

VIII Encuentro Nacional de Docentes
Universitarios Católicos

**“Urbanización de villas como modo de integración
social: Diagnóstico y políticas”**

González Rouco, Federico

Grandes, Martín

**Programa de Investigación Aplicada, Escuela de Negocios, Pontificia
Universidad Católica Argentina**

Urbanización de villas como modo de integración social: Diagnóstico y políticas

Federico González Rouco¹

Martín Grandes²

1- Los asentamientos o zonas de marginalidad en el presente

A partir de la década del 30, la Argentina experimentó un aumento en la cantidad de asentamientos precarios. Esto se debió, en parte, a la concentración de las oportunidades laborales en las grandes ciudades de la mano de la industrialización sustitutiva de importaciones, que dio lugar a una inmigración desde el sector rural hasta los centros urbanos, fenómeno que hizo colapsar la infraestructura disponible de las ciudades, dando lugar a un exceso de familias buscando viviendas dónde residir. Esto tuvo como resultado que surgieran asentamientos precarios y de baja calidad, en los cuales residían las familias que esperaban hasta conseguir una vivienda de mejor calidad supeditada al éxito del jefe de la familia a la hora de encontrar trabajo. Es decir, en esta época, el concepto de asentamiento precario era uno transitorio, por el cual se hacía uso solo hasta estabilizar la condición de los nuevos residentes, una vez que consiguen un trabajo y pueden acceder a una vivienda que satisfaga mejor sus necesidades. La política pública jugó un rol clave en la satisfacción efectiva de estas, aunque también generó clientelismos diversos que en ocasiones produjeron un círculo vicioso (Clichevsky, 2003).

Con el tiempo, y los sucesivos cambios políticos y crisis económicas y sociales que sufrió el país, fue cambiando la concepción de “asentamiento precario” y la forma en que las familias residentes lo entendían. A su vez, también han cambiado las causas que generan el flujo de familias hacia estos asentamientos.

En la primera mitad del siglo XX, los asentamientos respondían a que, ante el contexto externo proteccionista, las economías en desarrollo decidieron implementar políticas de industrialización sustitutiva de importaciones, dando lugar a una mayor creación de empleo, y que suple el consumo de bienes importados por bienes manufacturados localmente. Esta mayor creación de empleo se concentró en las grandes ciudades, especialmente en Buenos Aires. Así, se generó un aumento en la inmigración interna, desde el interior hacia Buenos Aires, que dio lugar a un exceso de población relativo a la infraestructura disponible y a la cantidad de viviendas y familias que era posible albergar. Éste exceso dio lugar a un proceso de surgimiento de asentamientos precarios e informales, en el cual se alojaban las familias hasta conseguir un mejor lugar, es decir, eran asentamientos de carácter transitorio para las familias (De la Torre, 1983; Ratier, 1985; Weigandi et al, 2013).

¹ Escuela de Negocios, Pontificia Universidad Católica Argentina. E-mail: federico_rouco@uca.edu.ar

² CONICET y Escuela de Negocios, Pontificia Universidad Católica Argentina. E-mail: martin_grandes@uca.edu.ar

La migración interna de las provincias al Gran Buenos Aires como consecuencia de las mejores oportunidades laborales y de acceso a servicios públicos, la industrialización y la escasez de vivienda fueron factores determinantes del surgimiento y establecimiento de los asentamientos hasta la década de 1980, aproximadamente (Bellardi, y De Paula, 1986).

En una segunda etapa, que coincide con el resurgir de la democracia en nuestro país en 1983, y hacia fines de la década, el país se insertó en un proceso de globalización comercial y financiero que fue eliminando barreras y generando cambios estructurales tanto en sus patrones productivos como en su configuración. Asimismo, en América Latina y Argentina, en parte como consecuencia de la globalización financiera y la creciente vulnerabilidad de los países a los flujos de capital en un contexto de regímenes de cambio fijo, se sucedieron diversas crisis (1995-1996, 2001-2002) que provocaron sustanciales efectos sobre la estructura socio-económica de aquellos, generando trastornos habitacionales, laborales y sociales.

Consecuencia de esto fue que las villas dejaron de ser asentamientos transitorios y pasaron a ser objeto de residencia permanente para algunas familias, generándose un proceso de profundización de la pobreza inter-generacional, debido al fenómeno de estratificación o vecindario, por el cual el entorno en el que se vive durante los primeros años, y especialmente la adolescencia, es crucial a la hora de determinar la calidad de vida y el nivel de ingresos de una persona a lo largo de toda su vida. Esto, en el largo plazo, dispara un proceso por el cual se incrementa la desigualdad, ya que jóvenes residentes de asentamientos precarios sin acceso a educación de calidad, a salud y más vulnerables a personas relacionadas al crimen o las drogas, tenderán a gozar de menos y peores oportunidades laborales, que les impedirá a su turno proveer a sus familias de servicios de calidad, generando un círculo vicioso. En cambio, jóvenes que acceden a educación y salud de calidad, a un barrio “normal” y que disponen de capital social, podrán acceder a puestos de trabajo mejor remunerados dando lugar a un círculo virtuoso. Este proceso generará divergencias entre los residentes de los barrios precarios y los barrios “normales” (Amarante y Melo, 2004; Fajardo, 2015).

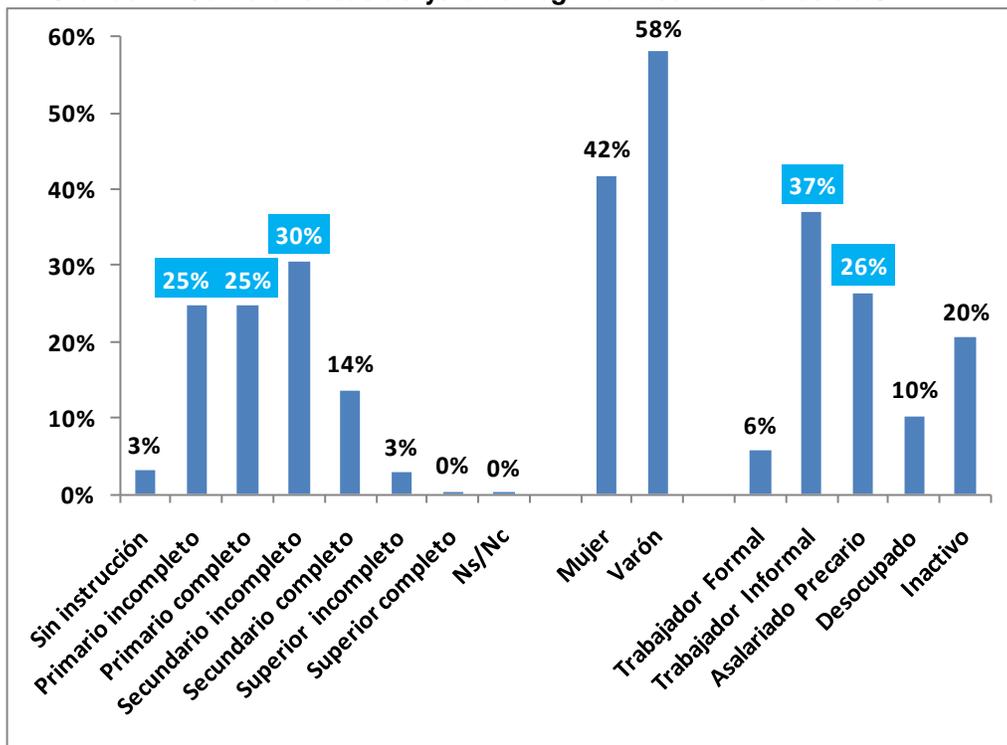
Este fenómeno es uno de los que explica las diferencias entre el surgimiento de las villas en su primera etapa y esta segunda etapa donde, familias que buscaban utilizar los asentamientos como una solución transitoria, no pudieron dejarlos en pos de una vivienda y barrio integrado al espacio urbano, dando lugar al círculo vicioso previamente explicado.

Por otro lado, un factor que amplifica los efectos de la concentración poblacional en asentamientos es la mayor informalidad en el empleo. Esto es consecuencia de fallas (o ausencia de) en la implementación políticas laborales que mitiguen el fenómeno de la informalidad, los menores incentivos a la contratación formal en contextos de alto desempleo o alta oferta de mano de obra no calificada, la escasez de controles sobre las formas de contratación, y también de la heterogeneidad estructural persistente en Argentina, entre otras causas.

A partir de esto, hoy los asentamientos suelen estar habitados por familias que no tienen un título formal de propiedad, cuyos jefes de hogar trabajan en el sector

informal y que suelen vivir con ingresos bajo la línea de pobreza. Estas familias son socialmente vulnerables ya que no tienen seguridad laboral, asistencia médica de calidad, tenencia regular de las viviendas y carecen de acceso al crédito, por su condición de informalidad que les inhabilita utilizar su ingreso o activos como garantía de pago. Este último punto es el principal para entender el proceso por el cual se perpetúa la residencia en barrios precarios o asentamientos: al no acceder al crédito para vivienda, es difícil acceder a fondos que permitan romper el círculo vicioso y salir del barrio precario hacia uno de mejor calidad. La escasez de tierras y de viviendas genera que los precios de estas suban, impactando, a su vez, en los precios de los alquileres. Como se ve en el gráfico 1, más del 60% de los jefes de hogar de los asentamientos son trabajadores no formales (trabajo precario e informal), lo que da cuenta de la magnitud de este problema. Por otro lado, en las asentamientos de la C.A.B.A., más del 80% de los jefes de hogar no han terminado el secundario, habiendo un 50% que ni siquiera lo empezó. El bajo nivel educativo y la precariedad laboral dificultan el proceso por el cual se podría romper el círculo vicioso que da lugar a la pobreza estructural que perpetua la residencia esas familias en barrios precarios.

Gráfico 1. Características del jefe de hogar en asentamientos de C.A.B.A.



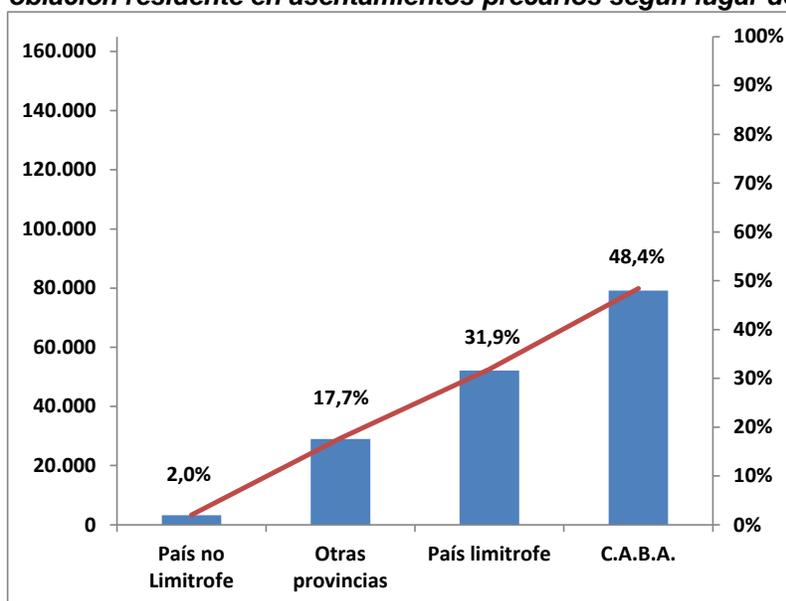
Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2010, C.A.B.A.

Otro factor que tomó mayor relevancia en los últimos 25 años aproximadamente es el aumento de la inmigración procedente de países limítrofes, generando que trabajadores que percibían bajos salarios en su país de origen se trasladen hacia países donde los salarios son mayores o hay más oportunidades laborales. Este fenómeno genera frecuentemente una reducción de los costos para los empleadores, ya que pasan a tener una mayor oferta laboral con exigencias salariales más accesibles, especialmente si el trabajo es informal y o de baja productividad como es el

caso de la Argentina. Sin embargo, para las personas que pierden sus empleos debido a la mayor competencia por la inmigración, este fenómeno es costoso, ya que les reduce las oportunidades laborales en relación de dependencia, aumentando el cuentapropismo informal, y les genera una reducción en sus ingresos, dificultándoles el acceso a una mejor vivienda, educación y salud. Así es que se ven imposibilitados de utilizar el asentamiento precario como una solución transitoria y ésta se torna su vivienda permanente, realimentando el proceso de asentamiento. En el largo plazo, con el mayor flujo de mano de obra inmigrante, de no mediar un aumento del nivel de productividad, los asentamientos precarios tienden a aumentar su población, estando ésta compuesta, ya no solo de familias locales, sino de familias cuyo jefe de hogar es un trabajador extranjero proveniente de un país limítrofe.

Ejemplo del proceso de globalización que implicó una mayor entrada de trabajadores extranjeros provenientes de países limítrofes es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires donde, al año 2010, casi una de cada tres personas residente en asentamientos nació en un país limítrofe y una de cada dos es nacida en la ciudad. Esto quiere decir que, de cada seis personas, dos son nacidas en países limítrofes, tres son nacidas en C.A.B.A. y la restante es nacida en otra provincia del país o en un país no limítrofe, como se aprecia en el gráfico 2.

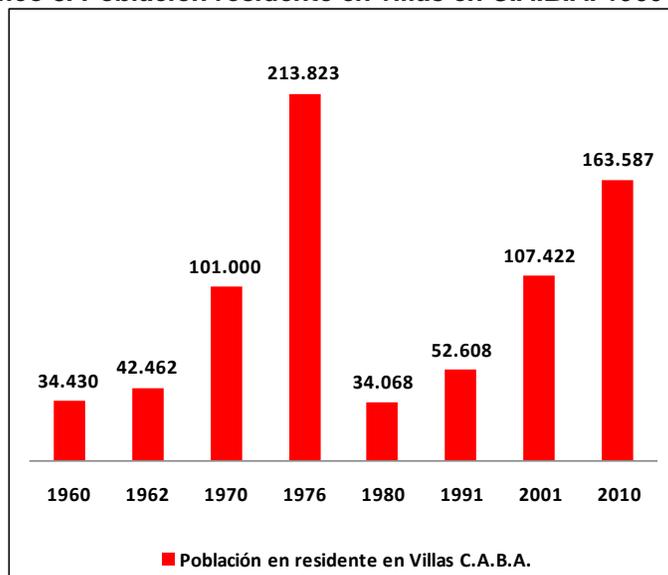
Gráfico 2. Población residente en asentamientos precarios según lugar de nacimiento



Fuente: Datos de UIMyE en base a EAH 2010, DGEyC

La población en asentamientos de la C.A.B.A. ha aumentado al punto de que, en 2010, la población era el triple de la existente en 1991 y cuatro veces la existente en 1980. Sin embargo, la población existente sigue por debajo de la que había en 1976, donde se registró el pico de población luego de años de políticas de erradicación (Jauri, 2011).

Gráfico 3. Población residente en villas en C.A.B.A. 1960-2010.



Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2010, Ciudad de Bs. As.

El hecho que la participación de personas de otras provincias viviendo en villas de la C.A.B.A. sea tan bajo se debe, en parte, al aumento de la actividad en las provincias del interior y la recuperación económica de 2003-2008 con el impulso a las economías regionales. La recuperación económica generó que tomaran mayor relevancia las provincias del interior en la producción nacional, dando lugar a industrializaciones en distintas provincias, y por ende generando nuevas olas migratorias que ya no tenían como destino la C.A.B.A., sino las distintas ciudades del país. La escasez de datos acerca de los residentes en villas a nivel nacional dificulta verificar si este fenómeno se replica en distintas ciudades, aunque el proceso de crecimiento industrial y económico de las provincias podría pensarse como el causante de nuevas olas de inmigración hacia las provincias del interior. Como resultado del impulso a las economías regionales, el mayor crecimiento de la actividad que la disponibilidad de viviendas, y del mayor flujo de inmigración, se generaron barrios/asentamientos precarios que sirven de hogar a las familias cuyos jefes de hogar deben trabajar en las ciudades, y radicarse más cerca de ellas para por ejemplo ahorrar tiempo y costos de transporte. Este último factor es cada vez más relevante a nivel nacional: la decisión de vivir en los asentamientos o barrios precarios por la cercanía a los lugares de trabajo. Esto es consecuencia de las deficientes políticas de transporte, a la falta de infraestructura y de la concentración de los puestos de empleo en las grandes ciudades, que replicó los problemas de vivienda de C.A.B.A. a lo largo del país.

El fenómeno de los asentamientos o barrios precarios, como se dijo, se ha expandido en todo el país, con foco en los centros urbanos industriales. Algunos de esos asentamientos son:

- En el Gran Buenos Aires: «La Cava» en el partido de San Isidro, Melo en el partido de Vicente López, Loyola en el partido de General San Martín, Carlos Gardel en el límite entre los partidos de Morón y Tres de Febrero,

«La Rana» en el partido de General San Martín, «Isla Maciel» en el partido de Avellaneda

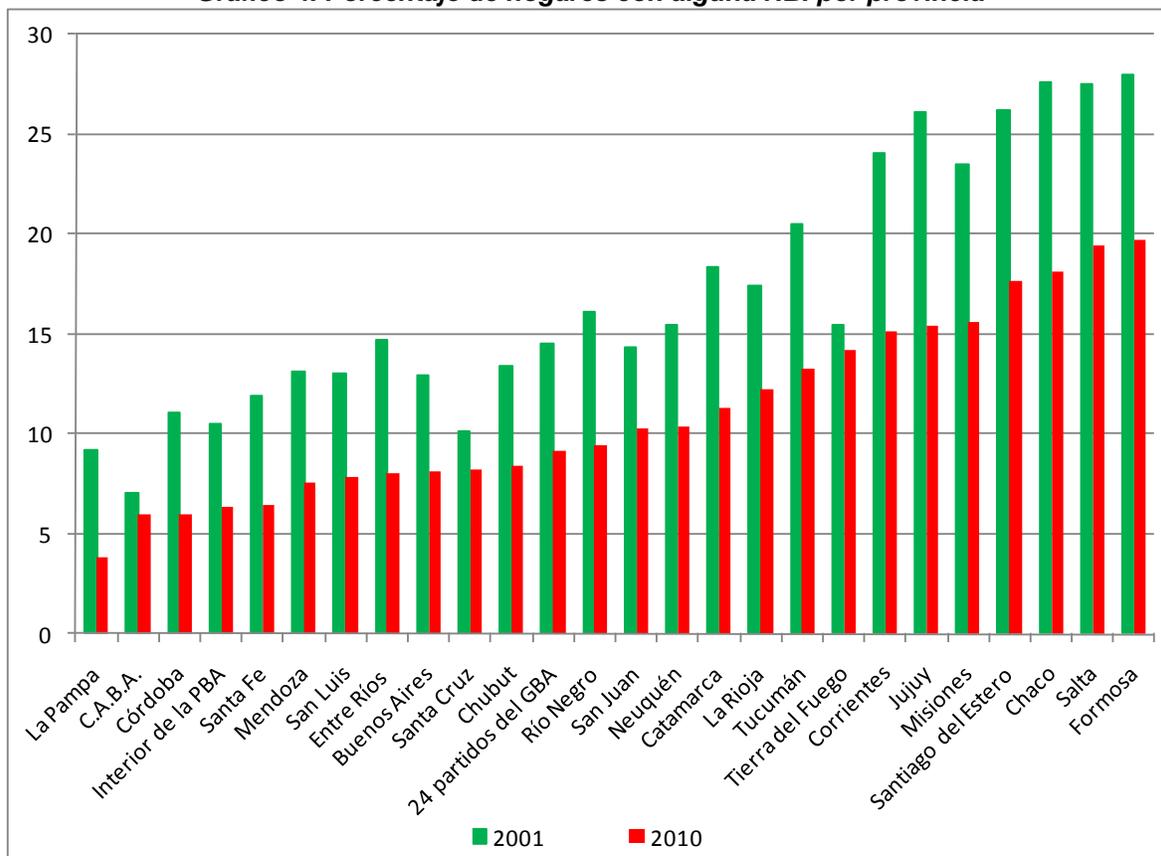
- En el Gran La Plata: «Itatí».
- En San Nicolás de los Arroyos: «Villa Pulmón».
- En Paraná: Pirola, Villa Mabel, Anacleto Medina Sur, Anacleto Medina Norte, Ciudad Perdida, Humito, La Pasarela, Gaucho Rivero, La Floresta, Municipal-Güiraldes, Villa El Volcadero, San Martín, Maccarone, El Morro, Toma Nueva,
- En Rosario: Villa La Lata, Villa Moreno, Villa Banana, Villa de La Travesía y Villa La Cerámica, 4 La Tablada, entre muchas otras.
- En Bariloche: Barrio Islas Malvinas.
- En Córdoba: Villa Boedo, Villa el Nailon, Chaco Chico, Sangre y Sol, Bajo Grande y Bajada de Piedra, entre otras.
- En Mendoza: Campo Papa y Barrio Paraguay.
- En Resistencia: La Rubita.
- En Posadas: Chacra 17, Chacra 11 y Parque Adán.

La persistencia o incluso el surgimiento de nuevos asentamientos o barrios precarios en todo el país puede responder a que existe, aún, casi un 10% de los hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI). Si bien este porcentaje se redujo desde el 15% que había en 2001 (año de crisis extrema), se aproxima a valores cercanos al 20% en algunas provincias especialmente en las regiones del NOA y NEA.

El gráfico 4 refleja la reducción que hubo en la cantidad de hogares con alguna de las 5 clases de NBI entre 2001 y 2010. Las NBI son buscan reflejar que el problema de la pobreza excede la cuestión del ingreso. Esas cinco variantes de las NBI son:

- NBI 1- Vivienda: hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho).
- NBI 2- Condiciones sanitarias: hogares que no poseen retrete.
- NBI 3- Hacinamiento: hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto.
- NBI 4- Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistiera a la escuela.
- NBI 5- Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no haya completado tercer grado de escolaridad primaria.

Gráfico 4. Porcentaje de hogares con alguna NBI por provincia



Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2010

El cuadro 1 muestra las NBI por provincia. Como puede apreciarse, las provincias con mayor proporción de hogares bajo alguna condición de privación son Formosa, Santiago del Estero y Chaco, donde las problemáticas de mayor incidencia son la NBI 3 en el caso de Formosa y la NBI 2 en el caso de Santiago del Estero y Chaco.

Cuadro 1. Cantidad de hogares por NBI por provincia

Provincia	Hogares	Hogares con NBI						
		Total	%	Condición de privación				
				NBI 1	NBI 2	NBI 3	NBI 4	NBI 5
Total	12.171.675	1.110.835	9,1	371.622	316.471	480.923	48.245	81.241
C.A.B.A.	1.150.134	68.776	6	50.771	9.925	17.639	1.621	904
Buenos Aires	4.789.484	390.090	8,1	161.936	83.258	172.323	17.610	18.407
24 partidos del GBA	2.934.373	270.962	9,2	112.221	59.928	118.989	12.068	12.037
Interior de la PBA	1.855.111	119.128	6,4	49.715	23.330	53.334	5.542	6.370
Catamarca	96.001	10.871	11,3	1.187	4.676	4.991	525	776
Chaco	288.422	52.394	18,2	9.511	23.280	20.664	2.548	7.252
Chubut	157.166	13.269	8,4	3.831	3.837	6.189	407	904
Córdoba	1.031.843	61.845	6	10.077	17.817	32.982	3.312	5.330
Corrientes	267.797	40.386	15,1	12.599	12.501	17.129	2.145	4.841
Entre Ríos	375.121	30.132	8	9.549	7.458	14.410	1.320	3.104
Formosa	140.303	27.686	19,7	4.863	11.719	13.387	1.060	2.347
Jujuy	174.630	27.013	15,5	7.411	9.228	11.696	729	2.233
La Pampa	107.674	4.086	3,8	790	991	1.837	358	635
La Rioja	91.097	11.159	12,2	2.666	3.717	5.146	445	555
Mendoza	494.841	37.634	7,6	5.428	13.769	18.637	1.303	3.912
Misiones	302.953	47.344	15,6	16.749	17.797	13.198	2.854	5.777
Neuquén	170.057	17.636	10,4	6.125	5.019	7.787	499	1.184
Río Negro	199.189	18.783	9,4	6.101	5.800	8.153	484	1.426
Salta	299.794	58.259	19,4	18.021	19.636	26.705	1.794	4.676
San Juan	177.155	18.124	10,2	2.000	6.491	9.306	1.026	1.659
San Luis	126.922	9.980	7,9	1.907	3.229	4.948	568	760
Santa Cruz	81.796	6.745	8,2	2.666	1.514	2.977	191	245
Santa Fe	1.023.777	65.733	6,4	16.019	17.296	32.842	3.044	5.475
Santiago del Estero	218.025	38.439	17,6	2.440	20.460	16.509	2.218	4.194
Tierra del fuego	38.956	5.544	14,2	4.571	526	918	63	93
Tucumán	368.538	48.907	13,3	14.404	16.527	20.550	2.121	4.552

Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2010.

En el otro extremo, las provincias donde se encuentra una menor proporción de hogares bajo condiciones de privación son C.A.B.A., Córdoba y Santa Fe.

Como se desprende del cuadro 2 más abajo, el foco del problema es, actualmente, muy diferente al del 2001. En plena crisis en ese entonces, el problema principal era el ratio de dependencia, dado por la cantidad de personas que dependía de los ingresos del jefe de hogar quien, para peor, no tenía un nivel educativo que le permitiera acceder a trabajos bien remunerados. Actualmente, el problema principal es el hacinamiento: en más del 80% de las provincias, el problema principal es el hacinamiento, NBI 3. Esto es consecuencia, en parte, del proceso desarrollado previamente, por el cual se expanden los barrios o asentamientos, dando lugar a más familias en un espacio reducido.

Cuadro 2. Hogares con NBI por provincia según condición de privación predominante. 2001 vs 2010

Provincia	Condición de privación predominante	
	2001	2010
Total del País	5	3
24 partidos del GBA	1	3
Interior de la PBA	5	3
Buenos Aires	5	3
C.A.B.A.	1	1
Catamarca	3	3
Chaco	5	2
Chubut	5	3
Córdoba	5	3
Corrientes	5	3
Entre Ríos	5	3
Formosa	3	3
Jujuy	3	3
La Pampa	5	3
La Rioja	3	3
Mendoza	5	3
Misiones	5	2
Neuquén	5	3
Río Negro	5	3
Salta	3	3
San Juan	3	3
San Luis	5	3
Santa Cruz	1	3
Santa Fe	5	3
Santiago del Estero	5	2
Tierra del Fuego	1	1
Tucumán	3	3

Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2010.

La situación descrita, la fragmentación territorial y la exclusión social junto a los múltiples problemas de carencia de infraestructura interna y externa a los hogares que residen en asentamientos, hace imperativo pensar en el abordaje de un plan de urbanización desde una perspectiva integral y multidimensional que cobije una nueva forma de pensar el espacio urbano. Con integral se busca explicitar que el plan de urbanización debe ser llevado a cabo de forma intrasectorial, descentralizada, participativa y con un foco particular en las áreas donde las habitantes más vulnerables

podieran requerirlo. Esto implica que lo llevan a cabo varios niveles de gobierno, con la participación de los residentes y con la ayuda de expertos de las distintas disciplinas concernientes en el plan. Multidimensional, por otro lado, significa que debe abordar no solo el déficit habitacional, sino, también, el acceso a salud y educación pública de calidad. A su vez, debe tenerse en cuenta la accesibilidad del barrio a urbanizar y tener en claro que esta es una característica clave a la hora de valorar el éxito sustentable de un plan. Ya que “una vivienda buena es mucho más que cuatro paredes y un techo bien construido; también debe estar situada en un buen barrio.” (Quartesan y Lanzafame, 2009; BID, 2011). Y el barrio debe ser parte de un espacio urbano en donde aquel este aislado o segmentado de otros barrios y de la infraestructura pública.

2- La teoría y abordaje de la integración o urbanización de asentamientos

2-1. Unidades de Inclusión, Territorio y Definición de qué es Urbanizable e Integrable al Espacio Urbano

Una vez identificadas las problemáticas y causas de la generación y consolidación de asentamientos y villas en un espacio urbano con referencia a la Argentina, se debe buscar la forma de dar soluciones a esas problemáticas, teniendo en cuenta la importancia de eliminar la segregación, teniendo en cuenta las heterogeneidades existentes y el territorio, para dar lugar a la inclusión social. Las Unidades Territoriales de Inclusión Urbana (UTIU) son una forma innovadora para lograr éste cometido. A diferencia de los planes convencionales que se enfocan en las problemáticas de un barrio en particular, atomizando las intervenciones, las UTIU intentan que la intervención de política pública exceda los límites del barrio, rompiendo, de esta forma, con la lógica por la cual el barrio precario es una anomalía dentro de la ciudad. Este enfoque responde a entender el problema del hábitat y su calidad de vida como uno integral y multidimensional, donde la comunidad juega un rol clave, pero también lo hacen las instituciones y las dimensiones territoriales y físicas (SECHI, 2015).

Así, los nuevos barrios no emergen y se diferencian del resto de la ciudad, sino que pasan a ser parte de esta, rompiendo las diferencias y la segregación. Estos barrios, al ser provistos de accesos para entrar y salir de él con comodidad, de escuelas y hospitales de calidad y de servicios públicos, pasan a formar parte funcional de la ciudad que los contiene, para dejar de ser un problema a resolver.

Esta metodología, conocida como UTIU, ha sido propuesta por la Secretaría de Hábitat e Inclusión del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como solución a los problemas habitacionales en la ciudad. Si bien las problemáticas son heterogéneas en todo el país, el cuadro 2 bien refleja la necesidad de una política integral y federal que incluya entre sus objetivos la expansión y el reacondicionamiento de las viviendas ya existentes que adolecen de hacinamiento y la creación de nuevos barrios junto con la urbanización de los barrios precarios, de modo integral y evitando la fragmentación territorial. De este modo, atendiendo a las particularidades de cada provincia y territorio, la metodología UTIU podría replicarse a nivel país, diferenciándose de antiguas prácticas (aún existentes, en ciertas zonas del territorio argentino) en las

que las intervenciones han sido o son a presente enfocadas en la solución de problemas puntuales, tales como la provisión de agua potable, por ejemplo.

La experiencia argentina en planes de urbanización es muy reciente y muy limitada. Ejemplo de esta experiencia es el caso del Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), el cual está presente en muchas provincias con un enfoque de aplicación más verticalista, que implica una transferencia de fondos desde el gobierno nacional a las provincias o municipios y la creación de una unidad ejecutora, quienes se encargan de llevar a cabo planes con objetivos puntuales en un barrio o asentamiento puntual a partir de la interacción con sus vecinos. A nuestro entender, PROMEBA no necesariamente concibe sus intervenciones desde una visión conceptual integradora y superadora de la fragmentación territorial y segregación de las villas y asentamientos en ellas o entre ellas. Este programa, financiado en parte por el Banco Interamericano de Desarrollo, tiene como finalidad mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social de los hogares de los segmentos más pobres de la población residentes en villas y asentamientos irregulares.

Sin embargo, el marco conceptual del PROMEBA se basa no sólo en la necesidad de generar modelos de intervención que involucren a la comunidad y al Estado (cuestión que también contemplan las UTIU en la CABA) y fortalecer las instituciones públicas locales que tengan responsabilidad en la lucha contra la pobreza y déficit habitacional, sino que también forma parte de su concepción crear conciencia e instalar la necesidad de definir una Política de Estado en la materia, que universalice y replique sus aspectos positivos e incorpore los aprendizajes de su implementación.

Los barrios beneficiarios potenciales del PROMEBA deben:

- Estar localizados en provincias “operativas” (aquellas que han adherido al PROMEBA a través de leyes de Endeudamiento, la firma de Contratos de Préstamo Subsidiarios y la conformación de la Unidad Ejecutora Provincial);
- Situarse en tierras con factibilidad de regularización dominial;
- Tener más de dos años de antigüedad;
- Estar conformados por más de cincuenta familias en un 75% con NBI y bajo línea de pobreza; organizadas en Entidades Representativas o con voluntad expresa de organizarse para participar en la resolución de sus problemas de hábitat;

En síntesis, un territorio definido como UTIU bien podría tener familias con ingresos apenas superiores a la línea de pobreza o con NBI o no incluir barrios con todos los requisitos exigidos por PROMEBA y entonces quedar fuera del ámbito de la intervención. Más aún, podría ocurrir que un asentamiento con menos de dos años de antigüedad pero con NBI y que se localice en un sitio separado de otro asentamiento por un canal o río contaminado pero con antigüedad mayor a dos años (y todas las demás características iguales), conforme con este último barrio una UTIU pero que sólo el último sea sujeto conceptual y jurídicamente de intervención por el PROMEBA. Esta diferencia de enfoques puede deberse a los objetivos finales de cada programa: Mientras que las UTIU buscan implementar programas con foco en la ruptura de la

segregación y en incluir los barrios a las ciudades, PROMEBA tiene como objetivo mejorar los barrios ya existentes, dejando de lado la visión multidimensional, ya que solo se solucionan problemas puntuales, atomizando los beneficiarios.

Otra modalidad de intervención de la que puede abstraerse un marco conceptual algo diferente al de la SECHI, fue el programa Rosario Hábitat, ejecutado desde 2001 en adelante, para luego renovarse en 2008 cambiando el nombre a Rosario + Hábitat. Al inicio del programa se definieron las prioridades y los objetivos, los cuales respondían a un análisis específico de las necesidades del asentamiento o barrio a intervenir, tal como el peligro de inundaciones, los altos niveles de pobreza, violencia y delincuencia y la falta de oportunidades laborales. Asimismo, se hizo especial foco en la reducción de la informalidad laboral. A diferencia del PROMEBA, donde las familias objetivo eran las que respondían a ciertas características como NBI o regularización dominial, en el caso de Rosario Hábitat, la población objetivo fue la residente en los barrios precarios de la localidad, sin mucha delimitación ni conformación de unidades espaciales que abordaran la fragmentación espacial y social. Se tomó en cuenta la importancia de la comunidad y el sentido de pertenencia, por lo que se decidió no realojar más del 30% de los hogares.

El rasgo principal en estos planes de urbanización, es que se busca mejorar la calidad de vida presente y facilitar condiciones que mejoren la futura. Así es que la calidad de la vivienda, aunque no es condición suficiente, juega un rol importantísimo pero no siempre concebida dentro de un conjunto espacial que aborde la disgregación territorial y la segregación y la superen promoviendo la inclusión social en sentido amplio y sistémico.

2-2. El Enfoque Costo-Beneficio

Otro modo de abordar el marco conceptual de la urbanización de asentamientos y villas es considerando los **efectos** que un plan de urbanización tiene en la calidad de vida de la persona a partir de las consecuencias que tiene un plan en su nivel de salud, educación y participación social, enfoque costo-beneficio. Este enfoque abarca, al menos tres dimensiones que no son ajenas a la definición y alcance del marco conceptual desarrollado en 2-1 arriba pero que son una consecuencia deseada a partir de cómo y para qué se defina la unidad de intervención en el territorio: la búsqueda de cohesión social, el medio ambiente y el beneficio económico a largo plazo. Por ejemplo, una intervención concebida desde PROMEBA puede lograr mayor cohesión social pero sin abordar la fragmentación territorial de un asentamiento o barrio (piénsese en un asentamiento que aún con mayor cohesión de sus vecinos queda separado de otro barrio o asentamiento por un arroyo contaminado o sin un acceso por calle pavimentada).

2-2-1. Cohesión Social

Una de las claves para que funcione un plan de urbanización es la estructura de incentivos que se plantea a la hora de llevarlo a cabo. Es decir, más allá de lo que pueda imponerse, el éxito del plan dependerá de la cadena de reacciones por parte de los residentes en el asentamiento o barrio, quienes vivirán ahí por un largo tiempo.

Estos incentivos no son algo que se deje explicitado en algún estatuto del asentamiento o barrio una vez mejorado o que se les deje por escrito, sino que comprende maneras de actuar informales que las personas entenderán y, en busca de mejorar su situación momento a momento, elegirán que hacer. Entonces, se deben sentar las bases para que, el proceso de decisión momento a momento conlleve un resultado que sea benéfico para los residentes, pero también para la comunidad y, en última instancia, la sociedad ajena a este barrio mejorado.

Una de las externalidades que se generan es que la urbanización conllevará una mayor cohesión social, entendida como *“tanto la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social como los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad”* (CEPAL, 2007, página 12). Es decir, una vez que se urbaniza un barrio, los residentes del barrio resultante son capaces de introducirse a la vida diaria de la sociedad sin miedo a sentirse segregados, en cuanto obtengan igual acceso a educación, salud, seguridad y demás bienes públicos, aumentando a su vez su capital social y la disposición de estos a participar en espacios de deliberación y proyectos colectivos.

Por último, esta mayor cohesión social y mayor participación potencial en el sistema político generará mayor estabilidad social, como consecuencia de la menor desigualdad que habrá entre los residentes en un determinado asentamiento o barrio. (López García, 1992; Dipasquale y Glaeser, 1999).

2-2-2. Medio Ambiente

El proceso de urbanización no consiste, solamente, en la provisión y o mejora de viviendas y su calidad. Parte de la estructura de incentivos mencionada en 2-1-1 consiste en generar las condiciones tales para que el residente desee seguir residiendo en el barrio por un largo tiempo. Así, la instalación de redes de cloacas, desagües y asfalto en las calles serán obras claves a la hora de generar sentido de pertenencia, mayor cuidado y, en última instancia, servirá para mejorar la salud de los residentes, lo que tendrá un impacto directo en su productividad y nivel de vida. (Becker, 2007; BID, 2011)

Mejor y mayor acceso a agua potable, alcantarillas, cloacas, medioambiente limpio y saneamiento son claves para reducir la vulnerabilidad de la sociedad y, especialmente, de los residentes de los barrios o asentamientos marginales. Esto, a su vez, los protege frente a desastres naturales al tener una mayor capacidad de drenaje. Por otro lado, la instalación de cloacas y de redes de saneamiento ayuda a que no se acumule agua estanca, lo que sirve de incubadora de enfermedades y atenta contra la salud de la sociedad (CEPAL, Parte V, 2000).

2-2-3. Económica

Un plan de urbanización, como se dijo hasta aquí, implica mucho más que la construcción/refacción de viviendas y la entrega de títulos de propiedad. Desde un abordaje integral y multidimensional, y en relación a cómo se defina el espacio territorial, el plan debería mejorar los estándares de vida de los residentes, desde satisfacer las necesidades sanitarias, las educativas y hasta las sociales de aquellos y

otros que se radiquen allí.. Así entonces, el aumento del capital humano, dado por el hecho de gozar de mejor educación y salud, por ejemplo, tendrá como consecuencia que aumente la productividad de las personas que, como resultado final, conllevará a un aumento de su capacidad laboral, salarios y producción como muestran Aghion, Howitt y Murtin (2010). El estudio hecho por Suarez, Mitchell y Lépore (Cap. 3, 2014) permite desterrar varios mitos acerca de la población residente en este tipo de asentamientos y su posición frente a la oferta laboral (por ejemplo el efecto desaliento o la inactividad laboral crónica) aunque resaltan el importante rol que juega el entorno de residencia en la calidad del empleo desempeñado.

En cuanto a la propiedad de la vivienda, el impacto de una mayor cantidad de familias propietarias se verá reflejado en el nivel educativo de las futuras generaciones, lo que reducirá, en principio, las posibilidades de que caigan en un círculo vicioso de la pobreza, donde la misma se transfiere inter-generacionalmente. Esto, en última instancia, se verá reflejado en un aumento del capital humano agregado y, por ende, en un mayor crecimiento de la economía (Green y White, 1992; Wardrip, Williams y Hague, 2011). Por otro lado, el hecho de mejorar la calidad de vida del barrio o asentamiento romperá el fenómeno de estratificación que se da cuando hay brechas educativas entre los distintos barrios. Este mejoramiento del barrio implicará que estará menos concentrada la distribución de “buenas” familias. De este modo se rompe con un círculo vicioso por el cual las familias menos educadas tienen hijos menos educados y con menos oportunidades de desarrollo humano en general (Amarante y Melo, 2004).

Cómo se dijo previamente, y como surge de los diferentes enfoques, a la hora de abordar un plan de urbanización se debe considerar que este tiene que ser multidimensional, multidisciplinario e integral. Esto implica que, más allá de que exista un problema predominante de hacinamiento y de déficit habitacional, no bastará solo con proveer viviendas. El éxito del plan estará determinado por la calidad de esta vivienda. Calidad que excede las facilidades materiales que esta pueda contener. Por esto, una “buena” vivienda será la que, además de ser una de buena calidad, contenga el set de condiciones (accesos, educación, salud, transporte, seguridad, etc.) necesarias para una mejor calidad de vida (Magalhães, 2012).

Una vez que se accede a una vivienda digna y adecuada, es posible acceder a los beneficios que trae la urbanización que son los que, en primera instancia, causan la migración hacia la ciudad. Para que los asentamientos marginales se conviertan en barrios de “buenas viviendas” o en espacios de inclusión territorial y social, y romper con el círculo vicioso dado por el efecto vecindario³, es necesario implementar diversas políticas en el barrio que abarcan las dimensiones señaladas más arriba en términos de infraestructura interna y externa a la vivienda.

3- Conclusión y principales implicancias.

Los barrios o asentamientos marginales emergentes surgidos en los últimos 30 años responden a factores distintos a los que respondían los barrios emergentes en la primera mitad del siglo XX. En este último tiempo, el surgimiento y/o consolidación de

³ Ver página 2.

los barrios o asentamientos responden, sobre todo, a la dispersión de las oportunidades laborales a lo largo de todo el país, al patrón productivo asociado a la globalización y a las heterogeneidades estructurales del desarrollo económico y social (mayor informalidad, desempleo estructural en aumento), lo que significó que surgieran a lo largo del país y ya no solo en C.A.B.A. o Gran Buenos Aires, a la pobreza estructural y a la falta de inversión en infraestructura pública.

Así entonces, entre 2001 y 2010, la principal NBI en la mayoría de las provincias según los censos nacionales llevados a cabo en esos años dejó de ser la capacidad de subsistencia para pasar a ser el hacinamiento. Es decir, la densidad en los barrios precarios es un problema que debe ser abordado. La población en villas aumenta constantemente, lo que vuelve imperativo un plan federal, integral y multidimensional de urbanización que supere la fragmentación territorial y promueva la inclusión social ampliamente.

La metodología UTIU, utilizada en C.A.B.A. es una buena forma de abordar estos problemas, ya que rompe con la idea existente de llevar a cabo planes atomizados, donde se realizan intervenciones puntuales en barrios elegidos según ciertas condiciones, para llevar a cabo políticas integradoras, que unifican el espacio, dando lugar a una integración del barrio emergente a la ciudad, y no solo a un mejoramiento transitorio de este. El hecho de llevar a cabo planes puntuales puede generar segregación y un no deseado efecto vecindario. Así, teniendo en cuenta los efectos de un plan bajo la metodología UTIU, ajustando según corresponda en cada localidad, y considerando el impacto que esto tendría en el plano económico, ambiental o social, se vuelve deseable la implementación de un plan de urbanización que tome en cuenta las heterogeneidades existentes entre provincias y entre barrios para, así, poder solucionar, de una vez por todas, el problema de los barrios de emergencia.

Bibliografía

Aghion, P., Howitt, P., y Murin, F. (2010) The relationship between health and growth: when Lucas meets Nelson-Phelps (No. w15813). *National Bureau of Economic Research*.

Amarante, V., & de Melo, G. (2004). *Crecimiento económico y desigualdad: una revisión bibliográfica*. Serie de Documentos de Trabajo DT 2/04. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Instituto de Economía.

Becker, G. (2007). Health as human capital: synthesis and extensions. *Oxford Economic Papers*, 59(3), 379-410

Bellardi, M. y De Paula, A. (1986) Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares, CEAL, Buenos Aires

BID (2011). Un espacio para el desarrollo de los mercados de vivienda. Ideas para el Desarrollo en las Américas. Volumen 26

CEPAL (2000). De la urbanización acelerada a la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: El espacio regional. Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para realizar un examen y una evaluación generales de la aplicación del Programa de Hábitat. Santiago de Chile, CEPAL, octubre.

CEPAL (2007). Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Síntesis. Santiago de Chile, CEPAL, enero.

Clichevsky, N. (2003). Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires. Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, 35(136-137), 347-374.

De la Torre, L. (1983) La ciudad residual en J.L.Romero y L.A.Romero, comp., Buenos Aires, historia de cuatro siglos, Ariel, Buenos Aires

DiPasquale, D., y Glaeser, E. L. (1999). Incentives and social capital: are homeowners better citizens?. *Journal of urban Economics*, 45(2), 354-384.

Fajardo, L. "¿Cómo impacta el barrio en que naces en tu futuro?" BBC Mundo, 27-1-2015, En línea en http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2015/01/150127_economia_barrio_pobre_ingresos_futuros_lf

Green, R. & White, M. (1997) Measuring the benefits of homeownership: effects on children, *Journal of Urban Economics* 41. Pp. 441-461.

Jauri, N. (2011). Las villas de la ciudad de Buenos Aires: una historia de promesas incumplidas. *Question*, 1(29).

López García, M. (1992). Algunos aspectos de la economía y la política de la vivienda. *Investigaciones Económicas Segunda Época Vol. XVI Nro. 1. Pp. 3-41.*

Magalhães, F. (2012) Urbanización de favelas. Lecciones aprendidas del Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo.

Quartesan, A., y Lanzafame, F. (2009). Downtown Poverty: Methods of Analysis and Interventions: A Sourcebook for Practitioners. IDB

Ratier, H. (1985) Villeros y Villas Miseria. CEAL, Buenos Aires

SECHI "Fragmentación socio-espacial en la ciudad" Documento de uso interno.

Suarez, A. L., Mitchell, A. y Léopore, E. (2014) Las Villas de la Ciudad de Buenos Aires. Territorios Frágiles de Inclusión Social. Buenos Aires, EDUCA, 2014

Wardrip, K., Williams, L., y Hague, S. (2011). The role of affordable housing in creating jobs and stimulating local economic development: a review of the literature. *The Center for Housing Policy.*

Programa Rosario Hábitat

<http://habitat.aq.upm.es/dubai/04/bp1118.html>

Indicadores sociales a partir del Censo 2010, C.A.B.A.

http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informacion_condiciones_vida/Indicadores_sociales_vivienda_2012.pdf

Resultados definitivos Censo 2010

http://www.censo2010.indec.gov.ar/archivos/centso2010_tomo1.pdf

Programa de Mejoramiento de Barrios, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios Secretaria de Obras Públicas Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

<http://www.promeba.gob.ar/fullfiltrodoct.php>