

Roberto Dadamia¹

Asentamientos precarios en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Apuntes para una revisión de los conceptos de villa, asentamiento y núcleo habitacional transitorio en el marco de la producción estadística.

Introducción

El presente informe documenta las tareas realizadas por la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (DGEyC-GCBA), en el marco del Programa de Estudios de Pobreza del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), para contribuir a la definición conceptual y operativa de los asentamientos irregulares o precarios (y su tipología) en la Ciudad de Buenos Aires. Las definiciones son el paso necesario que permite identificar estas áreas de la Ciudad, por lo tanto, resultan esenciales tanto para las tareas pre-censales (en perspectiva del próximo Censo del Población, Hogares y Viviendas de 2020) como para la explotación de los datos.

En la primera parte se presenta una reseña histórica, en la que se describe el proceso de conformación y evolución de los asentamientos

precarios (villas, asentamientos y Núcleos Habitacionales Transitorios) en la Ciudad de Buenos Aires, haciendo eje en los aspectos demográficos y sociopolíticos que lo marcaron, y se presenta una imagen de la situación actual de dichas áreas, detallando los cambios en marcha.

En un segundo apartado, se analizan las definiciones vigentes, tanto conceptuales como operativas, utilizadas tanto por la DGEyC, como por organismos públicos del GCBA, y por organismos nacionales, provinciales y la academia. A la vez, se presentan los criterios operativos empleados por la DGEyC en las tareas pre-censales y en el procesamiento de la información del Censo 2010 en las áreas con asentamientos precarios.

Finalmente, a partir de la información disponible (con datos del Censo 2010), se analizan los indicadores sociodemográficos que intervienen en las definiciones relevadas con el propósito de encontrar regularidades en cada uno de los tipos de asentamientos precarios analizados.

Roberto Dadamia es Licenciado en Sociología (Universidad Autónoma de Barcelona, UAB). Analista en el Departamento de Análisis y Sistematización de Información Social y Sectorial (DGEyC-GCBA).
Email: rdadamia@estadisticaciudad.gob.ar.



Los asentamientos precarios en la Ciudad de Buenos Aires

Orígenes y evolución

Dos factores están estrechamente vinculados con la conformación y evolución de las villas y asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires. Por un lado, las distintas corrientes migratorias internas y externas, que desde finales del siglo XIX marcaron el perfil de la Ciudad. Por el otro, las diversas respuestas de las autoridades municipales y nacionales en sus intentos de encontrar una “solución” al problema habitacional de las familias de bajos recursos.

Buenos Aires creció por bruscos estirones, en dos momentos bien marcados de su historia. “Entre 1880 y 1910, llegaron a la Argentina cuatro millones de europeos, de los cuales el 60% se radicó en Buenos Aires. Entre 1936 y 1947 más de un millón de personas del interior del país se desplazaron hacia las ciudades, empujadas por los desfavorables términos del intercambio económico interno” (Aboy, 2005: 43).

El modelo agroexportador instaurado por los gobiernos de la *Generación del 80* insertó al país en la economía mundial como país productor y exportador de materias primas de origen agropecuario y consumidor de bienes manufacturados producidos en los países centrales. Como parte de aquel proyecto, se fomentó la “europeización” de la población argentina mediante la inmigración, lo que generó una explosión demográfica. Lattes señala que “la masiva inmigración de extranjeros es, por

mucho, el componente demográfico que explica no solo la extraordinaria tasa de crecimiento que experimentó la población de la Ciudad entre 1855 y 1915, sino también que dicha tasa haya sido, en esos mismos años, mucho más elevada que la de la población del país” (Lattes *et. al.*, 2010: 134).

En una primera etapa la migración internacional y luego la migración interna, influyeron decisivamente en la redistribución regional y provincial de la población, en el crecimiento de las ciudades y en el tamaño y la configuración de la fuerza de trabajo. Las migraciones internas que se producen en el país son de una magnitud considerable hasta la década del 1960, momento a partir del cual comienzan a declinar. Se estima que desde 1895 cambiaron de provincia siete millones de personas. Entre los efectos de esta migración masiva en las áreas receptoras, se ha señalado el mayor dinamismo del mercado de trabajo, los problemas en la vivienda y medio ambiente y la necesidad de aumentar los servicios sanitarios y educativos (Velázquez y Morina, 1996).

Para contextualizar el surgimiento de los primeros núcleos habitacionales que precedieron a las villas de la Ciudad es preciso remontarse hasta la crisis de 1930 cuando un grupo de inmigrantes polacos ocupó galpones vacíos ubicados en Puerto Nuevo. No es casual que sea este sector de la población el que habite en zonas carenciadas; en el censo de 1914, único dato poblacional anterior al año 1930, los migrantes externos representaron al 30% de la población residente en el país, mientras que en la Ciudad de Buenos Aires representaron el 49,3% (Recchini de Lattes *et. al.*, 1974).

Una vez agotada la etapa agroexportadora, el proceso de sustitución de importaciones abonó al esquema de concentración demográfica en la región pampeana incorporando tardíamente al resto de las economías regionales sobre la base de un mercado interno en expansión (Velázquez y Morina, 1996). Refuerzan esta idea y la relacionan con el surgimiento de los asentamientos precarios Cravino y Varela al sostener que “las villas surgieron en la década del treinta, aunque el fenómeno cobró mayor envergadura a partir de los años cuarenta, en el marco de las intensas migraciones internas de nuestro país y fue concomitante a la descomposición de las economías rurales del interior del país. Este proceso urbano está ligado a la etapa en que nuestro país comenzó la industrialización sustitutiva de importaciones” (Gravino y Varela, 2009:55).

El crecimiento, en esta etapa, de incipientes villas en las zonas del Bajo Belgrano (en el Norte de la Ciudad), en la Zona Portuaria y Retiro (en el Este) y en el bañado de Flores (en el Sudeste) está asociado a la disponibilidad de tierra vacante y a la cercanía de potenciales fuentes de trabajo. “Para aquellos cuyos ingresos no les permitían costear el valor de una pieza, las villas se convirtieron en la alternativa factible para habitar la Ciudad. La presencia de este tipo de hábitat y su tolerancia por parte del Estado hasta mediados de la década de 1950 puede explicarse porque las mejores condiciones objetivas de vida de los sectores populares durante los gobiernos peronistas (1946/55) inducían a pensar –al Estado y a los propios habitantes– que la permanencia en este tipo de hábitat sería transitoria. De hecho, esta población se consideraba parte de la clase

trabajadora en continuo ascenso social; por tanto, no se identificaban como un grupo social específico” (Pastrana, 1980: 129).

La existencia de las villas se fue constituyendo en un “problema a resolver” a partir de la segunda mitad del siglo. Los sucesivos gobiernos adoptaron posturas diferentes y muchas veces contrapuestas. En este sentido, “la política estatal hacia este tipo de hábitat fue variando a lo largo del siglo XX: fue desde una tática ‘tolerancia’, hasta formas de intervención directa para ‘solucionar’ el problema de las villas; en este último caso, se implementaron tanto medidas orientadas a la regularización dominial y a la mejora de sus condiciones urbanas y ambientales, como planes (más o menos violentos) dirigidos a su erradicación” (Di Virgilio, Marcos, Mera, 2015: 38).

En 1955 se crea la Comisión Nacional de la Vivienda (CNV) que tiene como una de sus primeras medidas la realización de un censo que, en la Ciudad, arrojó la existencia de 21 villas habitadas por 33.920 personas (Pastrana *et. al.*, 2010). La CNV se propuso un plan para resolver el problema de las villas de emergencia, construyendo unidades nuevas en otros sitios para trasladar a los habitantes originales. Ese plan nunca llegó a implementarse y tuvo como respuesta la creación de la primera Federación de Barrios y Villas de Emergencia (1958) que articuló las comisiones vecinales de las distintas villas para responder a las constantes amenazas de erradicación.

Durante el período comprendido entre los años 1947 y 1970, la mayoría de los flujos migratorios internos tuvieron como destino el

Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), cualquiera sea la distancia a ese lugar. A la vez, la migración neta de extranjeros decreció muchísimo con respecto al peso que había tenido en períodos anteriores, y, dentro de ese grupo, comenzó a aumentar la proporción de la población originaria de los países limítrofes. Sin embargo, distintas investigaciones que han dado cuenta de la dinámica poblacional del AMBA, indican que la Ciudad de Buenos Aires tuvo una participación declinante a partir de mitad del siglo XX cuando el Gran Buenos Aires incrementó notablemente su peso dentro del aglomerado (Recchini de Lattes *et. al.*, 1974, 1992; Velázquez y Morina, 1996; Lattes y Bertoncello, 1997).

Si bien desde 1947 la población total de la Ciudad de Buenos Aires se mantuvo estable en alrededor de 3.000.000 de personas, los datos disponibles evidencian que durante la década de 1960 y hasta mitad de la década siguiente, el crecimiento de la población en villas es sostenido especialmente por el aumento en la densificación de los núcleos ya existentes y, en menor medida, por el surgimiento de nuevos asentamientos (Cuadro 1). El censo realizado por la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) en 1962 cuenta más de 42.462 habitantes en 30 villas, para 1976 otro relevamiento del mismo organismo registra 213.823 personas en 28 villas y 3 Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT).

En ese período se ubica el segundo plan erradicador, el de la Revolución Argentina (1966/1973). El plan se desarrolla principalmente entre 1966 y 1970, y tiene como legado, aún visible, a los Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT), dos de los cuales hoy perduran en la Ciudad. Estas viviendas

“provisorias” de pésima calidad constructiva y escasos 13,3 metros cuadrados por familia servirían de albergue donde las familias provenientes de las villas debían “readaptarse”, antes de ser trasladados como gente civilizada a sus nuevas viviendas (Blaustein, 2001). Cinco años después del Golpe, ninguna de las viviendas definitivas había sido levantada y de los 17 NHT previstos solo se habían construido cinco (tres en la Ciudad). De esta experiencia militar también quedan la utilización, por primera vez, de las topadoras y palas mecánicas para tirar las casas desalojadas y las tareas destinadas a prohibir que se generaran o expandieran asentamientos y otras para presionar y romper la organización interna de los barrios (Blaustein, 2001). Ocho villas son erradicadas, todas con una población poco significativa, a excepción de la Villa 2.

“El gobierno militar que se apoderó del Estado nacional en marzo de 1976 impondrá un corte abrupto respecto de la política habitacional vigente hasta entonces, impactando de manera diferencial en una restricción paulatina del acceso a la propiedad del suelo y de la vivienda por parte de sectores sociales cada vez más amplios. Estas medidas se sustentaban en la premisa de que el uso y apropiación de la Ciudad era solo un derecho a ser ejercido por determinados sectores sociales, o, en palabras del Intendente de ese entonces, *para vivir en la Ciudad hay que merecer vivir en ella*” (Pastrana, 2010: 330). Como consecuencia de esta política, de los cerca de 215.000 habitantes en asentamientos de tipo precario relevados en 1976 en solo cuatro años quedaban poco más de 34.000. A la vez, fueron erradicadas totalmente las villas 8, 40, 28, 29 y 30 (las

últimas tres de gran tamaño)¹. Según Oszlak “sobre el destino de los expulsados se cuenta con noticias fragmentarias. Además de los devueltos compulsivamente a sus países, se ha establecido fehacientemente que una cierta proporción aún permanece en las villas, muchos pasaron a construir o engrosar ‘villas de emergencia’ en zonas marginales del Gran Buenos Aires, otros adquirieron terrenos y construyeron viviendas precarias en localidades suburbanas, retornaron a las provincias de las que procedían o lograron ubicarse en ‘hoteles’ o ‘pensiones’ (Ozlak, 2017:29).

Por otra parte, hacia fines de la década del 70, y especialmente en la siguiente década, hubo una desaceleración de las migraciones internas que reorientaron su desplazamiento hacia ciudades de tamaño intermedio (Recchini de Lattes *et. al.*, 1974; Velázquez y Morina, 1996). Con la recuperación de la democracia, en 1983, muchos de los expulsados retornaron a su villa de origen y, de esta manera, comienza un lento repoblamiento de las villas donde permanecían grupos que habían resistido a la expulsión violenta. Pastrana aporta que “ello se produce en un contexto social en el cual las condiciones de pobreza se habían extendido a amplios sectores de la población de todo el país, como resultado del ajuste estructural efectuado durante la dictadura militar” (Pastrana, 2010:332). A principios de los años 90, la población total de las villas ya había superado las 50.000 personas (Cuadro 1).

Durante la década de 1990 se produjeron importantes cambios económicos y sociales asociados al proceso de globalización que impactaron en el desarrollo de las metrópolis. La creciente concentración territorial de la pobreza tuvo su correlato en el aumento de la fragmentación espacial. La Ciudad de Buenos Aires adquirió características del nuevo esquema de metropolización donde tuvo un rol central la redistribución demográfica, en particular hacia la tercera corona que rodea la Ciudad y, por otro lado, se produjo una creciente concentración económica de la Ciudad respecto al área metropolitana. Más allá de la localización de la población y ciertas actividades económicas fuera del ámbito metropolitano, se consolida una estructura centro periférica que fortalece al centro (Ciudad de Buenos Aires) que, en términos relativos, ofrece más alternativas económicas que el resto del área metropolitana (Pírez, 2005). “A mediados de la década, cuando la tierra urbana disponible en las villas comienza a faltar, se inicia un proceso progresivo de densificación. Primero se ocupan predios desocupados y bajo autopistas y luego se produce la construcción en altura. Al mismo tiempo, comienzan a desarrollarse nuevos mecanismos para el acceso a la vivienda en las villas: la compra y venta de las casas y el mercado de alquileres” (Mazzeo, 2013: 74).

¹ La CMV releva en 1983 a 12.593 habitantes en villas de emergencia y NHT, siendo el valor más bajo de toda la serie. A la vez, entre 1980 y 1983 son erradicadas otras 9 villas, de tamaño pequeño, y el NHT Osvaldo Cruz.

Cuadro 1

Población residente en villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios (NHT). Ciudad de Buenos Aires. Años 1962 - 1976 - 1980 - 1991 - 2001 - 2010

Villa, asentamiento o NHT	1962	1976	1980	1991	2001	2010 ^a	Villa, asentamiento o NHT	1962	1976	1980	1991	2001	2010 ^a
Total	42.462	213.823	34.064	52.608	107.422	170.054	Villa 31-31 bis	6.731	24.324	756	5.668	12.204	27.013
Villa 1-11-14	4.467	36.515	1.976	4.894	21.693	26.295	Villa 32	37	75	75	-	-	-
Villa 2	5.538	-	-	-	-	-	Villa 33	67	120	120	-	-	-
Villa 3	846	48.737	918	3.503	7.090	9.914	Villa 35	-	75	-	-	-	-
Villa 4	116	-	-	-	-	-	Villa 36	-	180	140	-	-	-
Villa 5	789	-	-	-	-	-	Villa 37	-	75	75	-	-	-
Villa 6	3.405	13.775	1.744	5.604	7.993	9.300	Villa 38	-	75	75	-	-	-
Villa 7	203	-	-	-	-	-	Villa 39	-	105	104	-	-	-
Villa 8	255	370	-	-	-	-	Villa 40	-	95	-	-	-	-
Villa 9	80	-	-	-	-	-	Villa 42	-	81	27	-	-	-
Villa 10	36	375	205	-	-	-	Villa 43	-	153	153	-	-	-
Villa 12	1.355	1.600	1.595	1.943	-	-	Villa Piletones	-	-	-	-	2.328	5.225
Villa 13-13bis	112	355	355	266	621	878	Villa Calacita	-	-	-	-	640	1.722
Villa 15 ^b	1.946	14.579	6.143	5.167	9.776	16.937	Villa Dulce	-	-	-	-	280	-
Villa 16 ^c	150	200	200	110	118	-	NHT Av. Del Trabajo	-	1.558	2.808	1.645	1.735	-
Villa 17 ^c	775	1.750	408	554	784	-	NHT Zavaleta	-	2.367	3.886	2.572	4.814	2.227
Villa 18	647	-	-	-	-	-	NHT Osvaldo Cruz	-	1.115	2.254	-	-	-
Villa 19 ^d	1.258	9.000	1.332	2.006	3.343	5.604	B° Calaza	-	-	-	174	-	-
Villa 20	4.322	21.305	3.618	7.460	16.323	22.563	Asentamiento Reserva Ecológica (Rodrigo Bueno)	-	-	-	-	356	1.960
Villa 21-24	334	12.120	4.972	10.822	16.108	31.018	Asentamiento Ciudad Universitaria	-	-	-	-	76	-
Villa 22	68	-	-	-	-	-	Asentamiento Ex AU7 (Lacarra y Av. Roca)	-	-	-	-	547	-
Villa 23	43	-	-	-	-	-	Asentamiento Morixe (cerca Club FCO)	-	-	-	-	137	-
Villa 25	768	-	-	-	-	-	Asentamiento Saldías y Asentamiento Parque	-	-	-	-	-	518
Villa 26	52	125	125	220	456	885	Asentamiento el Pueblito y Asentamiento Mar Dulce	-	-	-	-	-	1.495
Villa 27	185	-	-	-	-	-	Asentamiento Lamadrid y Asentamiento El Triángulo	-	-	-	-	-	1.520
Villa 28	407	1.250	-	-	-	-	Asentamiento Scapino	-	-	-	-	-	1.625
Villa 29	4.598	9.105	-	-	-	-	Asentamiento Biarritz y Espinosa y Asentamiento La Carbonilla	-	-	-	-	-	1.031
Villa 30	2.872	12.264	-	-	-	-	Asentamiento Paredón Lacroze y Asentamiento Fraga	-	-	-	-	-	2.324

^a Excluye los asentamientos Bartolomé Mitre, Agustín Magaldi, Pedro Luján (Bosh), Yerbal, Hubac, Los Pinos, Portela, Honduras, Charlone y Warnes y Newbery, ubicados en radios en los que menos de la mitad de las viviendas pertenecen a un asentamiento.^b Para 2010 incluye Villa 15, Asentamiento San Pablo y NHT del Trabajo.^c Para 2010 están ubicadas en radios en los que menos de la mitad de las viviendas pertenecen a una villa, asentamiento o NHT.^d Para 2010 incluye Villa 19, Asentamiento María Auxiliadora, Bermejo y Barrio Obrero.**Fuente:** Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Economía y Finanzas GCBA) sobre la base de datos censales.

Al mismo tiempo, y principalmente a partir de la crisis socioeconómica que afectó al país entre 1998 y 2002, comienzan a surgir los llamados Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU), en los pocos espacios vacantes, especialmente en el sur de la Ciudad. “Todos ellos presentan características topográficas inadecuadas –como terraplenes del ferrocarril, autopistas, antiguas fábricas y basurales–, carecen generalmente de los servicios más básicos y se distinguen por la extrema precariedad de sus construcciones” (Rodríguez, 2009: 201). Esta situación provoca que se multiplique por dos entre 2001 y 2010 la cantidad de asentamientos de tipo precario (de 21 a 42) y su población crezca casi en un 60% (Cuadro 2).

En el Cuadro 2 también se puede observar la evolución de la serie censal de diferentes variables relevadas en las áreas de villa, asentamiento y NHT de la Ciudad. Además de las fluctuaciones ya mencionadas respecto

Cuadro 2

Variables seleccionadas. Villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios (NHT). Ciudad de Buenos Aires. Años 1962 - 1980 - 1991 - 2001 - 2010

Variables demográficas seleccionadas	1962	1980	1991	2001	2010*
Cantidad de asentamientos, villas y NHT	30	26	16	21	42
Población	42.462	34.064	52.608	107.422	170.054
Proporción de extranjeros	21,3	...	22,0	40,9	47,7
Superficie (en hectáreas)	146,5	246,5	256,7	292,7	263,8
Densidad de población (hab / km²)	28.994	13.817	20.496	36.705	64.458
Viviendas ¹	10.669	7.791	12.913	26.543	36.003
Habitantes por vivienda ¹	4,0	4,4	4,1	4,0	4,7

¹ Para 2001 son hogares. Para 2010 viviendas habitadas con moradores presentes.
Fuente: Censo 1962. Villas de Emergencias. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Dirección de Estadística. Boletín N° 3. Año 1. Comisión Municipal de la Vivienda. Año 1980. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. Censo Nacional de Hogares, Población y Viviendas 2001. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

al volumen de población y el total de asentamientos precarios, la proporción de población nacida en el extranjero aumenta considerablemente a partir de la década de los 90, la superficie que ocupan las villas, asentamientos y NHT es relativamente estable, por lo menos, desde el año 1980; también respecto de ese año la densidad de población en este tipo de asentamientos se multiplicó casi por 5; el total de viviendas sigue la misma curva que la evolución de la población y la cantidad de habitantes por viviendas se encuentra entre 4,0 y 4,7 en toda la serie.

En la actualidad

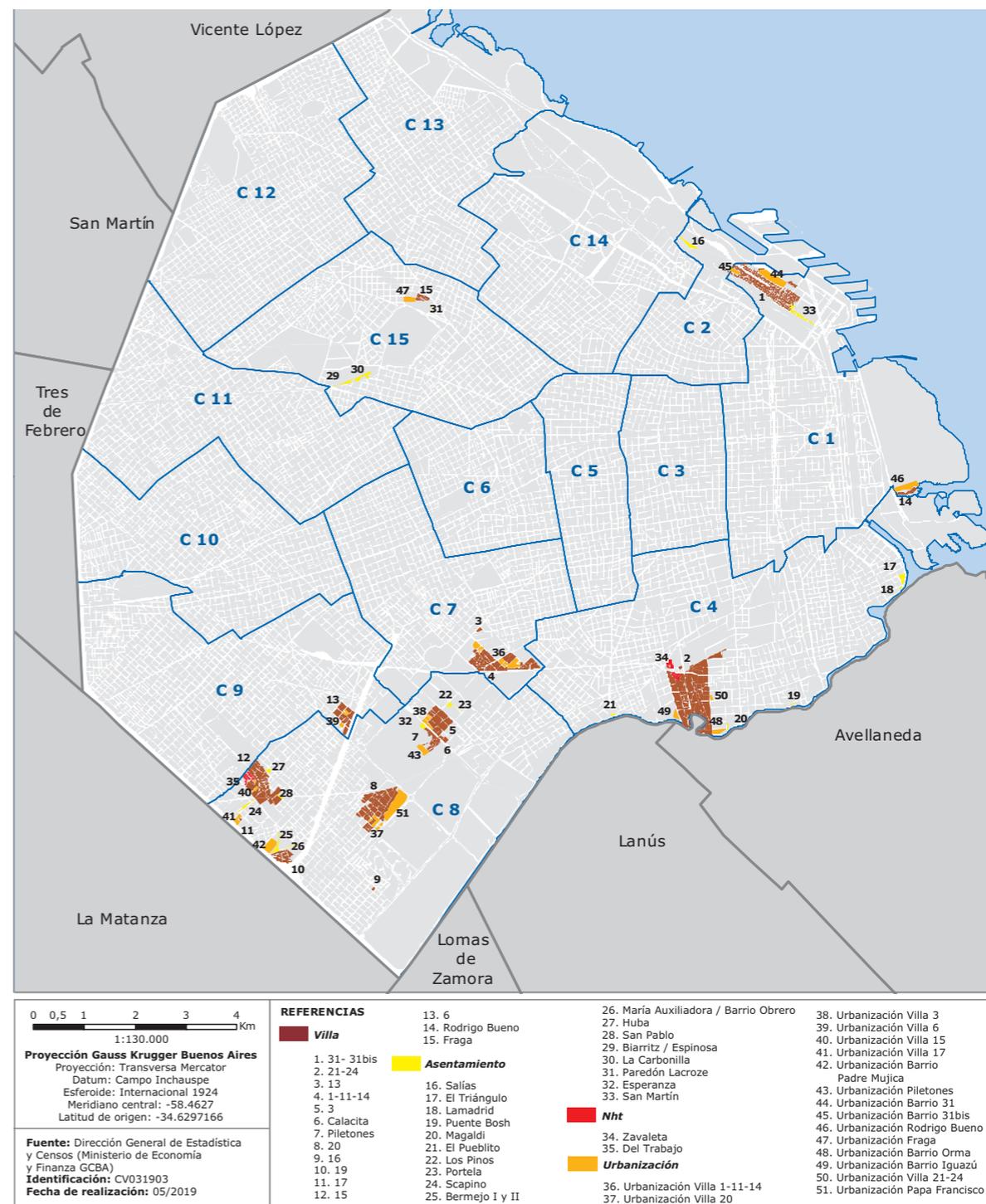
El Mapa 1 presenta una imagen actual de los asentamientos de tipo precario y también de las urbanizaciones realizadas, a lo largo de los años, por el Estado con el objetivo de urbanizar las áreas precarias y reubicar a sus habitantes. Se observan 15 villas, 18 asentamientos y 2 NHT y 16 urbanizaciones en villa. Están localizados en 7 de las 15 comunas de la Ciudad; sin embargo, cabe destacar que la mayoría y las más populosas se ubican en la Zona Sur (Comunas 8 y 4) y en la Comuna 1, cercana al centro administrativo y comercial de Buenos Aires.

En los últimos años, se han iniciado procesos de regularización dominial, de urbanización y mejoras en la infraestructura de algunas villas y asentamientos de las Ciudad, llevados adelante por distintos organismos² dependientes de GCBA, mediante el diseño de estrategias,

² Los organismos que trabajan en el ámbito de áreas precarias de la Ciudad en el año 2018 son: Instituto de la Vivienda (IVC), Secretaría de Integración Social y Urbana (SECISYU), Subsecretaría de Hábitat e Inclusión (SSHI) y Corporación Buenos Aires Sur.

Mapa 1

Villas, asentamientos, núcleos habitacionales transitorios y urbanizaciones en villa por comuna. Ciudad de Buenos Aires. Años 2019



planes, políticas y proyectos vinculados a la integración urbana, social y económica de estas áreas para que formen parte de los barrios de la Ciudad. Tienen como sustrato toda una serie de medidas legales sancionadas que ponen especial énfasis en el arraigo y el acceso a la tierra como principal medio para garantizar la integración a la Ciudad.

A continuación se detallan, resumidamente, los principales proyectos de urbanización de villas legislados en la última década. Se explicitan las acciones a aplicar y la delimitación geográfica de los barrios. A la vez se incorpora un mapa para cada barrio en donde se evidencian las áreas que continúan ocupando los asentamientos de tipo precario y las nuevas áreas urbanizadas que servirán para la reubicación total o parcial de la población de las villas.

Villas 31 y 31bis

La Ley N° 3343. Sancionada el 03/12/2009 y publicada en BO el 09/02/2010³, dispone la urbanización del polígono correspondiente a las villas 31 y 31 bis, comprendido entre Calle 4, vías del Ferrocarril Gral. San Martín, prolongación virtual de la Avda. Pueyrredón, Calle 9, Avda. Pte. Ramón S. Castillo y prolongación virtual de la Avda. Gendarmería Nacional, con criterios de radicación definitiva.

³ <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3343.html>

Mapa 2

Villa y urbanización Barrio 31-31 bis. Ciudad de Buenos Aires. Año 2019



Mapa 3

Villa y urbanización Barrio 31-31 bis. Ciudad de Buenos Aires. Año 2019



Villa Rodrigo Bueno

La Ley N° 5798. Sancionada el 23/03/2017 y publicada en BO el 24/04/2017⁴, establece la reurbanización, zonificación e integración social, cultural y urbana del Barrio Rodrigo Bueno, con la permanencia de los vecinos en el mismo.

Toda la población que habite en el Barrio Rodrigo Bueno registrada en el Censo del IVC 2016, tendrá asegurada una solución habitacional única y definitiva dentro del polígono descrito en el Art. 21 de la Ley, que comprende el área ubicada entre la Av. España, la Reserva Ecológica Costanera Sur y el Macizo Rodrigo Bueno, lindante al Barrio Puerto Madero.

Mapa 4

Villa y urbanización Rodrigo Bueno. Ciudad de Buenos Aires. Año 2019



⁴ <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5798.html>

Villa Fraga / Playón de Chacarita

La Ley N° 5799. Sancionada el 23/03/2017 y publicada en BO el 24/04/2017⁵, tiene como objetivo la reurbanización, zonificación e integración social, cultural, ambiental y urbana del Barrio denominado Playón de Chacarita.

El polígono afectado a la urbanización se expone en el Art. 19 de la Ley y queda delimitado por el eje de la Avenida Elcano, desde su intersección con la Avenida Triunvirato, eje de la calle Guevara, eje de la calle Céspedes, eje de la calle Fraga, eje de la calle Teodoro García, deslinde entre fracciones A y parcelas 05a y 20 de la manzana 178, sección 49, eje de la Avenida Federico Lacroze, calle interna existente delimitadora del edificio Estación del Ferrocarril General Urquiza, deslinde con el área de operaciones del Ferrocarril Urquiza, hasta eje de la Avenida Elcano.

Mapa 5

Villa y urbanización Fraga / Playón de Chacarita. Ciudad de Buenos Aires. Año 2019



⁵ <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5799.html>

Villa 20

La Ley N° 5705. Sancionada el 24/11/2016 y publicada en BO el 16/01/2017⁶ tiene como fin la reurbanización, zonificación e integración socio-urbana de la Villa 20 en el polígono expuesto en el Art. 18 de la Ley delimitado por las Vías del FFCC Gral. Belgrano en su intersección con el eje de la Av. Escalada, por ésta hasta la intersección con el eje de la Av. Fco. Fernández de la Cruz, por ésta hasta el eje de la calle Larraya, por ésta hasta el eje de la calle Cnel. Martiniano Chilavert, por ésta hasta el eje de la calle Larraya, por ésta hasta el deslinde con el Distrito E2, por éste hasta el eje de la calle J.P.T Batlle y Ordoñez, por ésta hasta el

Mapa 6

Villa 20 y urbanización Papa Francisco. Ciudad de Buenos Aires. Año 2019



eje de la calle Pola, por ésta hacia el sureste hasta el deslinde con el Distrito R2BII, por éste hasta la calle Miralla, por ésta hacia el noreste hasta la calle J.P.T Batlle y Ordoñez, por ésta hasta la calle Pola hasta deslinde con el Distrito R2BII, hasta la calle Miralla, por ésta hasta la intersección con el deslinde de vías del Ferrocarril.

Por otra parte, en el Art. 20 la Ley plantea la apertura de las calles Miralla, Albariño, Corvalán, Araujo, Basualdo, Guardia Nacional, Unanué, Barros Pazos y Avenida Argentina comprendidas dentro del polígono antes citado.

Cabe mencionar en este punto que, en otras áreas de asentamientos precarios de la Ciudad, el Gobierno de la Ciudad, mediante los organismos citados, ha realizado tareas de urbanización o relocalización y se han iniciado procesos de regularización dominial. Tal es el caso del Asentamiento Lamadrid, el Barrio 59 Viviendas, Barrio Piletones y áreas de la Villa 21-24.

Sobre las definiciones conceptuales y operativas vigentes para el tratamiento de las estadísticas sobre asentamientos precarios

La necesidad de estudiar en forma particular y específica los *asentamientos irregulares*, es una preocupación compartida por distintos ámbitos (gubernamentales, académicos, organismos internacionales, etc.) y existe coincidencia en la importancia de contar con información de

carácter universal, válida y comparable, que supere la noción que la vincula meramente a condiciones habitacionales deficitarias (Gómez, 2011). Asimismo, "la definición conceptual del fenómeno es una premisa central de cualquier proceso de medición. Y para que esta resulte válida, confiable y aceptada por un ámbito ampliado de la sociedad es imprescindible establecer criterios generales que permitan acotar el fenómeno de una forma precisa y flexible, constituyéndose en un quehacer teórico metodológico en que deberían confluir distintas perspectivas analíticas (jurídica, social, económica, ambiental y política) y actores sociales (planificadores, analistas, habitantes y políticos)" (Gómez, 2011: 5).

En el marco del Programa de Estudios de Pobreza en el Marco Censal, del que participan el INDEC y todas las Direcciones Provinciales de Estadística (DPE), esta preocupación adquiere especial relevancia ya que tiene como propósito obtener información necesaria que permita planificar el operativo censal 2020, asegurando el mayor nivel de cobertura y caracterización que permita proporcionar información válida y confiable, en particular de los territorios definidos como asentamientos informales.

En este sentido, resulta central, como primer paso, revisar los enfoques metodológicos/operativos y las definiciones conceptuales utilizadas, tanto por la DGEyC como por los otros organismos locales, nacionales y académicos para la identificación y caracterización de los asentamientos precarios en la Ciudad de Buenos Aires.

Revisión de definiciones vigentes

Definiciones utilizadas por la DGEyC

En la actualidad, la DGEyC cuenta con definiciones para los conceptos de villa, asentamiento y NHT, que se encuentran publicadas en el glosario del Banco de Datos⁷. Estas son:

Villa: asentamiento poblacional no planificado, de trazado irregular, surgido de la ocupación ilegal de terrenos fiscales, cuyas viviendas originalmente de materiales de desecho son mejoradas a lo largo del tiempo por sus habitantes y van incorporando servicios públicos y equipamiento comunitario por la acción del Estado, y/o de instituciones de la sociedad civil. Las villas de la CABA se encuentran, en su mayoría, en proyecto de urbanización e incorporación a la trama urbana y poseen saneamiento básico (provisión de agua potable, disposición de excretas y de residuos), sin las condiciones y calidad del servicio del resto de la ciudad.

Asentamiento: emplazamiento poblacional irregular sobre predios estatales o privados que no pueden ser urbanizados, ni destinados a un uso residencial. Las construcciones son muy precarias y no cuentan con servicios urbanos. Las condiciones habitacionales son, de hecho, de absoluta transitoriedad. Se localizan, en su mayoría, debajo de un puente, a la vera de las vías del ferrocarril, en una plaza pública, en un predio baldío, en terrenos inundables, etc.

⁶ <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5705.html>

⁷ http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?page_id=88291

NHT: conjunto de viviendas multifamiliares que surgen para dar una solución habitacional transitoria a los habitantes de las villas, mientras se edifican los departamentos o casas definitivas que se adjudicarán en propiedad. Si bien surgieron para dar respuestas transitorias, algunos terminaron siendo emplazamientos definitivos, de condiciones muy precarias para los hogares que residen en ellos.

Definiciones utilizadas por otros organismos del GCBA

Una multiplicidad de organismos dependientes del GCBA trabajan en estas áreas precarias de la Ciudad con una amplia diversidad de objetivos. Algunos de estos organismos son específicos del área vivienda y tienen como objetivo mejorar las condiciones del hábitat y los servicios de los hogares y población. Cada uno de estos cuenta con diferentes funciones, distintas normativas y tienen bajo su injerencia distintos territorios (aunque en algunos casos puntuales comparten áreas). La DGEyC relevó las definiciones conceptuales y operativas de cada uno.

Como resultado de dicho relevamiento, en primer lugar, vale la pena mencionar que no todos los organismos cuentan con definiciones documentadas del espacio territorial en el que trabajan. Solo para el concepto "Villa" existe más de una definición (Corporación B.A. Sur y SSHI). Para ese caso, se advierten coincidencias en algunos criterios que refieren a la ocupación irregular del espacio, a la precariedad de la calidad constructiva de las viviendas y al déficit en el acceso formal de los servicios. Se observan otros aspectos, tales como la alta densidad de

ocupación y alto grado de consolidación edilicia o la buena locación en relación con los centros de producción y consumo que aparecen en una sola de las definiciones.

Por otro lado, la delimitación territorial utilizada por la Secretaría de Integración Social y Urbana (SECISYU) y la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión (SSHI) es el polígono; por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) "la manzana" y por la Corporación B.A. Sur, el plano de mensura.

A continuación se presentan las definiciones utilizadas:

La *Corporación Buenos Aires Sur* define como villa a los espacios territoriales que presentan homogeneidad en uno o varios de los siguientes aspectos:

- a.** Conforman un espacio ocupado irregularmente, considerando los aspectos dominiales y espaciales.
- b.** Conforman un espacio con construcciones sin permisos oficiales o con calidades constructivas deficitarias.
- c.** Poseen una deficitaria o inexistente provisión de infraestructura básica.
- d.** Constituyen un espacio social diferenciado de la ciudad formal siendo además un espacio de concentración de la pobreza.

En el caso de la *Subsecretaría de Hábitat e Inclusión*, se toman como parámetro las definiciones de otros organismos y publicaciones académicas:

1. Barrios populares, entendidos éstos como aquellos barrios comúnmente denominados villas, asentamientos y urbanizaciones informales que se constituyeron mediante distintas estrategias de ocupación del suelo, que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, un déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo, con un mínimo de OCHO (8) familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de sus habitantes no cuenta con título de propiedad del suelo, ni acceso regular a al menos DOS (2) de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal). Esta definición toma como fuente al Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP, 2016).

2. Una villa es un "asentamiento irregular de antigua formación, con alta densidad de ocupación y alto grado de consolidación edilicia, que ha sido objeto de importantes inversiones en infraestructura y asistencia social por parte del Estado, en condiciones de ser regularizada total o parcialmente, jurídica y urbanísticamente, por encontrarse contemplada su formación en diferentes normas sancionadas". La fuente que provee la definición es Prosur Hábitat.

3. Villa: siguiendo a Cravino (2006) se las define como urbanizaciones informales producto de ocupaciones de tierra vacante que a) producen tramas urbanas muy irregulares, b) tienen buena locación en relación con los centros de producción y consumo, c) en Capital Federal, se localizan mayoritariamente en tierras de propiedad fiscal, d) responden a prácticas individuales y diferidas en el tiempo, e) son

viviendas precarias, f) tienen alta densidad poblacional, g) por lo general, sus pobladores son trabajadores poco calificados, h) presentan heterogeneidad entre otras.

4. NHT: viviendas transitorias construidas por el Estado con el fin de ser el paso obligado de las familias antes del acceso a las viviendas permanentes que contemplaba el Programa de Erradicación de Villas

Definiciones de otros organismos nacionales, provinciales y universitarios

Como ejemplo de la multiplicidad de definiciones vigentes, presentamos aquí algunas de las más relevantes, ya sea por la importancia del organismo o por los criterios de identificación que incorporan en la definición.

Para el INDEC, según el Manual del censista del CNPhyV 2010, se reconoce como villas de emergencia o asentamientos: al "núcleo habitacional ubicado en terrenos fiscales o de terceros que fueron ocupados en forma ilegal. En las villas de emergencia, las viviendas no están ubicadas con criterio de ordenamiento edilicio, sino que aparecen 'desparramadas' en el terreno, sin separaciones entre ellas, no hay trazado de calles de circulación ni subdivisión ordenada de terrenos. Es decir, no son barrios amanzanados, sino organizados a partir de intrincados pasillos, donde por lo general no pueden pasar vehículos, producto de lentas y no planificadas ocupaciones de tierras urbanas y suburbanas de muy baja calidad. Se incluyen entre ellas, las villas que se encuentran en proceso de urbanización. Una vivienda precaria aislada no es una vivienda en villa o asentamiento".

Por otra parte, el *Registro público provincial de villas y asentamientos precarios (RPPVAP, Ley 14.449/2012/ del Gobierno Provincia de Buenos Aires)* define a las Urbanizaciones o auto-urbanizaciones informales como “producto de ocupaciones de tierra urbana vacante o de la afectación de tierras fiscales por el Estado para asentar a las familias provisoriamente, cuyas características son tramas irregulares (no son barrios amanzanados sino organizados en intrincados pasillos), viviendas construidas con materiales precarios, alta densidad poblacional, escaso o nulo espacio verde e infraestructura autoprovista”.

Finalmente, el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (2016), identifica a un asentamiento informal como aquellos “barrios/asentamientos con alto grado de hacinamiento o precariedad residencial, déficit en el acceso formal a los servicios básicos y situación dominial irregular en la tenencia del suelo y/o de la vivienda. Tres tipos de asentamientos informales con características propias se encuentran incluidos en este trabajo: villas, asentamientos y viviendas sociales informales”. En términos operativos, para este estudio el asentamiento informal fue definido por la “presencia de 10 hogares agrupados o contiguos y en donde más de la mitad registran hacinamiento (más de 3 personas por cuarto), no cuenta con título de propiedad del suelo/vivienda, ni cuenta con acceso regular a al menos dos servicios básicos: red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario, y/o red cloacal”.

Tratamiento de los datos utilizados. Criterios operativos utilizados por la DGEyC en las tareas pre-censales y en el procesamiento de la información del Censo 2010

A continuación, se detallan las tareas pre-censales realizadas por la DGEyC, destinadas a identificar las áreas con asentamientos precarios⁸ y los criterios y procedimientos utilizados para el tratamiento de los datos correspondientes a villas, asentamientos y NHT con información del Censo 2010, y su presentación en diversas publicaciones.

Las tareas pre-censales 2010. Metodología de identificación de radios

El personal afectado al operativo de relevamiento en campo previo al Censo 2010 estableció contacto con referentes de la organización política de cada espacio, conviniendo el procedimiento y las condiciones de las tareas a ejecutar, relevó los límites geográficos, confeccionó material gráfico representativo de cada manzana señalando la modificación del trazado perimetral o interior (apertura de calles, pasillos, etc.) y, además, las características más sobresalientes en cuanto a construcciones y tipo de vivienda, particularidades de la población,

⁸ La identificación de los radios con villa es parte de las tareas pre-censales a cargo del Área de Cartografía de la DGEyC con información de la propia área y de relevamientos del Área de Listado.

la identificación de zonas con riesgo de ingreso, etc. Los límites de cada asentamiento se relevaron de manera observacional durante el operativo y por indagación a los referentes en caso de necesitarse de información complementaria. La Unidad de relevamiento utilizada por la DGEyC fue la manzana. Se efectuó el listado de las viviendas en las manzanas que los componen, aplicando como metodología, el recorrido en el sentido de las agujas del reloj, hombro derecho del lado de la pared, puerta por puerta. En caso de dificultades, excepciones o irregularidades, se tomó nota de las soluciones alternativas adoptadas. Para algunas áreas, se contó con la estimación de viviendas proveniente de relevamientos efectuados por otras fuentes, en cuyo caso, se actualizó la estimación con información facilitada por los referentes del lugar. En el operativo de relevamiento en campo se visitaron 15 villas⁹, 32 asentamientos¹⁰, 2 NHT¹¹ y 8 barrios carenciados¹².

Como resultado del operativo de listado se

⁹ Incluye a las villas 31, 31 bis, 21-24 (Barracas), 26, 1-11-14 (Bajo Flores), 13 bis, 3 (Fátima), 15 (Ciudad Oculta), 16, 17 (Pirelli), 19 (INTA), 20, Calacita, Piletones, 6 (Cildañez).

¹⁰ Rodrigo Bueno, Brasil 171, Parque, Barrio Saldías, Agustín Magaldi, Alvarado 2311, Alvarado 2312, Alvarado 2314, El Pueblito, El Triángulo, Estación Irigoyen, Lamadrid, Luján, Mar Dulce, Yerba, Barrio Obrero, Bermejo I y II, Hurbac, Los Pinos, María Auxiliadora, Portela, San Pablo I, San Pablo II, Scapino, Varela y la Vías, Biarritz y Espinosa I, Biarritz y Espinosa II, Charlone, Fraga, La Carbonilla, Paredón Lacroze, Warnes y Jorge Newbery.

¹¹ Zabaleta y Del Trabajo.

¹² Rivadavia I, Rivadavia II, Calaza, Las Gemelas, Las Palomas, Ramón Carrillo I, Ramón Carrillo II, Barrio Mitre.

realizó una ficha metodológica para cada asentamiento visitado. En éstas se identificó y delimitó el espacio geográfico y se sintetizaron sus caracterizaciones, particularidades y especificidades y las actividades pre-censales desarrolladas en cada uno de ellos. A la vez, se confeccionaron croquis de manzanas que posteriormente fueron utilizados en el proceso de segmentación (asignación del recorrido y de la carga por censista) para el censo propiamente dicho. Este trabajo permitió contar con información relevante para el día del operativo censal y un cálculo estimado de la cantidad de viviendas localizadas en cada asentamiento.

Las tareas post-censales. Procesamiento y presentación de la información

A partir de la información proveniente de INDEC del Censo 2010, la DGEyC publicó distintos datos de población, hogares y viviendas en villas, asentamientos y NHT de la CABA. El Cuadro 3 muestra los valores totales presentados y la publicación.

Cuadro 3

Viviendas habitadas con moradores presentes, hogares y población en villas, asentamientos o Núcleos Habitacionales Transitorios publicados por la DGEyC. Ciudad de Buenos Aires. Año 2010

Publicación	Viviendas habitadas	Hogares	Población
Resultados provisorios (ene-2011)	40.063	-	163.587
Revista Población (oct-2013)	-	-	185.418
Anuario y Banco de Datos (sep-2014)	36.003	5.157	170.157

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos de INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, procesado con Redatam+SP.

Los datos provisorios publicados en enero 2011 corresponden a la información proveniente de los totales de las planillas R2 “Resumen del Jefe de Radio” y C2 “Resumen del Censista de Viviendas Particulares”.

En octubre de 2013 se publicó el artículo “Una cuestión urbana: las villas en la Ciudad” en la Revista *Población de Buenos Aires* N° 18 (http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2015/04/poblacion_2013_018.pdf).

El dato de población que se presenta es el que corresponde al relevado en todos los radios (144) que contienen una villa, asentamiento o NHT, compartan o no con el radio con viviendas que no se localizan en la villa. El procesamiento, realizado por la DGEyC mediante la sumatoria de los totales de las planillas R2 de todos los radios que están marcados como códigos villa, incluye la recuperación posterior al día del censo y la revisión y consistencia de los datos. Fue un dato provisorio.

La Base Redatam, remitida por el INDEC a las DPE a principios de 2014, dispone de variables del formulario básico y desagregación a nivel de radio. Contar con esta herramienta permitió a la DGEyC seleccionar los radios, según los criterios establecidos en las tareas pre-censales (tal como se explica más arriba). Así se identificaron aquellos que son solo villa y, con información cartográfica complementaria, los radios mixtos (parte villa, parte no villa), incluyendo en el universo a aquellos radios con la mitad o más de la mitad de las viviendas situadas en una villa, asentamiento o NHT. En este sentido, se identificaron 116 radios puros de villa y 28 radios mixtos. Después del análisis cartográfico de los radios mixtos se determinó que 14 radios mixtos serían incluidos como radios de villa y otros tantos serían excluidos

Cuadro 4

Viviendas habitadas con moradores presentes, hogares y población en radios con presencia de villas, asentamientos o Núcleos Habitacionales Transitorios. Ciudad de Buenos Aires. Año 2010

Villa, asentamiento o NHT	Viviendas habitadas	Hogares	Población
Total	36.003	50.157	170.054
Villa 31 y 31 bis	6.956	8.904	27.013
Asentamiento Rodrigo Bueno ¹	561	659	1.960
Asentamiento Saldías y Asentamiento Parque ¹	119	133	518
Villa 26	230	269	885
Villa 21-24	7.455	9.127	31.018
Asentamiento el Pueblito y Asentamiento Mar Dulce ¹	260	463	1.495
Asentamiento Lamadrid y Asentamiento El Triángulo ¹	241	459	1.520
NHT Zavaleta	306	601	2.227
Villa 1-11-14	4.748	7.949	26.295
Villa 13 Bis ¹	171	274	878
Villa 3	1.506	2.625	9.914
Villa 15, Asentamiento San Pablo y NHT del Trabajo ¹	3.708	4.820	16.937
Villa 19 y Asentamiento María Auxiliadora, Bermejo y Barrio Obrero	1.090	1.594	5.604
Villa 20 ¹	4.297	6.307	22.563
Asentamiento Scapino ¹	428	517	1.625
Villa Calacita	260	519	1.722
Villa Piletones	948	1.507	5.225
Villa 6 ¹	1.853	2.382	9.300
Asentamiento Biarritz y Espinosa y Asentamiento La Carbonilla ¹	281	321	1.031
Asentamiento Paredón Lacroze y Asentamiento Fraga ¹	585	727	2.324

¹ incluye viviendas habitadas con moradores presentes, hogares y población en radios censales en los que la totalidad, la mitad o más de la mitad de las viviendas pertenecen a una villa, asentamiento o NHT. Excluye los asentamientos Bartolomé Mitre, Agustín Magaldi, Pedro Luján (Bosh), Yerbal, Hubac, Los Pinos, Portela, Honduras, Charlone y Warnes y Newbery, y las villas 16 y 17, ubicados en radios en los que menos de la mitad de las viviendas pertenecen a una villa, asentamiento o NHT.

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBAs) sobre la base de datos de INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, procesado con Redatam+SP.

hasta contar datos de un nivel de desagregación mayor. En los pocos casos en que la información cartográfica no fue suficiente para determinar si el radio contaba con la mitad o más de la mitad de las viviendas en villa se utilizó el indicador “personas por hogar”. En los radios en que la cantidad de personas/hogar (p/h) era cercano al promedio de los radios puros de villa (3,4 p/h) se incluyó en la selección, si el resultado del radio se aproximó más al promedio de la Ciudad (2,5 p/h) se excluyó de la selección.

De esta manera se llegó a un nuevo dato sobre población, hogares y viviendas en villas, asentamientos y NHT en la Ciudad de Buenos Aires (Cuadro 4)¹³. En el cuadro se excluyen las villas o asentamientos localizados en un solo radio que no llegan a abarcar la mitad de las viviendas del mismo.

Identificación y análisis de indicadores de asentamiento precario

Sobre la base de toda la información relevada en los capítulos anteriores, se presentan, a continuación, una serie de tablas y cuadros que tienen como finalidad examinar las características socio habitacionales que adoptan las áreas identificadas como villa, asentamiento o NHT de la manera más actualizada posible. En este sentido, se plantea como ejercicio analizar cómo se comportan

en estos territorios las diferentes variables e indicadores que intervienen en las definiciones conceptuales y operativas vigentes y comparar estos resultados con los obtenidos para el resto de la Ciudad, con el propósito de identificar características específicas de las áreas precarias. Con este fin, en primer lugar, en la **Tabla 1**, se agrupan en cuatro dimensiones las variables e indicadores que van a ser parte del análisis.

Tabla 1

Dimensiones, variables e indicadores que intervienen en las definiciones conceptuales de villa, asentamiento y NHT

Dimensión	Variable / Indicador
Propiedad de la tierra ¹	Situación dominial original del terreno
Caraterísticas materiales de las viviendas	Tipo de vivienda
	Calidad de los materiales (INMAT)
Caraterísticas habitacionales del hogar	Calidad constructiva de la vivienda (INCALCONS)
	Situación de hacinamiento
Tenencia de servicios públicos en el segmento	Con al menos un NBI
	Tamaño medio del hogar
Tenencia de servicios públicos en el segmento	Tenencia de cloacas
	Tenencia de agua de red
	Tenencia de gas de red
	Tenencia de energía eléctrica por red
	Acceso a transporte público a menos de 300 metros
	Tenencia de boca de tormenta
	Tenencia de alumbrado público

¹ No se incluye información del Censo 2010 que refiere a la variable Régimen de tenencia porque los resultados presentan diferencias significativas con los relevados por la Encuesta Anual de Hogares (EAH) de la DGEyC. Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Economía y Finanzas GCBAs).

La **Tabla 2** presenta la situación dominial original (Estado Nacional, Gobierno de la Ciudad o sector privado) de las áreas ocupadas en la actualidad por asentamientos de tipo precario. Los cuadros que siguen, contienen información que proviene del Censo 2010 y permiten caracterizar cada villa y asentamiento de la Ciudad utilizando variables relativas a la

calidad de los materiales de las viviendas, las características habitacionales de los hogares y la ausencia de servicios en los segmentos que están ubicadas.

La **Tabla 2** muestra que la mayoría de los terrenos donde se asentaron villas o asentamientos en la Ciudad tenían como propietario original al Estado, ya sea Nacional o de la Ciudad. Solo 7 de los terrenos eran total o parcialmente propiedad privada antes de la ocupación. También se observa que, exceptuando las villas ubicadas en territorios que pertenecían al ferrocarril (Villas 31-31bis, 21-24, 15, Carrillo y Fraga), la mayoría están asentadas en terrenos que tienen como propietario original al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Distinta es la situación de los asentamientos que están localizados mayoritariamente en terrenos que tenían al Estado Nacional como propietario. En los últimos años se registraron cambios en la propiedad de estas áreas ya que el Estado Nacional transfirió algunos de estos terrenos a la Ciudad o a otras entidades para que lleven adelante los procesos de urbanización o regularización dominial.

Los indicadores presentados en los **Cuadros 5, 6 y 7** permiten ver que las villas de la Ciudad son cuantitativamente más grandes que los asentamientos, por los menos en lo que refiere a la cantidad de viviendas y hogares que las componen. Cuando se habla de “asentamientos precarios” en términos genéricos se puede observar que más del 92% de las viviendas y hogares corresponden a la categoría villa. Además cabe mencionar que, entre las cinco villas más pobladas en 2010 (la Villa 21-24 –Barracas–, la Villa 31 y 31bis –Retiro–, la Villa 1-11-14 –Bajo Flores–, la Villa 20 –Lugano– y la Villa 15 –Ciudad Oculta, incluye el asentamiento San Pablo y en

Tabla 2

Villa, asentamiento o NHT por propiedad original de la tierra ocupada

Villa, asentamiento o NHT	Propiedad original de la tierra
Villa Los piletones	GCBA
Villas 31 y 31 bis	Nación
Villa 21-24	Nación
Villa 20	GCBA
Villa 16	Privado
Villa 1-11-14	GCBA
Villa 13 bis	GCBA
Cildañez	GCBA
Fátima (Villa 3)	Privado / GCBA
Carrillo	Nación
Villa 17	Privado
Villa 15	Privado / Nación
Villa 19	Privado
Villa Rodrigo Bueno	GCBA
Villa Fraga	Nación
Playón de Chacarita	Nación
Villa 26	Privado / Nación
Villa 13	GCBA
Villa 6	GCBA
Villa Calacita	GCBA
Asentamiento La Paloma	s/d
Asentamiento Los Pinos	Privado
Asentamiento Scapino	Nación
Asentamiento Bermejo I y II	Nación
Asentamiento María Auxiliadora / Barrio Obrero	Nación
Asentamiento Saldías	Nación
Asentamiento El Triángulo	s/d
Asentamiento Puente Bosh	GCBA / Nación
Asentamiento Magaldi	Nación
Asentamiento El Pueblito	s/d
Asentamiento Portela	Privado
Asentamiento Hubac	s/d
Asentamiento San Pablo	Nación
Asentamiento Biarritz-Espinosa	Nación
Asentamiento La Carbonilla	Nación
Asentamiento Esperanza	s/d
NHT Zavaleta	Nación
NHT Del Trabajo	s/d

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Economía y Finanzas GCBA).

NHT del Trabajo–) concentran cerca del 75% de las viviendas y hogares en asentamientos precarios de la Ciudad.

Las variables que refieren a la materialidad de las viviendas (**Cuadro 5**) muestran algunas diferencias entre los distintos asentamientos precarios, pero especialmente se aprecia mucha distancia entre los valores del conjunto de villas, asentamientos y NHT con los del resto de la Ciudad de Buenos Aires. De esta forma, para el primer grupo, la precariedad medida por tipo de vivienda alcanza al 14,5%, medida por la calidad de los materiales constructivos (INMAT) a un tercio de las viviendas y por la baja calidad en la aislación y déficit en las conexiones internas de agua y saneamiento a casi un 40%. Estos valores descienden en el resto de la Ciudad a 3,5%, 1,3% y 2,2%, respectivamente.

A la vez, se puede remarcar que el peso de las viviendas precarias, según la variable Tipo de vivienda, es mayor en los asentamientos que en las villas (17,9% y 14,3%, respectivamente), mientras que la precariedad por INMAT más de 7 puntos porcentuales (pp) mayor en las villas. La deficiente aislación o conexión interior a los servicios también es mayor en las villas que en los asentamientos, cuando se los observa agrupados.

También los indicadores que refieren a características habitacionales de los hogares (**Cuadro 6**) presentan marcadas diferencias entre los resultados relevados para el conjunto de asentamientos precarios y los del resto de la Ciudad. Mientras que el hacinamiento crítico es superior a 12% en el total de villas, asentamientos y NHT, es marginal en el Resto de Buenos Aires (1,1%); los hogares con al menos una situación de NBI superan a un cuarto de los

casos en los asentamientos de tipo precario y es de 5% en el resto y el tamaño medio del hogar es de una persona más en las áreas precarias que en el resto de la CABA.

Por otra parte, al comparar entre los distintos tipos de asentamientos precarios, las villas muestran porcentajes un poco más altos de hogares con más de tres personas por cuarto, con al menos un NBI y también es un poco más alta la relación de personas por hogar que en los asentamientos.

Finalmente, el **Cuadro 7** muestra la ausencia de ciertos servicios en el segmento, relevados en la carátula del segmento del Censo 2010. Se puede ver, una vez más, que las áreas con villas, asentamientos o NHT presentan situaciones mucho más precarias que en el resto de la Ciudad. El gas de red pública prácticamente no existe en estas áreas y también hay déficit de bocas de tormenta y casi un 20% de los hogares no tiene un transporte público a menos de 300 metros.

Por otra parte, para algunos de los servicios se observan, también, diferencias entre el conjunto de villas y el de asentamientos. Por ejemplo, el acceso a cloacas es mucho más bajo en los asentamientos que en las villas. También muestran mayor ausencia en la energía eléctrica por red y en el agua de red (los otros dos servicios básicos) y en el alumbrado público. Por el contrario, presentan mayor presencia de gas de red. Se puede destacar que el Censo 2010 detecta para algunos asentamientos situaciones muy vulnerables en lo que respecta al acceso a servicios. Los Asentamientos Saldías y Parque no tienen redes cloacales, ni gas de red y casi no cuentan con bocas de tormenta. Una situación similar sufre el Asentamiento Rodrigo Bueno.

Cuadro 5

Porcentaje de viviendas por características materiales según villa, asentamiento o NHT. Ciudad de Buenos Aires. Año 2010

Villa, asentamiento o NHT	Total viviendas	Características materiales de las viviendas		
		Vivienda precaria ¹	INMAT III y IV ²	INCALCONS III ³
Total asentamientos precarios	36.003	14,5	33,0	38,5
Total villas	33.222	14,3	33,3	39,1
Villa Piletones	948	29,9	44,5	45,6
Villa Calacita	260	8,8	15,8	9,2
Villa 64	1.853	4,3	39,3	25,3
Villa 31 y 31 bis	6.956	18,1	33,8	54,1
Villa 3	1.506	5,8	35,0	21,2
Villa 26	230	2,6	41,7	19,1
Villa 21-24	7.455	9,8	38,0	37,1
Villa 204	4.297	14,8	30,8	39,8
Villa 19 y Asentamiento María Auxiliadora, Bermejo y Barrio Obrero	1.090	7,5	38,3	37,4
Villa 15, Asentamiento San Pablo y NHT del Trabajo ⁴	3.708	7,7	35,8	33,0
Villa 13 Bis ⁴	171	1,8	14,6	12,9
Villa 1-11-14	4.748	27,0	20,7	38,1
NHT Zavaleta	306	6,2	59,8	28,8
Total asentamientos	2.475	17,9	25,4	31,7
Asentamiento Scapino ⁴	428	8,9	10,7	20,6
Asentamiento Saldías y Asentamiento Parque ⁴	119	14,3	43,7	31,9
Asentamiento Rodrigo Bueno ⁴	561	18,0	33,5	43,7
Asentamiento Paredón Lacroze y Asentamiento Fraga ⁴	585	11,5	22,9	35,4
Asentamiento Lamadrid y Asentamiento El Triángulo ⁴	241	40,2	29,0	22,8
Asentamiento el Pueblito y Asentamiento Mar Dulce ⁴	260	7,7	8,8	9,6
Asentamiento Biarritz y Espinosa y Asentamiento La Carbonilla ⁴	281	36,7	41,6	44,8
Resto de la Ciudad	1.046.995	3,5	1,3	2,2

¹ Incluye Pieza/s en inquilinato, Pieza/s en hotel o pensión, Rancho, Casilla, Local no construido para habitación y Vivienda móvil² INMAT III: la vivienda presenta materiales poco resistentes y sólidos en techo y en pisos. Calidad IV: la vivienda presenta materiales de baja calidad en pisos y techos.³ INCALCONS III: la vivienda no cuenta con elementos adecuados de aislamiento o tienen techo de chapa o fibrocemento y no cuenta con cañerías dentro de la vivienda y de inodoro con descarga de agua.⁴ Incluye hogares en radios censales en los que la totalidad, la mitad o más de la mitad de las viviendas pertenecen a una villa, asentamiento o NHT.**Nota:** excluye los asentamientos Bartolomé Mitre, Agustín Magaldi, Pedro Luján (Bosh), Yerbal, Hubac, Los Pinos, Portela, Honduras, Charlone y Warnes y Newbery, y las villas 16 y 17, ubicados en radios en los que menos de la mitad de las viviendas pertenecen a una villa, asentamiento o NHT. Excluye los hogares censados en la calle.**Fuente:** Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos de INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, procesado con Redatam+SP.**Cuadro 6**

Porcentaje de hogares por características habitacionales del hogar según villa, asentamiento o NHT. Ciudad de Buenos Aires. Año 2010

Villa, asentamiento o NHT	Total hogares	Características habitacionales del hogar		
		Hacinamiento crítico (más de 3 personas por cuarto)	Con al menos un NBI	Tamaño medio del hogar
Total asentamientos precarios	50.157	12,1	27,2	3,4
Total villas	46.277	12,3	27,4	3,4
Villa Piletones	1.507	17,7	42,8	3,5
Villa Calacita	519	6,9	18,3	3,3
Villa 61	2.382	12,1	18,7	3,9
Villa 31 y 31 bis	8.904	13,2	32,5	3,0
Villa 3	2.625	10,9	20,7	3,8
Villa 26	269	5,2	11,9	3,3
Villa 21-24	9.127	9,3	20,8	3,4
Villa 201	6.307	14,4	29,4	3,6
Villa 19 y Asentamiento María Auxiliadora, Bermejo y Barrio Obrero	1.594	11,9	23,3	3,5
Villa 15, Asentamiento San Pablo y NHT del Trabajo ¹	4.820	10,5	19,9	3,5
Villa 13 Bis ¹	274	6,2	10,6	3,2
Villa 1-11-14	7.949	14,3	36,9	3,3
NHT Zavaleta	601	8,0	14,3	3,7
Total asentamientos	3.279	10,3	26,7	3,2
Asentamiento Scapino ¹	517	7,7	17,6	3,1
Asentamiento Saldías y Asentamiento Parque ¹	133	12,0	27,1	3,9
Asentamiento Rodrigo Bueno ¹	659	10,3	26,9	3,0
Asentamiento Paredón Lacroze y Asentamiento Fraga ¹	727	10,0	23,1	3,2
Asentamiento Lamadrid y Asentamiento El Triángulo ¹	459	13,5	40,1	3,3
Asentamiento el Pueblito y Asentamiento Mar Dulce ¹	463	7,1	15,1	3,2
Asentamiento Biarritz y Espinosa y Asentamiento La Carbonilla ¹	321	14,0	46,1	3,2
Resto de la Ciudad	1.099.977	1,1	5,0	2,4

¹ Incluye hogares en radios censales en los que la totalidad, la mitad o más de la mitad de las viviendas pertenecen a una villa, asentamiento o NHT.**Nota:** excluye los asentamientos Bartolomé Mitre, Agustín Magaldi, Pedro Luján (Bosh), Yerbal, Hubac, Los Pinos, Portela, Honduras, Charlone y Warnes y Newbery, y las villas 16 y 17, ubicados en radios en los que menos de la mitad de las viviendas pertenecen a una villa, asentamiento o NHT. Excluye los hogares censados en la calle.**Fuente:** Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos de INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, procesado con Redatam+SP.

Cuadro 7

Porcentaje de hogares en segmentos con ausencia de servicios según villa, asentamiento o NHT. Ciudad de Buenos Aires. Año 2010

Villa, asentamiento o NHT	Total hogares	Sin cloacas	Sin agua de red	Sin gas de red	Sin energía eléctrica por red	Sin transporte público a menos de 300 m.	Sin boca de tormenta o alcantarilla	Sin alumbrado público
Total asentamientos precarios	50.157	11,6	1,1	95,5	4,5	19,6	39,2	4,5
Total villas	46.277	9,8	1,0	97,1	4,4	20,8	39,2	4,4
Villa Piletones	1.507	27,3	0,7	100,0	2,5	50,2	34,5	2,5
Villa Calacita	519	-	-	61,1	33,5	8,1	6,9	33,5
Villa 6 ¹	2.382	3,4	1,0	96,1	1,3	7,0	9,0	1,3
Villa 31 y 31 bis	8.904	9,7	2,8	99,9	2,2	43,5	59,1	2,2
Villa 3	2.625	1,1	-	94,5	2,4	24,8	24,5	2,4
Villa 26	269	41,6	-	70,6	15,2	4,5	41,3	15,2
Villa 21-24	9.127	13,8	0,8	97,6	6,2	16,8	39,8	6,2
Villa 20 ¹	6.307	3,1	0,7	99,1	3,0	21,4	31,3	3,0
Villa 19 y Asentamiento María Auxiliadora, Bermejo y Barrio Obrero	1.594	12,9	-	100,0	4,0	5,8	44,5	4,0
Villa 15, Asentamiento San Pablo y NHT del Trabajo ¹	4.820	17,2	-	97,8	7,9	10,7	33,0	7,9
Villa 13 Bis ¹	274	29,2	-	89,1	-	-	22,3	-
Villa 1-11-14	7.949	5,7	0,8	94,8	3,6	8,1	42,8	3,6
NHT Zavaleta	601	-	-	100,0	-	-	33,6	-
Total asentamientos	3.279	39,9	2,4	71,7	6,9	6,0	39,8	6,9
Asentamiento Scapino ¹	517	34,0	-	61,9	-	9,7	23,4	-
Asentamiento Saldías y Asentamiento Parque ¹	133	100,0	-	100,0	-	29,3	90,2	-
Asentamiento Rodrigo Bueno ¹	659	96,1	7,7	97,7	6,7	10,3	93,3	6,7
Asentamiento Paredón Lacroze y Asentamiento Fraga ¹	727	26,5	-	72,4	9,6	1,8	44,3	9,6
Asentamiento Lamadrid y Asentamiento El Triángulo ¹	459	-	-	79,3	-	-	-	-
Asentamiento el Pueblito y Asentamiento Mar Dulce ¹	463	5,2	-	44,9	-	4,3	3,5	-
Asentamiento Biarritz y Espinosa y Asentamiento La Carbonilla ¹	321	46,1	8,7	48,9	35,2	2,2	34,3	35,2
Resto de la Ciudad	1.099.977	0,7	0,1	2,2	0,9	1,1	3,2	0,9

¹ Incluye hogares en radios censales en los que la totalidad, la mitad o más de la mitad de las viviendas pertenecen a una villa, asentamiento o NHT.

Nota: excluye los asentamientos Bartolomé Mitre, Agustín Magaldi, Pedro Luján (Bosh), Yerbal, Hubac, Los Pinos, Portela, Honduras, Charlone y Warnes y Newbery, y las villas 16 y 17, ubicados en radios en los que menos de la mitad de las viviendas pertenecen a una villa, asentamiento o NHT. Excluye los hogares censados en la calle.

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda - GCBA) sobre la base de datos de INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, procesado con SPSS.

A modo de síntesis

El fenómeno de los asentamientos informales en la Ciudad de Buenos Aires, con casi noventa años de historia, muestra un dinamismo tal que complejiza su conceptualización y operacionalización. De hecho, se observan ciertas contradicciones entre la manera en que se definen los conceptos de villas, asentamientos y NHT y la forma en que se los reconoce en el territorio. En la práctica, la delimitación de las villas suele decidirse observacionalmente cuando se llevan adelante operativos de actualización cartográfica o de listado de viviendas. Otras veces, las delimitaciones no se ajustan rápidamente a los cambios producidos, ya sea por surgimiento de nuevos asentamientos o por procesos de urbanización.

En su accionar en el territorio, los diversos organismos generan (de manera independiente o a partir de conceptualizaciones ya existentes) definiciones sobre los tres tipos de territorios que analizamos. En algunos casos, incluso, no poseen o declaran definición. La diferencia más significativa encontrada entre villa y asentamiento para la CABA se basa en la posibilidad (o imposibilidad) de urbanización de estos últimos. Hay otros aspectos que figuran en algunas definiciones y no en otras, vinculados con la alta densidad de población y con la buena localización respecto a los centros de producción y consumo.

En todos los casos, las delimitaciones territoriales que manejan los organismos (incluida la DGEyC) corresponden a criterios geográficos (polígono o manzana). En los últimos años, los procesos de urbanización que están teniendo lugar en algunas villas de la Ciudad (por ejemplo, áreas de las Villas 31 y 31 bis, de la Villa 20, de la Villa

21-24, la urbanización completa del Barrio Fraga y del Barrio Rodrigo Bueno, entre otras) ponen de relieve la necesidad de definir si estos nuevos espacios (en su mayoría se trata de edificaciones realizadas dentro o en las inmediaciones de las villas) deben ser considerados o no como asentamiento de tipo precario. A la vez, también es posible identificar procesos de regularización dominial en distintos barrios informales porteños.

El ejercicio realizado con datos del Censo 2010, en el que se analizan distintas variables que aparecen en las definiciones de villas, asentamientos o NHT, muestra que existe una amplia brecha entre la mayoría de estas áreas precarias y el Resto de la Ciudad respecto a las condiciones materiales de la vivienda, habitacionales del hogar y de acceso a servicios públicos. Por el contrario, no se advierten grandes diferencias al comparar la incidencia de las distintas carencias entre el conjunto de las villas y el de los asentamientos. Se identifica que, para la mayoría de las variables de materialidad de las viviendas y condiciones habitacionales del hogar, las villas presentan mayor déficit que los asentamientos, mientras que en la conexión a servicios se da la situación inversa, con mayor diferencia en el acceso a cloacas y a agua de red. Esto indica que los datos contradicen en buena medida a las definiciones vigentes que plantean que los asentamientos muestran niveles de precariedad más altos en todas las dimensiones.

Por último, cabe mencionar que, para el caso específico de los asentamientos, las definiciones no coinciden con las encontradas en el resto del país. En la Ciudad, estos refieren a situaciones muy precarias, no planificadas y que no están en condiciones de ser urbanizados.

Bibliografía

Aboy, R. (2005), *Viviendas para el pueblo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Blaustein, E. (2001), *Prohibido vivir aquí. Una historia de los planes de erradicación de villas de la última dictadura*, Buenos Aires, Comisión Municipal de la Vivienda.

Cravino, M.C. (2006), *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*, Los Polvorines, Universidad General de General Sarmiento (UNGS).

Cravino, M.C. y Varela O.D. (2009), *Los mil barrios (in)formales*, Los Polvorines, Universidad General de General Sarmiento (UNGS).

DGEyC (2013), *Actividades precensales en villas, asentamiento, Núcleos Habitacionales Transitorios y Barrios carenciados*, Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010, Mimeo.

Di Virgilio, M., Marcos, M. y Mera, G. (2015), *Las ciudades dentro de la ciudad: características sociodemográficas y habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires según sus tipos de hábitat*, en Población de Buenos Aires, Año 12. N° 22, Buenos Aires: Dirección General de Estadística y Censos (GCBA).

Gómez, A. (2011), *Asentamientos irregulares en América Latina: de la observación a su medición. Los censos de 2010 ¿una oportunidad para su conteo?*, Mimeo.

INDEC (2010), *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Manual del Censista*.

Lattes, A. y Bertonecello, R. (1997), *Dinámica Demográfica, migraciones limítrofes y actividad económica en Buenos Aires*, en Estudios Migratorios Latinoamericanos, N° 35, Buenos Aires, CEMLA.

Lattes, A. E. y Z. Recchini de Lattes (1992), *Auge y declinación de las migraciones en Buenos Aires*, en Después de Germani, Buenos Aires, Paidós, pp. 176-196.

Lattes, A. E., Andrada, G. E. y Caviezel, P. (2010), *Dinámica demográfica*, en Dinámica de una ciudad. Buenos Aires 1810-2010, Buenos Aires, Dirección General de Estadística y Censos (GCBA).

Mazzeo, V. (2013), *Una cuestión urbana: las villas en la Ciudad. Población de Buenos Aires*, en Población de Buenos Aires, Año 10. N° 18, Buenos Aires. Dirección General de Estadística y Censos (GCBA).

Oszlak, O. (2017), *Merecer la Ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Sáenz Peña. Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Pastrana, E. (1980), *Historia de una villa miseria de la Ciudad de Buenos Aires*, en Revista Interamericana de Planificación, Vol. XIV, N° 54, México D.F.

Pastrana, E., Bellardi, M. y Di Franchesco V. (2010), *Hábitats de la pobreza*, en Dinámica de una ciudad. Buenos Aires 1810-2010, Buenos Aires, Dirección General de Estadística y Censos (GCBA).

Pírez, P. (2005), *Descentralización demográfica y centralización económica en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, en Población de Buenos Aires, Año 2, N°2, septiembre, Buenos Aires, DGEyC, pp. 29-41.

Recchini de Lattes, Z. y A. E. Lattes (1974), *La Población de Argentina*. Buenos Aires, CICRED - INDEC, Serie Investigaciones Demográficas N°1.

Rodríguez, M. F. (2009), *Notas sobre los conceptos de los Nuevos Asentamientos Urbanos (NAUs) en la ciudad de Buenos Aires*, en Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales, N° 5,

Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.

Salvia, A. y Rivas, J.M. (2016), *Estudio diagnóstico sobre las condiciones de vida, consumos problemáticos y seguridad ciudadana de jóvenes en villas y asentamientos del conurbano bonaerense*, Buenos Aires, Pontificia Universidad Católica Argentina.

Secretaría de Hábitat e Inclusión (2012), *Definiciones "Villas, Asentamientos y NHT"*, Sindicatura General del Gobierno del GCBA.

Secretaría Legal y Técnica (2018), *Regularización dominial de barrios populares*, Mimeo.

Velázquez, G. y Morina, J. (1996), *Las migraciones interprovinciales y el proceso de diferenciación regional. El caso argentino (1960-1991)*, en Estudios Migratorios Latinoamericanos, N° 34, Buenos Aires.