

PLAN DE URBANIZACIÓN EN VILLAS Y BARRIOS CARENCIADOS

1- INTRODUCCIÓN

La conformación de las villas de emergencia en la ciudad de Buenos Aires guarda una estrecha relación con el proceso de industrialización del país desencadenado a partir de la década del 30 y que cobrara mayor intensidad en los años 50 con el modelo de sustitución de importaciones originado en el cierre de los mercados europeos como consecuencia de la guerra mundial.

La instalación de industrias de base en los grandes centros urbanos del litoral, y especialmente en Buenos Aires, atrajo una fuerte corriente migratoria interna, del campo a la ciudad, en busca de nuevas oportunidades de trabajo.

La irrupción de estos contingentes provenientes del interior del país no se correspondió con una adecuada oferta de servicios habitacionales que pudiera dar respuesta a las necesidades de los nuevos habitantes de la metrópolis. Estos sectores buscaron entonces alojamiento en conventillos, inquilinatos, hoteles, o recurrieron a la ocupación de tierras fiscales o privadas conformando las villas de emergencia.

Asimismo, a partir de la década del 60, la introducción del capital monopolista del exterior y la iniciación de actividades productivas con uso intensivo de capital y consecuentemente con menor utilización del factor trabajo, dificultó la inserción laboral de la masa trabajadora migrante, a la vez que expulsó del sector formal a amplios sectores de la clase trabajadora con escasa calificación.

Esta situación agudizó los problemas de un importante sector asalariado para la obtención de una vivienda adecuada, incrementándose así la población de villas y de las modalidades habitacionales ya mencionadas.

La población de las villas experimentó un crecimiento continuo, hasta 1976, año en que la dictadura militar inició un proceso de erradicación, provocando una caída abrupta de la población. Se aplicó un criterio peculiar de esconder la pobreza, pretendiendo que su ocultamiento equivalía a su abolición.

La teoría castrense indicaba que la cuestión no era solucionar el problema de la exclusión social y la miseria, sino que lo importante era que ésta no estuviera a la vista.

La introducción de políticas neoliberales durante la década del 90 incrementó los niveles de desempleo, profundizando el proceso de exclusión y marginación.

Mientras la economía del país crecía a un ritmo del 4%

anual de promedio, el prometido derrame se transformó en un efecto de polarización; los sectores más ricos concentraron las ganancias y los pobres se hicieron mucho más pobres, de modo que las villas de emergencia vieron duplicar su población, con respecto a la década anterior.

La cifra hoy en día está en el orden de los 116.000 pobladores.

2- CARACTERIZACIÓN

CARACTERIZACIÓN FÍSICA

Los asentamientos precarios se caracterizan por presentar una ocupación del espacio de manera espontánea, no planificada, dando como resultado un trazado irregular e intrincado. Este trazado se vincula de distintas formas con la trama urbana que lo circunda, produciéndose, en la mayoría de los casos, una discontinuidad entre la trama urbana y el trazado interno de las villas. Esto provoca una fractura que dificulta la integración.

Se reconocen tres tipos de vinculación:

- Asentamientos aislados del entorno urbano inmediato.
- Asentamientos integrados a la trama urbana.
- Asentamientos que provocan fracturas a la trama urbana.

A su vez, la deficitaria situación habitacional está caracterizada por los altos índices de precariedad, obsolescencia y hacinamiento.

Se reconocen, en cuanto al estado de construcción de las viviendas, tres situaciones distintas:

- ▶ No recuperable: el 30% de las viviendas están construidas con chapa y cartón con un alto grado de deterioro y obsolescencia.⁽¹⁾
- ▶ Precarias: el 65% posee muros de ladrillo de canto, cimientos muy precarios y techo de chapa de zinc sobre tirantes de madera.⁽¹⁾
- ▶ Consolidadas: el 5% presenta una estructura portante sólida y se encuentra generalmente en los bordes de las manzanas.⁽¹⁾

Calidad del suelo:

El 95% de las construcciones en las villas se encuentra en zonas de bañados, terrenos de relleno, compuestos mayormente por materiales de desechos domiciliarios y escombros,



dando un suelo poco estable y de baja resistencia. La escasa profundidad de la napa freática produce anegamiento de los pozos negros y un medio ambiente insalubre.

CARACTERIZACIÓN SOCIAL

La conformación de la población de las villas y N.H.T. ha variado sustancialmente a partir de la década del 90. Actualmente, no está constituida mayoritariamente por migrantes rurales sino por trabajadores urbanos desplazados del sistema laboral formal, así como también por la migración producida desde los países limítrofes.

Su agrupamiento territorial tiene como base común la generación de acciones que sustentan estrategias de supervivencia, generalmente consolidadas en torno de lazos de parentesco y origen.

El perfil laboral de la población se caracteriza por la nula o escasa calificación, por lo que resulta precaria la condición de empleo de la mayoría de los habitantes. Como resultado, mientras que para Capital Federal y Gran Buenos Aires la tasa de desocupación ronda el 18%, en las villas se ubica en el 61% de la P.E.A. En cuanto a la estructura de ingresos, el 38,8% de las familias presenta un ingreso menor a \$ 300.- mensuales.

3- ANTECEDENTES

El concepto de radicación de las villas de emergencia, co-

mo objetivo de la política oficial, surge a partir de la Ordenanza N° 39.753, sancionada el 31 de enero de 1984, por medio de la cual se derogan todas las ordenanzas anteriores que disponían la erradicación, aprobándose las Pautas Programáticas del Programa de Radicación y solución integral de Villas y N.H.T. de la Ciudad de Buenos Aires, a ser implementado por la C.M.V.

Al comienzo del año 1987, la C.M.V. se aboca al desarrollo del Plan Piloto de Recuperación, Renovación e Integración Urbana de Villa 6 basándose en los objetivos generales de esta política. A partir de esta experiencia, el Plan Piloto Villa 6 se convertirá más tarde en un plan modelo y de referencia para el resto de los asentamientos. De esta manera, se inicia un proceso de integración física y social con vistas a lograr que, finalmente, los asentamientos precarios se constituyan en barrios urbanos similares a otros existentes.

La voluntad política de llevar adelante un programa global para la totalidad de las villas de Capital Federal comienza a plasmarse con la firma del acuerdo-compromiso por parte del ejecutivo municipal y el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados, en diciembre del año 1989. En este documento, se explicitan los criterios que regirán la propuesta de acción, acordando que los ejes fundamentales serán la adjudicación de la tierra a sus actuales ocupantes y los programas de vivienda adaptados a las condiciones particulares de cada asentamiento.

En esta instancia, con el fin de generar un ámbito para el análisis y sistematización consensuados de las intervenciones a producir se constituye "Mesa de Concertación".

Durante el año 1990, el Poder Ejecutivo Nacional promulga los decretos Nros.1001 y 1737. El primero autoriza la venta de los inmuebles propiedad del Estado nacional a sus ocupantes, el segundo, la transferencia a la C.M.V. por parte de la M.C.B.A. de aquellos inmuebles de propiedad de la comuna aptos para la construcción de viviendas destinadas a la población de escasos recursos, pudiendo la M.C.B.A. financiar los programas de vivienda que en este sentido ejecute la C.M.V. A su vez, autoriza a la M.C.B.A. a transferir los inmuebles de su dominio ocupados por asentamientos precarios a sus actuales ocupantes.

Por medio de la Ordenanza N° 44.873 del año 1991 se dispone la apertura de calles conforme las trazas diseñadas, se establecen las normas urbanísticas para el Distrito U 31 (carácter, subdivisión, usos, disposiciones particulares, etc.), y la modalidad de la operatoria de venta.

Posteriormente, a efectos de reglamentar esta ordenanza, se promulga el decreto N° 1531 por el cual se encomienda a cada repartición las actividades a realizar en relación con su orden de competencia.

La instrumentación de las transferencias establecidas en el Decreto PEN 1001 fue efectuada en el año 1991 por la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales "Programa Arraigo", dependiente de la Presidencia de la Nación. La modalidad entonces adoptada por dicho ente fue solamente efectuar la venta en block de los predios ocupados sin asignar ningún tipo de recursos para la urbanización de los asentamientos, generando para las entidades intermedias representativas de la comunidad serias responsabilidades a pesar de que, en algunos casos, no presentaban la consolidación necesaria para asumirlas.

En 1999 la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires promulgo la ley N° 148 la cual declara de atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios. A su vez esta ley prevé la creación de la Comisión Coordinadora Participativa (C.C.P.) para elaboración del diagnóstico, propuesta, planificación y seguimiento de la ejecución de las políticas sociohabitacionales a desarrollarse. La comisión estará conformada por representantes de las áreas intervinientes del Poder Ejecutivo, representantes de la Legislatura de la Ciudad y representantes de los vecinos.

4- OBJETIVOS DEL PLAN

Los objetivos que se plantean son:

- ▶ Integración física y social de los asentamientos precarios, para lograr que éstos se constituyan en barrios urbanos similares a los existentes.
- ▶ Mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes mediante la adecuación de las condiciones medioambientales al standard del resto de la ciudad.
- ▶ Incorporación de la comunidad al proceso de toma de decisiones, mediante el estímulo a la participación de los pobladores en la configuración de su hábitat.

5- PAUTAS PROGRAMÁTICAS

- ▶ Respeto a las formas espontáneas de agrupamiento social.
- ▶ Reconocimiento al valor agregado por los pobladores al medio natural.
- ▶ Flexibilización de operatorias y programas, adecuando los recursos financieros y humanos disponibles a las reales posibilidades y expectativas de la población.
- ▶ Distribución equitativa de las tierras ocupadas, para la radicación *in situ* de cada asentamiento.

6- PLAN DE URBANIZACIÓN

METODOLOGÍA DE INTERVENCIÓN

La urbanización de las villas constituye un proceso altamente dinámico por el cambio constante de los factores intervinientes. Variables como la movilidad y el crecimiento poblacional hacen necesaria una metodología flexible, capaz de amoldarse a las características cambiantes de cada situación.

Lo mismo sucede con otras variables, como ser: los distintos niveles de organización comunitaria, los recursos disponibles (presupuestarios, equipos técnicos institucionales o provenientes de universidades u ONGs, etc.), las coyunturas políticas, la capacidad participativa de la población en la elaboración y ejecución de las propuestas. A todo esto se agrega que la inacción se traduce generalmente en situaciones de mayor complejidad.

La secuencia se estructura según las siguientes etapas:

BARRIOS CARENCIADOS



A - Recopilación de datos:

- Relevamiento físico:

A partir de la digitalización del relevamiento aerofotográfico, de trabajos complementarios de mensura y de un posterior relevamiento en campo de los hechos físicos existentes, se puede determinar la situación inicial de los sectores afectados:

- Estructura urbana.
- Ocupación del suelo.
- Estado de las construcciones.
- Relevamiento socioeconómico:

Obtenido a través de censos y periódicas verificaciones, cuyos datos son procesados con el fin de determinar:

- Totalidad de viviendas, familias y población.
- Número de hogares.
- Tipo y composición familiar de los hogares.
- Edad y sexo de los jefes.
- Distribución de los menores por grupos etarios.
- Nacionalidad de los jefes.
- Condición de actividad y categoría ocupacional.
- Ingresos familiares.

En aquellos sectores donde se encaran programas concretos, previo a los mismos se ejecutan relevamientos particularizados para ajustar el programa a encarar.

- Relevamiento del equipamiento comunitario:

Consiste en la detección del equipamiento existente en el barrio y en su periferia inmediata.

También se detectan los medios de transporte y comunicación del barrio con y hacia el resto de la ciudad.

B - Diagnóstico:

El diagnóstico es un instrumento dinámico, consecuencia

directa de las alternativas cambiantes de cada una de las variables y actores intervinientes. Éste se reelabora frente a cada situación de intervención concreta.

El diagnóstico se realiza en función de las características que se desprenden de cada situación inicial (ya sea de la aplicación de la totalidad del plan o de un programa en particular) con vistas a una futura intervención.

A través del procesamiento y análisis de los datos recopilados se pueden determinar dos campos básicos, para el desarrollo del diagnóstico.

- Análisis de variables físicas:

- Grado de consolidación edilicia.
- Densidad existente.
- Grado de consolidación de la trama urbana.
- Aptitud técnica del terreno.
- Infraestructura existente y capacidad de ampliación.
- Análisis de variables socioeconómicas.
- Tamaño y composición familiar.
- Capacidad económica.
- Grado de promiscuidad y hacinamiento.
- Equipamiento comunitario.
- Organización comunitaria
- Predisposición para el cambio.
- Problemas legales e indocumentados.

C - Formulación del plan de urbanización:

La elaboración del plan se realiza en forma integral, desde lo macro a lo particular, buscando el logro de los objetivos planteados y considerando las pautas enunciadas.

Se reitera que el plan es un proceso dinámico, que se adapta para dar respuesta a las necesidades puntuales de cada barrio, en función de los recursos disponibles.

- La estructura del plan contempla los siguientes items:

1 - Regularización dominial:

Consiste en el análisis de los mecanismos jurídicos que permitan el saneamiento de los títulos y la futura venta a sus actuales ocupantes.

Así se pueden clasificar los dominios en los siguientes grupos:

- a) Terrenos del Estado nacional (afectados por el decreto PEN/1001/90. Transferidos por el Programa Arraigo.
- b) Terrenos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (afectados por el Decreto PEN/1737/90).
- c) Terrenos de la Comisión Municipal de la Vivienda.
- d) Terrenos privados (cuya incidencia no supera el 10% del total de los terrenos incluidos en el plan).

Esta situación dominial no siempre es uniforme en todos los barrios, por ejemplo la Villa 20 está asentada sobre terrenos de distintos dominios (ENA, Ministerio de Economía y Acción Social, M.C.B.A., terrenos privados, particulares y Policía Federal Argentina).

El objetivo es integrar el barrio a la trama urbana circundante, mediante la apertura de calles a través de la ejecución de programas específicos.

2 - Regularización del tejido:

Respetando la lógica subyacente en la formación de los barrios y tomando como marco las normas establecidas por Ordenanza N° 44.873/91, antes mencionada, se busca determinar:

- Reordenamiento parcelario de los sectores que se encuentran en condiciones aptas para una operatoria de loteo y consolidación.
- Conformación de nuevos lotes en tierras vacantes que permitan la reubicación de las familias en el sector.
- Determinación de la densidad óptima del proyecto.
- Adecuación de lo existente y lo propuesto a las normas del tejido.

3 - Infraestructura

En función del diseño de la estructura urbana propuesta para cada barrio, de la red existente y de la factibilidad de ejecución, se realizan las obras necesarias a fin de proveer a las familias de los servicios de agua y cloaca, desagües pluviales, electricidad, pavimentación, etcétera.

Con respecto a la instalación de agua y cloaca, ésta es realizada en el marco de la Resolución N° 81/ETOSS/94 por parte de la empresa Aguas Argentinas. El tendido de la red de electricidad a cargo de Edesur no cuenta actualmente con una reglamentación tendiente a lograr la regularización del servicio en forma sistemática. Las instalaciones de las redes de electricidad y gas son ejecutadas por las empresas proveedoras de

dichos servicios, según las factibilidades de ejecución y las prioridades que cada empresa se fije.

Tanto la pavimentación como las obras de servicios sanitarios están supeditadas al avance producido en los programas de apertura de calles y reordenamiento parcelario.

4 - Completamiento del equipamiento comunitario:

Como resultado del relevamiento realizado sobre este punto y la evaluación de la demanda detectada, se determinan los requerimientos de salud, educación, seguridad, recreación, etcétera.

D - Alternativas de intervención:

Para llevar a cabo el Plan de Urbanización, se utilizan como instrumentos los siguientes programas:

1 - Programa de apertura de calles:

Las trazas sujetas a apertura se encuentran en su mayoría ocupadas por viviendas, cuyos habitantes deben ser relocalizados por medio de programas alternativos de viviendas adecuados a las posibilidades de cada asentamiento, donde la tierra vacante es un instrumento fundamental para el avance de este programa. El mismo comprende la apertura de peatonales y vehiculares, la pavimentación, arbolado público y aceras.

2 - Programa de viviendas colectivas:

La necesidad de efectuar relocalizaciones ya sea por apertura de calles, como por hacinamiento y alta densidad de los sectores afectados al programa de reordenamiento parcelario, genera la formulación de programas de viviendas colectivas, de manera de compensar la escasez de tierras.

Las pautas a tener en cuenta para la realización de los proyectos son:

- Disminución de las superficies comunes, a fin de abaratar los costos de mantenimiento y expensas del edificio y de la infraestructura de servicios.
- Concepción del proyecto en función de la tipología familiar existente en el barrio.
- Accesos directos desde la vía pública.
- Conformación de manzanas e implantación de edificios en parcelas independientes, con sus espacios libres bien definidos en cuanto a su uso.
- Utilización de materiales de bajo/nulo costo de mantenimiento.
- Utilización de tipologías de hasta P. baja + 3 pisos.

3 - Programa de vivienda individual:

Se aplica como proyectos aislados y/o como conjuntos dependiendo de su utilización en el proceso de urbanización ya sea para el Programa Apertura de calles o el Programa de Reordenamiento Parcelario.



Este programa contempla tres modalidades de ejecución:

Autoconstrucción:

La mano de obra es aportada por los beneficiarios por esfuerzo mutuo y/o esfuerzo propio y el proyecto, los materiales y la asistencia técnica son aportados por la institución gubernamental interviniente. En casos puntuales se realizan acuerdos con centros de formación técnica para que capaciten a los vecinos que participan en el programa.

Empresa:

Se realiza el proyecto y se licita para su construcción. Tiene la alternativa de conformar una modalidad mixta donde la empresa realiza la cáscara y las terminaciones son ejecutadas a posterior por los futuros beneficiarios.

Gestión compartida.

4 - Programa de reordenamiento parcelario:

Consiste en el fraccionamiento de los terrenos a partir del reordenamiento de la ocupación del suelo existente, tratando de preservar las construcciones actuales en buen estado, y efectuando los movimientos internos necesarios a fin de lograr un tejido acorde con las normas vigentes.

Este programa se desarrolla en etapas, priorizándose aquellos sectores de menor densidad y mayor grado de consolidación tendiendo a una distribución equitativa de la tierra y eliminando el hacinamiento mediante la relocalización de familias por medio de este u otro programa.

Finalmente, esta propuesta se completará con la refacción, ampliación o renovación total de las viviendas y su posterior regularización dominial.

Pautas de proyecto para el reordenamiento parcelario:

- Apertura de pasajes peatonales, generando micromanzanas, que permitan la subdivisión en parcelas individuales o colectivas preferentemente no mayores de ocho unidades funcionales.
- Adecuación de la trama espontánea existente a fin de preservar su identidad según la normativa vigente, transformando los

sectores públicos sin pertenencia en circulaciones privadas de las parcelas colectivas.

- Implementación del tejido carpeta en las parcelas colectivas.
- Conformación en condominios como figura previa a la propiedad horizontal.

5 - Programa de saneamiento ambiental:

En función del diseño de la estructura urbana, de la red existente y de la factibilidad de ejecución, se realizan las obras necesarias a fin de proveer a las familias los servicios de agua, cloaca, desagües pluviales, electricidad, etc. Obras ejecutadas a través de las empresas de servicios.

6 - Programa de equipamiento comunitario:

La dotación de equipamiento es un eslabón clave para la integración con los barrios periféricos. Del diagnóstico realizado y teniendo en cuenta la demanda efectuada por los representantes de los barrios se destinan áreas para el desarrollo de equipamiento educativo, de salud, deportivo, cultural y de esparcimiento. Estos proyectos son realizados por las distintas Secretarías del GCBA de acuerdo con el orden de su competencia.

7 - Programa de mantenimiento y mejoras:

Se aplica en sectores degradados y de emergencia sanitaria y habitacional, dirigidas a dar un mejoramiento del medio ambiente y de vida de la población en el transcurso del proceso de urbanización.

Saneamiento sanitario: eliminación de pozos negros a través de la construcción de redes internas no formales conectadas a las redes principales.

Mejoras en pasillos internos: construcción de solados a fin de lograr una circulación adecuada.

Construcción de desagües pluviales: emprendimientos localizados en sectores anegados.

Mejoramiento de viviendas precarias: enmarcadas en la emergencia.

⁽¹⁾ Datos relevados por la Gerencia de Promoción Social de la CMV.