompañaban de mejoramiento del hábitat de diferente forma. En otros, se sumaba o se centraba en la provisión de viviendas in situ, no siempre para todos los pobladores porque en barrios extremadamente densos se hacía necesario que algunas familias se mudaran a otros predios (esto último es conocido con el nombre técnico de "esponjamiento"). En ocasiones, se excluía del proceso a habitantes que no contaban con la antigüedad considerada "necesaria" (reglada o no por normas) por los programas socio urbanos. Por ejemplo en algunos programas se requería un mínimo de dos años pero esto podía variar de acuerdo a la localidad y grupo gobernante. En el caso de las "villas miseria" la radicación en su forma completa requiere de un proceso complejo, porque implica –además de aspectos jurídicos- modificaciones en los lotes y las viviendas a fin de adaptarlas a las normas vigentes, en particular para abrir calles que las "integren" a la trama urbana.



Inicialmente, los programas que iban en sentido contrario a la erradicación se solían conocer como "políticas alternativas" y significan la asunción por parte del Estado de la incapacidad de ofrecer soluciones bajo el paradigma de la "ciudad planificada" o de la satisfacción del déficit habitacional, que crecía en América Latina año a año. La incorporación en la región se debió a las recomendaciones emanadas del primer encuentro de Naciones Unidas Hábitat, realizado en Vancouver en 1976. Allí se sostuvo que debía abandonarse la modalidad de desalojos en los asentamientos y adoptarse

[3] Tal es el caso de lo que sucedió en diferentes asentamientos ubicados a la vera del Riachuelo, enmarcado en la necesidad de liberar el camino de sirga (Fainstein, 2015).

el paradigma de la radicación, donde se proponía que el Estado colabore con las acciones de autoproducción y autoconstrucción realizados por los propios habitantes de los barrios. En muchos países de América Latina recién se introdujo después de la recuperación de la democracia, ya que los gobiernos militares continuaron con las políticas de erradicación en la década de 1970 e inicios de la de 1980.

Se observan fuertes convergencias en las políticas implementadas por los gobiernos de América Latina respecto a esta cuestión, aunque lógicamente existen matices. En las décadas de 1960 y 1970, en la mayoría de los países se adoptaron intervenciones que buscaban la erradicación de este tipo de asentamientos, considerados como un fenómeno "maligno" y producto del "caos urbano" o la falta o insuficiencia de la planificación urbana. Una excepción la constituía Perú, con su Ley de Barrios Marginales de 1961 (Calderón, 2006), o el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) de México de 1973. Estas experiencias fueron antecedentes para la Conferencia del Hábitat de Vancouver, donde se entendía que era necesario preservar el patrimonio construido en estos asentamientos y garantizar la seguridad en la tenencia de sus pobladores, al mismo tiempo que proveer de infraestructura básica a estos sitios.

Otro concepto que sintetiza un tipo particular de intervención en estos espacios urbanos es el de mejoramiento barrial, que implica la provisión de infraestructura de servicios, mejoramiento del espacio público, construcción de equipamientos comunitarios y saneamiento ambiental. Por lo general, para estos se requiere que los habitantes cuenten con la resolución de la situación dominial o el inicio de la misma. También en algunos casos se realizan acompañamientos sociales, ambientales y legales, proyectos de empleo, etc. En nuestro país, en la mayoría de las provincias se implementa desde fines de la década de 1990 el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA). Pueden darse casos de mejoramiento barrial en alguno de los ejes mencionados sin que que se den en los otros. Un ejemplo extremo es la experiencia de los últimos años en la ciudad de Buenos Aires, donde en algunos asentamientos de produjo lo que se puede denominar "maquillaje urbano". Este consistió en el mejoramiento de la fachada de las viviendas o el entorno y en el mejoramiento del espacio público. Puede ser considerado un primer paso para la ejecución de programas de radicación, pero también puede quedarse en esa sola acción.

"Por esto, para poder lotear es necesario urbanizar, para urbanizar es necesario abrir calles, reacomodar a los habitantes de zonas de emergencias (inundables o de peligro) y descomprimir los lugares hacinados (casas encimadas).
Con esto será posible realizar las infraestructuras necesarias (agua, luz, gas, cloacas, etc.) para un hábitat digno."

Boletín nro. 1 de la Mesa de Concertación, 1991.

Por su parte, es muy recurrente el término **regularización dominial**. Este es utilizado para hacer referencia a la titulación de la propiedad inmueble ocupada a sus habitantes. Puede tratarse de predios de origen estatal o privado. En algunos casos no implica intervenciones en la vivienda o en el barrio. Este es el caso de los programas masivos del Perú. En otros, puede estar acompañado, como se menciona en los párrafos anteriores de mejoramiento urbano de los asentamientos, fundamentalmente mediante la provisión de vialidad o de infraestructura básica (agua, cloacas y electricidad) y comunitaria. En nuestro país el llamado Programa Arraigo, se centraba en el traspaso de la propiedad del Estado a organizaciones barriales (asociaciones civiles, cooperativas, mutuales, etc.) prácticamente sin ningún tipo de acción complementaria, e incluso sin que implique subdivisión de los lotes individuales dentro del macizo, como en algunos casos del Área Metropolitana de Buenos Aires. Luego se modificó esa modalidad y se buscó delimitar los predios familiares, modificando también la modalidad, pasando del cobro global del barrio al cobro por grupo familiar.

El término **"regularización"** en algunos casos no sólo se refiere a aspectos dominiales, es decir, la tenencia del suelo o la vivienda, sino que se lo utiliza para aspectos vinculados al espacio público o infraestructura y se la denomina "regularización urbana". No obstante, esta acepción es poco utilizada, siendo predominante la dominial.

El término **"urbanización"**, indicaría procesos integrales de intervención en los asentamientos informales. Lo que implicaría prestar todos los servicios que se encuentran en el resto de la ciudad, proveer de viviendas de interés social en reemplazo de las moradas precarias y, en el caso de Argentina, de otorgar títulos de propiedad a cada familia[4]. Aun cuando se trata de una meta difícil de alcanzar, todos los programas expresan como objetivo la **"integración"** de la población de las urbanizaciones. Este concepto de integración muchas veces está vacío de contenido y en otros supone tener efecto en la reducción de la pobreza. No obstante, es oportuno dudar de las relaciones directas supuestas entre el lugar de habitación y la obtención de mejores empleos, aun cuando la mejora de las condiciones de vida es un logro relevante en sí mismo.

Hablar de "urbanización" se ha vuelto, en los últimos años, muy confuso. Lo correcto sería hacer referencia a una re-urbanización porque habría que reconocer que los asentamientos son un tipo de urbanización generada por mecanismos de autoproducción del hábitat. En la actualidad la urbanización se utiliza en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para aludir a acciones de maquillaje urbano, la construcción de algunos equipamientos y la regularización dominial para una porción pequeña de los barrios. El maquillaje significa pintura de fachadas, sobre todo las perimetrales, con lo cual se podría pensar que se trata de una acción para los que viven o circulan cerca de estos barrios porque no implica mejoramiento real. Si pensamos que más de la mitad de la población de las villas de este distrito alquilan un cuarto con baño compartido en condiciones de salubridad y hacinamiento realmente graves, estas acciones de pintura de fachadas no modifican prácticamente las condiciones de vida de los habitantes. Al mismo tiempo, la regularización dominial se realiza en una modalidad "salvaje", ya que en una superficie de 72m2 se constituyen condominios donde no se interviene en las viviendas construidas y se construyen edificios nuevos para algunos equipamientos comunitarios que ya existían.

Presentamos a continuación algunas experiencias relevantes en torno a la discusión de políticas de urbanización en el AMBA. Nos proponemos desarrollar el caso de un programa que fue implementado los últimos 10 años en el Conurbano Bonaerense y la lucha conceptual que se lleva a cabo desde organizaciones villeras para la sanción de una serie de leyes y su posterior judicialización en pos de la re-urbanización de sus barrios.

Los programas de intervención pública en los asentamientos informales en los años 90

Esta década se caracterizó por la adopción a rajatabla de políticas neoliberales, bajo las recetas del llamado "Consenso de Washington" por un gobierno nacional de signo justicialista (1989 – 1999). A diferencia de la década anterior, pueden observarse importantes intervenciones (aunque no todas dieron sus frutos) en los asentamientos informales según cuatro tipo de acciones:

1) El **Programa Arraigo**, de alcance nacional, y que fue implementado tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en los municipios del Conurbano Bonaerense. Éste se focalizaba en tierras fiscales ocupadas

[4] En otros países de América Latina se utilizan otros instrumentos de tenencia segura.

y consistía en la transferencia del dominio a los ocupantes, los cuales pagarían en cuotas el predio de todo el barrio pero luego en chequeras individuales[5].

2) **Leyes de expropiación** para los asentamientos del Conurbano Bonaerense ubicados en tierras privadas que luego transfería de forma individual a los ocupantes, cobrando el suelo urbano en cuotas accesibles.

3) El **Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)** que actuaba en asentamientos ubicados tanto en tierras públicas como privadas. Si bien tuvo alcance nacional, comenzó a implementarse como experiencia piloto en un número acotado de barrios hacia fines de la década. Los fondos eran provistos por el Estado Nacional y por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este último organismo especificaba la normativa de implementación.

4) El **Programa de Radicación de Villas** específico para las villas de la Ciudad de Buenos Aires, tenía algunos alcances de integralidad pero fue muy errático en su implementación, comenzando con gran impulso y participación para luego decaer en ritmo y en número de barrios.

Creemos que el surgimiento de las políticas de regularización se debe a un cambio de paradigma respecto a los años '70, que se vislumbra tímidamente después del regreso a la democracia a partir de cuatro principales causas:

1) La aparición de nuevas reivindicaciones, como la de los "asentamientos" que comenzaron a surgir a comienzos de los años 80, sumadas a las demandas de los villeros ante el desalojo llevado a cabo principalmente por el último gobierno militar; demandas que continuaron en la década de 1980.

2) El fracaso de las políticas "llave en mano", es decir el ofrecimiento de viviendas -principalmente en conjuntos habitacionales- a sectores que no podían acceder a un mercado formal1. Este fracaso tiene diferentes dimensiones: el alto costo de la construcción -muchas veces superior al mercado-, el crecimiento de la brecha entre demanda y oferta estatal, y problemas de diseño que convirtieron al hábitat ofrecido en una vivienda insatisfactoria para los usuarios2.

3) La profunda reforma del Estado, que se acentuó a partir de 1989, y permitió la venta de tierras ociosas, dentro de la lógica de las privatizaciones. Esto se relaciona tanto con el modelo de "estado mínimo" y eficiente, como con el objetivo de ingreso de "dinero fresco" para paliar el déficit fiscal y pagar los compromisos de la deuda externa. Respecto de las tierras ocupadas por sectores de escasos recursos, a éstas no se les podía lanzar al mercado para darle un uso "productivo" o de urbanización de sectores solventes. De aquí que se dio una coincidencia táctica circunstancial entre actores que impulsaban estas políticas desde una perspectiva de contenido social con aquellos que priorizaban los aspectos vinculados al ajuste fiscal (principalmente el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas).

4) Los lineamientos fijados por los organismos internacionales de crédito que propusieron, en términos generales, políticas sociales focalizadas. Específicamente en cuanto a política de vivienda tendían a "soluciones habitacionales", que apuntaban a estándares mínimos de hábitat, lo cual no se relacionaba necesariamente con la construcción de viviendas -como tradicionalmente se había realizado-, pero sí a incluir en el mercado al suelo urbano informal.

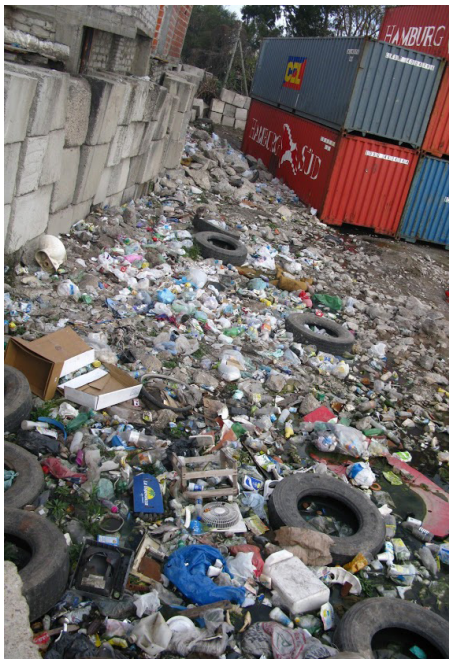
Estas nuevas orientaciones "habilitaron" a los vecinos de los asentamientos informales a aspirar a ser propietarios de sus tierras, lo que implicó el reconocimiento de que las villas y los asentamientos no constituían ya una escala hacia un posterior ascenso social, sino que por el contrario, eran seguramente el único tipo de hábitat al que podían aspirar. Se asumió que la equidad habitacional pasaba por igualar a todos los miembros de la ciudad como "propietarios", como en el caso del Programa Arraigo, implicando una cristalización de situaciones muy desiguales y, de hecho, una postergación de la cuestión de la vivienda en sentido estricto. Durante esta década, se generó la contradicción de que para acceder a la propiedad se la haya tenido que violar y que para obtener un bien individual se deba recorrer un largo y complejo camino colectivo, que requiere necesariamente de la presencia de organizaciones sociales.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en diciembre de 1998 se sancionó la Ley 148 regulando la intervención del Estado en los asentamientos populares. Se trató a propuesta de una de las organizaciones villeras que existían en ese entonces, la Federación de Villas (FEDEVI), que proponía la urbanización de las villas y núcleos habitacionales transitorios (NHT)1 de este distrito en un plazo de 5 años mediante un esquema participativo. La ley respondía a una concepción integral de urbanización y se fundamentaba a partir de un diagnóstico centrado en tres cuestiones: a) carencia de infraestructura; b) situaciones de irregularidad en la posesión de terrenos o viviendas y c) condiciones de deterioro o precariedad en las viviendas.

[5] El Programa Arraigo se inició 1992 y se centraba sólo en las tierras fiscales nacionales. Entregó por medio de boletos de compra-venta (y luego, en teoría, escrituración individual) en macizo a organizaciones barriales. Esta modalidad cambió en 1997 hacia adjudicaciones individuales por familia. No hay datos precisos de su intervención. En la C.A.B.A intervinieron en 4 villas (21-24 Barracas, 20-Lugano, 15-Mataderos y brevemente en la Villa 31, de la que luego se retiraron revirtiendo toda la intervención). En el Conurbano Bonaerense intervinieron más de media docena de asentamientos y villas pero no se pasó del boleto de compra-venta en macizo. No contaban con presupuesto para mensura u otro tipo de intervenciones con lo cual el impacto sólo fue limitado, constituyéndose en un primer paso de reconocimiento estatal de estos barrios.

[6] Nos estamos remitiendo en particular a la modalidad de construcción de viviendas por medio del FONAVI.

[7] Cabe puntualizar que en las políticas anteriores en los hechos se diferenciaban viviendas para clase media y viviendas para "pobres" (léase particularmente "villeros") con calidades diferentes.



Infinitas formas de incumplir

Facundo Di Filippo (Colectivo por la Igualdad)

Cada cuatro años atravesamos una fuerte disputa por el manejo de la cosa pública. Los espacios políticos y las personas que los representan manifiestan, a priori, la voluntad de respetar una serie de reglas en caso de acceder a su manejo. Estas normas están detalladas en nuestra carta magna nacional y local, ambas atravesadas por tratados internacionales a los cuales nuestro país adhirió; y en las leyes vigentes, fruto de voluntades políticas en determinados contextos para abordar diversas problemáticas.

En materia del derecho al "acceso a una vivienda digna" (artículo 14 bis de nuestra Constitución Nacional) son muchas las normas que exigen acciones progresivas del Estado. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el artículo 31 de su carta magna, establece múltiples ejes para guiar a su parlamento en el dictado de normas que combatan la emergencia habitacional. De la sexta parte de los habitantes de esta ciudad que la atraviesan, vamos a detenernos en los cientos de miles que viven en "la ciudad informal".

Nuestras "villas miseria" –nombre devenido del libro Villa Miseria también es América de Bernardo Verbitsky, padre de Horacio- fueron rebautizadas con números, fríos e impersonales números, como números también llevan las leyes incumplidas. La 148/1998, creada a pocos meses de la autonomía de la Ciudad por impulso de organizaciones villeras, es una ley general para la urbanización de todas las villas y asentamientos porteños, pero desde su reglamentación está frenada. Tres años atrás unos 70 representantes de villas demandaron al Gobierno de la Ciudad. La causa duerme en los cajones de la jueza Elena Liberatori.

A partir del incumplimiento de la ley general vinieron varias particulares, y así es como la Villa 20 también tuvo su ley de urbanización, la 1-11-14, la 31 y 31 bis, Cildañez. El Carrillo y el barrio de La Boca tienen leyes de emergencia ambiental, urbanística, de infraestructura y/o social. Todas estas son, hasta ahora, letra muerta.

Pero hay muchas otras formas de incumplir. Incumplís desfinanciando la política habitacional, que en 2007 representaba el 5,1% del total del presupuesto porteño y hoy apenas alcanza el 2,2%.

Incumplís dividiendo la gestión de la política habitacional en 5 dependencias, para confundir en el reclamo y burocratizar en las respuestas.

Incumplís entregando títulos de propiedad (Villa 19, Piletones, Cildañez, complejos habitacionales) delegando la responsabilidad en los propietarios para que cada uno se encargue de los servicios públicos (derogando la ordenanza 44.873 que obligaba a urbanizar antes de entregar títulos, porque si no se los condena a vivir en condiciones de precariedad estructural).

Incumplís gastando millones en obras de mejoramiento barrial –parches- sin orientarlas a un plan de urbanización con el exclusivo fin de financiar la estructura punteril y las economías de funcionarios de turno.

Incumplís cooptando la justicia para dilatar y congelar los fallos que históricamente el fuero Contencioso y Administrativo de la Ciudad brindaba en defensa de los más vulnerables.

Incumplís trabando con falsas mayorías el funcionamiento del poder legislativo, prohibiendo que avancen leyes de urbanización, pedidos de informes, interpelación a funcionarios negligentes.

Si algo queda claro, es que nuestros gobernantes han sido muy creativos a la hora de incumplir.

La ley detalla qué entiende por radicación integral, concepto que luego es denominado urbanización: incluye regularización dominial para garantizar el no desalojo y se preocupa particularmente la relación de estos barrios con el resto de la ciudad al proponer la "urbanización integral" mediante la "integración al tejido social, urbano y cultural de la ciudad". Se destaca entonces que no busca sólo intervenir en aspectos físico-urbanos sino también en cuestiones socio-simbólicas. Por esta razón incluía también el desarrollo de políticas sociales activas e integrales y el equipamiento social, sanitario, educacional y deportivo. Solicita, asimismo, un diagnóstico preciso de lo que sucede en cada barrio.

Expresión de influencias de fines de la década de 1990 es el establecimiento del presupuesto participativo y la publicidad de lo realizado, al mismo tiempo que establecía una Comisión Coordinadora Participativa (C.C.P.) donde debían estar presentes miembros del Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad, de la Legislatura, del movimiento villero y de las comisiones vecinales de los distintos barrios. Tiene un carácter fuertemente innovador ya que esta será la encargada de "diseñar los lineamientos generales de un programa integral de radicación y transformación definitiva de las villas y NHTs". Sin embargo, esta comisión tuvo muy pocas reuniones y se desactivó rápidamente ya que el primer Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma, Fernando de La Rúa, tuvo poco interés político en implementarla.

"Justamente no va a haber solución para nosotros si no se parte de una profunda búsqueda de la participación y de encontrar la auténtica representatividad de muchos intereses, que estará cuando la mayoría haga oír su voz y sea escuchada"

Juan Cymes, 3 de mayo de 1988, Panel de Participación Popular en Salud, Segundas Jornadas de Atención Primaria en Salud.

Dado que no se lograba su efectivización, cada villa comenzó a proponer una ley para urbanizar su barrio, sin contemplar lo que sucedería en los otros. Así fue como surgieron leyes por barrio en las villas 1-11-14 de Bajo Flores, 20-Lugano y finalmente también la Villa 31 y 31 bis de Retiro. El gobierno de Aníbal Ibarra y luego el de Jorge Telerman, realizaron acciones de urbanización en diferentes barrios, abriendo calles y proveyendo de algunas viviendas. También se comenzó con la provisión de infraestructura de redes y de equipamiento de salud, educativo y comunitario. Sin embargo, desde inicios de los años 2000, y dado que tampoco se completaron las acciones de urbanización de las villas, la judicialización fue una de las vías utilizadas con frecuencia para lograr que se realicen elecciones de representantes, se provea de infraestructura y se avance hacia la urbanización. Los resultados de estas acciones fueron modestas. La idea de urbanización se fue deformando ya que las respuestas del gobierno local fueron sólo puntuales, en algunos casos respondiendo a reclamos del Poder Judicial, y en otros por quedar constreñido sólo a maquillaje urbano y una modalidad de regularización particular. Este consistió en contemplar el tamaño de lote mínimo (72 m2) como unidad a otorgar la propiedad, independientemente de qué se encuentra construido, en qué condiciones, quiénes viven y cómo.

En la actualidad existen en la ciudad de Buenos Aires 14 villas tradicionales, 24 asentamientos y dos núcleos habitacionales transitorios, ocupando una superficie de 260 hectáreas. En el año 2010, según el censo de población, hogares y viviendas, 163.587 personas habitaban en villas, asentamientos y NHTs, es decir un total de 56.167 personas más que en el año 2001. En 2013, la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, estimaba que esa población había ascendido a los 275.000 habitantes.
El 32,9% de la población de la comuna 8, el 16,3% de la población de la comuna 4 y el 14,3% de la población de la comuna 1 habita en villas, asentamientos y NHTs, siendo las tres comunas en donde el peso relativo de la población villera es mayor. Con respecto a su distribución geográfica, estos barrios tendieron a concentrarse históricamente en la zona sur, en particular en el área actualmente comprendida en la comuna 8. Sin embargo, en la zona norte se localiza la villa 31-31 bis, que es una de las más pobladas, y varios de los asentamientos de la ciudad.
El proceso de urbanización permanece incompleto en la totalidad de los barrios.

Según el Censo Nacional de población y vivienda del año 2010, la población en villas de la Ciudad de Buenos Aires es de 163.587 habitantes, lo que representó un crecimiento de más del 50% respecto al censo 2001.

Los programas de intervención en asentamientos informales en los años 2000

En esta década, a nivel nacional el gobierno de Néstor Kirchner en una alianza liderada por el Partido Justicialista, asume en el año 2003 luego de una crisis político-institucional, e inicia un programa de políticas habitacionales que impactaron en los asentamientos informales del Conurbano Bonaerense. En cuanto a la Ciudad de Buenos Aires, se produce un cambio político muy relevante en el año 2007, cuando el espectro político vira de un gobierno de centro o centro-izquierda a uno de derecha, al asumir la Jefatura de Gobierno Mauricio Macri del Partido Propuestas Republicana (PRO). Esto también impacta fuertemente en la política urbana en general y sobre las villas en particular.

En la **Ciudad de Buenos Aires**, durante el primer gobierno de Aníbal Ibarra (2000-2003)[9] la cuestión villera cobra un mejor lugar en la agenda de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) al mismo tiempo que se establece una relación fluida con distintas organizaciones a nivel barrial. A partir de las acciones realizadas, tales como la apertura de algunas calles en villas, la construcción de viviendas en conjuntos habitacionales a fin de cumplimentar estas obras, nuevas infraestructuras (como agua y cloacas), ponen en evidencia que en la agenda del gobierno local la regularización dominial pasó a un segundo plano como objetivo de intervención. Implícitamente, se está indicando la imposibilidad desde la CMV (luego transformada en IVC) de abocarse al tema de la tenencia del suelo urbano de las villas. Es importante mencionar que estas acciones sólo incluyeron a algunas villas, principalmente las más grandes.

Esto muestra una brecha en el cambio de paradigma de comienzos de los '90, entre los programas de radicación y las dificultades para incorporar nuevo suelo urbano en la urbanización de los asentamientos. Por lo tanto, las nuevas condiciones provocan una actualización del paradigma, que sin cambiar discursivamente se autoevidencia como impracticable. De esta forma, la "integración urbana" se concibe como la apertura de calles que permitiría el ingreso de la policía y ambulancias y en consecuencia, una mayor calidad de vida de la población involucrada.
En la segunda gestión de Aníbal Ibarra y su reemplazante Jor-

[9] Del 8/8/2000 al 10/12/2003.

"El problema de la vivienda para los sectores populares, y en especial de la realidad de las villas, fue siempre una brasa ardiente para los gobiernos que se han sucedido en el país"

Padre ´Pichí´ Meisegeier, Taller Internacional HIC- Estrategias Populares contra Desalojos y Desplazamientos en Centros Urbanos, 10 de mayo de 1998.

ge Telerman (2003-2007) se produce un cambio significativo. La CMV deja lugar al Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) a partir de la sanción de la Ley 1251/03, entre cuyos objetivos se encuentra el de "planificar la urbanización de villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios". De acuerdo a la nueva institucionalidad, el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas tiene como objetivo primario "incrementar la integración urbana" física y social. Las dificultades en los avances actuales del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios pueden ser distinguidas en: a) burocráticas-técnicas (tiempos lentos en los llamados a licitación de obras, ineficiencia administrativa, etc.); b) políticas (debido a que los cruces y las internas dentro del IVC, del Gobierno de la Ciudad y los barrios, tiene como resultado la falta de un consenso de los cursos a seguir en las acciones del programa); c) sociales, debido a que mientras los programas se ejecutan con lentitud, las villas crecen en población y en densidad; d) indefiniciones programáticas respecto a algunas villas, para las cuales el Gobierno de la Ciudad no establece qué va a hacer. Estas dificultades existieron a pesar que el IVC contaba con suficientes recursos financieros y humanos (aunque con diferentes criterios y capacitación)[10].

Desde el 2007, el gobierno de Mauricio Macri generó un tipo de política diferente, caracterizada por una redefinición del concepto de "integración" mediante el "maquillaje urbano" y una particular implementación de procesos de regularización dominial. A partir de la intervención en algunas villas, el gobierno local buscó revertir una imagen inicial donde Mauricio Macri se mostró fuertemente hostil a estos barrios. Tanto en la ciudad "formal" como en la "informal" la política urbana del PRO estuvo centrada en el espacio público, con intervenciones diferentes en contextos disímiles en cuanto a las condiciones habitacionales, conectividad, oferta de servicios educativos, de salud y culturales.

Se reorganizó toda la estructura institucional previa y cobró relevancia la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) bajo la esfera del Ministerio de Desarrollo Económico, que realizó tareas de acompañamiento social, pero con poca incidencia en las condiciones físicas de los barrios. Sin embargo, la división de funciones entre la SECHI, el IVC y otras dependencias estatales también responsables de la urbanización de villas (como la Unidad de Gestión e Intervención Social o el programa PROSUR Hábitat de la Corporación Buenos Aires Sur), nunca fue clara ni para los vecinos ni para los propios funcionarios públicos. En este periodo, el IVC tuvo también intervención en el proceso de relocalización total o parcial de las villas que se ubican a la ribera del Riachuelo y que fueron afectadas a este proceso por medio de una sentencia judicial de la Corte Suprema de Justicia (Causa "Mendoza").

En este periodo, un boom inmobiliario en el mercado formal, fue acompañado por la construcción en altura, vinculada a la oferta de cuartos en alquiler. Es decir, junto al crecimiento poblacional, se dio un proceso de verticalización e inquilinización de las villas y asentamientos de la Ciudad (Cravino, 2011). De esta forma, desde hace 15 años aproximadamente, las posibilidades de vivir en una villa se vinculan cada vez más a la posibilidad de alquilar un cuarto con baño compartido, donde viviría toda la familia sin importar la cantidad de miembros. Suelen ser habitaciones de menos de 10 m2, muchas sin ventilación y donde se cocina con una garrafa individual. Esta nueva modalidad de alquiler, y la imposibilidad de sostenerlo para miles de familias produjo que se multiplicaran las ocupaciones en los lugares intersticiales de la ciudad e inclusive de las villas. En todos los casos, los ocupantes eran inquilinos que no podían acceder a la compra de una vivienda en los asentamientos o no podían pagar el aumento en el costo del arriendo.

"Porque, si bien la solidaridad es importante, entendemos por la calidad y la cantidad de nuestros problemas es imprescindible que tengamos autonomía de decisión y desde esa autonomía de decisión, reclamar la solidaridad de todas las fuerzas sociales, políticas, humanitarias de república, para armar desde abajo la construcción de esa gran unidad popular, sin la cual, evidentemente, poco y nada podemos hacer"

Padre ´Pichí´ Meisegeier, Taller Internacional HIC- Estrategias Populares contra Desalojos y Desplazamientos en Centros Urbanos, 10 de mayo de 1998.

[10] Hubo algunos conflictos como villa La Dulce, debido a que el IVC no cumplió con el otorgamiento de viviendas antes la relocalización del barrio.

Titular la precariedad como modelo de urbanización

Laura Tarbuch (Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires)

Actualmente se están dando a nivel mundial distintas discusiones respecto a la forma de construir e intervenir en las ciudades. En esta disputa, la urbanización de las villas es uno de los temas en donde más claramente se observa la contraposición de dos paradigmas sobre cómo entender la ciudad y los derechos de sus habitantes: por un lado, un modelo de "integración socio-urbanística" de la villa con participación de sus vecinos y por el otro, un modelo de "titularización de la precariedad", limitado a la mera entrega de títulos de propiedad.

Este último modelo fue implementado principalmente en Perú y es actualmente promovido por el Banco Mundial. Allí el modelo de la "titulación" se enfoca en unidades individuales, en los derechos de propiedad y en el libre funcionamiento del mercado, sin importar las condiciones de desigualdad económica o socio-espaciales existentes. Diversas investigaciones al respecto demostraron que a menos que la titulación se lleve a cabo en un contexto amplio con programas de políticas públicas que garanticen condiciones de integración urbana (como en el modelo brasileño en la que ésta se acompaña de la provisión de servicios públicos, equipamiento comunitario, infraestructura, etc.), los programas de regularización pueden incluso empeorar la segregación y la exclusión.

Ahora bien, ¿Qué implica que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires conciba las políticas de urbanización de las villas a través de la entrega de títulos de propiedad? Implica la pretensión del Estado de buscar los caminos normativos-institucionales para abandonar su posición de garante del derecho a la vivienda, a un hábitat adecuado, y del Derecho a la Ciudad, dejando que el mercado inmobiliario se ocupe del destino de las familias de las villas. La incorporación de los terrenos a través del parcelamiento y la entrega de títulos en el fondo es una mercantilización de las villas sin ningún nivel de protección para las familias. La entrega de los títulos de propiedad sin garantizar la adecuación de la infraestructura barrial y la integración de la trama urbana se convierte entonces en titularización de la precariedad, que no podrá resistir a los embates del poder económico y posiblemente terminará despojando a las familias de las villas de sus territorios, especialmente de aquellas ubicadas sobre terrenos codiciados por los desarrolladores inmobiliarios. La decisión de adoptar este modelo de "urbanización", lejos de ser ingenua frente a sus consecuencias, resulta previsible para sus ejecutores: muchas familias, por necesidad, venderán sus inmuebles y abandonarán sus barrios.

Esta política deja numerosas necesidades sin resolver que sí son contempladas por el "modelo de integración socio-urbanística" del barrio: participación real de las familias, provisión de servicios públicos, adecuación de la infraestructura de vivienda, solución habitacional para todas las familias incluyendo a las inquilinas y las que se encuentran hacinadas, construcción de equipamiento comunitario para satisfacer las necesidades de educación, salud, alimentación, entretenimiento y vida comunitaria. Y como última etapa la regularización de la tenencia de la tierra, que no implica necesariamente la entrega de títulos de propiedad.

Otra característica de las dos gestiones de Mauricio Macri fue el desfinanciamiento de los programas habitacionales existentes y la casi nula inversión estatal en el mejoramiento de los asentamientos precarios (Cravino, 2011). Tanto la Defensoría General de la Ciudad, dependiente del Poder Judicial, como la ONG Asociación Civil por la igualdad y la justicia (ACIJ) mostraron la regresividad y la subejecución del presupuesto de vivienda, que cayó de 3,5% del presupuesto general en el 2007 a un 2,4% en el 2015. Por ejemplo de los $ 39.000.000 asignados al Programa de reintegración y transformación de villas para el año 2011, sólo se ejecutaron $200.000. Algo similar sucedió con otros programas habitacionales existentes desde gestiones anteriores, como el Programa de Rehabilitación de La Boca, zona donde se concentran la mayoría de los conventillos. Barral (2012) muestra como la ejecución total del Instituto de la Vivienda de la Ciudad pasó de un 86,7% en el año 2007 (Mauricio Macri asumió en diciembre de ese año) a 44,6% en el año 2010. ACIJ, por su parte, expuso como fueron incumplidas todas las leyes que se proponían la urbanización de las villas de la ciudad[11].

Dada la poca capacidad de presión de los habitantes y una opinión pública desfavorable respecto a la existencia de este tipo de barrios, el gobierno no invirtió en mejorar las condiciones de vida de este sector de la ciudad. Sólo se fue desplegando en los últimos años del período una política que puede ser denominada de "maquillaje urbano", que consistió en entregar recursos a cooperativas manejadas clientelarmente para que pintaran las fachadas de las viviendas, o haciendo mejoramientos en el espacio público de estos barrios, quedando el resto de las condiciones urbanas igual, en particular el acuciante problema del déficit de servicios públicos urbanos y el hacinamiento habitacional. Con lo cual, se priorizó "lo visible": las veredas y en alguna medida los asfaltos, por sobre la educación, la salud o la construcción de viviendas.

No obstante, las calidades de las intervenciones fueron muy diferentes, de alto costo en la zona norte y centro de la ciudad, y de bajo costo y calidad en la zona sur del distrito.

En el **Conurbano bonaerense** se destaca el Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios (2005-2015). Este se aplicó a asentamientos informales, tanto del primero como del segundo cordón que rodean a la capital. Se encuadra dentro de lo que corresponde a "proyectos integrales" de barrios en la trama urbana y acceso a infraestructura, equipamiento comunitario, redes viales, vivienda y regularización dominial. Los proyectos fueron formulados por los municipios y se realizaron licitaciones para cada caso. Sin embargo, a diferencia del PROMEBA, por lo general no contempló capacitación comunitaria y los mecanismos y niveles de participación dependieron de la modalidad de gestión de los gobiernos locales.

El Estado, cuando se trataba de tierra fiscal, contemplaba la escrituración casi inmediata mediante una hipoteca. La vivienda se comenzó a pagar en cuotas a un precio menor al correspondiente porque se contempló un valor por las casas construidas por los pobladores, que fueron destruidas para edificar las nuevas. Este programa formaba parte del Plan Federal de Viviendas que con la obra pública buscaba la reactivación de la economía junto a la caída de la desocupación, relegando la cobertura de déficit habitacional a un objetivo secundario. Merece destacarse también que a partir de este programa vemos cómo se priorizan las intervenciones en ocupaciones en tierra fiscal, relegando y prácticamente dejando por fuera a aquellas que se encuentran en tierras privadas, las cuales deben seguir el camino de las leyes de expropiación. Entre estos casos se encuentran principalmente la modalidad de asentamientos que describimos en el primer apartado.

[11] El informe se refiere a leyes específicas para seis barrios, cuando además está vigente la Ley 148, sancionada a fines de la década de 1990, que se proponía la urbanización de todas las villas de la ciudad.

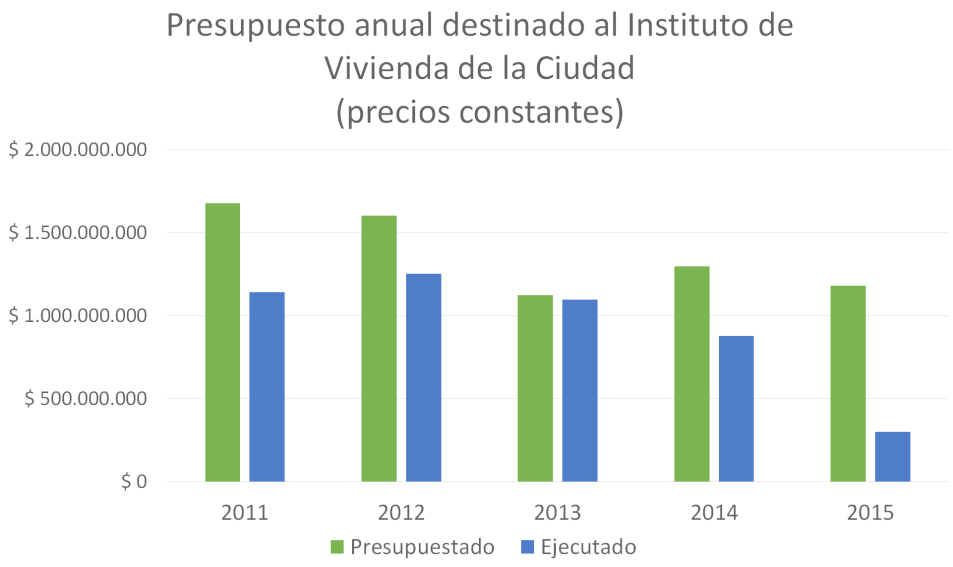
Palabras finales

Retomando a Edesio Fernandes, "los asentamientos informales y la falta de seguridad de la tenencia de la tierra son resultados de un patrón excluyente de desarrollo, planeamiento y gestión urbana, según el cual mercados de tierras, sistemas políticos y sistemas jurídicos no ofrecen condiciones propias y razonables de acceso al suelo y vivienda para la población pobre" (2003:6). Vemos, entonces, la complejidad que debe alcanzar una política que articule los diferentes factores y no se concentre sólo en alguno, situación que sucede en muchos casos en las propuestas de radicación, regularización o urbanización.

Si se coloca como eje sólo la regularización dominial se deja fuera buena parte del proceso necesario de mejoramiento barrial y se cristaliza la situación deficitaria habitacional y de infraestructura de los asentamientos, los problemas de integración con la trama urbana y los diversos estigmas que pesan sobre estos barrios. Si como sucede en la Ciudad de Autónoma Buenos Aires, se mejora el aspecto físico de las fachadas y sólo se acompaña con intervenciones en el espacio público, no se resuelve el problema de la regularización dominial de los ocupantes, la acuciante condición de inseguridad e inestabilidad de los habitantes de las villas que se encuentran en arriendo, ni el déficit de calidad en redes de infraestructura y otros servicios urbanos.

Si no se toman medidas que impliquen el acceso a un hábitat digno, a la seguridad en la tenencia y al derecho a la ciudad de los sectores populares, la cantidad de ocupaciones y personas en asentamientos informales crecerá, con la implicancia de una mayor conflictividad urbana, el agravamiento de condiciones de vida precarias y la profundización de la segregación/estigmatización sufridas en estos barrios.

Acceso a la información pública y derecho a la vivienda: obras de urbanización en villas de la ciudad



El acceso a la información pública es un derecho reconocido por múltiples pactos internacionales, la Constitución Nacional y una ley local de la ciudad de Buenos Aires. La Ley 104/98 regula los mecanismos en los que personas y organizaciones pueden exigir al gobierno de la ciudad que provean de toda información o documentación que se encuentre bajo su poder, en plazos no superiores a los 10 días hábiles, sin exigir motivos para la solicitud o dinero por la información y documentación.

El acceso a la información pública es además una poderosa herramienta para la exigibilidad de otros derechos. Conocer las acciones, el presupuesto, o el estado actual de políticas de gobierno permite a los ciudadanos y a las organizaciones sociales, contar con información que es clave para reclamar por la mejor provisión de derechos económicos, sociales y culturales.

ACIJ utiliza de forma cotidiana junto con vecinos de villas y asentamientos de la Ciudad pedidos de información pública para monitorear el avance y ejecución de las obras de urbanización y provisión de servicios. Estos pedidos han permitido brindar transparencia y exigir la correcta ejecución de obras realizadas por el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS), la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) o del programa PROSUR Hábitat, entre otras oficinas gubernamentales. Se han realizado pedidos de información sobre obras en la Villa 31 y 31 bis, Los Piletones, Villa 20, Villas 21-24, etc, y a partir de los resultados obtenidos los vecinos y ACIJ han contado con herramientas para reclamar frente a las autoridades la provisión de derechos. Al mismo tiempo, esta información se ha convertido en un insumo clave en las múltiples causas judiciales en las que ACIJ patrocina a vecinos.

Los pedidos de información pública también han permitido el monitoreo de los niveles de ejecución presupuestaria de las políticas de vivienda del GCBA. De esta manera, ACIJ ha podido denunciar no sólo la reducción del presupuesto destinado a la problemática habitacional, sino también los bajos niveles de ejecución que presenta dicho presupuesto.

Las villas de la ciudad en números

El fenómeno de las villas y asentamientos informales de la ciudad es quizás el aspecto más estudiado dentro de la problemática habitacional. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires existen oficialmente 15 villas, 24 asentamientos y 2 núcleos habitacionales transitorios. El tamaño en población de los mismos, sin embargo, es un dato oficial con el que no contamos actualmente. El censo 2010 arrojó una población de 163.500 personas, que representaba un incremento del 52,3% de la población desde el censo 2001. Sin embargo, dada la existencia de procesos de densificación y verticalización de las villas, esta información se encuentra obsoleta. La última información oficial de la que disponemos se trata de un documento publicado en el 2013 por la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) titulado De Villa a Barrio en el cual se estima como la población beneficiaria de las intervenciones de la secretaría 275.000 personas, cifra que no incluiría a los vecinos de los barrios Rodrigo Bueno, La Carbonilla y Playón de Chacarita. Un relevamiento realizado por la ONG Techo durante el mismo año estimó la población total en asentamientos informales en la ciudad en el orden de los 73.300 hogares (los cuales a un tamaño promedio de hogar de 3,9 miembros, arrojaría una población estimada de 286.000) en 56 asentamientos. Estas fuentes también nos permiten conocer el estado del acceso a infraestructura y servicios, por ejemplo, según el informe realizado por TECHO, el 96% de los hogares cocina en garrafa (sin conexión a red gas), el 93% se sirve de una conexión irregular a la red de agua potable, sólo el 28% cuenta con conexión a cloaca, y menos del 30% de los asentamientos tiene la totalidad de sus calles asfaltadas.

Respecto al régimen de tenencia, si bien los niveles de propiedad del suelo son extremadamente bajos en las villas de la ciudad, más agravante aún es la inexistencia de cifras oficiales sobre el porcentaje que alquila un cuarto o una vivienda. Este es un fenómeno relativamente nuevo, que ha adquirido una gran importancia por su volumen y por el modo en que ha reconfigurado las relaciones al interior de los barrios. La falta de estadísticas se debe tanto a la dificultad para detectar y medir este fenómeno, como a la indiferencia por parte de las autoridades de responder con políticas públicas apropiadas. Algunas estimaciones académicas cifran esta población en el 40% de quienes actualmente viven en villas de la ciudad[12].

La proporción del presupuesto dedicado por el Gobierno de la Ciudad para resolver las necesidades habitacionales de los vecinos en relación al presupuesto total se redujo año a año: ésta era el 4,2% en el año 2006, lentamente disminuyendo hasta alcanzar el 2,7% en el año 2016. Al mismo tiempo, los niveles de ejecución han sido extremadamente bajos o siempre menor al promedio de ejecución de la ciudad (75%). Sin embargo, la disponibilidad de información sobre el presupuesto y su ejecución no siempre se encuentra disponible en sitios de internet de la Ciudad, forzando a vecinos y organizaciones a realizar pedidos de información pública para poder acceder a la misma. Cuando finalmente es provista, mucha de esta información no se encuentra lo suficientemente desagregada, dificultando su seguimiento y análisis.

[12] Ver "El ciclo de las villas y el mercado inmobiliario informal" en: http://www.vocesenelfenix.com/content/el-ciclo-de-las-villas-y-el-mercado-inmobiliario-informal-0

BIBLIOGRAFÍA

Azuela de la Cueva, Antonio (1989) La ciudad, propiedad privada y el derecho. El Colegio de México, México.

Azuela de la Cueva, Antonio (1993) Los asentamientos populares y orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina. En Revista Mexicana de Sociología 3/93. México.

Azuela de la Cueva, Antonio (1995) Vivienda y propiedad privada. En: Revista Mexicana de Sociología Año LVII. Enero marzo 1995. UNAM. México.

Asociación civil por la igualdad y la justiia (2012) "Sin vivienda para los más vulnerables en la Ciudad de Buenos Aires". Buenos Aires: ACIJ.

Barral, Liliana (2011) "Regresividad del presupuesto en vivienda e infraestructura educativa y su ejecución en la Ciudad de Buenos Aires 2007/2010". Buenos Aires: Defensoría General del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Bettatis, Clarisa (2012) "De villa a barrio. La (re) urbanización de villas y asentamientos". En: Cravino, María Cristina (2012) Construyendo barrios Transformaciones socio-territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009), Ciccus-UNGS; Buenos Aires.

Blaunstein, Eduardo (2001) Prohibido vivir aquí. Una historia de los planes de erradicación de villas de la última dictadura. Comisión Municipal de la Vivienda.

Calderon, Julio (2003) "Formalización de la propiedad. Cultura registral y créditos en Perú" En: Abramo (org.) A cidade da informalidade. Sette Letras-Faperj-Lincoln Institute. Río de Janeiro.

Calderón Cockburn, Julio (2005) La ciudad ilegal: Lima en el Siglo XX. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales con mención en sociología. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima (mimeo).

Centro de derecho a la vivienda y contra los desalojos (Cohre) (2004) Informe de misión: el derecho a la vivienda en Argentina. Buenos Aires.

Comisión Municipal de la Vivienda –Gerencia de Promoción Social (2000) "De aquellas villas a estos barrios. Programa de Transformación e integración de villas".

Constitución de 1994 (1994) Documentos Página 12. Buenos Aires.

Cravino, María Cristina (2006) Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana. UNGS, Los Polvorines.

Cravino, María Cristina (2011) "La rebelión de los inquilinos. Procesos migratorios y ciudad informal". En: Caggiano – Casullo – Cravino et alli (2012) Racismo, violencia y política. Pensar el indoamericano, dos años después. UNGS, Los Polvorines.

Cravino, María Cristina Cravino – González Carvajal, Lara (2012) "El barrio son los vecinos. El encuentro de las políticas con los barrios". En: Cravino, María Cristina (2012) Construyendo barrios Transformaciones socio-territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009), Ciccus-UNGS; Buenos Aires.

Fainstein, Carla (2015) "La relocalización de población del camino de sirga de la villa 21 – 24 ¿Erradicación o integración a la ciudad? Representaciones y repertorios de acción colectiva en torno al reasentamiento" En Quid 16 N 4. Buenos Aires.

Fernándes, Edesio (2000)(comp.) Derecho, espacio y medio ambiente. ISSJ. Madrid.

Gobierno de la Cuidad de Buenos Aires (2003) Anuario estadístico 2003. Dirección General Estadística y Censos. Buenos Aires.

Merklen, Denis. (1991) Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro. Buenos Aires. Catálogos editora.

Merklen, Denis (1997) "Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires". En: Nueva Sociedad N° 149, mayo-junio. Venezuela.

Oszlak, Oscar (1991) Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano. Estudios Cedes. Editorial Humanitas, Buenos Aires.

Smolka, Martín (2003) "Regularizacao da ocupacao do solo urbano: a solucao que e parte do problema, o problema que e parte da solucao". En: Abramo, P. A cidade da informalidade. Zette Letras-Faperj-Lincoln Institute. Río de Janeiro.

Turner; J.F.C. – Fichter, R. (1976) Libertad para construir. Editorial SXXI. México.
Turner, John F.C. (1977) Vivienda, todo el poder a los usuarios. H.Blume Ediciones. Madrid.

Yuvnosky, Oscar (1984) Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981. Grupo Editor Latinoamericano Buenos Aires.

ACIJ

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia