

INSTITUTO DE POLÍTICA AMBIENTAL

Director: Académico Manuel Solanet

POLÍTICAS PÚBLICAS EN RELACIÓN A LAS VILLAS DE EMERGENCIA

*Por el Ingeniero Manuel A. Solanet
Instituto de Política Ambiental*

POLÍTICAS PÚBLICAS EN RELACIÓN A LAS VILLAS DE EMERGENCIA

Por el Ing. Manuel A. SOLANET

La atención de la pobreza tiene un capítulo fundamental en el mejoramiento del hábitat de los sectores más carenciados. Aunque no hay una correlación estricta, puede decirse que la vivienda y su entorno son lo que mejor define el nivel socioeconómico de una familia. Habitar en una villa de emergencia se considera propio de una baja escala social. Esto no tiene que ver con la dignidad de la persona ni con sus valores morales.

El problema de autoestima no es obviamente el único. Las condiciones de vida en las villas son deficientes en todo sentido. Quienes gobiernan tienen por lo tanto el deber de instrumentar políticas y crear condiciones para incentivar a los pobladores de las villas a lograr mejores entornos habitacionales.

En este documento analizaremos el fenómeno de los asentamientos o villas y las posibles políticas a aplicar en el futuro.

Nos enfocaremos particularmente a la región metropolitana de Buenos

1. La realidad hoy

Existen 33 villas en la región metropolitana, de las cuales 20 están dentro del perímetro de la Ciudad de Buenos Aires y 13 en el conurbano. Prácticamente todas ellas se formaron por intrusión en terrenos fiscales o privados. Acorde con esto, no se respetaron normas de subdivisión ni de edificación. Lo más común ha sido partir de parcelas pequeñas para montar allí una casilla de materiales precarios y luego sustituirlos por mampostería sobre cimientos elementales, sin alterar la superficie inicial. La carencia de cloacas se subsanó con pozos ciegos, individuales o comunes a más de una vivienda.

En algunos casos el área ocupada inicialmente respondía a terrenos ya divididos entre sí, catastrados y con calles municipales. Posteriormente por intrusión o por degradación se convirtieron en asentamientos con todos los rasgos propios de las villas.

Las villas con localizaciones más valorizadas, comenzaron a ver el crecimiento en altura de sus viviendas. Al no haberse previsto esas alturas en la cimentación, el riesgo de derrumbe comenzó a hacerse más palpable. Hubo en este sentido advertencias de la Academia Nacional de Ingeniería y del asesor del Gobierno de la Ciudad Arq. Juan Carlos Poli. El Ing. Arturo Bignoli, en ese momento presidente de la Academia Nacional de Ingeniería, estimó que las viviendas de la Villa 31 no debían superar los 5 pisos en altura. No han ocurrido hasta ahora derrumbes, aunque el riesgo subsiste. No se ha superado esa altura.

No hay títulos ni propiedad horizontal, sin embargo se reconocen “dueños” e “inquilinos”. De alguna manera los “dueños” hacen respetar su condición y su capacidad de transmitirla mediante ventas y compras. Por cierto que con este débil status jurídico no es posible ninguna inversión importante para mejorar una edificación. Tampoco se podrían lograr mejoras comunitarias,

como calles, plazas, si no fueran realizadas por los gobiernos con fondos públicos y sin aporte de los vecinos.

La provisión de agua en los inicios de un asentamiento se ha logrado canillas de uso común, ligadas a una perforación o conectadas a una red de agua corriente cercana. Con el correr del tiempo los habitantes desarrollan la red para llevar agua a su vivienda instalando tanques elevados. Cuando esto ocurre y aumentan los consumos sin costo, también se incrementa el volumen de efluente, provocando el desborde de los pozos ciegos.

La energía eléctrica también llega a las villas a través de conexiones clandestinas a la red, inicialmente no autorizadas. Con el correr del tiempo, las empresas concesionarias corrigieron esta irregularidad instalando un medidor que registra la corriente de entrada a la villa. No hay medidores individuales por vivienda. La factura la paga el municipio. Este modus operandi induce a excesos de consumo que periódicamente generan el salto de las protecciones y salidas del circuito. Las protestas hacen pensar que esas personas consideran la provisión gratuita de energía como un derecho adquirido.

La distribución planimétrica de las edificaciones no interfiere sensiblemente en la factibilidad física de provisión de electricidad y agua, pero sí en la circulación de vehículos, en la seguridad, en la higiene, en la recolección de residuos y en otros servicios. Por la carencia de accesibilidad y circulación se crean espacios posibles para el narcotráfico, el comercio informal y el crimen. El hacinamiento genera promiscuidad, conflictos y vicios. En muchos casos la villa produce la formación de futuros inadaptados que salen a delinquir en los alrededores. Estos desvíos se neutralizan en muchos casos con el esfuerzo de organismos públicos y ONGs que trabajan en la enseñanza, capacitación y tareas manuales.

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ha hecho un esfuerzo en este sentido. Ha dispuesto la apertura de oficinas de asistencia para la obtención de documentación, salas de primeros auxilios, escuelas, etc. No obstante es muy difícil contrarrestar los efectos nocivos de la carencia de control policial, ausencia de

justicia ordinaria, y el uso de métodos mafiosos para la defensa de la propiedad informal.

La enorme suma de fondos públicos volcada a proteger o mejorar la situación de personas que se han apropiado de terrenos que no adquirieron, y que no pagan impuestos ni servicios, es vista por los contribuyentes cumplidores como una injusticia. No es difícil imaginar el sentimiento de un ciudadano común, que ha adquirido un terreno con esforzados ahorros y ha edificado allí una casa cumpliendo normas y pagando impuestos.

Este sentimiento de falta de justicia no tiene su contraparte en el reconocimiento por parte de los villeros de su aprovechamiento a costa de los demás. En muchos casos estos desarrollan una solidaridad colectiva y una plena auto-justificación social. Se produce el fenómeno de una exaltación del lugar, no solo por los pobladores sino también a los funcionarios públicos y privados, sacerdotes y asistentes sociales, que atienden esos asentamientos. Se escuchan expresiones, sinceras o no, deseando que la villa se preserve en sus características y se resisten a mudarse a otro lugar. Esto explica el rechazo a la alternativa de erradicación y reubicación. Resulta así que la urbanización es la alternativa usualmente preferida por los pobladores de las villas, y consecuentemente también por los gobiernos.

2. Alternativas de solución

2.1. Evolución hacia mayor calidad habitacional mediante la entrega de títulos de propiedad

La propiedad impulsa a los individuos a una mejor protección de sus bienes y a tratar de valorizarlos. Las villas son asentamientos ilegales, usualmente en tierras fiscales intrusadas. La precariedad legal les resta incentivos para mejorar las casas. Un título sobre la vivienda restablecería esos incentivos y otorgaría seguridad. También abriría la posibilidad que a través de las ventas

de propiedades a un mismo desarrollador, éste finalmente transforme la villa en un área urbanizada de mayor calidad y valor.

Sin embargo, hay dificultades de instrumentación. Las mencionamos:

- a) Las villas están habitadas tanto por “dueños”, o sea por quienes construyeron o compraron su vivienda, o bien por “inquilinos”. Al no haber título esta caracterización no puede demostrarse legalmente. ¿A quién se le da el título?
- b) ¿Cómo justifica un funcionario público la entrega de un título de propiedad a quien ha ocupado ilegalmente un terreno?
- c) La entrega de un título de propiedad ¿no sería una forma de incentivar nuevas ocupaciones ilegales de tierras?
- d) No parece posible dar título a viviendas y terrenos de dimensiones absolutamente insuficientes para albergar una vivienda digna.

La cuestión a) no es banal. Hay “dueños” que tienen buena situación económica y poseen y alquilan varias viviendas. No serían justo subsidiarlos. Desde el punto de vista social tal vez se justifica ayudar a los “inquilinos”. Sin embargo esto acentuaría el conflicto. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ha dispuesto en la Villa 31 dar títulos solo a los “dueños”. Además establecerá algún mecanismo inhibitorio para impedir posteriores ventas a desarrolladores. Hay una vocación a que la villa mejore, pero siga siendo de pequeños propietarios.

Como antes se destacó, el asentamiento en sí mismo es ilegal, comprendiendo por lo general, la usurpación de tierras fiscales inutilizadas. La actividad económica que tiene lugar dentro del predio es mayormente informal, y en una proporción alta también ilegal. La villa puede alojar grupos narcotraficantes, bandas ilegales, drogadictos y ladrones. Para estos grupos la formalización de la villa no es beneficiosa. Por ejemplo, algunas familias pagan alquileres pero sin título de propiedad. Aunque a ellas les puede beneficiar la formalización de su situación y de su alquiler, al que recibe la renta no. Como este caso habría muchos, los que representarían una resistencia interna al cambio.

Un serio inconveniente a tomar en cuenta es temer que dar títulos sobre terrenos y edificaciones que no cumplen normas de dimensiones mínimas para ser edificables. Gran parte de las villas nacieron por invasión de tierras no divididas. Alguien que dirigió a los ocupantes subdividió artesanalmente en lotes irregulares de 4mts x 4mts, aproximadamente. A partir de allí se construyeron casillas que luego evolucionaron en altura y en mayor solidez.

La ventaja eventual de contar con títulos de propiedad es que estos pueden darse en garantía para la obtención de préstamos.

Parecería que la entrega de títulos requeriría que previamente se produzca una reforma y urbanización.

2.2. Urbanizar

La urbanización de las villas a cargo del gobierno consistiría en:

- a) refaccionar y modificar las construcciones existentes para mejorar no solo su aspecto sino también su habitabilidad y confort.
- b) abrir, ensanchar y rectificar calles para mejorar el acceso de servicios, ambulancias, y policía.
- c) mejorar la integración de la villa con la vecindad.
- d) construir plazas, escuelas, espacios deportivos, centros de salud, guarderías y centros de rehabilitación de drogas.
- e) construir redes de servicios tales como agua corriente, cloacas, electricidad, gas por redes, etc.
- f) proveer a la villa servicios administrativos tales como oficina de reclamos, centro de documentación, pago de servicios, banco, etc.

No debe descartarse la oposición a la urbanización de algunos habitantes de la villa por ponerse en riesgo sus actividades informales o ilegales y hasta criminales.

Estas mejoras permitirían una valorización de las viviendas y un mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Además facilitarían la integración al sistema urbano general de la ciudad. Por estas razones la urbanización es la alternativa preferida por los habitantes y consecuentemente por los políticos y los gobiernos.

La urbanización tiene sus dificultades. La principal es su costo y financiamiento. Dada la escasa capacidad económica de los beneficiarios directos y la imposibilidad de generar ingresos para retribuir a inversores privados, el proyecto debe ser llevado a cabo por el gobierno. Los fondos provendrán ya sea del presupuesto o de préstamos recibidos y garantizados por el gobierno. Las inversiones exigidas por la urbanización suelen ser elevadas. Eso depende del alcance que se le quiera dar. No es improbable que finalmente se requiera un monto de inversión que sumado al valor de la tierra desocupada y dividido por el número de viviendas existentes en la villa, resulte en una cantidad de dinero suficiente para darle a todos una solución habitacional satisfactoria en otra zona de la ciudad.

Otra gran dificultad es la realización de las obras sin desalojar las viviendas y comercios existentes. En rigor resultará siempre necesario demoler algunas viviendas y reubicar sus ocupantes.

Tanto para otorgar títulos de propiedad, como para elaborar un plan de urbanización es necesario contar con censos que aporten información sobre número de habitantes por vivienda, tipo de empleo, nivel de educación, etc. Debe decidirse cuáles viviendas pueden ser mejoradas y cuáles deben ser reconstruidas. Se debe relevar quienes poseen un ingreso suficiente para poder adquirir el título de propiedad a través de un crédito a largo plazo.

2.3. Erradicar y reubicar

La erradicación y la reubicación en otro lugar ha sido implementada numerosas veces en villas y barrios similares a través del mundo. Una alternativa es la de que sea el gobierno el que reubique a todas las familias de la villa, ofreciéndoles un hogar en un nuevo barrio construido por el gobierno a cambio del abandono de las actuales viviendas.

La reubicación puede ser alternativamente a otros barrios de viviendas construidas al efecto, o bien a viviendas ya existentes y adquiridas por los propios pobladores con fondos o prestamos aportados por el estado. La erradicación permite la utilización con otro uso de las tierras desalojadas, o su comercialización para cubrir total o parcialmente los costos incurridos.

Una alternativa aplicable en ubicaciones de alto valor de la tierra desocupada, es la venta a un inversor privado con la encomienda de negociar y compensar el desalojo con dinero o con otra vivienda. Las tierras gradualmente liberadas son propiedad del inversor, el que se obliga a desarrollar el área respetando un plan director.

Dado el alto valor intrínseco de las tierras de algunas villas de la Ciudad de Buenos Aires – como la Villa 31 y 31 bis que se encuentra en el corazón de la ciudad, a pocos metros de los alquileres y hoteles más caros de la capital – puede haber una buena rentabilidad para un inversor privado.

Por ejemplo podría licitarse la tierra hoy ocupada, al mejor postor, con la condición de que se responsabilice y afronte el costo de reubicar a los habitantes bajo condiciones preestablecidas. En este caso la inversión y financiación no sería un problema del sector público dado que provendría del inversor privado.

El problema sería el impacto político y su aceptación social. Hay un alto porcentaje de ciudadanos que expondría un alto grado de desconfianza ante una transacción económica de este estilo entre un privado y el estado, más aún cuando están involucradas poblaciones extremadamente vulnerables. Esta desconfianza se

debería tratar de minimizar ofreciendo la mayor contención a los habitantes de las villas, y la difusión pública del programa y sus beneficios sociales. Además debería haber un estricto control que asegure y demuestre que el inversor privado le esté ofreciendo a cada familia un hogar de mejor calidad del que está abandonando, con título de propiedad, en un barrio existente urbanizado.

Este es el camino que se decidió tomar en India, donde se encuentra uno de los asentamientos ilegales más grandes y más famosos del mundo. En el centro de la ciudad de Bombay, Dharavi es un asentamiento de alrededor de dos kilómetros cuadrados y es hogar de una población censada de alrededor de 600.000 habitantes. El proyecto consiste en la construcción de edificios de departamentos de siete pisos con viviendas de 41 metros cuadrados para cada familia. El proyecto, que aún no ha logrado concretarse, apunta a la construcción de 2.800.000 metros cuadrados de residencias para 57.000 familias, acompañado por la construcción de oficinas, escuelas, parques, y calles.

En Buenos Aires la viabilidad de esta propuesta se tendrá que evaluar para cada villa en particular y en relación a su ubicación, dado que el valor de la tierra es de suma importancia al momento de conseguir inversores interesados. La Villa 31 y 31 bis es un buen ejemplo.

La erradicación y reubicación resulta conveniente en casos de asentamientos que presentan infraestructuras complicadas de reestructurar, donde sería difícil y hasta imposible urbanizar. Sin embargo si la tarea de reubicación no se ejecuta correctamente se corre el riesgo de recrear una villa de emergencia en otro espacio. Es decir, se trasladaría el asentamiento de una zona a otra sin cambiar demasiado sus características. En la década del 70 se trató de erradicar la Villa 31, trasladando la mitad de sus habitantes a nuevos edificios construidos por el gobierno, lo que se conoce como Fuerte Apache. Este conjunto de monobloques se degradó en su estado y en su ocupación, convirtiéndose en lugar de hacinamiento, pobreza y delincuencia. Es por esto que una política de reubicación implica necesariamente medidas de urbanización y

otorgamiento de títulos de propiedad, en la zona a donde se pretenda trasladar a los habitantes.

Es probable que los habitantes de una villa que se pretende reubicar se resistan. Para minimizar el rechazo, no solo debe compensarse adecuadamente sino además conocer las relaciones sociales, actitudes políticas y frente a las instituciones. Se debe conocer cómo se organiza la gente y quiénes son los líderes naturales para llegar a acuerdos satisfactorios.