

# Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años

María Cristina Cravino\*. Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: [ccravino@ungs.edu.ar](mailto:ccravino@ungs.edu.ar)

Juan Pablo del Río\*\*. La Plata, Argentina. Correo electrónico: [jpdelrio@ungs.edu.ar](mailto:jpdelrio@ungs.edu.ar)

Juan Ignacio Duarte\*\*. Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: [juanignacioduarte@gmail.com](mailto:juanignacioduarte@gmail.com)

\* Investigadora docente del Instituto del Conurbano - Universidad Nacional de General Sarmiento.

\*\* Becarios ANPCyT, Instituto del Conurbano - Universidad Nacional de General Sarmiento.

**Palabras clave:** informalidad, cuantificación de villas y asentamientos, inserción urbana, tendencias de crecimiento.

## Introducción

Se suelen decir una multiplicidad de cifras para indicar la dimensión o el crecimiento de los “asentamientos informales” (villas y asentamientos<sup>1</sup>) del Área Metropolitana de Buenos Aires. Algunos datos son alarmistas, “amarillistas”, fantasiosos; otros intentan acercarse pero se carece de fuentes confiables; otros son producto de la intuición de funcionarios, etc. Es decir, está claro que nadie puede afirmar con certeza cuál es la cantidad de villas o asentamientos que se encuentran en la región, o menos aún cuánta población está involucrada en formas de tenencia de su vivienda en condición precaria.

Una primera forma de aproximarse a esos números es a través de los datos censales. Sin embargo, como vamos a mostrar, se evidencian inconsistencias y sub registros, en parte ocasionados por la falta de aporte de datos de algunos municipios. Por otra parte, también se evidencia el sub registro porque la dinámica del fenómeno hace que no siempre los gobiernos locales cuenten con información actualizada. En algunos casos, ello depende de la iniciativa de presión de los pobladores de darse a conocer, para de ese modo iniciar el camino para obtener la regularización. En otras ocasiones, los habitantes pueden desplegar inicialmente estrategias de invisibilización para evitar conflictos.

Por otra parte, existen una serie de investigaciones previas que nos permiten contrastar los datos oficiales con otras estimaciones y en ese sentido, la nuestra es el producto de sucesivas y complementarias aproximaciones cuantitativas al fenómeno. A partir de nuestra investigación y otras previas, intentaremos proponer algunas tendencias sobre el crecimiento o no del fenómeno con las limitaciones metodológicas que explicitaremos.

La **secuencia de presentación** de la ponencia es la siguiente: en primer lugar se presentan los datos a partir de los censos realizados en 1981, 1991 y 2001, los que permiten dimensionar el fenómeno de los “asentamientos informales” entre esos años, según los datos oficiales. En segundo lugar se exponen los resultados obtenidos a partir del relevamiento de múltiples fuentes que concluyen en estimaciones propias, permitiendo así una comparación con los censos. En tercer lugar, el trabajo se aboca a calcular el crecimiento de la informalidad urbana en los últimos 25 años y se presentan algunas reflexiones finales.

---

<sup>1</sup> Optamos por utilizar el término asentamientos sin comillas para referirnos al fenómeno específico de las ocupaciones de tierras por la cantidad de veces que lo utilizamos. El generico “asentamientos informales” indica el fenómeno de las ocupaciones en su diferentes tipologías.

## El fenómeno a partir de los datos censales

El criterio de regionalización escogido es el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)<sup>2</sup>, que comprende la Ciudad de Buenos Aires -capital de la república- y 24 municipios que la rodean<sup>3</sup>. Este aglomerado urbano albergaba en 2001 una población de más de **11 millones de personas**<sup>4</sup>. Si bien se elige esta regionalización para un mejor manejo de los datos, cabe advertir que la urbanización hoy día excede en buena manera los 24 municipios conurbados. Muchos de los partidos que actualmente conforman este aglomerado surgieron siglos atrás y fueron incorporados siguiendo la lógica de la extensión del ferrocarril (de forma radial, ya que el centro lo constituía y lo constituye la capital, donde se ubicaban todas las terminales ferroviarias y portuarias), quedando intersticios que más tarde se fueron ocupando.

Seguidamente definiremos lo que entendemos por “villa” y por “asentamiento”. Las villas surgieron en la década del treinta del siglo pasado, aunque el fenómeno cobró mayor envergadura a partir de los años cuarenta, en el marco de intensas migraciones internas de la Argentina y fue concomitante a la descomposición de las economías rurales del interior del país. Este proceso urbano está ligado a la etapa en que la Argentina comenzó la industrialización sustitutiva de importaciones. Sin embargo, la tasa de crecimiento de la población urbana fue mayor a la del crecimiento de la población industrial, lo que provocó una masa de marginados del proceso productivo o en su defecto con una inserción inestable. Esto trajo aparejado una acelerada expansión del espacio urbanizado del área metropolitana, junto a la consolidación de formas precarias de hábitat, como las villas.

Las “villas miseria” o de “emergencia” las podemos definir como **ocupaciones irregulares de tierra urbana vacante** que:

- a) Producen **tramas urbanas muy irregulares**. Es decir no son barrios amanzanados, sino organizados a partir de intrincados pasillos, donde por lo general no pueden pasar vehículos;
- b) Responden a la suma de prácticas individuales y diferidas en el tiempo, a diferencia de otras ocupaciones que son efectuadas de manera planificada y de una sola vez;
- c) Las viviendas tienen diferentes grados de precariedad;
- d) Poseen una **alta densidad poblacional**;
- e) Generalmente cuentan con buena localización, con relación a los centros de producción y consumo, en zonas donde escasea la tierra;

---

<sup>2</sup> Para el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INDEC- este aglomerado se denomina Gran Buenos Aires.

<sup>3</sup> Ellos son: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Vicente López, Tigre y Tres de Febrero. En este trabajo utilizaremos la denominación Conurbano Bonaerense o simplemente Conurbano para referirnos al aglomerado de los 24 municipios. Esta región es conocida comúnmente como Gran Buenos Aires pero dado que el INDEC utiliza ese término para referirse a los 24 municipios más la Ciudad Buenos Aires, optamos por la anterior denominación.

<sup>4</sup> Desde el punto de vista político administrativo, la Ciudad de Buenos Aires es autónoma desde 1996 y tiene un status similar al de una provincia, mientras que los municipios del Conurbano Bonaerense pertenecen a la Provincia de Buenos Aires, que cuenta con 134 municipios.

- f) En la Ciudad de Buenos Aires -Capital Federal- se asentaron en tierras de propiedad fiscal;
- g) Los pobladores las consideraban en sus orígenes un hábitat transitorio hacia un “posible” y anhelado ascenso social, expectativa que no logró concretarse para la mayoría de sus habitantes;
- h) Los pobladores son trabajadores poco calificados o informales. Actualmente los habitantes de las villas muestran la heterogeneidad de la pobreza, albergando a “antiguos” villeros, nuevos migrantes (del interior y de países limítrofes) y sectores pauperizados;
- i) Sus habitantes son portadores de adscripciones estigmatizantes por parte de la sociedad y de su entorno. Los habitantes sostuvieron diversas demandas con el objeto de mejorar sus condiciones urbanas y generar organizaciones barriales y federativas (Cravino, 2001).

Los “asentamientos” se distinguen por:

- a) Sus trazados urbanos tienden a ser regulares y planificados, semejando el amanzamiento habitual de los loteos comercializados en el mercado de tierras, es decir en forma de cuadrícula;
- b) Por parte de los pobladores se los percibe no como una resolución habitacional transitoria, sino como una mejora a corto y mediano plazo;
- c) Por lo general son decididas y organizadas colectivamente, con una estrategia previa (obtención de datos catastrales, conformación de un grupo que iniciará la toma, búsqueda de apoyo de organizaciones cercanas, etc.);
- d) En su inmensa mayoría están ubicados sobre tierra privada. Se trataba de terrenos que por lo general eran basurales, pajonales o inundables, por lo que los dueños no tenían un interés o posibilidad en explotarlo económicamente o sufrían restricciones normativas para esto;
- e) Inmediatamente a la invasión del terreno se busca mediar con el Estado su “legitimación”, reivindicando la oportunidad de pagarlo y ser propietarios;
- f) Debido a que la ocupación de la tierra implica vivir allí, sus viviendas presentan una evolución desde simples “taperas” a construcciones firmes, dependiendo sus características de la capacidad y recursos de quienes la habitan;
- g) En todos los casos se trata de actores sociales previamente “urbanizados” es decir, que si en algunos casos provienen de áreas rurales, pasaron anteriormente por otras formas de hábitat urbano, como piezas de hotel, villas, casas de familiares, alquiler, etc. No sucede, en términos generales, como en el fenómeno de las “villas” de la Capital Federal y Conurbano Bonaerense, que fueron constituyéndose en el primer hábitat urbano (y muchas veces el único) de los migrantes rurales del interior y más tarde de los países limítrofes;
- h) Las características socio ocupacionales no difieren -en principio, ya que faltan análisis precisos- de los habitantes de las villas. Por lo tanto, la forma resultante facilita a diferencia de las villas, su futura regularización (objetivo buscado por sus ocupantes), ya que no supone un reordenamiento urbano profundo, sino un proceso de carácter social, político y jurídico que legalice la situación existente. Este carácter se constituye como uno de sus ejes distintivos, respecto a otro tipo de ocupaciones. En el discurso de los pobladores aparece clara y reiteradamente la idea de “no hacer una villa”, lo que facilitaría a su vez las relaciones con el entorno, obtener un hábitat de mejor calidad que el que tenían y lograr con menores dificultades la titularidad de la tierra. Se intenta evitar quedar adscriptos a las estigmatizaciones que traen aparejadas el término “villa” (Cravino, 2001).

Los primeros asentamientos aparecieron durante el régimen militar que gobernó a la Argentina entre 1976-1983, el cual provocó profundas transformaciones socio-económicas, que sumado al autoritarismo político (desapariciones, encarcelamiento, etc.), arrojó como saldo más visible el deterioro de las condiciones materiales de vida de la mayoría de la población del país. La desindustrialización, la destrucción del aparato productivo, el incremento del cuentapropismo, del subempleo y del desempleo estructural, son claros indicadores de la progresiva pauperización de un amplio sector de la población.

Estos cambios impactaron duramente sobre las estrategias que históricamente los sectores populares habían desarrollado para acceder a la vivienda. La ausencia de una economía en crecimiento y el proceso de desregulación que se abre en los distintos mercados, crea las condiciones para la emergencia de un sistema aún más excluyente que desmantela la protección estatal hacia los sectores populares (otorgada a través del salario indirecto: servicio de salud gratuito, préstamos para la vivienda, jubilación, ayuda social, etc.) y las obliga a "negociar" solos en el mercado de acceso a los bienes básicos (Cravino, 1998).

Una primera aproximación al fenómeno, nos indica que en la Ciudad de Buenos Aires, el fenómeno de los "asentamientos informales" se centra en la modalidad denominada villas, mientras que en el Conurbano se observa además la presencia de asentamientos o tomas de tierras. De acuerdo a los datos censales correspondientes al año 2001, los "asentamientos informales" tendrían casi el doble de peso relativo en el Conurbano Bonaerense (6,8% de la población total - 594.781 habitantes-) que en la ciudad capital (3,9% -107.805 habitantes-).

Sin embargo, cuando se analiza la evolución de los datos censales entre 1981 y 2001 se evidencian algunos desajustes por diferencias que son difíciles de explicar. Por ejemplo, en el Municipio de La Matanza los datos muestran una disminución de la cantidad de villas y asentamientos entre 1981 y 1991. Lo mismo entre 1991 y 2001 en los municipios de Berazategui, Lanús y Quilmes, entre otros. Se observa además que el peso relativo es muy diferente entre municipios. En un extremo encontramos a Merlo con un 0,1% (que consideramos insostenible como cifra), mientras que en el distrito de San Martín el 18% de la población vive en asentamientos o villas (ver Cuadro N°1).

El cuadro N° 2 muestra más claramente el sub registro. Hay datos fehacientes en distintos municipios que muestran que en la década del noventa se constituyeron nuevos asentamientos y esto no se ve reflejado en lo registrado por el Censo del año 2001 sino que al contrario, en muchos casos ha disminuido la cantidad. En pocos casos la disminución se refiere a que fueron regularizados, como es el caso de Moreno, que sin embargo, no quita que presente un fuerte sub registro.

Cuadro N° 1. Población total, población en villas y asentamientos y superficie ocupada en AMBA (1981-2006)

Municipio	1981		1991		2001		2006		Superficie
	Población total*	Población VyA	Población total	Población VyA	Población total	Población VyA	Población total**	Población VyA	
Ciudad de Buenos Aires	2.922.829	37.010	2.965.403	52.608	2.776.138	107.805	s/d	129.029***	297,0
Almirante Brown	331.913	1.916	450.698	13.885	515.556	36.524	555.589	51.749	493,5
Avellaneda	334.145	23.796	344.991	33.480	328.980	39.178	342.859	46.059	270,4
Berazategui	201.862	2.940	244.929	6.897	287.913	6.639	311.288	9.312	69,5
Esteban Echeverría (1)	188.923	3.006	275.793	4.484	243.974	4.696	264.072	5.340	30,1
Ezeiza (1)					118.807	18.331	136.124	59.571	401,0
General San Martín	365.625	26.070	406.809	45.843	403.107	73.289	421.419	81.109	380,0
Hurlingham (2)	598.420	7.899	643.553	9.022	172.245	5.903	176.144	9.373	52,9
Morón (2)					309.380	5.704	328.301	19.636	128,3
Ituzaingó (2)					158.121	4.409	165.569	4.582	33,8
José C. Paz (3)	502.926	15.902	652.969	19.028	230.208	8.963	250.941	22.857	92,3
Malvinas Argentinas (3)					290.691	13.255	315.675	12.896	66,3
San Miguel (3)					253.086	21.937	273.255	24.457	217,3
La Matanza	949.566	36.238	1.121.298	22.655	1.255.288	69.157	1.338.386	139.871	1.172,9
Lanús	466.960	45.209	468.561	62.589	453.082	49.000	463.564	68.344	264,9
Lomas de Zamora	510.130	28.198	574.330	40.972	591.345	92.597	616.921	74.471	544,5
Merlo	292.587	4743	390.858	3.244	469.985	1.751	512.875	11.157	86,2
Moreno	194.440	2.690	287.715	2.275	380.503	368	426.065	15.647	181,0
Quilmes	446.587	35.727	511.234	65.368	518.788	45.991	541.972	120.097	830,5
San Fernando	133.624	8.206	144.763	14.528	151.131	9.341	160.069	13.906	48,9
San Isidro	289.170	15.742	299.023	17.761	291.505	20.421	306.695	42.783	126,8
Tres de Febrero	345.424	10.874	349.376	12.316	336.467	28.859	345.880	14.608	86,1
Tigre	206.349	9.131	257.922	18.804	301.223	25.747	328.760	51.641	317,3
Vicente López	291.072	10.550	289.505	9.016	274.082	12.721	285.121	10.255	19,6
Florencio Varela	173.452	2.083	254.997	8.312	348.970	Sin datos	390.163	27.134	273,1
<b>Total Conurbano Bonaerense</b>	<b>6.823.175</b>	<b>290.920</b>	<b>7.969.324</b>	<b>410.479</b>	<b>8.684.437</b>	<b>594.781</b>	<b>9.257.707</b>	<b>936.855</b>	<b>6.187,2</b>
<b>Total AMBA</b>	<b>9.746.004</b>	<b>327.930</b>	<b>10.934.727</b>	<b>463.087</b>	<b>11.460.575</b>	<b>702.586</b>	<b>9.257.707</b>	<b>1.065.884</b>	<b>6.484,2</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC, Dirección Provincial de Estadística de la provincia de Buenos Aires, Instituto de Vivienda de la Ciudad y datos propios.

\* Corresponde a la población del año 1980.

\*\* Los datos corresponden a las estimaciones de población realizadas por el INDEC. Ver página de la Dirección Provincial de Estadística de la provincia de Buenos Aires (disponible en <http://www.ec.gba.gov.ar/Estadistica>). Las proyecciones de población se realizaron utilizando el denominado Método de los Componentes (Naciones Unidas, 1956) que consiste en proyectar en forma independiente las variables que determinan la dinámica poblacional: natalidad, mortalidad y saldos migratorios internos e internacionales.

\*\*\* Según datos del Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires en base a censos realizados entre 2001 y 2005.

(1) El municipio de Ezeiza nace de un desprendimiento del municipio de Esteban Echeverría a mediados de la década del 90.

(2) Los municipios de Hurlingham e Ituzaingó nacen de un desprendimiento del municipio de Morón a mediados de la década del 90. Aquí se consignan los datos correspondientes a Morón antes de su división.

(3) Los municipios de José C. Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel nacen de un desprendimiento de la división del municipio de General Sarmiento a mediados de la década del 90. Asimismo, la localidad de Del Viso se traspasó al

municipio de Pilar. Aquí se consignan los datos correspondientes a General Sarmiento antes de la división.

**Cuadro N° 2. Cantidad de villas y asentamientos del Conurbano Bonaerense (1991-2001)**

Municipio	1991	2001	2006
Almirante Brown	14	8	20
Avellaneda	41	23	36
Berazategui	11	6	10
Ezeiza (1)	7	10	10
Esteban Echeverría (1)		s/d	7
General San Martín	78	59	148
Hurlingham (2)	37	13	36
Ituzangó (2)		13	20
Morón (2)		14	32
José C. Paz (3)	18	12	13
San Miguel (3)		11	14
Malvinas Argentinas (3)		25	32
La Matanza	35	55	73
Lanús	25	s/d	30
Lomas de Zamora	17	29	23
Merlo	65	s/d	22
Moreno	4	2	40
Quilmes	19	20	48
San Fernando	28	12	22
San Isidro	18	10	23
Tigre	34	23	39
Tres de Febrero	22	20	26
Vicente López	13	11	29
Florencio Varela	10	s/d	43
<b>Total</b>	<b>496</b>	<b>376</b>	<b>796</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Estadística de la provincia de Buenos Aires.

(1) El municipio de Ezeiza nace de un desprendimiento del municipio de Esteban Echeverría en 1994.

(2) Los municipios de Hurlingham e Ituzangó nacen de un desprendimiento del municipio de Morón en 1994. Aquí se consignan los datos correspondientes a Morón antes de su división.

(3) Los municipios de José C. Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel nacen de la división del municipio de General Sarmiento en 1994. Asimismo, la localidad de Del Viso se traspasó al municipio de Pilar. Aquí se consignan los datos correspondientes a General Sarmiento antes de la división.

A partir de los datos analizados, se puede considerar al Área Metropolitana de Buenos Aires dentro de los parámetros de América Latina, como un aglomerado urbano con escasa proporción de urbanizaciones informales en relación a las formales. Por lo que se pudo observar, la mercantilización de las viviendas y suelo en los asentamientos informales está menos desarrollada que en otras ciudades, pero con una tendencia creciente a acceder por esta vía. También han aparecido loteadores piratas que venden suelo sin la subdivisión correspondiente a la normativa. Todo ello muestra una dificultad creciente por acceder al suelo urbano por parte de los sectores populares. Los asentamientos informales pasan a ser entonces una de las formas de acceso a lotes urbanos, ya que el mercado no lo provee (al menos a precios accesibles para estos sectores sociales).

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la variación de la población en villas ha sido alta desde 1962 hasta 2001. En 1962 la población en villas representaba el 1,4% de la población de la Ciudad, en 1976 esta proporción asciende a 7,2% mientras en 1980, luego de la política de erradicación llevada adelante por la dictadura<sup>5</sup>, desciende al 1,2%. Con la vuelta de la democracia continuaría la tendencia ascendente: 1,7% en 1991 y 3,9% en el año 2001. Según el Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC), se registraban al año 2005 129.029 personas (37.479 grupos familiares) viviendo en villas y núcleos habitacionales transitorios en 27.193 viviendas. Según esta fuente existirían 4,7 personas por vivienda, mientras que se observa que un 38% de los hogares debe compartir la vivienda, lo que resulta en un hacinamiento extremadamente alto.

### **Dimensiones del fenómeno de acuerdo a nuestro relevamiento**

En este apartado se presentan una serie de cuadros y mapas que permiten caracterizar, aún con algunas limitaciones, la situación de las villas y asentamientos del AMBA en términos de la superficie que ocupan, la cantidad de población que vive en ellas, la densidad y su evolución en los últimos 30 años.

Debido a la falta de identificación tipológica (entre villa y asentamiento) de muchos de los registros relevados, se decidió optar por la variable física más fácilmente determinable para diferenciarlos, que es la trama urbana. Para ello se recurrió en los casos en que fue necesario a la utilización de la herramienta Google Earth, con el objetivo de identificar la tipología. Así, se asumió como villa a todo barrio que tuviera una trama irregular, aún sabiendo que la tipología es sumamente más compleja. El mapa N° 1 muestra la distribución de villas y asentamientos en el territorio.

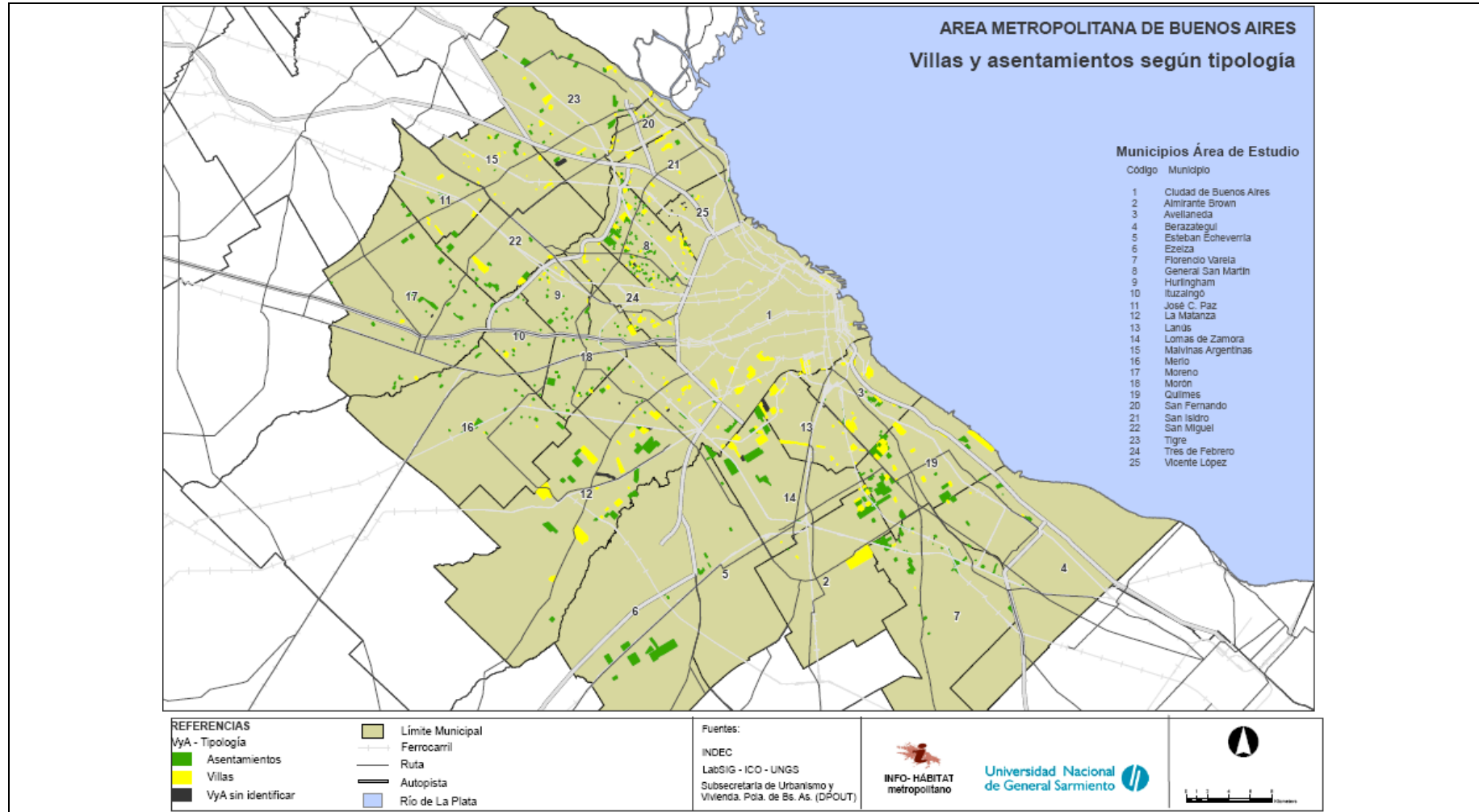
Los resultados obtenidos indican que en el AMBA **existen por lo menos 819 “asentamientos informales”**, de los cuales **363 son villas, 429 asentamientos, mientras que en 27 barrios no se pudo identificar la tipología**. En los 819 barrios viven poco más de 1 millón de personas con un promedio de 1.301 personas por barrio. La superficie que abarcan es de 6.484,2 hectáreas con una densidad bruta promedio estimada de 164 habitantes por hectárea.

La densidad poblacional bruta del AMBA es de 38 habitantes por hectárea frente a promedios que sextuplican esa cifra en el caso de las villas y la triplican en el caso de los asentamientos. Así, mientras los “asentamientos informales” ocupan el 2,3% del territorio, vive allí cerca del 8% de la población, lo que muestra el alto nivel de hacinamiento. Las villas ocupan poco más 2.900 has. en las que viven 647 mil personas con una densidad promedio de 218 habitantes por hectárea. Los asentamientos ocupan 3.370 has. y viven allí 404 mil habitantes con densidades del orden de los 120 habitantes por hectárea.

---

<sup>5</sup> La fuerte baja que se observa a principio de los `80, fue producto de la política de erradicación compulsiva del último gobierno militar (1976-1983), provocando el crecimiento de algunas villas y asentamientos del Conurbano, donde se ubicaron parte de los desplazados.

Mapa N° 1. Villas y asentamientos AMBA (2006)





Las mayores densidades para el conjunto de estos barrios, se observa en la ciudad de Buenos Aires y en los municipios del corredor norte (excepto Tigre), donde viven en promedio más de 250 habitantes por hectárea. En particular, Vicente López tiene densidades por encima de 500 habitantes por hectárea. En el otro extremo, en Florencio Varela y Moreno las densidades están por debajo de los 100 habitantes por hectárea. En la segunda corona, las densidades son menores que en la primera, aunque se dan algunas excepciones como Malvinas Argentinas y José C. Paz. En estos municipios, las VyA albergan en promedio entre 200 y 250 hab/ha, por encima de las VyA de varios municipios de la primera corona. Es decir, las densidades de los “asentamientos informales” muestran una distribución que acompaña a la ciudad formal, pero con otros parámetros.

Las áreas ocupadas por VyA varían según los municipios. Mientras en algunos ocupan áreas muy extensas (en La Matanza el fenómeno abarca más de 1.100 hectáreas y en Quilmes supera las 800), en otros el área ocupada es sensiblemente más baja, como es el caso del municipio de Vicente López donde la extensión del fenómeno es menor a 20 hectáreas.

En términos relativos, los municipios del corredor sur son los que tienen una mayor proporción de suelo ocupado por villas y asentamientos, aunque cabe aclarar que el cálculo fue realizado sobre la superficie total del municipio, debido a la disponibilidad de los datos. Si el cálculo se realizara sobre el área urbanizada, el municipio de La Matanza sería el de mayor proporción de su superficie con esta modalidad de ocupación del suelo.

Los resultados no hacen más que afirmar algo que ya ha sido planteado: la todavía baja participación de estas modalidades de ocupación del suelo sobre el total del territorio en comparación con la mayoría de las ciudades latinoamericanas.

Las villas predominan en la primera corona de urbanización, como puede observarse en el cuadro N° 3. Esa fue la tipología predominante en la ocupación del suelo en el AMBA durante la década del '70 del siglo pasado. Por ello se explica que mientras en la primera corona se halla poco más de la mitad de los “asentamientos informales”, la cantidad de villas casi duplica a las existentes en la segunda corona, donde predominan los asentamientos.

Cuadro N° 3. Distribución de villas y asentamientos según tipo en el AMBA (2006)

Área geográfica	Villas y Asentamientos (1)		Villas		Asentamientos	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Total AMBA	819	100,0	363	44,3	429	52,4
CABA	23	100,0	23	100,0	0	0,0
Primera Corona	473	100,0	221	46,7	233	49,3
Segunda Corona (2)	323	100,0	119	36,8	196	60,7

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos Infohabitad.

(1) La diferencia que existe entre las cantidades y porcentajes totales y el dato desagregado por villas y asentamientos se debe a la existencia de registros en los cuales la identificación de la tipología (villa o asentamiento) no fue posible.

(2) A los efectos de este trabajo, los datos de VyA del municipio de La Matanza se contabilizan completos

dentro de la segunda corona.

Cuadro N° 4. Porcentaje de la superficie de los municipios ocupada por villas y asentamientos en el AMBA (2006)

Municipio	Superficie del municipio (en hectáreas)	Porcentaje del territorio ocupado con VyA		
		Villas y Asentamientos*	Villas	Asentamientos
Ciudad de Buenos Aires	20.300	1,46	1,46	0,00
Almirante Brown	12.200	4,05	2,55	1,50
Avellaneda	5.500	4,92	3,78	1,14
Berazategui	18.800	0,37	0,04	0,33
Esteban Echeverría	12.000	0,25	0,00	0,25
Ezeiza	22.300	1,80	0,00	1,80
Florencio Varela	19.000	1,44	0,04	1,39
Hurlingham	3.600	1,47	0,47	0,99
Ituzaingó	3.900	0,87	0,40	0,47
José C. Paz	5.000	1,85	0,95	0,89
La Matanza	32.300	3,63	1,95	1,52
Lanús	4.500	5,89	4,84	0,00
Lomas de Zamora	8.900	6,12	1,63	4,36
Malvinas Argentinas	6.300	1,05	0,60	0,45
Merlo	17.000	0,51	0,02	0,49
Moreno	18.000	1,01	0,07	0,93
Morón	5.600	2,29	0,79	1,50
Quilmes	12.500	6,64	2,82	3,83
San Fernando (1)	2.300	2,13	2,01	0,11
San Isidro	4.800	2,64	2,33	0,27
San Martín	5.600	6,79	2,74	4,00
San Miguel	8.000	2,72	1,43	1,28
Tigre (1)	22.000	1,44	0,43	0,87
Vicente López	3.900	0,50	0,29	0,11
Tres de Febrero	4.600	1,87	1,69	0,18
<b>Total AMBA</b>	<b>278.900</b>	<b>2,32</b>	<b>1,06</b>	<b>1,21</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos Infohábitat.

\* La diferencia entre la superficie total de VyA y la suma de “villas” y “asentamientos” por separado está dada por los barrios en los que no se pudo identificar la tipología.

(1) La superficie de estos municipios no incluye la correspondiente a las islas del Delta.

La antigüedad promedio de los asentamientos informales por zonas, nos ofrece una explicación complementaria de estas diferencias. Las villas son más antiguas que los asentamientos y la antigüedad es mayor en la primera corona que en la segunda. Mientras tanto, los asentamientos tienen promedios de antigüedad similares en ambas coronas (ver Cuadro N°4). Esto tiene que ver con el patrón de ocupación del AMBA, que fue extendiéndose del centro a la periferia, vinculado a la presencia de los medios de transporte (en primer lugar el ferrocarril y luego el transporte automotor colectivo). Este patrón de extensión se modificó radicalmente con la presencia de

formas de urbanización de las elites bajo la forma de barrios cerrados y countries en la década del noventa, gracias a la provisión o ampliación de autopistas urbanas, que llevó a los sectores de altos recursos hacia la periferia, aunque tampoco abandonaron el centro (como sucedió en otras capitales latinoamericanas). Esto implica en la periferia una competencia por el uso del suelo entre sectores sociales opuestos, en particular, gracias a la introducción de tecnologías que permiten la transformación de zonas degradadas. En particular, las tierras inundables eran y aún son los terrenos propicios para las ocupaciones, pero la novedad es que éstas pueden ser ahora incorporadas al mercado del suelo, situación que antes era impensada.

Se estima que las primeras villas del Conurbano se podrían ubicar temporalmente en la década del '40, en el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones. Por lo general, no se cuenta con registros exactos de la fecha de formación y de su completamiento, que en muchos casos demandó décadas. De esta forma, los registros de la fecha de origen son aproximados y responden a la memoria colectiva de los habitantes. En este punto faltaría un estudio pormenorizado y caso a caso para tener mayor precisión sobre las fechas de origen.

Cuadro N° 5. Antigüedad promedio de villas y asentamientos del Conurbano Bonaerense (2006)

Área geográfica	Villas y Asentamientos (194) (1)	Villas (69)	Asentamientos (125)
Conurbano Bonaerense	25 años	30 años	19 años
Primera Corona	29 años	32 años	18 años
Segunda Corona (2)	21 años	28 años	19 años

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos Infohábitat.

(1) Entre paréntesis figura la cantidad de registros consultados para la construcción del dato.

(2) A los efectos de este trabajo, los datos de VyA del municipio de La Matanza se contabilizan completos dentro de la segunda corona.

### **El crecimiento de villas y asentamientos de acuerdo a múltiples fuentes**

Las fuentes oficiales muestran que el crecimiento poblacional en las VyA para la totalidad de los 24 partidos del Conurbano entre 1981 y 1991 fue del 41,1%. Eso implica que la población en asentamientos informales pasó de 290 mil a 410 mil habitantes. Sin embargo, estas cifras tienen algunos datos llamativos cuando se analiza la evolución en cada municipio (ver Cuadro N°1).

Por ejemplo, los datos muestran un descenso significativo de la población villera en los municipios de La Matanza y Merlo, mientras que en Moreno y Vicente López también se observa un descenso importante. Esto implicaría que dichos municipios pusieron en marcha en esos 10 años políticas importantes de transformación de villas en barrios o que hubo problemas de registro. La realidad, sin duda, está más vinculada a lo segundo que a lo primero. Municipios como Almirante Brown tuvieron un crecimiento explosivo de la población de VyA en este período (625%), al tiempo que Florencio Varela cuadruplicó la población en situación de ocupante y Berazategui y Tigre la duplicaron.

Cuando nos centramos en la evolución del fenómeno entre 1991 y 2001 vemos que la población en VyA creció en 10 años algo más que en la década anterior (44,9%) en los 24 partidos del CB,

pasando de 410 mil a 594 mil habitantes<sup>6</sup>. Sin embargo, tenemos la sospecha de que en 2001 hay un sub registro aún mayor que el señalado para 1991 en algunos municipios.

Los datos muestran que la población en asentamientos informales en los municipios de Lanús y Quilmes descendió de manera importante al tiempo que en Merlo y Moreno el descenso fue significativo, lo que no sólo es poco probable sino más bien imposible<sup>7</sup>. San Fernando también muestra un descenso significativo en este período, aunque al mismo tiempo se observa una mejora importante en los niveles de calidad de la vivienda y tipo de vivienda en 2001 respecto a 1991 (ver evolución de vivienda precaria y de calidad de la vivienda por municipio, INDEC 1991 y 2001).

Entre 1991 y 2001, Esteban Echeverría y La Matanza tuvieron incrementos muy fuertes, habiendo más que triplicado su población en asentamientos informales. También incrementaron de manera importante (por encima del 100%) la población en estos barrios los municipios de Almirante Brown, el ex General Sarmiento (José C. Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel), Tres de Febrero y Lomas de Zamora.

Las inconsistencias de los datos también pueden observarse en los municipios que muestran importantes incrementos de población. Un ejemplo de ello es Almirante Brown, donde a pesar de haber crecido la población en VyA en más de 22 mil personas, la información oficial dice que existen 6 asentamientos informales menos que en 1991 (ver Cuadros N° 1 y 2). Una situación similar se observa en Tres de Febrero, donde la población aumentó en más de 16 mil habitante al tiempo que desaparecieron 2 barrios informales. Para la totalidad de los 24 partidos del CB, según la Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires, en 2001 vivían en villas y asentamientos 184 mil personas más que en 1991, al tiempo que se registraron 120 barrios informales menos en el mismo período.

Finalmente, podemos decir que según los datos oficiales, entre 1981 y 2001 la población en VyA en los 24 partidos aumentó poco más del doble, con municipios donde decreció (en Merlo 63% y en Moreno 86%) y otros donde creció de manera exorbitante (Almirante Brown 1.800%, Esteban Echeverría<sup>8</sup> 666%, Lomas de Zamora 228%), sólo por mencionar los cambios más importantes en términos relativos.

Cuando se agregan al análisis de los datos oficiales los del relevamiento realizado en el año 2006 se observa una evolución preocupante: el incremento de la participación de la población en “asentamientos informales” sobre la población total de los 24 partidos del Conurbano. Lo que muestran los datos es que el acceso al suelo urbano para los sectores populares se está volviendo cada vez más difícil y esa situación se agudiza ante cada nuevo censo de población y ante cada nuevo relevamiento de villas y asentamientos. Así, mientras en 1981 la población en VyA representaba el 4,3% del total, en 1991 llegaba al 5,2%, en 2001 a 6,8% y en 2006 ya representaba el 10,1% (ver Cuadro N° 6). Dado el importante sub registro del año 2001, se refleja un salto brusco cuando se compara el crecimiento entre 2001 y 2006.

---

<sup>6</sup> Para el municipio de Florencio Varela no se cuenta con datos oficiales para 2001.

<sup>7</sup> La construcción de viviendas sociales en el Conurbano Bonaerense en el período fue prácticamente nula.

<sup>8</sup> En este caso se considera a los actuales municipios de Esteban Echeverría y Ezeiza juntos.

Cuadro N° 6. Resumen de población en villas y asentamientos en el (CB) Conurbano Bonaerense (1981-2006)

	1981		1991		2001		2006	
	VyA	CB (1)	VyA	CB	VyA	CB	VyA	CB (2)
<b>Población Total</b>	290.920	6.823.175	410.479	7.969.324	594.781	8.684.437	936.855	9.257.707
<b>Total VyA / Total población CB</b>	<b>4,3 %</b>		<b>5,2 %</b>		<b>6,9 %</b>		<b>10,1 %</b>	

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos Infohábitat, INDEC y Dirección Provincial de Estadística de la provincia de Buenos Aires.

(1) La población consignada corresponde al Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980, INDEC.

(2) Los datos corresponden a las estimaciones de población realizadas por el INDEC. Ver página de la Dirección Provincial de Estadística de la provincia de Buenos Aires (disponible en <http://www.ec.gba.gov.ar/Estadistica>). Las proyecciones de población se realizaron utilizando el denominado Método de los Componentes (Naciones Unidas, 1956) que consiste en proyectar en forma independiente las variables que determinan la dinámica poblacional: natalidad, mortalidad y saldos migratorios internos e internacionales.

La población en villas y asentamientos está creciendo mucho más rápido que la población total. Como muestra el cuadro N° 7, entre 1981 y 2006 **la población en VyA creció en términos relativos 220% frente a un 35% de incremento poblacional en el Conurbano.**

Cuadro N° 7. Crecimiento poblacional absoluto y relativo comparativo entre villas / asentamientos y el total del Conurbano Bonaerense (1981-2006)

Área Geográfica	1981-1991		1991-2001		2001-2006		1981-2006	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
24 partidos GBA	1.146.149	16,8	715.113	9,0	573.270	6,6	2.434.532	35,7
Villas y asentamientos	119.559	41,1	184.302	44,9	342.074	57,5	645.935	220,0

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos Infohábitat, INDEC y Dirección Provincial de Estadística de la provincia de Buenos Aires (1981, 1991, 2001 y 2006).

Por último, las cifras del cuadro N° 8 nos dan una idea de la magnitud del fenómeno en términos relativos. Los datos nos indican que **la informalidad es la principal forma de crecimiento poblacional del Área Metropolitana de Buenos Aires. En los cinco años que van desde el censo 2001 hasta 2006, por cada 100 nuevos habitantes en los 24 partidos del CB, 60 se ubicaron en asentamientos informales y 40 en la ciudad “formal”.** Esa cifra era de 10 cada 100 en el período 1981-1991 y pasó a ser de 26 cada 100 entre 1991 y 2001.

Lo que estas cifras ponen en evidencia es el desajuste entre el crecimiento poblacional de la ciudad informal y el consumo de suelo urbano de la ciudad “formal”. Esto implica un patrón distinto de distribución de la población en el Conurbano Bonaerense y muestra las dificultades objetivamente crecientes de los sectores populares para acceder a suelo urbano, lo que da como resultado una mayor densificación de los asentamientos y villas que en períodos anteriores<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Es decir, la proposición original de los asentamientos de albergar una sola familia en cada lote, se fue modificando

Las cifras de todo el período analizado (y fundamentalmente las de 2001-2006) muestran la magnitud del problema, así como el gran desafío que enfrentan las políticas de hábitat: cómo favorecer el acceso al suelo y a la vivienda formal de los sectores populares. En este punto, resultará sumamente interesante repetir este análisis en pocos años para poder evaluar el impacto que han tenido las políticas de hábitat puestas en marcha desde el año 2003.

Cuadro N° 8. Distribución del crecimiento poblacional (por cada 100 nuevos habitantes) en el Conurbano Bonaerense (1981-2006)

Área Geográfica	1981-1991	1991-2001	2001-2006
Total 24 partidos del CB	89,6	74,2	40,3
Villas y asentamientos	10,4	25,8	59,7
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos Infohábitat, INDEC y Dirección Provincial de Estadística de la provincia de Buenos Aires.

## Reflexiones finales

Esta ponencia dio cuenta de una primera aproximación al universo de los “asentamientos informales”, arrojando un número provisorio de 819 casos y algo más de un millón de personas viviendo en ellos. Esto muestra que el fenómeno tiene un peso relativo menor de lo que sucede en otras grandes ciudades de América Latina. Sin embargo, alerta muy fuertemente que las condiciones estructurales del mercado del suelo y la insuficiencia de las políticas estatales implican un importante crecimiento del fenómeno, lo que plantea que para modificar esta tendencia en el futuro se requiere de fuertes intervenciones del Estado (directas e indirectas).

Sin duda, esta primera aproximación abre numerosos interrogantes que plantean la necesidad de incluir nuevas investigaciones en la agenda académica. Por otra parte, se demostró que se requiere de un mejor registro de los casos por parte de los organismos estatales abocados a los censos (como el INDEC), pero que implican una redefinición de los instrumentos y las definiciones que se utilizan en la actualidad. También se evidencia una relación entre la presencia o no de políticas urbanas en los municipios para que exista un mejor y más preciso registro de los casos. En este aspecto encontramos una situación totalmente heterogénea y que dificulta sacar conclusiones.

Está claro que debería haber un mecanismo de registro que permita un seguimiento de la situación entre períodos censales, por medio de un observatorio u otra herramienta que ayude a tomar decisiones gubernamentales. Existen muchas situaciones conflictivas por las ocupaciones de tierras, y sólo en unos pocos casos (en mayor medida en la Ciudad de Buenos Aires) llegan a los medios de comunicación escritos.

---

en particular cuando ya han transcurrido casi 30 años de los primeros asentamientos y las segundas generaciones ya han conformado nuevas familias. Estos nuevos grupos familiares se ubican en otra vivienda dentro del lote. En algunos casos han motivado la conformación de nuevos asentamientos contiguos a los antiguos.

Del trabajo realizado se concluye que la tipología surgida desde los mismos pobladores: “villas” y “asentamientos” es útil, pero sin embargo habría que generar una nueva. En particular podría establecerse alguna que incluya las diferentes situaciones en cuanto al proceso de regularización dominial<sup>10</sup>, situaciones mixtas u otras situaciones donde se dan problemas de tenencia de la tierra. Por ejemplo villa con asentamiento, loteos producto de estafa, asentamientos y villas en proceso de regularización, asentamientos regularizados, villas reurbanizadas, etc. Estamos seguros que por lo menos por ahora la regularización no implica que se hayan resueltos problemas de déficit de infraestructura o habitacionales serios, lo que debería orientar intervenciones gubernamentales en ese sentido.

Para finalizar, pero no agotando las cuestiones que merecen mayor atención, se debe profundizar sobre una mirada a la estructura urbana del AMBA, en cuanto a la distribución y crecimiento de la informalidad. Queda pendiente un mejor estudio histórico de las villas del Conurbano, ya que en el caso de los asentamientos hay mayor cantidad de estudios desde su origen en 1981. Por otra parte, la situación de la tenencia de la tierra debe ser mirada con mayor atención, al igual que la relación entre el mercado de suelo urbano y el crecimiento de las ocupaciones. Por último, queda pendiente evaluar el peso de las actuales políticas habitacionales (muy activas en el Conurbano) en la tendencia de crecimiento de la informalidad urbana, inclusive como forma de presión para acceder a las nuevas viviendas ofertadas.

## **BIBLIOGRAFIA**

Abramo, P. (2003): “*A teoria econômica da favela: quatro notas preliminares sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal*”; en Abramo (org.) *A cidade da informalidade*; Sette Letras-Faperj-Lincoln Institute; Río de Janeiro.

Azuela de la Cueva, A. (1989): “*La ciudad, propiedad privada y el derecho*”; El Colegio de México; México.

Azuela de la Cueva, A. (1993): “*Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina*”; en Revista Mexicana de Sociología N° 3/93; México.

Azuela de la Cueva, A. (1995): “*Vivienda y propiedad privada*”; en Revista Mexicana de Sociología; Año LVII, enero - marzo 1995; UNAM; México.

Blaunstein, E. (2001): “*Prohibido vivir aquí. Una historia de los planes de erradicación de villas de la última dictadura*”; Comisión Municipal de la Vivienda; Ciudad de Buenos Aires.

Calderón Cockburn, J. (2003): “*Formalización de la propiedad. Cultura registral y créditos en Perú*”; en Abramo (org.) *A cidade da informalidade*; Sette Letras-Faperj-Lincoln Institute; Río de Janeiro.

Calderón Cockburn, J. (2005): “*La ciudad ilegal: Lima en el Siglo XX*”; Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales con mención en Sociología; Universidad Nacional Mayor de San Marcos; Lima; Mimeo.

---

<sup>10</sup> Que como sostuvimos en este trabajo es extremadamente lento.

Centro de derecho a la vivienda y contra los desalojos (COHRE) (2004): “*Informe de misión: el derecho a la vivienda en Argentina*”; Buenos Aires.

Clichevsky, N. (1997): “*Regularización dominial ¿solución para el hábitat “popular” en un contexto de desarrollo sustentable?*”; en Cuenya, B. - Falú, A. *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*; Ediciones CBC; Buenos Aires.

Comisión Municipal de la Vivienda - Gerencia de Promoción Social (2000): “*De aquellas villas a estos barrios. Programa de Transformación e integración de villas*”; Buenos Aires.

Constitución de 1994 (1994): *Documentos Página 12*; Buenos Aires.

Cravino, M. C. (1998): “*Los asentamientos del Gran Buenos Aires. Reivindicaciones y contradicciones*”; en Neufeld, M.R. et. Al (comp.) *Antropología social y política. Hegemonía y poder: un mundo en movimiento*; Eudeba; Buenos Aires.

Cravino, M. C. (2000): “*La política de radicación de villas. El caso de la Ciudad de Buenos Aires*”; Ponencia en el seminario *Gestão da terra urbana e habitação de interesse social*; 7 al 9 de diciembre 2000; Campinas; Brasil.

Cravino, M. C. (2001): “*La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires*”; LAND TENURE ISSUES IN LATIN AMERICA SLAS 2001 CONFERENCE BIRMINGHAM; abril 6-8.

Cravino, M. C., Fernández Wagner, Raúl, Varela, Omar (2002): “*Notas sobre la política habitacional en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los años '90*”; en Andrenacci, Luciano (org.) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*; Universidad Nacional de General Sarmiento; Ediciones Al Margen; La Plata.

Cravino, M. C. (2006): “*Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*”; UNGS; Los Polvorines.

De Sousa Santos, B. (1992a): “*El derecho en la favela. Notas sobre la historia jurídico-social de Pasárgada*”; en *No hay Derecho*; Año 2, N° 6; junio 1992; Buenos Aires.

De Sousa Santos, B. (1992b): “*O estado e dereito na transição pos-moderna: para um novo senso comun jurídico*”; en Bergalli, Roberto (coord) (1992) *Sentido y razón del derecho. Enfoques socio-jurídicos para la sociedad democrática*; Hacer Editorial; Barcelona.

Fernández, E. (2004): “*La influencia de El misterio del capital*”; Mimeo.

Fernández, E. (s/f): “*Del código civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del derecho urbanístico en Brasil*”; Mimeo.

Fernández, E. (comp.) (2000): “*Derecho, espacio y medio ambiente*”; ISSJ; Madrid.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2003): “*Anuario estadístico 2003*”; Dirección General Estadística y Censos; Buenos Aires.



- Harvey, D. (1997): “*Urbanismo y desigualdad social*”; Editorial Siglo XXI; Madrid.
- Harvey, D. (1998): “*La condición de la posmodernidad*”; Amorrortu editores; Buenos Aires.
- Izaguirre, I. - Aristizabal, Z. (1988): “*Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires*”; Cuadernos Conflictos y Procesos de la Historia Argentina Contemporánea; CEAL, Buenos Aires.
- Merklen, D. (1991): “*Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro*”; Buenos Aires; Catálogos editora.
- Oszlak, O. (1991): “*Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*”; Estudios Cedes; Editorial Humanitas; Buenos Aires.
- Smolka, M. (2003): “*Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que e parte do problema, o problema que e parte da solução*”; en Abramo, P. *A cidade da informalidade*; Zette Letras-Faperj-Lincoln Institute; Río de Janeiro.
- Turner, J.F.C. - Fichter, R. (1976): “*Libertad para construir*”; Editorial SXXI; México.
- Turner, John F.C. (1977): “*Vivienda, todo el poder a los usuarios*”; H. Blume Ediciones; Madrid.
- Yujnosky, O. (1984): “*Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*”; Grupo Editor Latinoamericano; Buenos Aires.