

## **Introducción y encuadre.**

**Arq. JUAN MANUEL BORTHAGARAY**

Arquitecto. Profesor titular emérito de la UBA. Decano de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (UBA). Miembro del ICSC WORLD LABORATORY para la República Argentina. Director y fundador del Centro de Creación Asistida por Ordenador (CAO), Centro de Información Metropolitana (CIM), Instituto Superior de Urbanismo Territorio y el Ambiente (ISU). Director del Centro de Investigación aplicada en la percepción remota CIAPER. Presidente de la Fundación Urbanismo (FURBAN). Asesor de Gabinete de la Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Nación y Subsecretario, Comisión Municipal de la Vivienda de la ciudad de Buenos Aires.

Ha recibido varios premios, como el Vitruvio 1999, el Mercociudades de Ciencia y Tecnología 2002, a la Trayectoria Artística y condecorado con la Orden al Mérito de las Ciencias y de las Artes con el Grado de Oficial, Primera Clase, de la República de Austria.

E-mail: manbor@fadu.uba.ar

### Abstract de la Introducción

Descripción de la serie de reuniones a través de las cuales se convocó a quienes aportaron los textos recopilados en el presente libro. Breve reseña de contenidos de la publicación “Informe Global sobre los Asentamientos Humanos 2004 “ de la Agencia HABITAT de las Naciones Unidas, que lleva como subtítulo “*The Challenge of SLUMS*” (*El desafío de los Tugurios*) Transcripción de los términos del proyecto de investigación “Asentamientos precarios en el Área Metropolitana Buenos Aires, tal como fue presentado, evaluado e incluido entre los proyectos de Urgencia Social en la convocatoria UBACyT 2004-07.

El presente trabajo es el resultado de casi un año de reuniones del equipo de investigación que, bajo mi dirección, con la codirección de las investigadoras María Adela Igarzabal de Nistal y Olga Wainstein Krasuk presentaron conjuntamente como proyecto de investigación a la Convocatoria UBACyT 2004-2007 de la Universidad de Buenos Aires, en sección llamado de proyectos de investigación interdisciplinarios de “Urgencia Social” el Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente, que dirijo, el Centro de Información Metropolitana, cuya directora ejecutiva es la arquitecta Nistal y el Centro de Estudios del Hábitat y la Vivienda dirigido por la arquitecta Wainstein Krasuk.

Fue nuestra intención encarar un estudio interdisciplinario lo más amplio posible, y reunir las experiencias de personas actuando, ya como académicos, ya en la función pública,

habían acumulado en la Facultad, en otras facultades de la UBA, en otras universidades, y en el medio en general. Así es como reunimos a dos ex decanos de la UBA, a dos ex Secretarios de Estado de Vivienda, arquitectos, sociólogos, ONGS, médicos, etc.

A partir de allí seguimos el mismo método de trabajo que usamos para concretar el libro *El Río de la Plata como territorio*,<sup>1</sup> es decir reuniones semanales de trabajo en torno de la amplia mesa del Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente (ISU) de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, donde fuimos trabando nuestro equipo, e invitando a otras personas acercadas por miembros del grupo buscando siempre a quienes pudieran contar experiencias vividas, ya sea desde la Cátedra, la experiencia profesional, el trabajo de campo o la función pública. Al cabo de casi un año de haber cumplido, como dijo la arquitecta Wainstein, casi todos tenemos la impresión de una “maestría sobre el tema”, aprendiendo los unos de los otros y confrontando puntos de vista.

En un momento dado tuvimos una sensación general de que debíamos poner por escrito, con el mismo espíritu que habíamos debatido, las distintas experiencias que cada uno había contado. El momento no podía ser más oportuno para abrir estas páginas a quienes, no formando parte del grupo, tenían cosas muy interesantes que decir, y cuyas experiencias gozaban del respeto general.

Se trató de que la convocatoria de académicos, funcionarios y actores en general, fuese lo más amplia posible, pero un esfuerzo de compilación este tipo es siempre incompleto, y no dudamos que muchas personas de considerable valor han quedado fuera. Hay que destacar también la generosidad con la que los convocados respondieron a la invitación, enviando contribuciones de valor. Ello no obstante, de ninguna manera se está ni siquiera cerca de abarcar y reflejar la riqueza de las actividades pasadas y presentes dedicadas a atender tan urgente tema.

Por ende, somos conscientes que el presente es una apertura de diálogo, y no una conclusión. Dada la gran amplitud del arco de participantes resulta conveniente aclarar que: como cada uno de los capítulos está firmado por su autor, refleja sus conocimientos y opiniones, que no necesariamente coinciden con los del director y subdirector (ISU, CIM, CEAV).

## **Buscando el nombre para el proyecto y reflexiones previas**

Encontrar un nombre para el proyecto de investigación nos puso frente a un dilema complejo: pues implicó adoptar definiciones tanto semánticas, como de recorte del campo de estudio.

El nombre de mayor aceptación y comprensión general hubiese sido sin duda: *Las villas de Buenos Aires*. Sin embargo, resultó inadmisibles para el grupo, pues llevaba implícito que se trataría de las “villas miseria” nombre aparentemente lanzado por el texto de Bernardo Verbitsky. “Villa Miseria también es América”. Es de hacer notar que a uno de los primeros asentamientos, al norte de Puerto Nuevo, se lo llamó “Villa Esperanza”. A pesar de ello, cuando en nuestro campo y medio alguien dice “villa”, resuena el eco “villa miseria”. Al cabo de un tiempo este término, consagrado por el uso y la costumbre, dejó de ser aceptable y se lo cambió por el de “villa de emergencia” eufemismo que pretendió encuadrar el problema dentro de lo coyuntural, y señalando el rechazo a reconocerlo como un ingrediente estructural de nuestra realidad urbana. La socióloga Francis Korn, recorre la historia social de Buenos Aires mediante un ameno y colorido desfile de viñetas de vivencias individuales. No faltan repetidas dramatizaciones que tiene como teatro los conventillos, a partir de la llegada masiva de inmigrantes europeos.

Korn registra así el origen de “asentamientos precarios en Buenos Aires”:

“Hasta 1930 las viviendas más pobres del país habían sido los cuartos de los conventillos, alojamientos que habían descendido proporcionalmente desde principio del siglo XX hasta la fecha, mientras que la población de la ciudad aumentaba desmesuradamente. En 1931 comenzó, por una autorización del gobierno, la ocupación de tierras fiscales, con la decisión estatal de dar albergue transitorio a un grupo de inmigrantes polacos que ocuparon los galpones de Puerto Nuevo. En 1932, debido a que los ocupantes colmaban el lugar, se comenzaron a poblar los terrenos baldíos frente al Club de Pescadores, y el Gobierno levantó un campamento de desocupados que denominó “Villa Esperanza”. Así nacía la primera “villa miseria” del país. Posteriormente se agregaron otras: en Retiro, Puerto Nuevo y el Bajo Flores. En cada una de estas zonas llegaron a asentarse entre ocho y diez villas”.<sup>2</sup>

El devenir histórico desmintió esta supuesta transitoriedad. Para las clases medias urbanas porteñas, estas eczemas “latinoamericanas” en *La Reina del Plata* solo podían ser transitorias, y serían absorbidas, a su debido tiempo, por los mecanismos de la

sociedad argentina que gustaba de verse a si misma como una sociedad compuesta enteramente por clase media, estratificada, por cierto, pero clase media al fin. Esta percepción pública dio por sentado que las villas iban a desaparecer, que ello podía lograrse, que las cosas “volverían a ser como en los viejos buenos tiempos”, y que se debían a un percance temporario, pero superable, que estas manifestaciones fisico-espaciales de la pobreza urbana solo se debían a malas políticas. Incluso tuvo andamio la teoría de que se debían a una gigantesca maniobra de ingeniería política del General Perón, para cambiar el perfil históricamente “contrera” del electorado de la Capital mediante oleadas de *cabecitas*, antes que a contradicciones internas del capitalismo que siguieron sin resolverse, a pesar del colapso de los regímenes marxista-leninistas.

Se suele reconocer como la primera “villa” porteña a la de Puerto Nuevo. No concuerdo con este criterio, pues el de Puerto Nuevo fue un campamento de inmigrantes polacos desocupados, de hombres solos, muy distinto de las estrategias habitacionales que las familias más pobres pondrían a punto mas tarde en las villas. Margulis<sup>3</sup> distingue dos épocas claramente diferenciadas de las villas:

- Una primera de pobreza, con pobladores empleados dentro del sistema, pobres, por lo bajo del monto de sus salarios, pero no *diferentes*.
- Y una posterior, de marginación, porque los pobladores están desocupados, excluidos, son *el otro*.

Las primeras estrategias de cierta envergadura para afrontar el tema de la vivienda encaradas por el Estado de Bienestar Justicialista, merecieron la sorna de los que miraban desde el otro lado. Estos se burlaron de que los *parquets* y las puertas fueron usados como leña para los asados, las bañaderas y los *bidets* para llenarlos de tierra y cultivos, y hasta asientos de inodoro fuese usados de marco para retratos de los abuelos. Para evitar la repetición de estos bochornos se dijo: “es claro, hay que educar, mediante un paso intermedio, previamente a la mudanza a las nuevas condiciones”.

Con este fin se programaron y construyeron Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT), que, a pesar de datar de la década de 1950, aún pueden ser estudiados, tanto estos curiosos habitáculos como sus habitantes, por antropólogos, sociólogos y psicólogos, (NHT Zavaleta de Pompeya y su gemelo de Avellaneda, a la bajada del puente Almirante Brown).

Esta situación no debe llenarnos de mucho asombro, pues en la civilizada Francia, cuna de las disciplinas sociales urbanas modernas, se hizo lo mismo con las *maisons de transit*

(ver PASTRANA).<sup>4</sup> Pero en este punto nos preguntamos si el deterioro personal y social alcanzaba solo a los pobladores de las villas o había varios otros tipos de hábitats tan crueles como ellas, a los que la inexcusable acción de mejoramiento y, consecuentemente, el campo del estudio, debía cubrir.

Llegamos a la conclusión de que sí, que los había. La villa es una estrategia habitacional perfectamente categorizable, un desarrollo de tipo fractal que va atrayendo más y más pobladores a menos que haya límites infranqueables. Pero se identifican otras categorías.

- Los asentamientos. Tanto aquellos producidos institucionalmente como los que por invasiones que, a pesar de tener trazados de loteos y de calles que dan un mejor pronóstico de regularización y completamiento posterior, pueden presentar algunas condiciones de vida iguales o peores que las de las villas.

- Los conjuntos habitacionales de densidad de media y alta construidos y adjudicados por el Estado que, sea por afán de abatir costos para llegar al mayor número de beneficiarios, sea por incumplimiento de especificaciones para aumentar márgenes empresarios, incurrieron en el área de riesgo de abaratamiento de la construcción. Estos inconvenientes se vieron agravados posteriormente por hacinamiento (ver WAINSTEIN<sup>5</sup> y GERSCOVICH):<sup>6</sup>

- Las casas tomadas y tugurizadas, la falta de regularización dominial y de mantenimiento, con niveles de hacinamiento elevados y deterioro constructivo.

- Las personas y, sobre todo los niños, que viven en la calle.

Si a esta altura de la historia coincidimos en:

- Que el mayor recurso que tiene un país es el humano.
- Que el cuidado del recurso se da a través de la educación.
- Que la familia es la célula insustituible de la educación.
- Que sin casa no hay familia.

(Ver GALENDE,<sup>7</sup> MARGULIS, PASTRANA.)

Debemos aceptar que todas las categorías descriptas deben estar incluidas en uno de los más importantes ejes de Política de Estado, y por lo tanto, de nuestro estudio. Buscamos con ahínco a lo largo de varias reuniones una denominación que las cubriese a todas. Resultado de este esfuerzo es el presente título *Asentamientos precarios en el Área Metropolitana de Buenos Aires*.

No estamos particularmente satisfechos de este resultado, por lo que pensamos que es provisorio, y que podrá ser mejorado en un futuro.

*Asentamiento* no cubre a conjuntos habitacionales que, a pesar de que fueron proyectados dentro de lo que se consideraba el estado del arte en su momento, tanto en Argentina como en Francia, plantean hoy algunos de los mayores problemas, muchos de ellos insolubles.

Precario evoca a emergencia, algo no duradero, en tránsito hacia una situación superadora o efímera. Los grandes conjuntos de hormigón armado ¿tienen algo de precario, acaso?

Esta variedad presenta, además otras dificultades, y son las de cuantificación, pues solo algunas de estas categorías están censadas con cierta precisión y, en cuanto a otras, la dispersión de cifras es grande.

En estos aspectos, los problemas de este modesto grupo no son demasiado distintos de los que debió afrontar el muy fuerte, interdisciplinario e internacional equipo autor del *Global Report on Human Settlements 2003 The challenge of SLUMS*.<sup>8</sup>

“Hacer el inventario actual de la proporción de los habitantes urbanos que viven en tugurios, para compilar el Informe Global 2003, tanto como para fijar las metas de la Declaración del Milenio, y monitorear su cumplimiento, implica acordar una definición de tugurio bastante más precisa que el sentido coloquial que se le asigna al término”.

Un problema de definición semántica similar se nos presentó a los integrantes de este equipo de investigación. Cuando hablamos del déficit de vivienda, entre nosotros: ¿cuáles están incluidas y cuáles no?

Las villas de emergencia, sin duda, lo están, pero... ¿Qué pasa con los hoteles y pensiones, los conjuntos degradados y los sectores sin servicios?

El Instituto nacional de Estadística y Censo (INDEC) fija una serie de variables. Pero las zonas grises son considerables. Asimismo, la palabra misma *tugurio* que se define como *habitación pequeña y mezquina*, con ser una más que aceptable traducción castellana del vocablo inglés “SLUM” *habitaciones construidas con materiales pobres, hacinadas y carentes de servicios* es ambigua, pues trae a la mente, más que un estado, un proceso de degradación a partir de un estadio más próspero, el de tugurización, por hacinamiento y deterioro, como inverso de “gentrificación”.<sup>9</sup> Pero, en inglés las ambigüedades también

existen y los autores del Informe 2004 deben haber discutido bastante hasta llegar a una definición práctica al efecto de su trabajo.

Ambas definiciones no alcanzan a cubrir la totalidad del espectro de los hábitats inaceptables. Pero, por falta de que se nos ocurriera algo mejor, los hemos aceptado, a la definición de SLUM, *hábitat* agrega la inseguridad de tenencia.

Permítasenos otra digresión semántica, la Agencia de las Naciones Unidas con sede en Nairobi lleva el nombre de *Hábitat*. Este sustantivo designa la totalidad del medio en el que se desarrolla una comunidad biológica, es por lo tanto un concepto tan holístico como el de ambiente. En el caso de la especie humana el sustantivo *hábitat* se correlaciona con el verbo *habitar*,<sup>10</sup> que abre una ventana a la filosofía, la antropología, etc., en un panorama tan amplio como el de la cultura de la especie. La Agencia Hábitat se ocupa de los “establecimientos” humanos, usando el término como una palabra paraguas, que cubre, tanto el componente de tiendas beduinas en el desierto como los Distritos Centrales de Negocios de las grandes ciudades mundiales, a las aldeas como a los entornos metropolitanos, a algo blando y efímero.

Las cifras más impactantes son las siguientes:

**1950:** Población global 1000 millones - 18% = 180 millones urbanos

**1976:** Población global 3500 millones - 40% = 1400 millones urbanos

Un mundo que se urbaniza (1996):

**1996:** Población global 6000 millones - 40% = 2400 millones urbanos

**2004:** Población global 6000 millones - 50% = 3000 millones urbanos

1000 millones SLUMS

El desafío de los SLUMS o la urbanización de la pobreza (2004):

- 2030: Población global 8000 millones

<b>UN HABITAT</b>	<b>Año</b>	<b>Población</b>
1º Conferencia	1976	3.500 m. Hab.
2º Conferencia "Un Mundo que se Urbaniza"	1996	6.000 m. Hab. 3.000 m Urbanos
Inf. Global de Asentamientos Humanos "Urbanización de la Pobreza" "El Desafío de los Tugurios"	2004	6.000 m. Hab. 3.000 m. Urbanos 1.000 m. Tugurizados

<b>Año</b>	<b>Población Total</b>	<b>Porcentaje Población Urbana</b>
2030	7.500 m.	56% Urbano
2000	6.000 m.	40% Urbano
1950	3.000 m.	18% Urbano

En los 26 años, entre 1950 y 1976, la población global creció en 2500 millones, o sea un 250%, en las ciudades fueron 1220 millones con lo que el total de los habitantes urbanos creció a 6800 millones. Más impresionante aun es la proyección para los próximos 30 años.

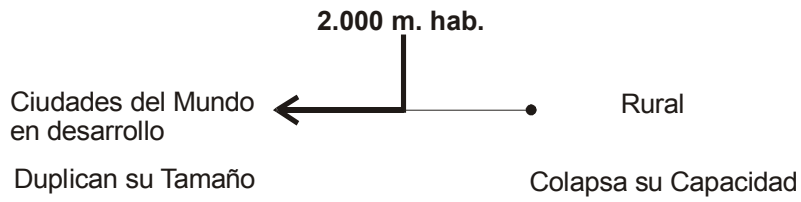
El informe concluye que el incremento global previsto, de 2.000 Millones deberá ser recibido en su totalidad por las ciudades, que como no tienen capacidad para proveer hábitat digno, los albergarán en nuevos SLUMS.

El informe compara este incremento con las metas de la Agenda 21 de las NU, de dar hábitat digno a 100 millones de los 1000 millones que hoy viven en los SLUMS.

Veamos:

"La meta de mejorar significativamente a por lo menos 100 millones de habitantes de SLUMS para el 2020 nos exigió un atento examen de las posibles definiciones de SLUMS, desde una perspectiva histórica y cultural, y a desarrollar medios para medir la cantidad de habitantes de los SLUMS".

### Crecimiento de la Población en 30 años



El Futuro crecimiento de la Población Mundial deberá ser absorbido por las Ciudades del Mundo en Desarrollo

### ¿Dónde están los SLUMS?

#### Repartición Global de los slums

Poblacion total: Urbana=2.923m, Slums=923m

Slums	923m	100,0%
Asia	554m	60,0%
África	187m	20,0%
America Latina	128m	14,0%
Europa, Mundo desarrollado	54m	06,0%

## Definiciones de tugurios y pobreza según el Banco Mundial

### Tugurios y Pobreza - Según definiciones del BM

---

Pobreza: Vivir con menos de u\$s 2 / cap./ Día:3.000m  
Creció rápidamente del 1975 al 1993

---

Extrema Pobreza: Vivir con menos de u\$s 1 / cap./ Día: 1.200m  
Disminuyó porcentualmente del 29% en 1990 al 23% en 1999.  
Pero creció en términos absolutos

---

*Mejorar la vivienda implica mejorar los ingresos de los pobres y la infraestructura. Esto requiere un robusto crecimiento de las economías nacionales que a su vez dependen de políticas económicas eficaces y equitativas, tanto nacionales como internacionales, incluyendo el comercio internacional.*

*En la década del 90 las políticas de ajuste estructural aumentaron enormemente la cantidad de personas en pobreza y extrema pobreza. Si bien la economía Internacional ha crecido, o la disparidad en la repartición del ingreso se ha acentuado, tanto entre países, como en el interior de los mismos, agravando los procesos de exclusión*

---

### Las definiciones de los SLUMS según la teoría económica

Entre nosotros la noción de que existan compatriotas o, más ampliamente, personas viviendo en hábitats que no se condicen con la dignidad humana es inaceptable, hasta el punto en que el derecho a la vivienda digna, con todo lo que ello implica, esta reconocido como uno de los derechos básicos en la Constitución Nacional, lo que revela la vocación de resolver estos hábitats inaceptables. Lo que no queda claro es el camino y los medios que permitan cumplir con este anhelo nacional consagrado, de lo que resulta un cuadro similar al que ofrecería prohibir la pobreza por Ley.

Esto no significa que, como sociedad y Estado contemplemos este drama con cínica indiferencia. Hemos intentado, dentro de las limitaciones de nuestro trabajo, de rastrear los recursos públicos que le venimos dedicando, para apreciar si están cuantitativamente a la escala del problema que intentan resolver y, si lo estuviesen, qué impide trazar un programa de mediano plazo para que todos y cada uno de los hogares accedan a un hábitat decoroso.

“- La Escuela de Chicago de 1930 consideró el crecimiento de la ciudad como la colonización de diferentes “Barrios” por grupos étnicos o de diferentes niveles económicos.

Los economistas urbanos neo-liberales consideraron a los tugurios como la respuesta natural del mercado en ofertas de viviendas para los pobres: las viviendas que están en condiciones de pagar. Los pobres necesitaban vivir en altas densidades, en viviendas

accesibles a sus oportunidades de ganar ingresos. Varias otras razones se han sugerido para explicar porqué los pobres están segregados en el espacio: reglamentaciones; inversión pública; separación entre los lugares de trabajo de los ricos y de los pobres.

- Las teorías posmodernas de los espacios urbanos parecen más ajustadas a las ciudades policéntricas y fragmentadas del siglo XXI, numerosas ciudades están actualmente divididas por diferentes grupos ocupacionales: los muy ricos; los profesionales solventes; la clase media suburbana; los trabajadores no especializados; los trabajadores informales y la “subclase” residual o marginal. Cada uno tiene una parte clara de la ciudad para sí, partes apoyadas en redes de vivienda y distribución, pero solapándose entre sí más bien que confinadas en barrios definidos. Los métodos para designar las áreas de tugurios y medir la desventaja espacial usan índices ecológicos factoriales; Sistema de Información Geográfica (SIG) y otras técnicas que pueden identificar estos grupos en el espacio.

Los mayores desafíos de las ciudades son el inusitado aumento de población y pobreza. El mundo está entrando en una etapa significativa en la historia de la urbanización. En los próximos 30 años la población urbana del mundo en desarrollo se duplicará hasta 4000 millones a la tasa de alrededor de 70 millones por año.

#### *Nuestra situación (datos censales)*

Evolución intercensal (1991-2001) de la situación en el Área Metropolitana de Buenos Aires, tomando para ambos censos el recorte territorial del censo de 1991.

**1991:** Población total del Área Metropolitana de la ciudad de Buenos Aires y de los entonces partidos incluidos en la unidad respectiva para el censo de ese año.

**1991:** Cantidad total de habitantes = 10.934.727

habitantes en tugurios = 460.886 (4.20%)

**2001:** Cantidad total habitantes = 11.460.575

Habitantes en tugurios = 647.696 (5.65%)

Incremento = 525.848 (4.18%)      Incremento = 186.810 (28.84%)

### *La agenda del milenio*

Los objetivos del milenio, principal resultado de una serie de importantes conferencias de las Naciones Unidas en la década de los 1990 fijó metas en mejoramiento de tugurios y provisión de agua y cloacas.

Veamos:

La meta de mejorar significativamente a por lo menos 100 millones de habitantes de SLUMS para el 2020 nos exigió un atento examen de las posibles definiciones de SLUMS, desde una perspectiva histórica y cultural, y a desarrollar medios para medir la cantidad de habitantes de los SLUMS.

La conclusión de los autores del informe y con lo cual este grupo acuerda es que el SLUM es un concepto multidimensional que abarca aspectos de vivienda pobre, hacinamiento, falta de servicios e inseguridad de tenencia, y que los indicadores relacionados con estos aspectos pueden ser combinados de distintas maneras para definir umbrales que sirven para hacer estimaciones de la cantidad de habitantes en SLUMS".<sup>11</sup>

Una estimación reciente, utilizando una definición de SLUM de este tipo, es que alrededor de 924 millones de personas vivían en ellos en el mundo, en 2001, o sea, alrededor del 32% de la población urbana total.

Los SLUMS existen en todas las ciudades del mundo, pero tienen una concentración mayor en las ciudades del Tercer Mundo. Los 924 millones están distribuidos en los siguientes porcentajes:

Asia sudcentral y oriental	50%
América Latina	14%
África subsahariana	17%

- **África** aumenta su déficit rápidamente, porque la población aumenta y la escasez de vivienda urbana se mantiene.
- **América Latina** mejora, debido a regularización de tenencia y políticas de mejoramiento.
- **Asia** bajó la proporción, pero aumento la cantidad absoluta.

Pero el gran quid de la cuestión es llegar a un consenso operativo acerca de ¿Qué hacer con las *villas*? o como quiera que sea la palabra que mejor defina el problema. Dicho esto con todos los *caveats* que supone lo dicho anteriormente.

Si se pregunta al gran público de la “gente decente”<sup>12</sup> es probable que respondas:

*¡Sáquenlas, llévenselas!*

La villa es el horror de la clase media, pues es el recuerdo constante de que puede caer allí, como efectivamente le ocurrió a muchas familias en úcrisis de la Argentina. En esos monumentales frescos urbanístico literarios del genial Emilio Zola que son *L’Argent* (el dinero) y *La Curée* (el destripe) que se despliegan sobre el fondo de la transformación de París durante el gobierno de Napoleón III, se constata cuán antiguo es el criterio de identificar pobre con canalla.

*Sacarlas y llevarlas lejos*, para satisfacer a esta clientela y a sus propias ideas, es lo que hizo la dictadura militar de 1976-1983.

Un Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE) había sido implementado por el Gobierno Militar de 1966-1973, pero como su autoritarismo estuvo regulado por los imperativos morales católicos de los cursillistas, no llegó a la perversión de cargar en camiones y tirar por ahí a las familias: las realojó en los grandes conjuntos de hormigón construidos en pos de la economía de escala.

Con el retorno de la democracia en 1983, varios abogados defensores de derechos humanos, de origen Unión Cívica Radical (UCR), que habían defendido judicialmente a familias desalojadas y habían llevado sus casos hasta la Corte, fueron electos concejales. En consecuencia, los “tirados” por ahí repoblaron las villas, notoriamente las tres más grandes, la de Retiro (31), Flores (1-11-14) y Pompeya (21-24).

A partir del acceso al gobierno del Partido Justicialista (PJ), gobernantes y funcionarios comprometidos con los *movimientos villeros* postulan que si los gobiernos militares habían propuesto *erradicar*, la política correcta, de entonces en más, era *radicar*.

Esta vez el modelo ya no viene del Primer Mundo versión francesa, sino del vecino Brasil y sus experiencias “favela barrio” (ver SERRA,<sup>13</sup> JÁUREGUI-FERNÁNDEZ CASTRO,<sup>14</sup> ZAPIOLA).<sup>15</sup>

Desde entonces, el debate acerca de las mejores soluciones se desarrolla en un éter cargado de ruidos de estática. Parecería que lo que definitivamente se descarta es el realojamiento en monobloques o torres y, que esto se encuadra en un rechazo mundial.

El recorrido cumplido por nuestro grupo de estudio concuerda en el principio general de que la solución debe ser consensuada. Concuerda también con que el Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR) del Municipio de Moreno (ver MICIELLI)<sup>16</sup> debe ser señalado como una *best practice*, tanto por su accionar consensual y por el abanico de opciones, como por la sostenibilidad y retroalimentación del proceso como último, pero, no menos importante, por la aceptación de los ex villeros en comunidades de vecinos.

La solución por movilización del capital social (ver HARDOY,<sup>17</sup> ZAPIOLA, FAIVRE<sup>18</sup> Y GAZZOLI)<sup>19</sup> tiene para sus defensores la ventaja de que transforma al habitante en protagonista de derechos y soluciones sobre el concepto de capital social (ver MARGULIS). Por último, sacar a la vivienda popular de la categoría “vivienda social” y llevarla a la de casas, como las de todo el mundo, ha demostrado su factibilidad económica y social (ver CRUZ,<sup>20</sup> ROMERO).<sup>21</sup> Sus defensores argumentan que el principal mérito de esta estrategia es convertir al ex villero en vecino normal, recuérdense los casos en que una nueva construcción de realojamiento nunca dejó de ser el “*block* de los villeros” y la cantidad de localizaciones a las que se señala con el dedo diciendo en voz baja, “esos son los que trasladaron del ex Albergue Warnes”.

Pero, detractores de este tipo de políticas de realojamiento creen ver tan sólo una variante del execrado sistema militar de llevarlos lejos, dispersarlos y destruir la cohesión interna de los grupos. Hasta ahora nadie ha demostrado en la práctica cómo van a esponjarse los tejidos de La Cava de San Isidro, la Villa 31 de Retiro o la villa Las Flores de Vicente López, para lograr calles y espacios públicos sin desplazar gente.

Mientras tanto se ha generado otro debate. La población de la villa fue elaborando sus estrategias de supervivencia, a veces por proximidad a empleos (Villa 31) a veces por accionar colectivo interno al grupo (MARGULIS, GAZZOLI) formando *patrias* definidas en las que algunos autores, como es el caso de la cumbia villera, creen ver esencias culturales que deben preservarse con el mismo celo que si se tratasen de culturas autóctonas en riesgo de extinción.

Es de esperar que la segunda etapa del trabajo pueda aportar elementos de juicio objetivos, tanto de cuantificación de planes plurianuales de gasto sostenido y optimizado en obras y promoción social, con eliminación de pérdidas del sistema, tanto por corrupción mayorista, punterismo y clientelismo, de estructuras burocráticas.

Esperemos que nadie quede prisionero de su propio discurso, y que se pueda llegar a soluciones integradoras y superadoras con un debate purificado de ruidos de fondo, y

que, salido ya del reducido ámbito de nuestro grupo de trabajo, al poner el presente en la página de la Universidad de Buenos Aires (UBA), pueda enriquecerse con aportes surgidos de la transparencia pública.

Nos urge consensuar Políticas de Estado que puedan mantenerse mas allá del término de una administración o un signo político, para no volver a caer en rimbombantes anuncios detrás de los cuales acechan (una vez más) los errores del pasado.

### **Síntesis de la presentación del Proyecto de Urgencia Social A701**

El proyecto de investigación: *Asentamientos Precarios en el Área Metropolitana de Buenos Aires* (ASPRAMBA) fue presentado en el llamado UBACyT 2004-2007 en la categoría “Urgencia Social” y seleccionado con financiación con el número A701.

#### *Objetivos*

1. Identificar los asentamientos precarios del Área Metropolitana y registrar su ubicación y principales características en el Sistema de Información Geográfica SITAMBA del CIM-FADU-UBA.
2. Compilar de manera sistemática la legislación y normas vigentes incluyendo situación dominial e hidráulica.
3. Evaluar los resultados globales de los distintos programas y de casos de actuación sobre asentamientos específicos, para deducir mejores prácticas, tanto de proyectos arquitectónico-urbanísticos y técnicas constructivas como de su adecuación social.
4. Determinar, sobre la base del análisis de los presupuestos, los montos anuales invertidos en resolver o mejorar asentamientos carenciados.
5. Proponer ajustes o cambios para integrar políticas y planes nacionales, provinciales y municipales que optimicen el uso de recursos para lograr resultados social, ambiental y económicamente sostenibles.

#### *Hipótesis*

1. Que es posible, a partir del análisis crítico del segundo objetivo, perfeccionar superposiciones y lagunas que resulten en un corpus simplificado y eficaz.

2. Que es posible lograr el primer objetivo cruzando información de INDEC, de campo, de autoridades, de ONGS civiles y de los vecinos, de empresas de servicios públicos y, la que revelan imágenes aéreas y satelitales hasta llegar a un grado de integración y ajuste novedoso.
3. Que se han realizado profusión de estudios técnicos y sociales cuya visión global, junto con una evaluación de éxitos y fracasos que resulten en un conjunto coherente de mejores prácticas, no se ha realizado hasta la fecha y, por lo tanto, será novedoso.
4. Que en el momento actual la mayoría de la población (*target*) posee poca o ninguna capacidad de repago, de tal manera que debe contarse con la optimización de las inversiones.
5. Que la capacidad instalada ociosa de las industrias productoras de insumos básicos para la construcción, a la vez que los elevadísimos índices de desocupación, constituyen una oportunidad de movilización de ingentes recursos.
6. Que una vivienda digna incrementa el capital humano, verdadera riqueza de las naciones, a la vez que un ambicioso plan de construcción genera crecimiento de la actividad económica.
7. Que es posible ponerlo en marcha con una mejor orientación de las inversiones, con participación social de los beneficiados y del sector industrial privado.

#### *Productos esperados*

1. Inventario de los asentamientos precarios volcados sobre un SIG, con una base de datos alfanuméricos en cuyos campos consten las distintas características de los asentamientos precarios, geo-referenciados a la base gráfica del Área Metropolitana, cuya publicación cubrirá un vacío y servirá para apoyar las Políticas de Gobierno y las distintas cuantificaciones, puestas a punto e investigaciones necesarias para pasar a la acción.
2. Compendio de leyes, normas y programas vigentes que tienen como fin resolver o mitigar las carencias, análisis crítico del corpus y propuesta de simplificación y optimización, necesario y también inédito.
3. Publicación de una recopilación crítica de resultados de políticas y estudio de casos, con un listado de mejores prácticas.

4. Contabilización integral de las inversiones presupuestarias de los últimos años, actuales y a prever para producir mayores acciones en este campo, inédita hasta ahora.

5. Inventario de recursos ociosos de posible movilización.

6. Propuesta de un Plan Integral que contemple aspectos relacionados con empleo, salud, educación, vivienda, calidad de vida, mediante un proceso participativo, con una visión de solución a mediano y largo plazo dentro del marco del Desarrollo Sustentable.

### *Metodología*

Este Proyecto se desarrollará en dos etapas conforme a la Programación UBACYT: 1º etapa (2004-2005) y 2º etapa (2006-2007).

En la primera etapa se realizará la identificación de asentamientos precarios en el Área Metropolitana, para su incorporación al Sistema de Información Territorial disponible. Asimismo se compilarán antecedentes, legislación y normas vigentes. Se evaluarán los resultados globales de los distintos programas y casos de actuación sobre asentamientos específicos para detectar mejores prácticas de aplicación, tanto en el área urbano-ambiental, como en el área socio-económica, dentro del marco de las Políticas de Desarrollo Sustentable.

En la segunda etapa se propondrán políticas, planes y proyectos nacionales, provinciales y municipales que optimicen el uso de los recursos y faciliten la implementación de proyectos urbano-ambientales de gestión local y sus unidades de actuación. Formulación de modelos alternativos replicables de gestión. Desarrollo de un caso piloto aplicando tecnología SIG. Evaluación ex ante y ex post.

1º Etapa (2004-2005)

#### **1. Identificación y definición de aspectos conceptuales.**

##### **1.1. Definición:**

- Asentamientos humanos.
- Calidad Ambiental, definición de tres grandes grupos ambientales urbanos: de origen natural, antrópico y de interacción.
- Desarrollo sustentable.
- Calidad de vida.
- Políticas, estrategias, marcos normativos, programas y proyectos.

- Gestión urbana participativa.

### **1.2.** Tipologías de asentamientos según régimen de ocupación.

- Teorías y paradigmas nacionales e internacionales sobre asentamientos humanos en relación con la calidad ambiental y el desarrollo sustentable.

### **1.3.** Síntesis de los principales cambios socio económicos producidos a partir de la década del 90 asociados a:

- La crisis social, económica, institucional.
- El enfoque territorial, el urbano ambiental y el hábitat.
- Las políticas y estrategias asociadas a la calidad ambiental en la gestión local: infraestructura de servicios, transporte y movilidad.
- Hábitat y vivienda. Tecnologías apropiadas y apropiables.
- Consideración del enfoque del desarrollo sustentable.

## **2. Datos a incorporar al SIT/AMBA.**

- Identificación de fuentes disponibles sobre Asentamientos Precarios (AP) en el AMBA.
- Gestión y relevamiento de material gráfico y datos referido a los AP en los distintos municipios.
- Selección del Plano Base a utilizar.
- Identificación de variables que resulten de interés para el Proyecto (red vial, red ferroviaria, cursos de agua, curvas de nivel, socio-económicas, equipamiento, etc.).
- Definición de escalas de actuación. Variables a considerar. Criterios a aplicar para la selección de identificadores.
- Diseño conceptual del sistema de información geográfica referida a los AP, contemplando la posibilidad de su vinculación con archivos tipo texto, imagen, películas, etc.
- A partir del tipo de soporte en que los datos gráficos se obtengan (papel, digital, etc.) se ha definir la metodología más conveniente para elaborar la cartografía digital de cada asentamiento (digitalización manual, escaneo y digitalización desde pantalla, conversión de archivos, etc.).
- Identificación de datos a cargar según tipo de elemento. Entrada de datos tipo área punto o línea. Verificación y corrección de errores.

Las coberturas así obtenidas han de ingresar al SIT/AMBA, para lo cual se deberán ajustar los puntos de anclaje de los distintos *coverage* a las coordenadas del SIT/AMBA, es decir, georeferenciándolos.

Puesta a prueba del sistema diseñado sobre un área piloto a determinar. Ajuste del sistema.

### **3. Análisis comparativo de gestión e implementación de políticas y proyectos.**

VARIABLES A CONSIDERAR:

- Procedimientos de la gestión estratégica.
- Participación ciudadana en el desarrollo local.
- Formas de programación y ejecución de actividades para la concreción de los proyectos.
- Formas de organización asociativa, público-privadas y sociales.
- Relaciones económicas que se establecen entre las esferas de lo público y lo privado
- Organización legal administrativa y su normativa actual. Atributos.
- Interfase de interpretación de datos provenientes del relevamiento socio-demográfico y el relevamiento de la situación jurídico dominial.
- Instrumentos con que cuentan los gobiernos locales para la promoción de sus procesos de desarrollo.

### **4. Análisis y evaluación de componentes socio-espaciales con aplicación del SIT/AMBA.**

Alimentación del sistema. Carga de datos gráficos. Verificación de errores Carga de datos alfanuméricos. Ingreso manual o transferencia de archivos digitales (cambios de formato). Selección e interrelación de variables para la elaboración de salidas gráficas que ayuden para obtener una lectura mejor y objetiva del tema bajo estudio.

Se desarrollará una aplicación a escala particularizada sobre un área piloto a determinar. Trabajando en este caso con apoyo de fotografía aérea lo cual permitirá profundizar el nivel de análisis, a partir de los datos disponibles (INDEC, municipios, otras fuentes).

### **5. Estudio de casos sobre programas vigentes de gestión en el marco del desarrollo local.**

- Análisis de las políticas y estrategias propuestas en esos Planes.
- Identificación de los objetivos, políticas, programas y proyectos estratégicos según:

- Organización social, planificación participativa, aspectos sociales, legislación municipal, situación jurídico dominial, problemas urbano ambientales básicos, localización, relación con el entorno (dimensión ambiental y social).
- Nuevas estructuraciones físicas espaciales propuestas: centros, subcentros, alineamientos, ejes, incremento selectivo de densidades.
- Medios con que cuentan para garantizar subsistencia, dimensión productiva y de desarrollo.
- Provisión de infraestructura de servicios, transporte y movilidad.
- Hábitat y vivienda. Tecnologías apropiadas y apropiables.
- Costos y financiamiento de los programas. Nuevos instrumentos financieros.
- Evaluación de impacto.

## **6. Inventario de mejores prácticas. Propuestas y recomendaciones de gestión local en el marco del desarrollo sustentable.**

- Identificación de las mejores prácticas.
- Definición de modelos de gestión que permitan combinar su generalización con la especificidad que requiere el diseño de cada una de ellas.
- Elaboración de un inventario de mejores prácticas.

### 2º Etapa (2006-2007)

Los lineamientos generales que se enuncian a continuación serán ajustados a la renovación del proyecto para este período.

## **1. Desarrollo de propuestas de políticas nacionales, provinciales y municipales del hábitat, relacionadas al desarrollo urbano, calidad ambiental y vivienda.**

### **1.1. Políticas tendientes a:**

- Favorecer el tratamiento regionalizado de las políticas del hábitat, alentando la descentralización de la gestión y maximizando la gestión local.
- Desarrollar nuevas formas de financiamiento, operación y gestión.
- Orientar las actuaciones en la mejora del Hábitat acorde a las características tipológicas de los asentamientos urbanos.

### **1.2. Estrategias.**

### **1.3. Marcos normativos.**

### **1.4. Programas y subprogramas.**

1.5. Propuesta piloto de actuación sobre un asentamiento seleccionado.

1.6. Reaplicación de la experiencia realizada a partir del SIT/AMBA en la etapa anterior a escala particularizada

### Notas

<sup>1</sup> AA.VV. *El Río de la Plata como Territorio* / comp. Juan Manuel. Buenos Aires: FADU-UBA-Furban-Infinito, 2002. ISBN 950-29-0666-7.

<sup>2</sup> KORN, Francis. *Buenos Aires, mundos particulares 1870-1895/1914-1945*. Buenos Aires: Sudamericana. ISBN 950-07-2461-8.

<sup>3</sup> Mario MARGULIS (sociólogo), ver el capítulo “Las Villas: aspectos sociales”.

<sup>4</sup> Raul PASTRANA (arquitecto), ver el capítulo “La Locura, una villa miseria francesa”.

<sup>5</sup> Olga WAINSTEIN (arquitecta), ver el capítulo “Hacia la Planificación del Conjunto Habitacional Ejercito de los Andes”.

<sup>6</sup> Alicia GERSCOVICH (arquitecta), ver el capítulo “Plan Piloto de Mantenimiento Asistido y Participativo en el Barrio de Vivienda Social Presidente Illia. Ciudad de Buenos Aires”.

<sup>7</sup> Emiliano GALENDE (doctor), ver el capítulo “Aspectos Psico-sociales en población de Villas”.

<sup>8</sup> *Global Report on Human Settlements 2003: The Challenge of SLUMS UN-HABITAT*. Earthscan Publications Ltd. London and Starling VA. Estados Unidos: 2003. ISBN 1-84407-0379.

<sup>9</sup> Se denomina así al proceso por el cual las casas de un barrio popular, que se “pone” de moda, van siendo compradas por familias de mayor poder adquisitivo, lo que cambia el perfil del comercio y los servicios.

<sup>10</sup> IGLESIAS, Rafael (arquitecto). “Introducción al estudio del espacio vivido domestico”, en Revista *ÁREA “Agenda de reflexión en arquitectura, diseño y urbanismo”*. Buenos Aires:

UBA-Facultad de Arquitectura, Diseño y urbanismo, Secretaria de Investigación en Ciencia y Técnica, agosto de 2003, N° 43 al 56 N° 11. ISSN 0328-1337.

<sup>11</sup> *Op. cit.* Part. I, pág. N° 1.

<sup>12</sup> “Gente decente”: expresión que tuvo su mayor andamio en las décadas del 30 y 40, con la que se autodefinía un sector de la clase media, ni muy alta ni muy baja, que además se atribuía todo un cúmulo de virtudes, como la educación y cultura, los buenos modales, el buen gusto en el vestir y una conducta ética irreprochable. El estamento así definido, como no podía ser menos, estaba plenamente contento consigo mismo, y lo que más caracterizaba su autodefinición era su clarísimo corte de un estamento inferior, el de los “atorrantes” en la antípoda de cada una de las virtudes de los “decentes” Pero no vaya a creerse que los “decentes” intentaban un contrato de adhesión con la “oligarquía”, a la que miraba con cierta sorna en cuanto a su snobismo, pretensiones y algunos aspectos demasiado estridentes.

<sup>13</sup> Geraldo GÓMEZ SERRA (profesor), ver el capítulo “Favelas, Degradación Urbana y Legislación Ambiental: El caso de San Pablo”.

<sup>14</sup> JÁUREGUI-FERNÁNDEZ CASTRO (arquitectos), ver el capítulo “Articulaciones urbanas / Un proyecto para el Barrio 31 de Retiro”

<sup>15</sup> Ezequiel ZAPIOLA (arquitecto), ver el capítulo “Proyecto La Cava, de villa a barrio 2002-2004”.

<sup>16</sup> Alejandro Micieli, Arquitecto. Capítulo: Una experiencia de gestión local del territorio en el Municipio de Moreno

<sup>17</sup> Ana HARDOY (arquitecta), ver el capítulo “Una gestión sustentable del agua y saneamiento en el ámbito local”.

<sup>18</sup> Mederico FAIVRE (arquitecto), ver el capítulo “La arquitectura de la ciudad en estado de excepción”.

<sup>19</sup> Rubén GAZZOLI (arquitecto), ver el capítulo “Pobreza y situación de vida”.

<sup>20</sup> Roberto CRUZ (ingeniero), ver el capítulo “Breve Descripción Metodológica de la Liberación de la Taza en los Accesos a la Ciudad de Buenos Aires”.

<sup>21</sup> ROMERO, ver el capítulo “Barrios de Emergencia o ‘Villas Miseria”.