

DESDE SU SURGIMIENTO EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO PASADO, ESTA FORMA PRECARIA DE URBANIZACIÓN FUE OBJETO DE DEBATES ACADÉMICOS. INDAGAMOS AQUÍ ACERCA DE LOS CAMBIOS Y CONTINUIDADES EXPERIMENTADOS POR LOS HABITANTES DE LAS VILLAS A LO LARGO DE ESTOS AÑOS.

# PASADO Y PRESENTE DE LA POBLACIÓN VILLERA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

por **LAURA GOLBERT**. *Licenciada en Sociología. UBA. Correo electrónico: lauragolbert@gmail.com*

por **EDUARDO LEPORE**. *Doctor en Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Pontificia Universidad Católica Argentina. Correo electrónico: eduardo\_lepore@uca.edu.ar*



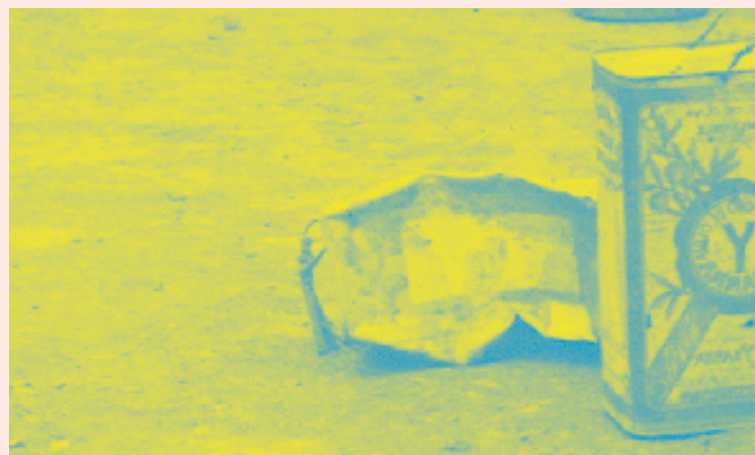


## Introducción

En la primera mitad del siglo pasado, como consecuencia tanto de los procesos de industrialización como de la migración masiva de la población del interior del país hacia la Capital Federal, surgieron las primeras villas de emergencia. Desde entonces, estos asentamientos irregulares se fueron conformando como enclaves de marginalidad en los que la pobreza se concentra y se reproduce intergeneracionalmente.

La presencia de las villas tuvo distintas interpretaciones académicas. Por un lado, estaban los que, influidos por la teoría de la modernización en boga en los años cincuenta y sesenta, apostaban a la transitoriedad de estos asentamientos como consecuencia del impulso del desarrollo económico. Se suponía que sus ocupantes iban a acceder a empleos que les permitirían ascender socialmente, abandonando las villas para instalarse en viviendas más dignas en barrios obreros consolidados. Y eso era lo que estaba sucediendo en la Argentina a mediados del siglo pasado: una industria que crecía y que generaba puestos de trabajo con buenos salarios, traccionando así el proceso de movilidad social que permitió la conformación de una amplia clase media. En esta interpretación, tal como lo planteaba Gino Germani en sus estudios sobre la estructura social argentina, la ciudad actuaba como un mecanismo integrador para aquella masa de inmigrantes que venía del interior del país en búsqueda de oportunidades laborales y mejores condiciones de vida.

Por otro lado estaban quienes, desde posiciones más críticas, cercanas a los postulados de la teoría de la dependencia, argumentaban que la formación de asentamientos marginales era una consecuencia de un proceso estructural inherente al subdesarrollo económico y, por lo tanto, muy difícil de revertir por parte de las políticas públicas. Según esta postura más pesimista, el surgimiento de las villas de emergencia era una consecuencia lógica de la urbanización dependiente, que manifestaba así el carácter endémico de la pobreza en el capitalismo latinoamericano. Es en



los escritos de Aníbal Quijano, especialmente en los relativos a su tesis del polo marginal, donde encontramos una de las exposiciones más completas sobre esta segunda interpretación.

Visto desde la situación actual, el crecimiento de las villas de emergencia en el núcleo del aglomerado más desarrollado de la Argentina pareciera darles la razón a quienes sostenían la hipótesis de la polarización. ¿Será entonces que nuestro destino latinoamericano es, al decir de Borges, el de condenar a los más pobres a vivir para siempre en villas miseria? ¿O son otros factores de índole política y cultural los que se deben tener en cuenta para explicar este cambio en la estructura social hoy caracterizada por la cronicidad de la pobreza crítica y su creciente concentración? ¿Cuánto incidieron las reiteradas rupturas del orden institucional, los cambios en las políticas públicas, los altos y bajos de la economía y el funcionamiento segmentado de los mercados laborales e inmobiliarios? El prejuicio y la discriminación hacia los habitantes de estas villas al profundizar la segregación ¿no se convierten en obstáculos para la integración social?

En este texto no pretendemos dar respuesta a estas preguntas. Son muchos los estudios realizados sobre las villas y sus habitantes que intentan contestar estos interrogantes. Algunos, siguiendo la línea de análisis de los estudios pioneros de Gino Germani, pusieron el énfasis en el desarrollo económico y sus consecuencias sobre la movilidad espacial y la integración social de los pobres urbanos; otros, en consonancia con los planteos críticos, pusieron el foco en la marginalidad social, en la segregación espacial, en las políticas públicas implementadas y en la movilización de los habitantes de las villas.

Inspirados por la propuesta de Gino Germani y su apuesta a la ciudad como mecanismo de integración, nos interesó analizar los cambios o continuidades habidos en los habitantes de las villas que se fueron instalando en la ciudad de Buenos Aires desde mitad del siglo pasado. Los resultados de este análisis constituyen lo que exponemos a continuación.



*¿Será entonces que nuestro destino latinoamericano es, al decir de Borges, el de condenar a los más pobres a vivir para siempre en villas miseria? ¿O son otros factores de índole política y cultural los que se deben tener en cuenta para explicar este cambio en la estructura social, que ahora está caracterizada por la cronicidad de la pobreza crítica y su creciente concentración?*

### Así se formaron...

A mediados de la década del treinta, la ciudad de Buenos Aires comienza a recibir a la población del interior que, atraída por el incipiente crecimiento del desarrollo industrial, viene en busca de horizontes más promisorios.

Gracias al crecimiento económico, a la creación de empleo formal, a los buenos salarios y a las políticas públicas destinadas al bienestar de la población, los migrantes consiguen empleo rápidamente. Pero las viviendas escaseaban. Las políticas de congelamiento de alquileres, así como la suspensión de los juicios de desalojo implementados por el gobierno de Perón desalentaron la inversión privada en la construcción y la oferta de vivienda se redujo notablemente, en un momento en que la demanda crecía exponencialmente: se calcula que, entre 1936 y 1947, la ciudad incorporó 384.438 migrantes. La solución fue construir casas con lo que encontraban: chapas de zinc, maderas de cajones, bolsas. De todos modos, en este contexto de optimismo económico y movilidad social, las villas eran percibidas como un pasaje, un momento de transición: un empleo sostenido con un buen sueldo les permitiría conseguir, más temprano que tarde, una vivienda digna.

En 1956 ya había 33.920 personas viviendo en las villas de emergencia. En los años siguientes su población se multiplicó. Su aumento fue mucho más rápido que el de la población de la Capital Federal: entre 1956/63, la población villera había crecido a una tasa media anual de 3,1%, mientras que la población de la ciudad lo había hecho a un 1,7 por mil. En el período siguiente, 1963/6, el ritmo de crecimiento poblacional fue desaforado: si en 1963 había 42.462 habitantes en barrios de emergencia, en 1967 ese número se había duplicado. Se registraron 102.143 habitantes, con una tasa de crecimiento medio anual de 20,7%, mientras que la de la Capital Federal se mantuvo estancada. El número de asentamientos no se modificó entre 1963 y 1967: seguían siendo 33. Estas 33 villas ocupaban, en 1967, el 13% de la superficie de la ciudad.

Es que Buenos Aires seguía siendo un polo de atracción para miles y miles de personas provenientes del interior del país y de los países limítrofes que esperaban encontrar mejores trabajos y también acceder a los beneficios de la vida urbana, los mismos que gozaba el que estaba establecido e integrado.

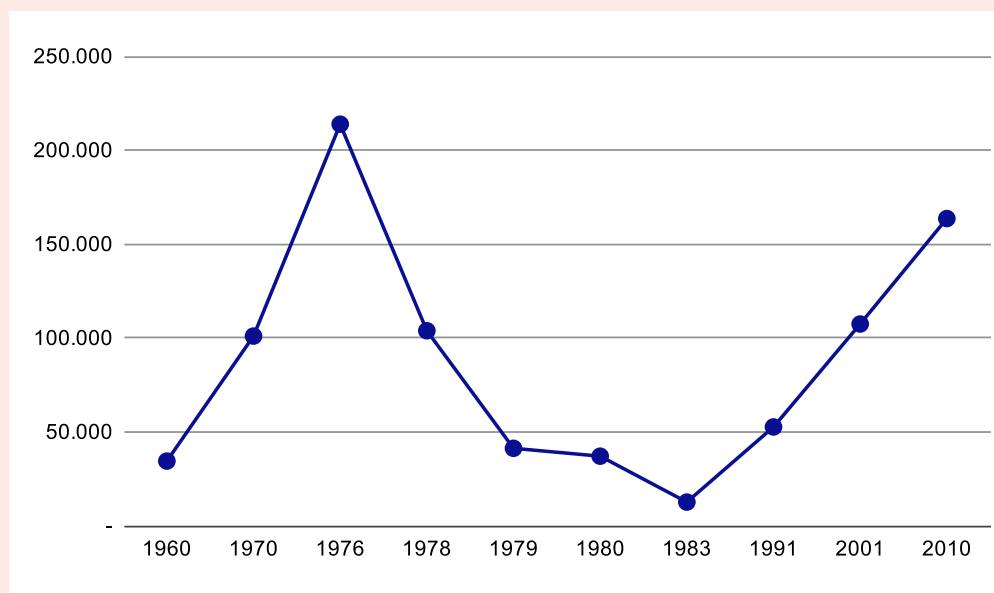
Pero la situación laboral ya no era la misma. Las ofertas del mercado formal de trabajo comenzaron a caer. El proceso de sustitución de importaciones orientado al mercado interno estaba llegando a su fin y se iniciaba una nueva fase del desarrollo industrial basada en industrias intensivas en capital. Este cambio impactó en los habitantes de las villas. A mediados de la década de los sesenta, entre el 35% y el 50% de su población no tenía una ocupación fija y estable. Así lo atestigua una encuesta realizada por la propia Municipalidad de Buenos Aires: el 32% se dedicaba a hacer changas, trabajaba en el servicio doméstico o eran vendedores ambulantes.

## Y así se consolidaron...

Pese a la diversidad de intervenciones públicas que se aplicaron desde que se instalaron las primeras villas –razzias, desalojos, políticas crediticias, incentivos para la reubicación–, su población estuvo siempre en constante aumento. Su número disminuyó dramáticamente solo con la erradicación instrumentada por el gobierno de la última dictadura militar. La población villera de la Capital Federal pasó de 213.823 habitantes en 1976 a 12.593 en 1983. Con la recuperación de la democracia, las villas se volvieron a repoblar muy rápidamente, tal como se advierte en el gráfico 1.

El número de personas que residen en ellas más que se triplicó desde 1980 hasta la actualidad, evidenciando un ritmo de crecimiento que contrasta con la dinámica demográfica del entorno. Como la población de la ciudad está estabilizada desde hace seis décadas, el resultado es el incremento tendencial de la participación relativa de la población en villas en el total de población. Según el Censo Nacional de Población de 2010, en la ciudad hay 163.587 personas viviendo en villas y asentamientos, cifra que representa el 6% de la población censada ese año. Es de esperar que la población en villas y asentamientos haya continuado con su tendencia creciente durante los últimos

Gráfico 1. Población en villas y asentamientos en la ciudad de Buenos Aires. Años seleccionados entre 1960 y 2010



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



ocho años: si asumimos el supuesto de que la tasa media de crecimiento interanual del período 2001/10 se mantuvo constante, el tamaño de la población villera sobrepasaría actualmente las 200.000 personas.

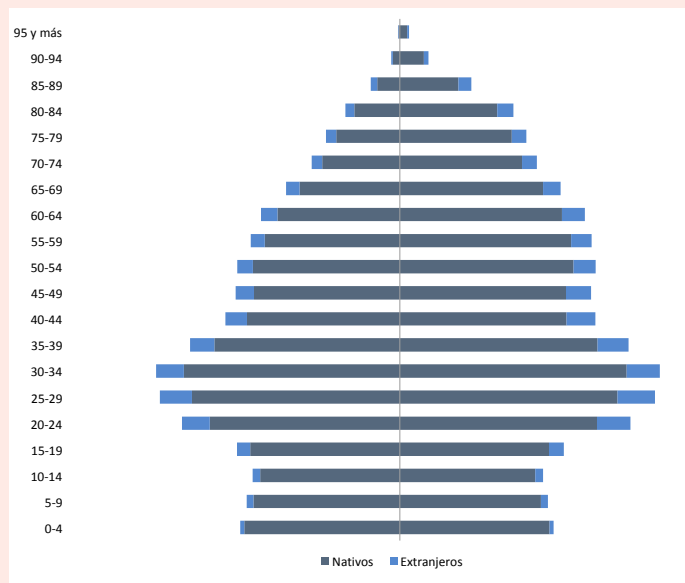
En lo que se refiere a la distribución espacial, el análisis de la localización residencial de la población en villas revela el mantenimiento de un patrón de asentamiento en la zona sur en donde se localiza –conforme los últimos datos disponibles– casi el 60% de la población en villas y asentamientos de la ciudad. La comparación de los datos censales de 1991, 2001 y 2010 muestra que ha sido creciente la participación relativa de la población de villas en los barrios de Villa Lugano, Villa Soldati y Villa Riachuelo. En ellos, uno de cada tres residentes vive en una villa o asentamiento precario, mientras que un tercio de la población que vive en villas de emergencia lo hace en alguno de esos tres barrios del sur de la ciudad.

Desde el comienzo de la formación de las villas hasta la actualidad, las características sociodemográficas de sus pobladores no han variado sustancialmente. Uno de los rasgos más destacados refiere a la composición etaria de la población: mientras que el peso relativo de los mayores de 65 años es el rasgo característico de la estructura demográfica de la ciudad, la población de las villas de emergencia se caracteriza desde sus inicios por la importante participación relativa de los menores de edad, cuya proporción duplica la observada en el resto de la ciudad. En efecto, los resultados de un relevamiento efectuado por el municipio en 1967/68 muestran que los menores de 14 años representaban el 41% de la población villera, en tanto que el 56% se hallaba en edad activa y el 1,7% eran pasivos.

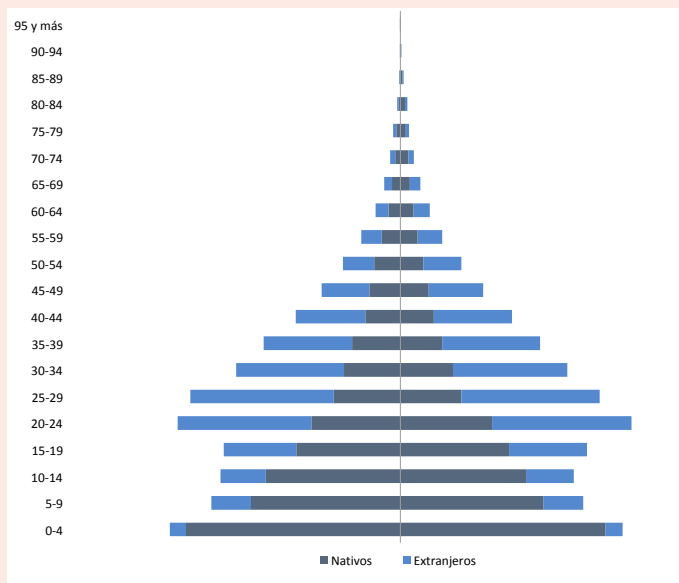
Lo mismo puede decirse respecto de la participación de la población extranjera en la composición de la población: actualmente, el 38% de la población que reside en las villas y asentamientos es extranjera, en casi su totalidad procedente de países limítrofes y de Perú. Es de destacar que ese porcentaje se acentúa en los grupos de edades centrales. Particularmente en el caso de los jefes de hogar se observa que el 62% de los mismos son extranjeros. Cuando se comparan estos valores con los observados para el total de la ciudad, se advierte que la participación relativa de la población extranjera en las villas se triplica, dando cuenta de la pauta de concentración residencial de los migrantes limítrofes. Esta importante presencia de los migrantes extranjeros ya estaba en los '60: según los datos de la muestra realizada por el municipio, el 25% de la población villera provenía de los países limítrofes, especialmente de Paraguay: el 18 por ciento.

**Gráfico 2.** Composición poblacional por edad, sexo y lugar de nacimiento. Villas de emergencia y resto de áreas residenciales de la ciudad de Buenos Aires, 2010

**Resto de la ciudad**



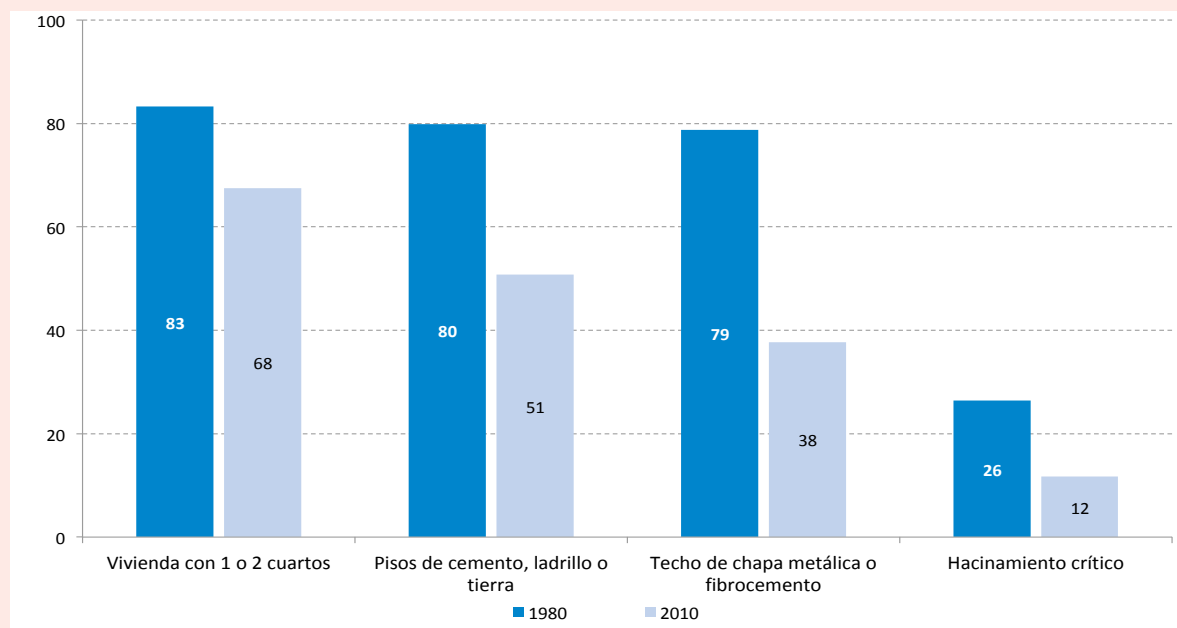
**Villas**



Fuente: elaboración propia en base a datos del CNP de 2010.

El perfil de la inserción ocupacional de la mano de obra de las villas de emergencia también muestra que los rasgos principales que se observaban a mediados de la década de los '60, y que describimos más arriba, se han mantenido sin grandes cambios. De acuerdo con los datos actualizados de la Encuesta Anual de Hogares del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el 23% de la población activa ocupaba un empleo asalariado formal, en tanto que el 47% lo hace en ocupaciones informales y un 29% en posiciones marginales. Desde el punto de vista de los modos de incorporación, cabe indicar que el 41% de la mano de obra desarrolla ocupaciones informales y marginales en las propias villas que son expresión de una economía local destinada a proveer bienes y servicios a sus habitantes. Es en estos casos que la segregación opera con mayor intensidad, puesto que la marginación residencial es reforzada por la ausencia de desplazamientos cotidianos en la ciudad. Pero no solo hay continuidades sociodemográficas y ocupacionales entre los habitantes de las villas de emergencia. También hay continuidad en la mirada que los otros habitantes de la ciudad tienen hacia ellos. La discriminación y el desprecio hacia la población villera son un rasgo que se mantiene. Desde que se los calificó de cabecitas negras por el color de su tez, sus habitantes no solo fueron y siguen siendo mirados como intrusos por ocupar un lugar en la ciudad que se considera no les corresponde ni

lo merecen, sino también como un elemento sospechoso y peligroso. Todavía hoy los habitantes de la villa saben que el lugar donde viven puede ser un obstáculo para conseguir un empleo, prejuicio que los condena a realizar trabajos precarios e informales, profundizando la segregación. Es en la situación habitacional en las villas de emergencia donde se produjeron algunos cambios durante los años que transcurrieron desde la instalación de las primeras villas hasta el presente. Aunque continúa habiendo grandes diferencias con respecto al resto de la ciudad, desde la llegada de la democracia se observan algunas mejoras. Por un lado, se advierte una mejora en la calidad de las viviendas puesta de manifiesto en el incremento de la proporción de viviendas consolidadas, construidas con materiales sólidos y resistentes. En igual sentido, se constata una mejora en las condiciones de saneamiento reflejada en la reducción a más de la mitad de la proporción de viviendas con situación de saneamiento deficitaria. Por otro lado, se observa una reducción del nivel de hacinamiento crítico de los hogares, que a pesar de continuar siendo elevado disminuyó a más de la mitad entre 1980 y 2010. Este descenso no se debió solo al aumento del tamaño de las viviendas sino a la reducción del tamaño de los hogares, en particular de los hogares con cinco o más miembros cuyo porcentaje descendió a la mitad en ese período.

**Gráfico 3.** Indicadores de la situación habitacional. Villas de emergencia de la ciudad de Buenos Aires, 1980 y 2010

Fuente: elaboración propia en base a datos del CNP de 1980 y 2010

### Para concluir

A lo largo de los años estudiados, las villas de la ciudad de Buenos Aires han mejorado en las condiciones de sus viviendas y en el acceso a servicios públicos. Sin embargo, como se desprende del análisis realizado, la población que las habita presenta desde sus inicios hasta el presente características sociodemográficas y ocupacionales similares. Siguen siendo un refugio para la población que menos tiene. Y si bien la expectativa de movilidad social ya no se cumple –al menos para la mayor parte de sus habitantes–, su sostenido aumento poblacional revela que la ciudad de Buenos Aires continúa siendo un importante polo de atracción para los migrantes del interior del país y de los países limítrofes. Es que, aún hoy, la estructura de oportunidades económicas y sociales que brinda la ciudad –con su oferta de empleos y servicios públicos de salud y educación, y la promesa de un bienestar mayor que el de sus lugares de origen– sigue siendo atractiva, más atractiva que la que les brinda su lugar de origen, aunque la integración en la ciudad sea para ellos limitada y frágil. Ni los momentos de crecimiento económico ni las políticas públicas pudieron cambiar esta condición. La persistencia en el tiempo de estos enclaves de marginación pone en cuestión las funciones de integración atribuidas cincuenta años atrás por Gino Germani a las ciu-

dades como mecanismos de movilidad e inclusión social. Se mantiene, por lo tanto, el desafío para las políticas públicas de desarticular los circuitos de marginalidad residencial y socioocupacional que deterioran las condiciones de integración urbana y reproducen la pobreza concentrada.