

**Suárez, Ana Lourdes ; Lépore, Eduardo**

*Las villas de emergencia de la ciudad de Buenos Aires*

Capítulo perteneciente a la obra:

**Las villas de la ciudad de Buenos Aires : territorios frágiles de inclusión social**

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Suárez, A. L., Lépore, E. (2014). Las villas de emergencia de la ciudad de Buenos Aires [en línea]. En Suárez, A. L., Mitchell, A., Lépore, E. (eds.). *Las villas de la ciudad de Buenos Aires : territorios frágiles de inclusión social*. Buenos Aires : Educa. Disponible en:  
<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/investigacion/villas-emergencia-buenos-aires-suarez.pdf> [Fecha de consulta:....]

## Capítulo 1

### **LAS VILLAS DE EMERGENCIA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

EDUARDO LÉPORE<sup>1</sup> y ANA LOURDES SUÁREZ<sup>2</sup>

Las villas de emergencia hacen parte de la Ciudad de Buenos Aires (CABA) desde principios del siglo XX. Su presencia ha sido fluctuante; el número de los residentes en estos espacios fue variando a lo largo de las décadas dependiendo principalmente de las coyunturas económicas del país y de las intervenciones del Estado. Sin embargo, desde que comenzaron a poblarse las primeras, nunca dejaron de ser parte de la geografía urbana; ni aun durante los períodos en los que los gobiernos orquestaron su erradicación total de la Ciudad.

Desde una perspectiva urbana los asentamientos precarios evidencian la fragmentación, segmentación y segregación residencial del área metropolitana de Buenos Aires (AMBA)<sup>3</sup> –de la cual la CABA es parte–; aspectos todos vinculados a la marginalidad y desigualdad en la distribución de recursos y servicios urbanos. Desde una perspectiva sociodemográfica su presencia da cuenta de las

1. UCA. Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación. Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social. eduardo\_lepore@uca.edu.ar

2. UCA-Conicet. Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación, Centro de Investigaciones Sociológicas. Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social. analourdessuarez@gmail.com / alsuarez@uca.edu.ar

3. El área metropolitana de Buenos Aires (AMBA) es un conglomerado urbano compuesto por la Ciudad de Buenos Aires y los 24 partidos del conurbano bonaerense. En ella residen poco más de 13 millones de personas, un tercio de la población total del país.

condiciones de pobreza –o de extrema pobreza– en la que porciones importantes de la población del AMBA desarrollan su existencia.

En este capítulo ponemos foco en las villas de la CABA, especialmente en las del suroeste ya que es allí donde están mayormente concentradas, y es el espacio urbano donde el Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social realiza hasta el presente tanto el trabajo de investigación como el de extensión universitaria a través de la Coordinación de Compromiso Social de la UCA. Presentamos primero un acercamiento a las dinámicas urbanas que sustentan la presencia de villas en la Ciudad. Luego analizamos algunas cifras que dan una idea de la magnitud del fenómeno en la Ciudad y de su evolución en el tiempo; presentamos asimismo cifras que evidencian el déficit socio-urbano concentrado en estos espacios. Pasamos luego a mirarlas desde una perspectiva histórica. Después, las caracterizamos y analizamos tal como hoy se presentan. Finalmente, buscamos en este último apartado adentrarnos en algunas de las villas y las comparamos entre sí, de manera de poder aproximarnos a la diversidad dentro de este espacio de fuerte marginalidad urbana y social.

## **1. Dinámicas y conceptos para entender la marginalidad urbana en Buenos Aires**

Argentina ha tenido una fuerte y rápida urbanización durante el siglo XX, particularmente en la segunda mitad. El porcentaje de población urbana pasó de representar alrededor del 25% a principios de 1900, al 62,2% en 1947, y a más del 90% en 2010. Además de la rapidez con que se produjo la urbanización cabe destacar dos aspectos clave: 1) La alta concentración de la población en pocas ciudades de gran tamaño; particularmente en Buenos Aires –área metropolitana que es actualmente 10 veces más grande que el segundo aglomerado urbano del país –Córdoba–. Buenos Aires es de hecho una de las 14 megalópolis del mundo –con concentraciones mayores a 10 millones de habitantes–. 2) El constante crecimiento de las “periferias” de las grandes ciudades del país, donde tendió a localizarse la población que las ciudades no lograban incluir;<sup>4</sup> y

4. La población que se asienta en las periferias de las ciudades (por ejemplo en los límites de la CABA o en el conurbano) tiene condiciones de vida peores a la

donde se concentran los mayores “déficits urbanos”.<sup>5</sup> Éstos tienden a ser de carácter sectorial —en particular, vivienda, transporte e infraestructura—, ambiental y de seguridad ciudadana.

La insuficiencia de políticas urbanas estratégicas, la desregulación y el mal funcionamiento de los mercados, en particular el de tierras, y la debilidad del Estado como proveedor de servicios públicos integradores son los principales responsables de los “déficits urbanos”. Así la seriedad de los déficits en el AMBA se asocia fuertemente con el alto porcentaje de su población que vive marginada en la Ciudad, o que afronta serios obstáculos para integrarse en la urbe. Desde el punto de vista de las dinámicas urbanas, puede afirmarse que el AMBA, al igual que las otras grandes ciudades del país, vulnera con creces el “derecho a la ciudad” de sus habitantes, en tanto expresión legítima de todos los habitantes urbanos a sus derechos de reconocimiento, y a una estabilidad residencial en la ciudad. Desde esta perspectiva puede afirmarse que los sectores de la ciudad que no residen en hábitats y viviendas adecuadas, y no acceden a las oportunidades que ella brinda, se ven obstaculizados para satisfacer adecuadamente sus necesidades básicas y para desarrollar sus capacidades —entendidas éstas como las habilidades potenciales que la gente tiene de poder elegir libremente, tomar decisiones razonadas y actuar en consecuencia para alcanzar una vida digna—.<sup>6</sup> No consiguen, asimismo, tener una activa participación en la sociedad y por lo tanto no alcanzan sus derechos en forma plena.

La presencia de asentamientos precarios acompañó el proceso de urbanización del país en todas sus etapas y momentos. Su presencia, que evidencia los fuertes “déficits urbanos”, hace parte de la dinámica de urbanización. Su permanencia y crecimiento remiten a la persistencia de la marginalidad y de la informalidad; constituyen modalidades del hábitat popular, una solución habitacional socialmente producida. La marginalidad urbana se evidencia en amplios sectores con una integración muy deficitaria en la trama urbana. La

---

de las zonas centrales, reflejando así una de las dimensiones de la fragmentación social de las ciudades.

5. “La gama de ‘déficits urbanos’ remite a las condiciones de vida de la población, la infraestructura, el equipamiento, la conectividad, la institucionalidad, la participación ciudadana y la capacidad de gestión y de gobierno de las ciudades. Se trata de déficits acumulados que responden a diversos fenómenos” (CEPAL, 2012: 138).

6. Véase Sen (1985).

informalidad se presenta en diversas modalidades, principalmente en la fragilidad de los vínculos laborales y de tenencia de la vivienda. Son dos aspectos que van de la mano. Han convivido hasta la actualidad distintas visiones sobre sus factores determinantes en las ciudades del país. Destacamos los argumentos de CEPAL (2012: 193), ámbito Regional, desde el cual se piensa el tema hace ya varias décadas, ofreciendo diagnósticos y propuestas concretas para su superación. CEPAL destaca la combinación de factores demográficos (crecimiento acelerado por efecto de los inmigrantes que necesitaban alojamiento barato), económicos (informalidad laboral y escasos recursos públicos para enfrentar el aumento exponencial de la demanda de viviendas derivado del crecimiento demográfico mencionado) e institucionales (escasa capacidad nacional y local para aplicar normas y regulaciones en la periferia). La persistencia de la marginalidad e informalidad tornan necesarias miradas atentas sobre las múltiples dimensiones que hacen a la problemática. Cabe destacar que una de las consecuencias más negativas de la existencia de asentamientos precarios en las urbes es la de situar a los estratos sociales más carenciados en un contexto de socialización e interacción uniforme que propicia la naturalización y la profundización de las diferencias en la estructura social, situación que se agrava cuando la estructura urbano-productiva favorece el aislamiento de algunos territorios.<sup>7</sup> El concepto de segregación residencial ha demostrado tener una gran capacidad heurística para captar la problemática recién descrita. El mismo refiere a la localización diferenciada en el territorio de grupos sociales. Los asentamientos precarios son expresión de uno de los polos extremos de la fragmentación social del territorio.

¿A qué hacemos referencia cuando hablamos de asentamientos precarios? En términos operativos, de acuerdo con ONU-Hábitat, los barrios precarios aluden a hogares que viven en un área urbana, privados de una o varias de las siguientes condiciones: vivienda construida con materiales duraderos, con suficiente espacio, acceso a fuentes mejoradas de agua y a instalaciones de saneamiento, y sin

7. Para una profundización mayor de las consecuencias de la segregación residencial, véanse, entre otros: PNUD (2009), Groisman y Suárez (2009) y Suárez (2011).

riesgo de desalojo, o sea con una tenencia segura.<sup>8</sup> Los grados de consolidación de estos asentamientos, el tipo de carencias y de problemáticas que presentan son diversos, pero suelen estar privadas total o parcialmente de servicios básicos.

Para el AMBA es útil distinguir entre dos tipos de asentamientos precarios: las villas de emergencia y los asentamientos propiamente dichos. En ambos casos se trata de urbanizaciones creadas por los mismos sectores populares en su necesidad de producirse un hábitat (Cravino, 2008). Las villas de emergencia son barrios a los cuales se accede por medio de pasillos estrechos y tienden a crecer en altura ya que la disponibilidad de suelo es escasa o nula. En cambio, los asentamientos, que suelen ser más recientes que las villas, buscan mantener la trama urbana como continuidad del tejido de la ciudad formal; los terrenos se encuentran, en su mayoría, subdivididos en parcelas que conforman manzanas, respetando el trazado de las calles; y su densidad poblacional es menor a la que se observa en las villas (TECHO, 2013). Basándonos en esta distinción podemos decir que en el caso de la CABA prevalecen las villas sobre los asentamientos en términos de la cantidad de población que concentran, mientras que en el caso del Conurbano bonaerense la situación es la inversa.

## **2. Las villas en el contexto actual de la Ciudad de Buenos Aires**

La configuración territorial de la Ciudad de Buenos Aires presenta una superposición de divisiones espaciales que subsisten hasta la actualidad. Estas divisiones han constituido una trama de límites no siempre consensuados que contribuyeron a la segregación social que se produjo en el espacio urbano. De acuerdo a su división más reciente, la Ciudad se encuentra dividida en 15 comunas conformadas por el agrupamiento de 48 barrios, que a partir de la creación de las comunas adquirieron sus delimitaciones actuales (Mazzeo y Lago, 2009). Las villas y asentamientos precarios se insertan en esa trama urbana como espacios territoriales con rasgos específicos, que han contribuido a la formación de una identidad propia en la

8. ONU-Hábitat Por un Mejor Futuro Urbano (<http://www.onuhabitat.org/index.php>, 63).

Ciudad, superpuesta, y a veces, antagónica, a la que surge de la localización barrial de los habitantes.

De acuerdo a la información oficial se contabilizan en la Ciudad 15 villas, 2 núcleos habitacionales transitorios y 24 asentamientos (Mapa 1.1).<sup>9</sup> Según el Censo Nacional de Población de 2010 residen en las villas unas 163.587 personas, lo que representa el 5,7% de la población total de la Ciudad en ese año. Sin embargo, son varios los indicios acerca de la subestimación de esa población, que podría incluso duplicar la registrada por las estadísticas censales. Aun así, si asumimos el supuesto de que la tasa de crecimiento interanual medida entre los años 2001 y 2010 se mantuvo constante en los últimos años, la población residente en villas y asentamientos ascendería en la actualidad a 200 mil personas, es decir un 22% más de la registrada en 2010.

Si bien esta proyección pone de relieve cuán dinámica es la evolución de la población en villas y asentamientos, corresponde aclarar que se trata de un ejercicio metodológico propuesto con la finalidad de dimensionar la situación actual de una población que ha mostrado un crecimiento sostenido en los últimos treinta años. Sin embargo, debe señalarse que la plena ocupación del suelo urbano de la Ciudad, así como las limitaciones espaciales existentes en el proceso de densificación de estos territorios, constituyen restricciones materiales al ingreso de flujos migratorios que a partir de cierto nivel de población residente podrían atenuar el crecimiento poblacional proyectado.

Si prestamos atención al modo de inserción de estos territorios en la Ciudad desde una mirada que contemple su evolución en las últimas décadas, cuatro observaciones merecen ser realizadas. En primer lugar, un aspecto sustantivo a ser remarcado es el acelerado poblamiento de las villas y los asentamientos debido en parte al propio crecimiento vegetativo de su población impulsado por tasas

9. Si bien estos datos se corresponden a los publicados por la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (DGEyC, 2010), cabe señalar que se dispone también de otras fuentes de información no necesariamente congruentes. Según el relevamiento realizado por la organización TECHO (2013) se contabilizan en la Ciudad 49 villas, 5 asentamientos y 2 barrios populares informales. Asimismo, un estudio realizado en el año 2009 por la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires indicaba que se localizan en la Ciudad 16 villas, 26 asentamientos precarios, 19 conjuntos habitacionales y 2 núcleos habitacionales transitorios (SGCBA, 2009).

**Mapa 1.1: Villas y asentamientos por comuna.  
Ciudad de Buenos Aires, 2011**



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda ccaa)

**ASENTAMIENTOS**

- 1 Barrio Obrero
- 2 Barrio Saldías
- 3 Barnejo
- 4 Biarritz y Espinosa
- 5 Bosh
- 6 Charlene
- 7 Fraga
- 8 El Pueblito
- 9 El Triángulo

- 10 Ent. Paraguay
- 11 Hubac
- 12 La Carbonilla
- 13 Lamadrid
- 14 Los Pinos
- 15 Magaldi
- 16 Mar Dulce
- 17 María Auxiliadora
- 18 Pdon. Lacroze
- 19 Portela

**NHT**

- 25 Zavaleta
- 26 Del Trabajo

**VILLAS**

- 27 Villa Calacita
- 28 Villa Piletones
- 29 Villa 1 11 14
- 30 Villa 3
- 31 Villa 6
- 32 Villa 13 bis
- 33 Villa 15
- 34 Villa 16
- 35 Villa 17
- 36 Villa 19

**VILLAS URBANIZADAS**

- 37 Villa 20
- 38 Villa 21 24
- 39 Villa 26
- 40 Villa 31
- 41 Villa 31 bis
- 42 Sector Bonorino (ex Villa 1-11-14)
- 43 Sector Polideportivo (ex Villa 1-11-14)

de fecundidad elevadas, pero principalmente a los flujos migratorios internos e internacionales, especialmente provenientes en este último caso de los países limítrofes. En efecto, desde inicios de los años ochenta, más específicamente desde 1983, cuando la población en villas y asentamientos se encontraba en su mínimo histórico –12 mil personas como resultado de la erradicación compulsiva llevada a cabo por la última dictadura militar–, la población residente en estos territorios ha mostrado un sostenido incremento. Si tomamos como referencia los datos de los últimos tres censos nacionales de pobla-

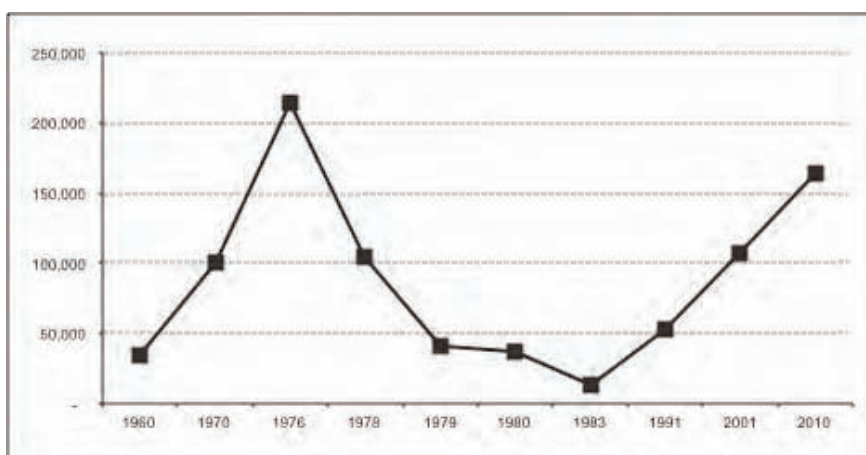


ción se advierte un crecimiento de 53% respecto de la población censada en el año 2001 y de 22,3% respecto de la censada en 1991.

Se desprende en consecuencia una tendencia incremental de la población que con independencia del ciclo económico del país se ha mantenido constante y notoriamente diferenciada de la dinámica demográfica imperante en la Ciudad, que por el contrario se caracteriza por su estancamiento poblacional. El resultado de estas dinámicas dispares se expresa en el incremento tendencial de la participación de la población en villas y asentamientos en el total de la población de la Ciudad de Buenos Aires: mientras que en el año 1991 solo el 2% de los residentes de la Ciudad habitaban en estos territorios, en el año 2010 ese porcentaje se había triplicado hasta alcanzar el 5,7%.

Si bien ello nos estaría hablando de un sector de la población de la Ciudad con intenso crecimiento a lo largo de las últimas tres décadas, una mirada de más largo alcance nos lleva a relativizar el carácter novedoso de estas tendencias. Como puede observarse en el Gráfico 1.1, ya en los años sesenta y setenta la población en villas y asentamientos de la Ciudad había experimentado un acelerado crecimiento –incluso más intenso que el evidenciado entre 1991 y 2010– llegando en el año 1976 a contabilizarse 213 mil personas habitando en dichos territorios, que en relación al total de la población de la Ciudad representaban en ese año un 7,3%.

**Gráfico 1.1: Población en villas y asentamientos.**  
**Ciudad de Buenos Aires. Años seleccionados entre 1960 y 2010**



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos sobre la base de datos de los Censos Nacionales de Población (CNP-INDEC) y de la Comisión Municipal de la Vivienda, GCBA.

Un segundo aspecto a mencionar es el que refiere al patrón de localización geográfica de las villas y asentamientos en la Ciudad. Si se analiza la distribución territorial de su población se advierte que su localización no es dispersa en el espacio urbano, sino que se halla predominantemente concentrada en los barrios del sur de la Ciudad. Así, de acuerdo a los resultados del último censo nacional de población realizado en el año 2010, el 82% de la población residente en villas y asentamientos habita en el sur de la Ciudad, siendo especialmente concentrada la localización en la Comuna 8 –barrios de Villa Lugano, Villa Soldati y Villa Riachuelo–, en donde vive más de la tercera parte de la población en villas y asentamientos censada. Este patrón de asentamiento territorial en los barrios del sur no es tampoco reciente, sino que en todo caso da continuidad a un rasgo histórico del proceso de surgimiento y consolidación de estos territorios, como veremos en la próxima sección. En efecto, en el período que va desde inicios de los años sesenta hasta mediados de los setenta –antes de la implementación de las políticas de erradicación–, el porcentaje de población en villas y asentamientos con residencia en el sur había trepado de 63% en 1962 a 78% en 1976.

Esta localización predominante de las villas y asentamientos en el sur de la CABA explica el hecho de que sean justamente las comunas del sur las que muestren una tendencia creciente de sus poblaciones entre los años 1991 y 2010. Nuevamente encontramos en este punto una dinámica contrapuesta a la que se observa en las comunas del norte, en donde por el contrario la información censal da cuenta de una reducción de su población en términos absolutos, que en términos relativos equivale a un 10%. De todas maneras, cabe indicar que si contabilizamos la contribución del crecimiento de la población en las villas y asentamientos situadas en las comunas del sur al total poblacional de esa zona geográfica, comprobamos que la totalidad de ese crecimiento se debe al incremento de la población en villas y asentamientos, dado que la población residente en el sur que no habita en villas y asentamientos se redujo en términos absolutos entre los años 1991 y 2010. Este hecho no debe, sin embargo, sugerir la producción de un desequilibrio en la distribución espacial de la población dado que aun en las condiciones descriptas la población residente en el norte de la Ciudad duplica la que habita en la Zona Sur.

El tercer aspecto que debe ser destacado es el relativo a la concentración territorial de la pobreza que supone la consolidación de

estos territorios de marginalidad urbana. No resulta ocioso señalar que la Ciudad de Buenos Aires es una de las jurisdicciones del país con menores niveles de pobreza; no obstante, su distribución adopta una forma cada vez menos dispersa en el territorio. Las villas y asentamientos se constituyen en este marco como verdaderos enclaves de pobreza en donde la marginalidad tiende a confinarse espacialmente, y con ello a generar condiciones propicias para el desarrollo de procesos de guetificación social (Wilson, 1987, 1996; Wacquant, 1997, 2007).

La evidencia empírica disponible es clara al respecto. Sea que la pobreza se mida en términos de ingresos insuficientes, o por medio de indicadores multidimensionales, se advierte un patrón de concentración territorial de los hogares en situaciones de pobreza que se hace particularmente notorio al considerar las villas y asentamientos. Si se considera las estimaciones basadas en el cálculo de la línea de pobreza en 2011, se advierte que el porcentaje de personas en situación de pobreza en tales territorios duplica el porcentaje de población pobre de la Zona Sur, lo que, a su vez, duplica los valores medidos para el conjunto de la CABA (Macció y Lépoire, 2012). Esta misma caracterización se replica cuando se mide la pobreza a partir de metodologías multidimensionales que incorporan las dimensiones del hábitat y la salud de la población. Un estudio reciente muestra al respecto que las diferencias relativas entre los espacios territoriales mencionados se mantienen. Se observa en tal sentido que en el año 2011 el 95% de las personas que residen en villas y asentamientos de la CABA presenta al menos una privación severa en las condiciones de hábitat, salud y subsistencia (Cristiani, 2014).

La desigual incidencia de la pobreza asociada a la localización en el espacio urbano sumada a la creciente participación de la población en villas y asentamientos en la población de la Ciudad explica el peso que tiene la residencia en barrios precarios entre la población en situación de pobreza. En efecto, de acuerdo a procesamiento propios de la Encuesta Anual de Hogares (EAH-GCBA) correspondiente al año 2011 puede establecerse que el 34% de la población con ingresos insuficientes con residencia en la CABA tiene su residencia en villas y asentamientos, lo que resulta particularmente relevante si se considera que la población de esos territorios compone solo el 6% de la población total de la Ciudad (Cuadro 1.1).

**Cuadro 1.1: Incidencia y distribución territorial de la población en situación de pobreza. Ciudad de Buenos Aires, 2011**

	Porcentaje de población pobre	Distribución de la población pobre	Distribución de la población total
Villas	40.7	34.2	5.7
Sur de la CABA1	10.5	17.3	11.0
Resto de la CABA1	4.7	48.5	83.4

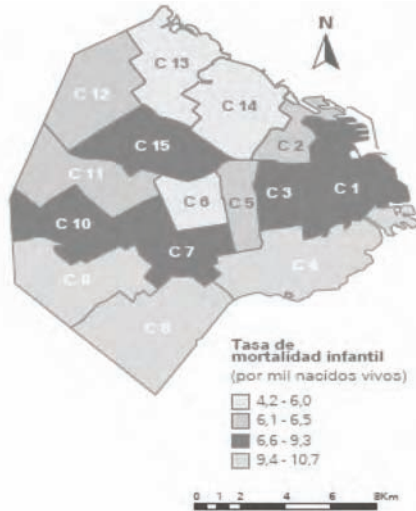
1. Se excluye a la población residente en villas y asentamientos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2011).

Un último punto a considerar es el que directamente atiende a la posición de las villas y asentamientos en la estructura socio-territorial de la Ciudad. Si bien la Ciudad de Buenos Aires ocupa en el país un lugar destacado por sus comparativamente altos niveles de desarrollo humano y social (PNUD, 2013), es ampliamente reconocido que no constituye un territorio socioeconómicamente uniforme. Aun sin considerar la cuestión de las villas y de los asentamientos precarios, la Ciudad presenta un importante grado de segmentación de las condiciones sociales de vida de su población, especialmente marcada entre los barrios de sus Zonas Norte y Sur (Macció y Lépole, 2012). Las brechas socio-espaciales resultantes tienen variadas manifestaciones, aunque tal vez sea la variación de la tasa de mortalidad infantil entre las distintas comunas uno de los indicadores más elocuentes de la fractura que caracteriza a la Ciudad y que coloca a los barrios del sur en una situación más desfavorable (Mapa 1.2).

El análisis de la posición que ocupan las villas y los asentamientos en la estructura socio-territorial de la Ciudad, entendida esa noción como una suerte de jerarquización socioeconómica de los barrios que la componen, permite establecer a grandes rasgos el modo y las condiciones en las cuales sus pobladores se integran a la estructura social global, puesto que no se trata de espacios que se encuentran “fuera” de la Ciudad, sino que, en todo caso, están anómalamente integrados. Existen diversas evidencias que hacen posible sostener que las villas y los asentamientos se ubican en la parte inferior de la jerarquía socioeconómica de los espacios de la Ciudad como verdaderos enclaves de marginalidad social. De todos modos, conviene insistir en el hecho de que el reconocimiento de la espa-

**Mapa 1.2: Tasa de mortalidad infantil por comuna de residencia de la madre. Ciudad de Buenos Aires. Trienio 2009/2010/2011**



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos, GCBA, 2012.

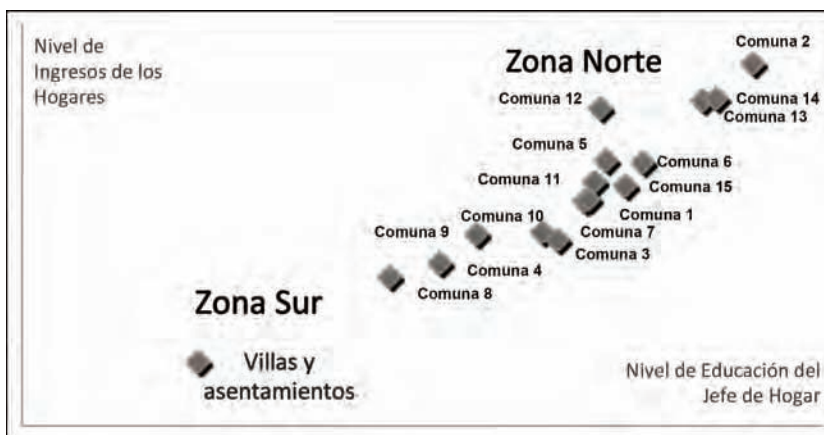
cialización de la marginalidad social en el caso de la CABA no debería conducirnos a una lectura dual del espacio urbano, desarrollada solo en términos de enclaves, sino más bien a una representación fragmentada según la cual el espacio urbano es pensado en términos de gradación o de segregación disociada (Prévôt Schapira, 2001).

En ese sentido, el gráfico siguiente ilustra de manera sencilla las desigualdades socio-territoriales de la Ciudad al mismo tiempo que revela la ubicación relativa de las villas y asentamientos en el contexto más amplio de sus subdivisiones espaciales. Tomando como criterio de estratificación socioeconómica de los hogares, el nivel de educación del jefe de hogar y el nivel de ingresos de los hogares, se distribuye a las 15 comunas, excluyendo a la población que reside en villas y asentamientos, de acuerdo al promedio que muestran en estos indicadores los hogares que residen en cada uno de estos espacios. Puede verse cómo las comunas que agrupan a los barrios de Recoleta, Belgrano y Palermo, en el norte de la Ciudad, se localizan en las áreas del gráfico que implican mayores niveles socioeconómicos. En cambio, las comunas situadas en el sur de la Ciudad tienden a localizarse en las áreas del gráfico que se corresponden con los menores niveles socioeconómicos. Entre ambos

subconjuntos, se localizan el resto de las comunas, en su mayoría situadas en la franja central de la Ciudad.

Si bien esta representación geográfica del espacio social no es en sí misma novedosa, lo que surge como un aspecto de interés es la posición en la que se ubican las villas y asentamientos al considerárselos como una unidad espacial específica. No solo resalta su localización en la parte inferior de la distribución resultante, sino la distancia que lo separa de las comunas que en términos relativos se ubican en los lugares menos favorecidos. De esa manera, la figura expresa la graduación socioeconómica que ordena los espacios urbanos desde la Zona Norte hacia el sur, al mismo tiempo que pone de relieve la distancia que separa a las villas de los demás barrios de la Ciudad y que las coloca en el lugar claramente más desventajado de la estructura social.

**Gráfico 1.2: Distribución de las comunas y de las villas y asentamientos según nivel de ingresos de los hogares y nivel de educación del jefe de hogar. Ciudad de Buenos Aires, 2011**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EAH (DGEyC, 2011).

### 3. Algo de historia en torno al crecimiento de las villas en la Ciudad

Hacia mediados del siglo pasado, una serie de factores contribuyeron a que en Buenos Aires surgieran las primeras villas de emergencia como una de las formas de solución habitacional. Entre

estos factores cabe mencionar la crisis del campo que produjo el éxodo de la población rural hacia la ciudad; la creación de nuevas industrias en el marco de la política de sustitución de importaciones, con el consecuente aumento de la mano de obra en el principal aglomerado industrial del país; la existencia de tierras baldías en la ciudad; y la crisis de la vivienda agravada por la congelación de los alquileres. Fueron factores que, combinados, dieron lugar a que se comenzara la ocupación de tierras disponibles.

Desde sus inicios los asentamientos tendieron a concentrarse en dos áreas de la Ciudad: Retiro y el sudoeste (Villa Soldati, Lugano y el Bajo Flores). La villa 31, la primera en poblarse, surgió en 1948 en los alrededores de la estación de trenes de Retiro.<sup>10</sup> En la segunda área, fueron surgiendo varias villas, en el denominado “Bañado” (o Bajo) de Flores y sus adyacencias, ubicadas en el extremo sudoeste de la Ciudad. A mediados del siglo pasado ésta era una zona muy marginal de la Ciudad; sus condiciones topográficas eran muy difíciles y se inundaba constantemente por los frecuentes desbordes del río Matanza y del arroyo Cildáñez que dieron origen a lagunas casi permanentes en las áreas deprimidas.

Resumiendo los argumentos de Lidia de la Torre (2008: 138-139), en el sudeste de la Ciudad un grupo de villas se concentran en la zona de Villa Soldati y el Bajo Flores. El primer asentamiento surgido a fines de la década de los cuarenta en este aglomerado fue la villa nro. 2, en los alrededores del barrio Lacarra (delimitado por las calles Lacarra, Cnel. Roca, el arroyo Cildáñez y las vías del ferrocarril Gral. Belgrano). El lugar se ensancha en poco tiempo, resultado de la utilización de un sector del Bañado de Flores como vaciadero de residuos. Se instalaron en el lugar familias que esperaban la llegada de los camiones recolectores. Así surgió la villa 3 (villa Fátima). En 1955 en el Bajo Flores, en un área próxima a la avenida Perito Moreno y el Cementerio de Flores, surgieron tres villas: la nro. 1 (Medio Caño), la villa nro. 11 (Bonorino), y la nro. 14 (9 de julio). Estas tres terminarán luego unificándose en un único conglomerado conocido actualmente como la villa 1-11-14. El permanente incremento de la población en este lugar hizo que dos años después se creara la villa nro. 13. Otras tres villas del conglomerado

10. Las primeras ocupaciones de terrenos libres de la ciudad tuvieron lugar desde 1920 a 1930 en la Zona Norte, en una zona conocida como Bajo Belgrano, y en la zona aledaña a la estación de Retiro (Pastrana, 2010).

tuvieron su origen en las casillas que se instalaron para los obreros que trabajaron en la construcción de la autopista Dellepiane: la Villa 5; la nro. 6 y la nro. 18.

Otro aglomerado de villas del sudoeste de la Ciudad se concentra en los actuales barrios de Lugano y Villa Riachuelo. En 1948, limitando con el Riachuelo y la Av. Gral. Paz, aparecieron las primeras casuchas de la Villa 20. Al poco tiempo surge la Villa nro. 19, que toma el nombre de INTA por su proximidad con la fábrica textil INTA-Arciel, y en sus proximidades la nro. 17 (Pirelli) que ocupaba dos manzanas cercanas a la fábrica de artículos de goma. A principios de la década de 1960, frente a los corrales del Matadero y frigorífico Municipal, aparecen los primeros ranchos de la Villa de Emergencia nro. 15, denominada Ciudad Oculta.

Hacia finales de la década de 1960, un 13% de la superficie de Buenos Aires correspondía a villas de emergencia. Más de tres cuartas partes de ese total estaban ocupadas por los conglomerados de Retiro y del sector sudoeste de la Ciudad, y este último, el más extenso, cubría la mitad de la superficie total (de la Torre, 2008:143). Las villas más pobladas a mediados de la década de los setenta eran la nro. 3 (Fátima), la 1-11-14; y la nro. 20 de Lugano. Y en el otro extremo de la Ciudad, la nro. 31 en Retiro. Muchas de las villas estaban asentadas sobre tierras de propiedad múltiple, nacional y municipal, nacional y particular, aunque siempre fueron las tierras fiscales las que tuvieron mayor peso relativo.

### ***3.1. El Estado frente a las villas. Entre la erradicación y la integración***

Durante los primeros años de las villas en la Ciudad prevalecía la idea de que éstas eran espacios ocupados transitoriamente por trabajadores a quienes el mercado de trabajo formal iría absorbiendo brindándoles la posibilidad de resolver su alojamiento en el mercado formal de vivienda. Recién a partir de 1955 las villas comenzaron a construirse política y conceptualmente como un problema social y urbano con especificidad propia. Se las comenzó a problematizar en torno a dos ejes: uno espacial y otro cultural. Comenzaron a orquestarse políticas para este sector que oscilaron entre dos polos opuestos: la erradicación (eliminación), y la integración a la trama urbana. Las políticas de erradicación tendieron



a prevalecer hasta comienzos de la década de los ochenta; y las de integración prevalecieron en las últimas tres décadas (Arqueros y Canestraro, 2010).

El primer programa de erradicación de villas es de 1967; se da en el marco de la Ley N° 17.605 durante el gobierno de Onganía. El Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (conocido como PEVE) tuvo como objetivo dar una solución habitacional en dos etapas. La primera preveía la construcción de unos 8.000 núcleos habitacionales transitorios (NHT) como paso intermedio para la población antes de ocupar, en una segunda etapa, las viviendas definitivas con la idea de producir una homogeneidad cultural (Pastrana, 2010: 327). Uno de los objetivos centrales del PEVE fue la recuperación del área del Parque Almirante Brown –antes Bañado de Flores–, previa finalización de las obras de saneamiento. El destino estipulado para esta área era la ampliación de las zonas de espacios verdes y centros deportivos y de esparcimiento. Con este plan se erradicaron 12 villas de manera total y una en forma parcial, lo que significó un desalojo de 37.472 personas (De la Torre, 2008: 160). Entre las villas erradicadas están las nro. 2, 5 y 18. La nro. 2 es la que contaba con una población más significativa (5.538 personas), las restantes eran todas pequeñas (Pastrana, 2010: 327). Los resultados, sin embargo, no fueron los esperados: las villas nro. 23 y 30 volvieron a radicarse; y la 31 acrecentó su población. A mediados de los setenta la población en villas alcanzaba su máximo pico con una población que superaba, como se mencionó en la sección anterior, las 200.000 personas.

La implementación del PEVE generó una fuerte resistencia. Muchos pobladores se negaron al desalojo. Comenzó así a consolidarse la organización villera inicialmente con la resistencia a dejar sus lugares, y pasó luego a demandar intervenciones estatales que atendieran los déficits urbanos de sus espacios de residencia. Así, organizaciones como la CGT de los Argentinos y el Movimiento de Sacerdotes por el Tercer Mundo fueron algunos de los actores externos que contribuyeron a la organización en las villas. Se creó el Movimiento Villero Peronista con un eje fuerte en la radicación definitiva de la población villera. Los tres años del gobierno peronista que comenzó en 1973 encontraron una organización en las villas fuertemente identificada con el proyecto “nacional y popular” que aquel reivindicaba y con enormes expectativas con respecto al cumplimiento de sus reivindicaciones históricas.

Con el gobierno militar de 1976 tiene lugar la mayor política de erradicación de villas de la Ciudad. El intendente de Buenos Aires, Osvaldo Cacciatore dicta la Ordenanza 33.652, por la que se delega en la Comisión Municipal de la Vivienda un nuevo plan de erradicación compulsiva y definitiva de villas del ámbito del distrito federal sin ofrecer a sus habitantes ninguna alternativa habitacional. El plan estaba organizado por etapas; planteaba como prioridad la erradicación de las villas ubicadas en la Zona Norte de la Ciudad, seguía por las del Bajo Flores, y dejaba para las etapas finales la erradicación de las ubicadas en la Zona Sur (Pastrana, 2010: 333). El plan comenzó a cumplirse. Se erradicaron definitivamente la villa nro. 40 –Mons. D. Andrea–, luego la 29 ubicada en el bajo Belgrano; la nro. 30 ubicada en Colegiales y la 28. En 1979 se encontraban en proceso de erradicación las villas 1-11-14, la 3 y la 3 bis, la 6, la 17, la 19, la 20, la 21, la 24 y la 31, las que redujeron mucho su población. Los habitantes de estas villas fueron literalmente expulsados en su mayor parte a distintos municipios del conurbano, otros fueron trasladados a sus lugares de origen, o a otros asentamientos de la Ciudad. En 1983 la población en villas se había reducido a 12.593 personas, que se distribuían en once villas y dos núcleos habitacionales transitorios. Con excepción de la Villa 31 de Retiro, todas las demás estaban ubicadas en la Zona Sur de la Ciudad (De la Torre, 2008).<sup>11</sup>

A partir de 1984 las intervenciones públicas vuelven a tener como eje la integración y radicación de villas, las que se implementan en un contexto de repoblamiento de estos espacios. Comienzan a implementarse el Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (OM 39.753/84) –que se mantiene con distintas denominaciones hasta la actualidad– y el Plan Piloto de Recuperación, Renovación e Integración Urbana de la Villa 6. En 1986 se pone en vigencia el Programa Arraigo, cuyo fin fue traspasar el dominio de los terrenos de jurisdicción nacional a la Ciudad y a algunas organizaciones villeras. El eje del programa estuvo puesto en favorecer la regulación dominial. Desde 2000 se enfatiza la realización de obras de infraestructura y la construcción de vivienda nueva con el objetivo de revertir las condiciones de hábitat y mejorar la accesibilidad entre las villas y el resto de la

11. Según Pastrana (2010: 333) de los 208.783 habitantes de villas en 1976, siete años después quedaban solo 8.709.

Ciudad. En los últimos años se produce un reordenamiento institucional vinculado con la política del hábitat popular. Se traspasaron parte de las históricas competencias del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) sobre las villas y los NHT a la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS) y a la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) creada en este período, lo que debilita al organismo que históricamente había canalizado la política de villas (Arqueros y Canestraro, 2010), y se ha reactivado la regularización dominial como eje de la radicación.

El paulatino repoblamiento de villas iniciado a mediados de los ochenta tuvo como centro la Zona Sur de la Ciudad y la Villa de Retiro, la única existente en la Zona Norte. Se repoblaron rápidamente tanto las villas más grandes –la 1-11-14 del Bajo Flores y la Villa 21-24 de Barracas donde habían permanecido grupos que se habían resistido a la expulsión violenta–, como las más pequeñas. Todas aumentaron su población al mismo tiempo que comenzaba una intensa edificación, que supuso, en muchos casos, el desarrollo de construcciones en altura.

Con el comienzo del nuevo milenio aparecen en el escenario de la Ciudad los denominados “nuevos asentamientos urbanos”, emplazados en ciertos espacios vacantes dispersos en la trama urbana –debajo de los puentes, a la vera de las vías del ferrocarril, entre otros–, caracterizados por la extrema precariedad de sus construcciones y carentes de mínimos servicios (Pastrana, 2010: 342). El Mapa 1.1 de la sección anterior, muestra su distribución en la Ciudad y su fuerte concentración también en la Zona Sur.

#### **4. Las villas del sur de la Ciudad**

Con excepción de las villas nro. 31 y la 31 bis de la zona de Retiro, en la Zona Sur se concentran actualmente la mayoría de las villas de la Ciudad. Suman 13, distribuidas de la siguiente forma: en el Bajo Flores: la 1-11-14 y la 13 bis; en Soldati: la Villa 3 (Fátima), Villa Calacita y Villa Piletones; en Lugano: las villas 15 (Ciudad Oculta), 16, 17, 19 (barrio INTA) y la 20; la Villa 6 (Cildáñez) se encuentra en el límite entre Lugano y Soldati, y en Barracas la Villa 21-24 y la Villa 26. Hemos visto en las secciones anteriores que estas villas se hallan en un lugar subordinado en la estructura socio-espacial de la CABA y que ello es el resul-

tado del proceso de conformación histórica que les dio origen y de la posición relativa que ocupan en comparación con los demás barrios de la Ciudad. Queremos ahora referirnos a los grados de diferenciación de las villas y asentamientos entre sí. Siendo que una dimensión principal de la segregación residencial es el acceso limitado de los residentes de los espacios marginados a los servicios urbanos, resulta de interés examinar cuál es la situación en la que se encuentran las villas del sur en relación con el acceso a tales servicios. Ello con la intención de detectar hasta qué punto son situaciones homogéneas o si por el contrario surgen diferencias en el grado de esos accesos.

Las eventuales diferencias significativas en torno a los aspectos considerados podría explicar variaciones en el denominado capital de localización (Abramo, 2003) del que se benefician los habitantes de cada barrio en función del tipo y la calidad de los accesos a servicios públicos a los que quedan habilitados por el hecho de residir en determinado territorio. Para examinar estos aspectos se priorizará en esta última sección el análisis de las condiciones de acceso en las siguientes cuatro dimensiones: a) servicios de infraestructura domiciliaria; b) accesibilidad y servicios de transporte; c) servicios sociales de salud y educación; y d) oportunidades de empleo y remuneración, dada la interrelación que presentan en la conformación de circuitos diferenciales de acceso a bienes y servicios en distintos espacios de la Ciudad (Katzman, 1999 y 2001). La información estadística analizada surge de procesamientos de los datos recogidos por la Encuesta de Condiciones de Vida Familiares (ECVF)<sup>12</sup> llevada a cabo por el Programa de Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social en los años 2011 y 2012 en las villas 21-24 de Barracas, 1-11-14 de Bajo Flores, 19 INTA, 6 Cildáñez, 3 Fátima y Piletones, así como en el barrio Ramón Carrillo que fue incorporado al relevamiento por su contigüidad con las últimas dos villas y la precariedad de sus condiciones sociales (Cuadro 1.2)<sup>13</sup>.

12. Véase en esta misma publicación el apéndice de Jimena Macció, *Fuentes de datos primarias del Programa Interdisciplinario sobre Desarrollo Humano e Inclusión Social*.

13. A diferencia de los demás barrios informales considerados en el estudio, el barrio Ramón Carrillo surge como una respuesta gubernamental para reubicar a los pobladores del ex albergue Warnes. La construcción de sus 700 casas fue financiada por el FONAVI y estuvo a cargo de la Comisión Municipal de la Vivienda que se concluyó en diciembre de 1990 con la llegada de los primeros pobladores.

#### ***4.1. Servicios de infraestructura domiciliaria***

Dentro de los servicios residenciales se considera a continuación el acceso comparado que tienen los pobladores de las 7 villas relevadas a los servicios de agua de red, desagüe cloacal, gas de red y conexión eléctrica.

El acceso al gas de red o gas natural da cuenta de la existencia del tendido de tuberías necesario para conectar el servicio individual de gas de las viviendas. La disponibilidad de gas de red repercute directamente en la calidad de vida de los hogares al proporcionar seguridad física, así como continuidad y regularidad para diversas necesidades domésticas. La conexión a la red domiciliaria de gas es casi nula en las villas en estudio, con la única excepción del barrio Ramón Carrillo, aunque en este caso tampoco cubre a más de un cuarto de los hogares. Por consiguiente, la situación de las villas no es distinta a la que exhiben las áreas residenciales de sectores bajos y muy bajos en los principales aglomerados del país (Adaszko y Salvia, 2010).

En contraste con las áreas urbanas periféricas del Gran Buenos Aires, en las villas relevadas la conexión a red cloacal se encuentra bastante más extendida. En el barrio de Ramón Carrillo y las villas 6 Cildáñez y 3 Fátima el porcentaje de los hogares que disponen de desagüe a la red pública cloacal es superior al 90%, dando cuenta la generalización del servicio en esos territorios. En cambio, es en las villas 21-24 de Barracas y 1-11-14 de Bajo Flores en donde se observan mayores problemas de acceso, puesto que en esos territorios una cuarta parte de los hogares habitan en viviendas que no disponen del servicio. El acceso a la red cloacal tiene importantes consecuencias no solo en la calidad de vida de las familias al contribuir a evitar serios riesgos sanitarios, sino también en las condiciones ambientales de los propios barrios, puesto que evita que las aguas servidas contaminen los suelos, los cursos de agua y las napas subterráneas.

---

Si bien al comenzar la construcción del barrio se estableció un mecanismo de pago que permitiría a sus habitantes acceder a la propiedad de las viviendas, la escrituración nunca se concretó dando un estatus precario a la residencia de sus habitantes. Asimismo, cabe señalar que el barrio ha sido declarado en situación de emergencia ambiental y de infraestructura por la Ley N° 1.333 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Cuadro 1.2: Indicadores habitacionales y de acceso a servicios domiciliarios, de transporte, salud, educación y empleo. Villas 1-11-14 del Bajo Flores, 21-24 de Barracas, 19 INTA, 6 Cildañez, 3 Fátima, Piletones y Ramón Carrillo. Ciudad de Buenos Aires, 2011-2012 (en %)**

	Total	1-11-14 Bajo Flores	21-24 Barracas	19 INTA	6 Cildañez	3 Fátima	Piletones	Bo. R. Carrillo
<b>Vivienda</b>								
Hacinamiento	38.9	47.8	39.8	30.2	33.0	22.7	35.3	40.6
Tenencia irregular de la vivienda	74.9	76.6	86.0	94.6	63.4	66.9	62.1	61.4
Inseguridad de la vivienda	29.8	44.1	18.3	36.7	22.5	16.7	41.8	37.4
Propietarios Informales	63.2	46.2	73.5	61.8	67.9	79.1	58.2	57.4
<b>Servicios domiciliarios</b>								
Hogares en vivienda con agua de red	96.3	98.3	92.8	100.0	98.2	100.0	86.7	100.0
Hogares en vivienda con desagüe cloacal	82.8	76.5	73.6	85.6	94.1	93.0	89.4	95.1
Hogares en vivienda con gas de red	11.6	18.8	6.0	1.6	13.6	5.5	0.0	21.8
Hogares en vivienda con conexión eléctrica	42.6	55.0	22.0	98.9	26.0	29.3	7.8	84.6
Hogares en vivienda cercana a basurales	52.5	70.5	26.5	23.7	43.5	62.1	80.4	71.6
<b>Accesibilidad y uso de servicios de transporte</b>								
Hogares en vivienda con salida a pasillo	42.8	56.6	47.5	51.3	48.4	29.6	48.4	11.6
Hogares en vivienda en zona inundable	47.2	35.6	49.2	34.4	43.0	55.9	75.4	50.1
Hogares con uso del colectivo como medio frecuente	87.4	93.8	88.8	95.1	94.5	74.4	85.0	77.7
Hogares con uso del tren como medio frecuente	2.6	1.7	4.7	9.8	0.0	0.0	0.0	2.0
Hogares con uso del subte o premetro como medio frecuente	13.8	1.7	0.9	0.0	1.8	42.8	17.1	49.9
Índice de uso de medios de transporte públicos	3.1	3.2	2.7	3.2	3.2	2.8	3.2	3.8
<b>Servicios de salud y educación</b>								
Población con cobertura médica	22.7	18.6	24.7	11.9	28.1	25.9	15.0	25.4
Población que se atiende en un centro de salud barrial	53.1	64.2	61.9	54.4	45.7	46.4	28.6	35.7
Tasa de escolarización del nivel primario	95.0	97.8	93.6	92.1	98.0	97.7	91.1	94.3
Tasa de escolarización del nivel secundario	88.2	90.8	89.5	75.3	80.3	91.1	76.1	91.5
Hogares con menores de 25 años que asisten a la escuela en el barrio	34.4	14.9	27.6	15.8	37.4	41.4	0.0	13.3
Hogares con menores de 25 años que no obtuvieron vacante escolar	7.5	10.3	13.2	5.9	0.0	6.7	3.1	1.0
<b>Oportunidades de empleo y remuneración</b>								
Tasa de actividad de los mayores de 10 años	56.3	60.4	51.1	69.7	56.8	49.9	69.1	57.2
Tasa de desempleo de los mayores de 10 años	11.0	16.5	10.6	11.2	6.6	4.4	4.4	12.4
Principal sostén del hogar con ocupación informal	77.7	76.5	74.0	89.0	72.0	71.9	100.0	81.5
Principal sostén del hogar con ocupación en el barrio	43.0	44.3	49.1	32.5	38.0	52.0	60.8	20.6

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida Familiares, 2011-2012. UCA. Programa Desarrollo Humano e Inclusión Social.

Es muy distinta la situación de acceso al agua corriente que de acuerdo a los datos recogidos se encuentra generalizado en las 7 villas con porcentaje de hogares cubiertos superior al 95%. Solo en el caso de Piletones se advierte una situación más desventajosa puesto que algo más de la décima parte de los hogares no cuenta con acceso a agua corriente en sus viviendas. En comparación con otras aéreas urbanas periféricas de estratos socioeconómicos bajos, el acceso al agua potable constituye un recurso esencial que brindan las villas de la Ciudad y que tiene múltiples impactos en la satisfacción de necesidades cotidianas de los hogares como la higiene, el consumo personal de agua potable, la limpieza de los alimentos y de la vivienda (De la Torre y Salvia, 2013).

Un panorama distinto surge al considerar la disponibilidad de electricidad en los hogares. Cuando se analiza la cobertura de las conexiones formales se advierte que son los barrios precarios Ramón Carrillo e INTA los que muestran un mayor grado de acceso a este servicio. Por el contrario, Piletones y, en orden decreciente, las villas 21-24 de Barracas, 3 Fátima y 6 Cildáñez son las que exhiben mayores problemas de cobertura del tendido eléctrico, con menos de un tercio de sus hogares con disponibilidad de conexión eléctrica formal.

De esta manera, si se examina en conjunto el acceso a los servicios de infraestructura domiciliarios se comprueba que es el barrio Ramón Carrillo el que se encuentra en una mejor situación relativa, seguido, en menor medida, por la villa 19 INTA. La situación opuesta es la que presentan las villas de Piletones y 21-24 de Barracas, puesto que son las dos villas en las cuales las deficiencias en el acceso a los servicios domiciliarios alcanzan magnitudes más importantes.

#### ***4.2. Accesibilidad y uso de servicios de transporte***

Las deficiencias en la conectividad y la accesibilidad de los territorios son dos aspectos principales de las condiciones de segregación residencial en las ciudades, dadas sus consecuencias en la limitación de las capacidades de movilidad de las personas. La accesibilidad refiere a la disponibilidad y a la calidad de los accesos al sistema de movilidad urbano que hace posible que las personas de determinado territorio puedan llegar en condiciones adecuadas

a los lugares de residencia, trabajo, educación, atención de la salud y recreación, entre otros. En el caso de las villas la accesibilidad se encuentra también determinada por las posibilidades de entrada y de salida que brinda el territorio, así como de circular dentro de ellas. Por su parte, la conectividad refiere a la capacidad de enlace que tiene un territorio para conectarse con otros barrios, con los lugares céntricos de la Ciudad y con el área metropolitana en general. La conectividad está así definida por la disponibilidad y calidad de las infraestructuras, las redes de movilidad y los servicios de transporte.

Entendidas la accesibilidad y la conectividad de esta manera, cabe indicar que a diferencia de los asentamientos precarios localizados en las periferias del área metropolitana de Buenos Aires, las villas de la Ciudad no presentan problemas de conectividad dada la oferta de transporte público y de vías rápidas de acceso existente en la Ciudad. Dicha oferta se encuentra principalmente determinada por el autotransporte por colectivo, lo que en parte es consecuencia de la importante densidad que este medio posee en la CABA. El tren constituye una segunda oferta de transporte público de particular relevancia en la villa de Retiro, en tanto que el premetro lo es para muchas de las villas localizadas en el sur. En cambio, el subterráneo muestra en general un rol marginal en la conectividad de estos territorios.

Considerada esta oferta de servicios de transporte en conjunto, cabe indicar que el grado de conectividad de las villas no es uniforme, y que se aprecian diferencias significativas entre ellas. Según un reciente trabajo sobre la disponibilidad de tales servicios en los barrios informales de la Ciudad, es la villa de Retiro la que presenta un mayor nivel de conectividad, en tanto que son las de Rodrigo Bueno y Piletones las que muestran mayores deficiencias (Salerno, 2012).

Si bien la conectividad es una dimensión central a la hora de considerar la movilidad de las personas, cabe señalar que puede estar afectada por la accesibilidad, siendo ésta una segunda dimensión a considerar. Distintas barreras urbanas pueden hacer que la cercanía física a los servicios de transporte se halle condicionada por problemas de accesibilidad. Éste es el caso de las villas cercanas a las autopistas de la Zona Sur en donde la trama urbana es muy fragmentaria y el acceso a estas vías resulta dificultoso. Además de estas barreras, en el caso particular de las villas cabe consignar otras



fuentes de problemas de accesibilidad relativas a la propia configuración edilicia de los barrios y a la aptitud de los suelos en los cuales se hallan emplazados. De acuerdo a los datos recogidos, la mitad de los hogares encuestados habita en viviendas que no cuentan con salida exterior a una calle pavimentada o de tierra. Es en el caso de la villa 1-11-14 de Bajo Flores donde se registra la mayor proporción de hogares en los cuales la salida de la vivienda es a un pasillo interno, lo cual evidencia las marcadas deficiencias de accesibilidad que caracterizan a ese barrio. Una situación opuesta se advierte en el barrio Ramón Carrillo en donde solo una décima parte de los hogares habita en viviendas con salida a pasillos. Un indicador complementario de los problemas de accesibilidad es el que tiene en cuenta la ubicación de la vivienda en zonas inundables. Los resultados muestran que la mitad de los hogares encuestados en las villas estudiadas habitan en viviendas localizadas en áreas inundables. En la villa Piletones esa proporción alcanza a tres cuartas partes de los hogares, y por esta razón manifiesta severas carencias de accesibilidad.

Una tercera dimensión a considerar en este análisis es la referente al uso efectivo de los servicios de transporte público, en tanto indicador de las necesidades de movilidad de los habitantes. Dicho uso se expresa en los destinos de los viajes demandados por los habitantes de cada uno de los barrios, lo que a su vez se relaciona con la ubicación geográfica de las inserciones ocupacionales, así como con las necesidades de movilidad relativas a la satisfacción de las necesidades de educación, salud y recreación, entre otras. Si bien el uso está condicionado por los niveles de conectividad y accesibilidad de los territorios, en barrios segregados, como lo son las villas estudiadas, el aislamiento de la población también es un factor condicionante de ese uso, en este caso explicado por la ausencia de necesidades de traslado fuera del propio contexto inmediato de residencia. Es por ello que, suponiendo que las necesidades de movilidad son homogéneas, así como las distancias respecto de los destinos de trabajo, de educación, de atención médica y de recreación, la proporción de hogares que manifiestan usar el colectivo, el tren, el subte o el premetro como medio de transporte frecuente son indicadores que permiten caracterizar el tipo de uso de dichos medios, así como evidenciar la existencia de variaciones entre los distintos barrios. Por el contrario, el porcentaje de hogares en los cuales no se los utiliza de manera frecuente daría cuenta de la medida en que

los integrantes de ciertos hogares no requieren trasladarse hacia fuera del barrio de residencia.

Los datos obtenidos muestran que la amplia mayoría de los hogares usan el autotransporte de colectivos como medio frecuente, llegando a porcentajes superiores al 90% en las villas 1-11-14 de Bajo Flores y 6 Cildáñez. Por su parte, el premetro es el segundo medio de transporte público más frecuente en las villas del sur de la Ciudad, especialmente importante en la villa 3 Fátima y el barrio Ramón Carrillo, en donde más del 40% de los hogares declara usarlo como medio más frecuente. Aunque en menor medida, también es importante el uso del premetro por parte de los residentes de la villa Piletones. La utilización del tren como medio de transporte frecuente es prácticamente nula en las villas estudiadas, con la excepción de la 21-24 de Barracas en donde casi una décima parte de los hogares es usuario del servicio. En la villa 19 INTA se constata que un 5% de los hogares declara usar el ferrocarril como medio de transporte frecuente.

#### *4.3. Servicios de salud y educación*

El acceso a los servicios de salud pública es especialmente importante para la población que reside en villas y asentamientos, dado que en su amplia mayoría se trata de sectores sociales que no disponen de obra social u otro seguro de salud. Contrasta esta situación con la predominante en el promedio de la CABA, puesto que solo el 18% de la población cuenta exclusivamente con el sistema público de salud para resolver sus necesidades de atención médica. Es por ello que el acceso a los establecimientos de salud pública es especialmente relevante para la población de villas y asentamientos. Si bien la Ciudad cuenta con una amplia y compleja red de hospitales públicos, la presencia en las villas o en sus inmediaciones de centros de atención primaria es un recurso que contribuye a satisfacer las necesidades de atención médica. En particular, es en las villas 21-24 de Barracas y 1-11-14 de Bajo Flores donde se comprueba un mayor porcentaje de personas que se atiende en los centros de salud barriales. Contrariamente, es en Piletones en donde el porcentaje de personas que se atiende en un centro de salud barrial es comparativamente menor. Asimismo, y dada la escasa frecuencia relativa de consultas médicas en establecimientos o consultorios de

obra social o privados, la porción remanente de la población acude al hospital público cuando requiere atención de la salud. Esta proporción es menor en las villas 21-24 de Barracas y 1-11-14 de Bajo Flores debido precisamente a la mayor concurrencia a centros o salas de salud barriales.

En cuanto al acceso a los servicios de educación, las altas tasas de escolarización primarias dan cuenta de la amplia cobertura que estos servicios efectúan entre los niños que habitan en las villas y asentamientos estudiados. En promedio la tasa de escolarización de las villas relevadas es de 95%, siendo Piletones la que registra una menor tasa de escolarización en ese nivel de educación, aunque superior al 90%. Por su parte, la escolarización de los adolescentes residentes en estos territorios también muestra niveles comparativamente importantes, incluso en relación con las comunas más aventajadas de la CABA. En efecto, se comprueba una tasa de escolarización en el nivel secundario de 88% que en los casos de Piletones e INTA se reduce en torno al 75%. Son precisamente estas dos villas en las cuales la proporción de adolescentes que asisten a establecimientos de enseñanza públicos es menor al resto, lo que podría estar sugiriendo una acotada oferta de servicios educativos.

Como en el caso de la salud, algunas villas disponen de establecimientos educativos situados en su interior o en sus zonas circundantes, cuyo emplazamiento busca precisamente canalizar las demandas de educación de la población residente. Es en las villas 3 Fátima y 6 Cildáñez donde se observan los mayores porcentajes de alumnos que concurren a establecimientos situados en el propio barrio (41 y 37%, respectivamente). Cabe destacar que en Piletones la total ausencia de establecimientos educativos de nivel primario y secundario obliga a que sus habitantes tengan que concurrir a los establecimientos lindantes.

Más allá de este perfil del acceso a los servicios educativos, los datos recogidos indican que es en las villas 21-24 de Barracas y 1-11-14 de Bajo Flores donde se observa la mayor proporción de hogares que manifiestan problemas de accesibilidad: algo más de la décima parte de los hogares con niños y adolescentes en edad escolar expresó que al menos un menor del hogar no consiguió vacante en un establecimiento educativo, y esta limitación condiciona su escolarización. En sentido opuesto, Carrillo y Cildáñez son los barrios marginales en los cuales se advierten los menores porcentajes de hogares con problemas de acceso al servicio educativo por falta de vacantes.

#### ***4.4. Oportunidades de empleo y remuneración***

La situación ocupacional en las villas estudiadas se caracteriza por la notoria precariedad de las inserciones laborales de la población activa. Es en la villa 21-24 de Barracas en donde se constata un mayor porcentaje de población desempleada y es en la de Piletones en donde la informalidad laboral es más elevada. No obstante, a los efectos de analizar el impacto de la segregación residencial cabe indicar que el confinamiento de la inserción ocupacional en el propio barrio se produce también en mayor medida en Piletones, en donde casi el 60% de los activos trabaja informalmente dentro de su barrio de residencia. Por su parte, en las villas 3 Fátima, 21-24 de Barracas y 1-11-14 de Bajo Flores ese porcentaje ronda el 45% de la población económicamente activa. Contrariamente, es Ramón Carrillo el barrio informal donde este rasgo se hace menos marcado: solo una décima parte de los activos trabaja en el propio barrio en ocupaciones informales.

De este análisis comparado entre la situación de las villas abordadas por el estudio se desprenden tres conclusiones. En primer lugar, la comparación de los indicadores seleccionados parece sugerir que existe cierta correspondencia entre el acceso a los servicios de infraestructura domiciliarios y a los servicios sociales de salud y educación, así como entre éstos y el acceso a oportunidades de empleo y remuneración más allá del contexto inmediato de residencia. En segundo lugar, se aprecia que en principio son las villas 19 INTA y 6 Cildáñez y el barrio Ramón Carrillo los que muestran una mejor situación relativa en términos de integración urbana, lo que estaría evidenciando los beneficios de la presencia y de la acción estatal, sea en el origen, como en el caso de Ramón Carrillo, o sea en los esfuerzos más recientes de urbanización de los barrios, como en los casos de las villas 19 INTA y 6 Cildáñez. Tercero, y como consecuencia de lo anterior, son las villas de Piletones, 3 Fátima y 21-24 de Barracas las que parecen evidenciar las situaciones más desventajosas en cuanto al acceso a los servicios urbanos. En estos casos podría operar la más reciente conformación de estos barrios, como ocurre con las dos primeras villas mencionadas, o el efecto tamaño poblacional, como en el caso de la Villa 21-24 de Barracas.

## 5. Reflexiones finales

Del análisis efectuado en este capítulo concluimos en primer lugar que la población residente en villas presenta un acelerado ritmo de crecimiento demográfico que, con independencia al ciclo económico del país, se ha mantenido constante en las últimas tres décadas. Incluso si se extiende esta mirada a lo ocurrido previamente a la erradicación instrumentada por la última dictadura militar se advierte que ya en los años sesenta y setenta la población en villas y asentamientos de la Ciudad evidenciaba tasas de crecimiento altas, mayores a las actuales. Se trata, por tanto, de una tendencia secular poco sensible a los estilos de desarrollo económico predominantes.

En segundo lugar, también siguiendo un patrón de asentamiento territorial histórico, la población en villas continúa concentrándose en la zona sur de la Ciudad, en donde actualmente representa un tercio de la población residente en los barrios de Lugano y Soldati; y es asimismo el principal factor del crecimiento poblacional en los últimos diez años. Las villas son así una clara expresión de cómo los procesos de segregación residencial operan en la principal metrópolis del país contribuyendo a la fragmentación espacial de su territorio. Se han ido consolidando en este marco, no solo como barrios homogéneos en cuanto a la extracción social de sus pobladores, sino como auténticos enclaves de pobreza en donde la marginalidad tiende a confinarse espacialmente, y con ello a generar condiciones propicias para el desarrollo de procesos de aislamiento y guetificación. Desde la perspectiva de la estructura socio-territorial de la Ciudad, las villas ocupan la posición más desfavorable, ubicándose en la parte inferior de la jerarquía de los espacios intra-urbanos, sin importantes diferencias entre sí en cuanto a sus condiciones sociales.

La presencia de villas de emergencia en la Ciudad de Buenos Aires, en síntesis, evidencia la persistencia de la pobreza en la Ciudad y la fragmentación y segregación del espacio urbano. Las diversas políticas implementadas a lo largo del tiempo, tanto las que se orientaron a su erradicación como las que buscaron integrarlas a la trama urbana, no han logrado dar respuestas duraderas a una problemática crecientemente compleja.

Proponemos como reflexiones finales algunas ideas desde una mirada centrada en las dimensiones de la segregación residencial. Dos son los aspectos clave de estos procesos. Ambos se vinculan

con la perpetuación y reproducción de la desigualdad social y de la pobreza. Nos referimos a: 1) la influencia que ejerce el entorno comunitario tanto en los mecanismos de socialización como sobre la manera en que los residentes perciben las oportunidades que les ofrece el contexto; y 2) las posibilidades o limitaciones que brindan las estructuras de servicios y productivas de los territorios.

En relación con la segunda dimensión cabe decir que, paradójicamente, las oportunidades que brindan dichos territorios, al localizarse en la principal metrópolis del país, los tornan en espacios urbanos relativamente bien posicionados en este aspecto, especialmente si se los compara con las villas y asentamientos más periféricos del área metropolitana de Buenos Aires. Las villas de la CABA están, siempre en términos relativos, ubicadas en la jurisdicción que ofrece más y mejores oportunidades de empleos e ingresos, son territorios sin problemas severos de conectividad, disponen de centros educativos y de atención de la salud en sus inmediaciones, así como de servicios de infraestructura domiciliaria que, aunque con menor cobertura y calidad que en el resto de la CABA, son superiores a la media de las regiones más postergadas del país. En síntesis, se trata de espacios urbanos relativamente bien integrados a la trama urbana cuando se los mira desde lo que los territorios donde están ubicados ofrecen. La segunda dimensión, en cambio, abre mayores desafíos y requiere de intervenciones inteligentes para su superación. La concentración espacial de la pobreza redundando en la homogeneización de la composición social de los barrios y en su creciente guetificación; circunstancias que fragilizan la inclusión social de sus habitantes en la ciudad, a la vez que acrecientan su estigmatización y consolidan el funcionamiento de circuitos diferenciales de satisfacción de necesidades.

Estas dos dimensiones de la segregación residencial requieren políticas públicas que las atiendan en sí mismas, pero persiguiendo como objetivo final que tanto los territorios como la población que los habitan estén integrados a la trama urbana y buscando, por lo tanto romper los circuitos segmentados de satisfacción de necesidades habitacionales, laborales, de salud y educativas. Si se considera la primera dimensión constitutiva de la segregación residencial, la concentración territorial de la pobreza y los negativos mecanismos de interacción y socialización que se generan, se requieren políticas de Estado que rompan con los estigmas que empujan a los habitantes de los barrios marginales a aislarse en sus barrios; se requieren

políticas que busquen fomentar y valorar la diversidad en los barrios; políticas que a su vez asuman y valoren el arraigo de las personas en sus espacios de residencia. En suma, se requieren políticas integrales para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, integradas en estrategias tanto de construcción de la ciudad como de ciudadanía.

## Bibliografía

- Abramo, P. (2003), “Teoria econômica da favela. Quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal”, en Abramo, P., *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*, Río de Janeiro, Sette Letras.
- Adaszko, D. A. y Salvia, A. (2010), *Déficit de acceso a servicios públicos domiciliarios y de infraestructura urbana: Situación habitacional en la Argentina urbana (2004-2009)*, Buenos Aires, Educa.
- Arqueros, M. S. y Canestraro, M. L. (2010), *Intervenciones del Estado en la regularización de villas y asentamientos: alcances, límites y contradicciones*. Ponencia presentada en el Taller de Transformaciones Urbanas, Ambientales y Políticas Públicas, IIGG-FSOC-UBA, Buenos Aires.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), Población, territorio y desarrollo sostenible. Santiago de Chile. Recuperado de: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=%20/publicaciones/xml/2/46802/P46802.xml&xsl=/celade/tpl/p9f.xsl%20&base=/tpl/top-bottom.xslt>
- Cravino, M. C. (2008), *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cristiani, N. (2014), Pobreza multidimensional en el Ciudad de Buenos Aires. Tesis de licenciatura en Economía. Universidad Católica Argentina. Buenos Aires, Argentina.
- De la Torre, L. (2008), *Buenos Aires: del conventillo a la villa miseria (1869-1989)*, Buenos Aires, Educa.
- De la Torre, L. y Salvia, A. (2013), *Heterogeneidades sociales en la Región Metropolitana de Buenos Aires: un sistema fragmenta-*

- do que demanda planificación y coordinación de políticas metropolitanas*, Buenos Aires, Educa.
- DGEyC (Dirección General de Estadísticas y Censos) (2010), Resultados provisionales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 en la Ciudad de Buenos Aires. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Recuperado de: [http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/resultados\\_provisionales\\_censo\\_2010.pdf](http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/resultados_provisionales_censo_2010.pdf)
- (2012), La mortalidad infantil en la Ciudad de Buenos Aires: 2000-2011. Informe de resultados 499. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Recuperado de: [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/ir\\_2012\\_499.pdf](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/ir_2012_499.pdf)
- Groisman, F. y Suárez, A.L (2009), “Residential Segregation in Greater Buenos Aires”, en Roberts, B y Wilson, R. (eds.), *Urban Segregation and Governance in the Americas*, Nueva York, Palgrave Macmillan, pp. 39-54.
- Kaztman, R. (1999), “El vecindario también importa”, en Kaztman, R. (ed.), *Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Montevideo, PNUD/CEPAL, pp. 263-307 .
- (2001), “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”, en *Revista de la CEPAL*, n° 75, pp. 171-189.
- Macció, J. y Lépre, E. (2012), “Las villas en la Ciudad de Buenos Aires. Fragmentación espacial y segmentación social”, en Lépre, E. (coord.), *Capacidades de desarrollo y sociedad civil en las villas de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Educa.
- Martínez León, S. M. (2014), “Comprensión lectora y riesgo ambiental por pobreza”, en Hermida, J. C. (coord.), *Aprendizajes en contextos de vulnerabilidad social*, Buenos Aires, Educa, pp. 11-81.
- Mazzeo, V. y Lago, M. (2009), “Las divisiones espaciales de la Ciudad de Buenos Aires”, *Población de Buenos Aires*. Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires, vol. 6, n° 10, pp. 79-90.
- Pastrana, E., Bellardi, M. y Di Francesco, V. (2010), “Hábitats de la pobreza”, en Lattes, A. E. (coord.), *Dinámica de una ciudad, Buenos Aires 1810-2010*, Buenos Aires, DGEyC, pp. 307-347.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009), Segregación residencial en Argentina. Aportes para el



- Desarrollo Humano en Argentina. Argentina. Recuperado de: [http://www.centrodesarrollohumano.org/pmb/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=55](http://www.centrodesarrollohumano.org/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=55)
- (2013), Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2013. Argentina en un mundo incierto: asegurar el desarrollo humano en el siglo XXI. Argentina. Recuperado de: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/pnudindh2013.pdf>
- Prévôt Schapira, M. F. (2001), “Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades”, en *Perfiles Latinoamericanos*, n° 19, pp. 33-56.
- Salerno, B. (2012), “Una aproximación a la oferta de transporte público en las urbanizaciones informales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en *Revista Transporte y Territorio*, n° 6, pp. 84-105.
- Sen, A. (1985), *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North-Holland.
- SGCBA (Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires) (2009), Diagnóstico Déficit Habitacional, Ciudad de Buenos Aires, año 2009. en Diagnóstico Especial N°8-UPE-SGCBA/09. Intervención estatal destinada al abordaje del Déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires, pp. 31-47.
- Suárez, A. L. (2011), “Segregación residencial en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, en Beatriz, B. y Suárez, A. L. (coords.), *Pobreza y solidaridad Social en Argentina. Aportes desde el enfoque de las capacidades*, Buenos Aires, Educa.
- TECHO Argentina (2013), Relevamiento de asentamientos informales 2013. Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.techo.org/paises/argentina/>
- Wacquant, L. (1997), “Three Pernicious Premises in the Study of the American Ghetto”, *International Journal of Urban and Regional Research*, n° 21, vol. 2, pp. 341-35.
- (2007), *Urban Outcasts. A Comparative Sociology of Advanced Marginality*, Nueva York, Polity.
- Wilson, W. J. (1987), *The Truly Disadvantaged. The Inner City, The Under-Class, and Public Policy*, Chicago & Londres, The University Chicago Press.
- (1996), “When Work Disappears. The World of the New Urban Poor”, Nueva York, Random House.