

AREA

agenda de reflexión en arquitectura,  
diseño y urbanismo

*agenda of reflection on architecture,  
design and urbanism*

Nº 19 | OCTUBRE DE 2013  
REVISTA ANUAL

*Universidad de Buenos Aires*  
Facultad de Arquitectura,  
Diseño y Urbanismo

---

## CONTENIDOS | CONTENTS

- 7** Editorial
- 9** Evolución morfológica y materialización en edificios en altura en la ciudad de Mendoza. Incidencias en el comportamiento térmico interior  
JULIETA BALTER | CAROLINA GANEM |  
MARÍA A. CANTÓN
- 27** La "ciudad genérica" en el sur del conurbano bonaerense. El caso de Lanús  
DANIEL KOZAK | LORENA VECSLIR
- 47** Habitar paramétrico. El campo habitacional  
SANTIAGO H. R. MIRET
- 61** Nuevas formas precarias de acceso al hábitat: ciudad de Buenos Aires, década de 1990  
VERÓNICA PAIVA
- 73** Sistemas de proporciones utilizados en diseño arquitectónico  
VERA M. WINITZKY DE SPINADEL
- 83** La escala y la proporción. Dos conceptos en tensión  
MARÍA C. BLANC
- 93** Arqueología visual de la ciudad. Sedimentación semiótica y metamorfosis urbana. Aportes sobre "Memoria Visual de Buenos Aires"  
WALTER CENCI
- 101** Modos de ver. Abordajes epistemológicos para el estudio del Jardín Zoológico de Buenos Aires  
MARINA C. VASTA
- 112** Reseña de libro
- 114** Aperturas
- Los contenidos de *AREA* aparecen en:  
*The contents of AREA are covered in:*  
*Latindex:* [www.latindex.unam.mx](http://www.latindex.unam.mx)  
*A.R.L.A. arlared.org*



asentamientos precarios  
pobreza urbana  
ciudad de buenos aires

urban settlements  
urban poverty  
ciudad de buenos aires

> VERÓNICA PAIVA

Centro de Investigaciones Hábitat y Municipio (CIHAM)  
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo,  
Universidad de Buenos Aires

## NUEVAS FORMAS PRECARIAS DE ACCESO AL HÁBITAT: CIUDAD DE BUENOS AIRES, DÉCADA DE 1990

El objetivo del artículo es describir las características de los Nuevos Asentamientos Urbanos. Se trata de una nueva forma de hábitat precario que surgió en la ciudad de Buenos Aires a mediados de la década de 1990 y cuyas características han sido muy poco estudiadas, hasta el momento. De acuerdo con ello, el artículo repasa, no sólo las particularidades que han sido destacadas por los pocos autores que han tratado el tema, sino que agrega otras, tal como las características de los pobladores que habitan estos núcleos poblacionales, que son también una de las peculiaridades que sirven para caracterizar estos nuevos asentamientos y diferenciarlos de otros modos de hábitat precario.

*New precarious forms of access to habitat:  
city of Buenos Aires, 1990*

*The article aims to describe the characteristics of the New Urban Settlements (NUS). The NUS are a new form of precarious habitat emerged in the city of Buenos Aires in the 1990 that have been little studied so far. The article reviews the peculiarities of the NUS that have been highlighted by the little ones that had studied the NUS and advance on the analysis of other features such as the people who inhabit these settlements, one of the principal issues that characterizes these new settlements and differentiates it from other precarious habitat.*

## Introducción

En el año 2006, la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires denunció la existencia de una serie de “nuevos asentamientos urbanos” que no tenían precedentes en la urbe. Definía de ese modo a un conjunto de núcleos poblacionales que estaban ubicados en zonas intersticiales y no aptas para la urbanización (bajo puentes, playones ferroviarios), que poseían alto grado de precariedad por no tener ningún tipo de servicios tales como agua, luz o servicios cloacales y que no estaban comprendidos dentro de ninguno de los planes previstos por el estado para la radicación o urbanización (Defensoría 2006: 2).

Desde la publicación de ese primer documento que, en verdad, visibilizó un fenómeno que databa de mediados de la década de 1990, surgieron diversas investigaciones cuyo objetivo es señalar las particularidades de estos nuevos asentamientos y diferenciarlos de otro tipo de ocupaciones de tierra de mayor antigüedad, tales como la villa de emergencia.

En diálogo con dichos trabajos, y con el objetivo de incrementar el conocimiento sobre este nuevo fenómeno urbano, este artículo vuelca los resultados de un estudio de caso realizado en el playón ferroviario de la estación Paternal de la línea de tren General San Martín, en donde se formó un núcleo llamado “La Carbonilla”, que data de fines de 1990 y que es un exponente de los nuevos asentamientos.

De modo previo a describir el caso, realizaremos un breve recorrido por la bibliografía que ha tratado el tema de los asentamientos a nivel general y más específicamente en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), además de dar algunos señalamientos relativos a la metodología usada para realizar el estudio.

El supuesto que articula este trabajo es que los nuevos asentamientos tienen características particulares, tales como el contexto social y económico que impulsó su formación, su ubicación territorial y las características socio demográficas de sus habitantes.

## Asentamientos y villas. Breve historia de la situación en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Los nuevos asentamientos en la ciudad de Buenos Aires.

La palabra “asentamiento” designa un modo de ocupación informal de tierras que se repite en todo América latina —y, en general, en todos los países del Tercer Mundo— y que constituye la forma más extendida que encuentran los pobres urbanos para acceder al hábitat. En el año 2003, un informe elaborado por Naciones Unidas (UN-Hábitat 2003) estableció algunas particularidades que permiten caracterizarlos a nivel mundial. Entre ellas: la falta de servicios básicos (cloacas-baños, agua potable); la baja calidad habitacional o ilegal con estructuras habitacionales inadecuadas; el hacinamiento y alta densidad poblacional; las condiciones de vida insalubres y localizaciones peligrosas; tenencia irregular o insegura de la tierra; pobreza y exclusión social.

Además de estas cuestiones, algunos gobiernos locales exigen un mínimo de tamaño o de cantidad de personas viviendo en el sitio para reconocerlo como tal (UN-Hábitat 2003: 52). Más allá de los aspectos comunes, lo cierto es que las tipologías y condiciones de surgimiento de dichos núcleos poblacionales son diferentes en cada país y también dentro de las distintas localidades que conforman un mismo país, región o ciudad.

En lo relativo al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), la villa y el asentamiento difieren por diversas cuestiones. Entre ellas, la época en que se expandieron una y otro, el contexto social y económico que motorizó su surgimiento y, por último, los modos organizativos para ocupar la tierra y disponer espacialmente del hábitat. Mientras la villa es una ocupación espontánea surgida hacia los años treinta, como consecuencia de las nuevas oportunidades laborales que brindó la sustitución de importaciones,<sup>1</sup> los asentamientos fueron tomas organizadas surgidas a principios de la década de 1980.

En cuanto a las villas, la primera fue conocida como “Villa Desocupación” y estuvo conformada por una serie de casillas próximas al Puerto Nuevo que habitaron un grupo de

obreros portuarios despedidos en el contexto de la crisis del treinta y, sobre esa base, se acuñó la conocida expresión “villa miseria” (Novick 2003). Su existencia se acentuó en la década del cincuenta a partir de las migraciones internas y se expandió en 1970. El período que va desde mediados de los años cincuenta hasta mediados de los años setenta se caracterizó por el sostenido crecimiento de las villas, cuya cantidad de habitantes pasó de 34.000 en 1956 (21 villas) a más de 200.000 en 1976 (31 villas) (Dirección General de Estadísticas y Censos 2011). Luego de ello, y en el contexto de la dictadura militar del año 1976, sobrevino una fuerte expulsión de los pobladores que provocó la baja del número de habitantes hasta la restauración de la democracia en 1983 (Aristizábal e Izaguirre 1998). Según el censo de 2010, la población en villas y asentamientos (sin definir a qué se refieren con uno y otro) aumentó un 52,3% entre 2001 y 2010 (Bermúdez 2011).

En cuanto a las características tipológico-espaciales, la villa se caracteriza por ser un tejido de tipo irregular formado por lotes de diferentes tamaños (Bellardi y De Paula 1986, Aristizábal e Izaguirre 1988), lo cual se conecta con el criterio que poseían aquellos pobladores en torno de su estancia en dichos lugares. Concretamente, pensaban la villa como un lugar de tránsito por poco tiempo hasta que pudieran acceder a sus viviendas definitivas, de mayor consolidación, razón por la cual no dedicaban demasiada atención a la forma y tamaño del terreno (Bellardi y De Paula 1986).

En cuanto a la organización social implementada para ocupar el espacio, se trató de tomas espontáneas, a las que seguían otras ocupaciones relacionadas con la llegada de familiares y amigos de otras provincias de Argentina o de países limítrofes, que venían al país en busca de mejoras en su futuro laboral. Hasta el momento, ésta sigue siendo la forma dominante de organización social y espacial para poblar las villas, aunque es un hecho comprobado que, desde mediados de la década del noventa, estos modos tradicionales siguen utilizándose, pero bajo el criterio de compra-venta informal de terrenos y casas (Cravino 2006, Paiva 2009).

En la actualidad, la población de las villas presenta un perfil poblacional heterogéneo, que incluye inmigrantes internos y de países limítrofes y también población nacida en el Conurbano bonaerense<sup>2</sup> que se trasladó a la ciudad en busca de mejores oportunidades laborales (Cravino 2006). En todos los casos, este traslado fue precedido por la existencia de familiares o conocidos que ya habitaban la villa y que brindaron las redes de información necesaria para la ocupación y el acondicionamiento del sitio a ocupar. Este hecho, unido a la cantidad de organizaciones intermedias tales como comedores, instituciones de asistencia y delegados encargados de representar a los pobladores ante las autoridades estatales, mejora la calidad de vida de los habitantes de las villas de emergencia.

Además de las villas, otra de las formas de ocupación de tierras que se expandieron durante la década de 1980 en el Conurbano bonaerense fueron los “asentamientos”. Desde ese momento, cuando en el ámbito académico local se hace referencia a los “asentamientos”, se alude concretamente a *esas* ocupaciones, y no al nombre genérico citado en el documento de Naciones Unidas indicado más arriba. Hacia finales de la dictadura del año 1976, más precisamente en 1981, aparece el primer antecedente de toma organizada de tierras en el partido de Quilmes (provincia de Buenos Aires). Según Cravino, esta “modalidad de ocupación urbana se distingue de las villas por presentar trazados urbanos regulares y planificados (cuadrícula), con previsión de espacios comunitarios e incorporación de servicios públicos. Las tierras son comúnmente de dominio privado, de ubicación periférica y de bajo valor en el mercado” (Cravino cit. en Rodríguez 2011: 4).

Tal como relatan diversos investigadores, las pautas que orientaron las tomas son muy diferentes a los que alentaron la formación de villas. Sus habitantes fueron, en general, corridos por efecto de diferentes medidas económicas que expulsaron a los pobres de la ciudad hacia el Conurbano bonaerense, por ejemplo, ante la imposibilidad de continuar pagando los alquileres de sus viviendas (Aristizábal e Izaguirre 1988). A diferencia de los *villeros*, los nuevos asentados sabían que las

1. Se denomina “industrialización por sustitución de importaciones” a la política económica implementada en los países del Tercer Mundo aproximadamente en la década del treinta, tendiente a aplicar altos impuestos arancelarios a los productos industriales del exterior, para favorecer la fabricación de elementos que, sobre la base de una demanda interna preexistente, pudieran fabricarse localmente haciendo hincapié en el consumo interno y favorecer así la expansión industrial. En Argentina, la primera fase de la industrialización por sustitución se dio con el desarrollo de la llamada industria liviana, es decir, productoras de bienes de consumo no durables, sobre la base de materias primas locales (alimenticias, textiles, etc.) (Aspiazú, 1989: 315).

2. Se denomina “Conurbano bonaerense” a las 24 localidades que rodean a la ciudad de Buenos Aires.

tierras no serían de *emergencia* y que posiblemente fueran su vivienda y su barrio para toda la vida, y, por lo tanto, realizaron trazados regulares y planificados, con previsión de espacios verdes y de circulación, tal como los que describimos más arriba. Guiados por organizaciones eclesíásticas y de derechos humanos, los asentamientos fueron fruto de tomas social y espacialmente planificadas. Hacia mediados de la década del noventa, surgieron en la ciudad de Buenos Aires una nueva serie de núcleos poblacionales que no tenían precedentes en la urbe y que son los que intentamos caracterizar en este trabajo. A continuación damos cuenta de la bibliografía que ha tratado el tema hasta el momento.

### Los nuevos asentamientos urbanos de la ciudad de Buenos Aires. Bibliografía sobre el tema

Como dijimos, en el año 2006, la Defensoría del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires dio a conocer un documento en donde denunciaba la existencia de veinticuatro “nuevos asentamientos urbanos” en el ámbito de la ciudad. Posteriormente, otros documentos públicos y otros autores profundizaron las características de los “nuevos asentamientos urbanos” (NAU). Por ejemplo, un informe elaborado por la Sindicatura General de la Ciudad (2007) y una investigación de Daniela Szajnberg (2009) agregan que, a diferencia de las villas de emergencia, que están situadas en su mayoría en el área sur de la ciudad, los NAU se ubican en forma dispersa en las distintas zonas norte, este, oeste y sur y que un 45% de ellos se localizan en tierras ferroviarias, en las laderas de vías de trenes (Sindicatura 2007: 18, Szajnberg 2009: 29).

Por último, cabe citar un trabajo de Rodríguez (2009) que agrega un dato importante: los habitantes de los nuevos asentamientos urbanos sobreviven de la recolección de residuos o trabajan en “changas” (labores precarias y eventuales) sin ningún tipo de protección social. Es decir, se encuentran en situación de pobreza y extrema vulnerabilidad. Ya no se trata de los trabajadores

rurales migrantes que poblaban las villas de emergencia en busca de mejores oportunidades laborales, sino de población con escasa calificación, que se desempeña mayoritariamente en la recolección informal de residuos. Las casillas autoconstruidas están elaboradas muchas veces con los desechos que recuperan (cartones, chapas) (Rodríguez 2009: 4). Nos interesa particularmente esta última propuesta, ya que, coincidiendo con Rodríguez, sostenemos que los “nuevos asentamientos urbanos” de la ciudad de Buenos Aires no sólo se caracterizan por su lugar de ubicación y su falta de presencia en las leyes de urbanización, sino también por las características de los pobladores que lo habitan.

### La Carbonilla, estación Paternal, ciudad de Buenos Aires. Breves consideraciones metodológicas sobre el estudio de caso

El estudio de caso fue elaborado entre 2010 y 2012 y, para realizarlo, se utilizaron herramientas cualitativas de investigación, tales como la observación y la entrevista en profundidad. En cuanto a las entrevistas, apuntaron a conocer las trayectorias de vida y habitacionales de los pobladores, las causas y el año en que se habían instalado en la zona y los mecanismos implementados para producir su hábitat. En cuanto a la cantidad de entrevistas tomadas, se realizaron alrededor de veinticinco, es decir, las necesarias para alcanzar la saturación de información, siguiendo el criterio de Glasser y Strauss de considerar finalizada la muestra cuando se entiende que nuevas entrevistas no agregarían mayor o mejor información (1967).

A la vez y siguiendo los conceptos de Taylor y Bodgan (1987), las entrevistas fueron totalmente abiertas y sólo orientadas por un guiño que señalaba los temas principales a abordar, pero quedaban abiertas a que aparecieran aspectos que no hubieran sido considerados previamente y que se estimaran significativos. De este modo, y según la concepción de diseño flexible (Mendizábal 2007), este texto es producto de una relación interactiva con el trabajo de campo por el cual, además de las



Figura 1  
Asentamiento "La Carbonilla",  
Paternal, ciudad de Buenos  
Aires. Elaborado por Laila  
Fleker.

respuestas a las preguntas iniciales, se arrojan un conjunto de resultados que no estaban previstos al iniciar la labor de campo y que son producto de ella (Sautú 2005).

## Ubicación

El asentamiento está ubicado en los terrenos de la estación Paternal, en los bordes de las vías del Tren General San Martín, concretamente, en la ex playa de maniobra de la estación y se extiende entre las calles Trelles y la avenida San Martín, del barrio de Paternal de la ciudad de Buenos Aires. Su formación data, aproximadamente, del año 1998 y su nombre se relaciona con un depósito de carbón ubicado en el lugar. Hacia octubre de 2010, y según pudimos relevar a partir del trabajo de campo realizado en el sitio, existían alrededor de siete sub zonas diferentes dentro del asentamiento, las que pueden observarse en el mapa que figura más abajo. Estas sub zonas fueron delimitadas a partir de lo que los propios vecinos del asentamiento señalaban como tales (Figura 1).

Los sectores 1 y 2 tienen como característica principal la acentuada pobreza de sus habitantes, la que se revela en los materiales de sus casas, sus trabajos y su nivel de ingresos. Mientras que "Espinosa 1" data aproximadamente de 1999, "Espinosa 2" sólo tenía algunos meses de existencia para el año 2010. Más allá del tiempo de asentamiento, los dos sub sectores no difieren demasiado entre sí. El sector 3 data de principios de 2010 y es bastante diferente de los anteriores. Se trata de un área conformada por casas de material (todas de ladrillo), que está en plena etapa de construcción. A diferencia de los otros dos sectores (Espinosa 1 y 2), aquí los terrenos se compran, lo mismo que la vivienda, cuya cali-

dad es ostensiblemente mejor que en las áreas antes mencionadas. El sector 4 corresponde a un sector de viviendas de material, de buen nivel de consolidación, cuya formación data de los primeros años del 2000. La primera vivienda empezó a partir de un empleado del aserradero ubicado enfrente de este conjunto de viviendas (empleado que luego fue despedido del aserradero), pero que se quedó viviendo en el lugar y, a partir de allí, se fueron construyendo otras. Más allá de la calidad de las viviendas, el nivel de vida y las ocupaciones de las personas que habitan este conjunto de casas, no difiere de las de "Espinosa 1 y 2". Tanto como éste, el sector número 7 también lleva muchos años en pie y está conformado por viviendas de alto nivel de consolidación (todas de material), todas las cuales, además, tienen el frente sobre la calle Añasco. Por último, los sectores 5 y 6 se caracterizan por ser viviendas muy pobres (chapa y cartón), tal como las que pueden observarse en los sectores 1 y 2.

## "Espinosa 1 y 2"

Los sectores "Espinosa 1" y "Espinosa 2" están localizados en una de las puntas del asentamiento de estación Paternal. Más exactamente sobre el costado lindante con la avenida San Martín.

El sector 1 ("Espinosa 1") reconoce como antecedente directo una "ranchada"<sup>3</sup> de cartoneros pertenecientes a la localidad de José C. Paz, que se trasladaban a la ciudad durante la semana a fin de juntar los residuos revendibles y volvían a sus viviendas en el conurbano durante el fin de semana. Este grupo de cartoneros eran todos hombres y sólo se quedaban en la capital durante la semana a fin de ahorrarse el pasaje de tren o porque ter-

3. Se llama "ranchada" a los grupos de dos, tres o más personas que viven en la calle pero juntos, siendo un grupo estable de convivencia diaria.



minaban las tareas de recolección muy tarde en la noche. Se alojaban directamente debajo del puente ubicado en la avenida San Martín y Chorroarín, junto con otros cartoneros en la misma situación. Algunos años después, cerca de 1998, comenzaron a asentarse otros cartoneros — todos hombres y en situación de tránsito — ya no debajo del puente, sino dentro de la estación Paternal, en el costado lindante con la avenida San Martín. En todos los casos, se instalaban en casas muy precarias (chapa, cartón, nylon), dado que se trataba de un alojamiento transitorio dedicado a pasar la semana, que de ningún modo reemplazaba la vivienda principal localizada en algún barrio de José C. Paz, de mucha mejor calidad y asiento de la familia.

Si bien existe un grupo de cartoneros que continúa en esta situación, es decir, en constante ir y venir entre José C. Paz y la ciudad de Buenos Aires, otro conjunto considerable de personas se instaló en el sitio de modo permanente. Las razones que los llevaron a quedarse en la ciudad fueron diversas, pero similares en algunos aspectos. En ocasiones fueron tragedias familiares o personales tales como el incendio de la vivienda en la que vivían o la pérdida de algún hijo que sumió a la familia en un profundo dolor y los dejó sin fuerza para enfrentar los avatares de la vida y, en otras, se unieron a estos pesares las cuestiones estructurales relacionadas con la falta de empleo y todo tipo de recurso que permitiera la supervivencia económica en sus barrios de origen, en los cuales ni siquiera el “cartoneo” es una opción factible. La mayoría de los habitantes de “Espinosa 1 y Espinosa 2” son originarios de lugares como “Sol y Verde” o “Vucetich” en José C. Paz, es decir, sitios muy pobres en donde no existe ninguna opción de empleo ni otro tipo de recursos de donde asirse tales como escuelas, comedores barriales o parroquias con congregaciones económicamente potentes que permitan solventar recursos no monetarios, tales como ropa o alimentos para la población del lugar. En este contexto, muchos habitantes fueron migrando lentamente hacia la ciudad y se instalaron en las tierras disponibles en este camino que recorrían diariamente en su traslado desde José C. Paz. Concretamente,

en los costados de las vías del tren General San Martín, en el que se transportaban para “cartonear”.

En octubre de 2010, “Espinosa 1 y Espinosa 2” constituían dos poblados de alrededor de 100 casas formadas por personas que se conocían entre sí, porque eran familiares, amigos o conocidos. Se trataba de hogares conformados por entre cuatro y cinco miembros, que oscilaban entre las parejas maduras con hijos adolescentes o las parejas muy jóvenes con niños muy pequeños. En todos los casos vivían exclusivamente de la actividad del *cartoneo*, sin otro ingreso más que el que provenía de esta actividad. Todos eran argentinos y, a pesar de ello — y de la facilidad que brindaría la nacionalidad (en relación a un inmigrante) para acceder a planes y subsidios del estado — ninguno tenía plan social del gobierno porque jamás lo tramitaron, con lo cual, como dijimos, se sostenían únicamente con el ingreso que obtenían de su precario trabajo.

Todas las viviendas estaban localizadas al costado de las vías del Tren General San Martín a una distancia de aproximadamente tres o cuatro metros de las vías. Durante el año 2010, se colocó un alambrado que separaba las viviendas del paso del tren, lo cual limitaba la posibilidad de accidentes, ya que los había en forma casi permanente, en especial, de niños. Las viviendas eran muy precarias. Todas eran de chapa, madera y cartón y — a diferencia de lo que es usual en las villas de emergencia — esta fragilidad y esta pobreza no se relacionaba con el breve tiempo de asentamiento (como sucede en las villas), sino que era la situación reinante desde que se localizaron allí desde hacía aproximadamente once años atrás y tendía a permanecer sin cambios. En cuanto a los servicios, recién en 2010, los vecinos estaban accediendo a algunos servicios por vías no formales. El agua se traía en bidones desde alguna canilla pública más o menos cercana y desde unos meses atrás algunos habitantes habían conectado una manguera general que acercaba el agua hasta la entrada de las viviendas sin conexión con el interior. Se accedía a la electricidad a través de la provisión que brindaba algún vecino, pero pagando un costo mensual por



ello. En cuanto a la calefacción y la comida, se obtenían por gas de garrafa y, en cuanto al baño, algunos habitantes tenían pozo luego de once u ocho años de habitar el sitio y otros no poseían ningún tipo de baño y utilizaban tarros viejos cuyo contenido se arrojaba en lugares próximos a la vivienda.

### Políticas públicas destinadas al asentamiento y a sus habitantes

Hasta el momento, casi no existen políticas orientadas a atender a la población del asentamiento, excepto las de perfil asistencial. Las familias se sostienen únicamente con los ingresos que provienen de la actividad del *cartoneo* y de alguna ayuda que brinda Caritas (ropa y alimentos). Casi ningún habitante posee planes sociales y no hay comedores comunitarios en el lugar, lo que da cuenta de la pobreza y la carencia general que rodea la zona.

En cuanto a las políticas orientadas al asentamiento, no existe ninguna dirigida a la radicación o la urbanización, tal como la Ley N° 148 que rige para las villas de emergencia (BOCBA 1999). En junio de 2012, se presentó un recurso de amparo ante el Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires para que se intervenga sobre el asentamiento con medidas de mejora, que tuvo resultado positivo a través de la disposición de una medida cautelar por la que llama a la formación de una mesa formada por autoridades designadas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) y el Instituto de la Vivienda (que hasta ahora se declara sin competencia sobre los asentamientos) para que otorguen soluciones a los temas de salud y habitabilidad de “La Carbonilla” (Michelena 2012).

Por otro lado, las personas del asentamiento están comprendidas dentro de la ley N°

3706 de “Personas en situación de calle”, que otorga cierta protección a las personas que están en situación de calle o en peligro de estarlo, tal como aquellos que tienen sentencia de desalojo. En este sentido, si bien puede pensarse que los habitantes de estos sitios estarían protegidos por esta ley, lo cierto es que la misma no especifica cuáles son los resguardos habitacionales que se le otorgarán a los asentados. Y, en este sentido, la experiencia hasta el momento muestra que la única política oficial vigente es la que provee el GCBA, a través del Programa de atención a familias en situación de calle que depende del Ministerio de Derechos Humanos y Sociales y que consiste en un subsidio que se otorga por seis meses a las personas que demuestren que será destinado a la obtención de una solución habitacional, como por ejemplo algún contrato de alquiler o comprobantes de alojamiento (BOCBA 2006).

Fuera de ello, no existen soluciones habitacionales de fondo para los asentamientos y sus pobladores.

### Conclusiones

Al iniciar este trabajo, manifestamos que su objetivo era contribuir a los estudios que intentan señalar las particularidades de los nuevos asentamientos urbanos formados en la ciudad de Buenos Aires desde mediados de la década del noventa, diferenciándolos de otros núcleos poblacionales pobres de mayor tradición en la urbe, como las villas de emergencia. Para ello, trajimos como estudio de caso el trabajo de campo que estamos llevando a cabo en el asentamiento llamado “La Carbonilla”, ubicado en la estación Paternal del barrio del mismo nombre de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

Respecto de este estudio de caso y su capacidad de ilustrar las características de todos los NAU, es preciso realizar algunas aclaraciones. Por un lado, somos conscientes de que el trabajo de campo se refiere sólo a dos sectores (Espinosa 1 y 2) y no a todo el asentamiento. Por otro, también tenemos claro que La Carbonilla constituye tan sólo un ejemplo dentro de la diversidad de nuevos asentamientos que se han formado en los últimos veinte años, algunos de los cuales fueron descritos en trabajos previos (Paiva y Bolaños 2010). Sin embargo, y a pesar de los reparos que deben tomarse, creemos que este caso presenta algunas situaciones inéditas que permiten esbozar algunas particularidades de estos nuevos núcleos urbanos llamados “NAU” y que los diferencian de las villas y los asentamientos de los años ochenta. ¿De qué se trata?

En principio, y tal como fuera señalado por otros documentos y autores (Defensoría del Pueblo 2006, Sindicatura 2007), su ubicación en el norte de la ciudad (a diferencia de las villas que están mayoritariamente al sur) y, en este caso, al lado de las vías férreas, tal como se constata en el 45% de los nuevos asentamientos urbanos (Szajemberg 2009). Además, y tal como señalan los mismos autores, el no estar contemplado en la Ley 148 de radicación de villas de emergencia, como sí lo están dichos núcleos de mayor tradición. Pero, además de estos aspectos ligados a la ubicación geográfico-territorial y su visibilidad para la ley — que no son datos menores para señalar diferencias — nosotros queremos hacer hincapié en otros elementos que nos parecen fundamentales para marcar distinciones con las villas. Concretamente, nos referimos a la marcada pobreza del sitio y de sus habitantes, lo que se nota en la precariedad de las viviendas (en general de chapa y cartón) y a la trayectoria de vida y laboral de los asentados que son distintas a las de los pobladores de villas.

En este sentido, buena parte de los nuevos asentamientos urbanos son personas nacidas y criadas en los partidos más pobres del Conurbano bonaerense (tal como José C. Paz, por ejemplo), pertenecientes a hogares cuyos integrantes registran el último empleo formal cerca de veinte años atrás — es decir, entre los

inicios y mediados de la década del noventa — y que a partir de allí no pudieron volver a insertarse en el mercado de trabajo. En los casos más graves, son analfabetos o no tienen documentos porque su nacimiento nunca fue registrado, con lo cual son personas sin existencia civil (Alconada Mon 2009). Corridos por la pobreza y el desempleo crónico, se instalaron en sitios cercanos a las posibles fuentes de ingreso: *cartoneo*, *limpia vidrios* o *abre puertas*, tareas que los ubican en los barrios de mayor nivel socioeconómico de la ciudad de Buenos Aires en donde existen más posibilidades de realizar este tipo de actividades informales. Buena parte de la ubicación de los NAU se relaciona con el perfil de tareas que realizan los sujetos que los habitan — por ejemplo, en estaciones de tren de las zonas residenciales del norte de la CABA o cercanos a *shoppings*.

En este sentido, *los nuevos asentamientos urbanos son el correlato espacial de una determinada época histórica*, es decir, son configuraciones territoriales que se formaron a partir de las consecuencias que dejaron las políticas neoliberales de los años noventa en el territorio y en la gente. Éstas fueron, por un lado, la concesión a empresas privadas de la red ferroviaria, que dejó vacantes antiguas playas de maniobras o depósitos de mercadería que quedaron sin uso y, por tanto, con espacio libre para el asentamiento de personas. Paralelamente, por otro, los habitantes de las zonas pobres del Conurbano bonaerense que quedaban excluidos del mercado formal de trabajo encontraron como opción de supervivencia la realización de servicios informales que se llevan a cabo en esas áreas de la ciudad. Pero además de estos aspectos, quedan por resaltar algunas otras particularidades, que diferencian a estos asentamientos y sus pobladores de otros núcleos urbanos precarios, en especial las villas.

Los habitantes de los “nuevos asentamientos urbanos” son más pobres que los habitantes de éstas y, especialmente, tienen menos “capital social” (Bourdieu 1980), es decir, menos redes que los vinculen con instituciones sociales que puedan darles ayuda (Iglesia, ONGs) o políticas (delegados villeros o punteros políticos que les acerquen planes

sociales o los ayuden a ser visibilizados ante las autoridades gubernamentales). No sólo tienen menos redes, sino mucho menos historia de luchas sociales o canales a través de los cuales esa historia se transmite de generación en generación y se haga *carne* en la gente, es decir, se transforme en un capital que les permita saber dónde y cómo demandar ante las autoridades. Es por esta razón, que luego de más de 20 años de asentados en el sitio, muchos de los pobladores aún continúan en la misma situación de pobreza y precariedad en la que se encontraban cuando llegaron o que recién luego de tantos años estén accediendo a planes o implementando las primeras medidas de lucha ante las instituciones.

En este sentido, si bien en algunos casos el perfil de los nuevos habitantes de las villas y los nuevos asentamientos son similares (por ejemplo, el caso de habitantes del Conurbano bonaerense pauperizados que se trasladan a la urbe en busca de una mejor situación ocupacional), la situación relativa de uno y otro son distintas y bastante mejor en el caso de los villeros, por el hecho de contar con redes familiares previas que les informan sobre los sitios disponibles para ocupar y con instituciones intermedias que los auxilian en sus diferentes necesidades cotidianas y mejoran su condición relativa ■

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCONADA MON, Hugo.** 2009. "Los argentinos que viven sin documento", *La Nación*, <http://www.lanacion.com.ar/1118105-los-argentinos-que-viven-sin-documento> (Consulta: 20 de mayo 2013).
- ARISTIZÁBAL, Zulema e Inés IZAGUIRRE.** 1988. *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires* (Buenos Aires: Centro Editor de América latina).
- ASPIAZU, Daniel.** 1989. "Industrialización substitutiva", *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*, comp. Torcuato Di Tella (Buenos Aires: Puntosur), 315-317.
- BELLARDI, Marta y Aldo DE PAULA.** 1986. *Villas Miserias: origen, erradicación y respuestas populares* (Buenos Aires: Centro Editor de América latina).
- BERMÚDEZ, Ismael.** 2011. "La población en villas creció más del 50%", *Diario Clarín*, 7/9/2011, [http://www.clarin.com/capital\\_federal/poblacion-villas-crecio-ciento\\_0\\_550145018.html](http://www.clarin.com/capital_federal/poblacion-villas-crecio-ciento_0_550145018.html) (Consulta: 3 de octubre 2012).
- BOCBA (Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires).** 1999. "Ley N° 148, De Atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos habitacionales transitorios", sancionada el 20 de diciembre de 1998, promulgada por Decreto N° 123 de 1999, N° 621.
- BOCBA (Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires).** 2006. "Decreto 690/06. Programa de atención a familias en situación de calle", sancionado el 21 de junio de 2006, N° 2463.
- BOCBA (Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires).** 2011. "Ley N° 3706, Protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle", Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sancionada el 8 de junio de 2011, N° 3680.
- BOURDIEU, Pierre.** 1980. "Le capital social", en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 31, <http://www.letunifor.xpg.com.br/arquivos/capsoc2.pdf> (Consulta: 20 de mayo 2013).
- CRAVINO, María Cristina.** 2006. *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana* (Buenos Aires: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento).
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.** 2006. *Informe de situación: Desalojos de "Nuevos Asentamientos Urbanos"* (Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, mimeo)
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS.** 2011. *Resultados provisionales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 en la Ciudad de Buenos Aires* (Buenos Aires: Ministerio de Hacienda).
- GLASSER, Barney y Anselm STRAUSS.** 1967. *The discovery of grounded theory: Strategies for quantitative research* (Nueva York: Aldine).
- MENDIZÁBAL, Nora.** 2007. "Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa", en *Estrategias de investigación cualitativa*, ed. Irene Vasilachis de Gialdino (Buenos Aires: Gedisa), 65-103.
- MERKLEN, Denis.** 1991. *Asentamientos en la Matanza. La terquedad de lo nuestro* (Buenos Aires: Catálogo).
- MICHELENA, Lorenzo.** 2012. "El estatus legal de los Nuevos Asentamientos Urbanos. El caso de 'La Carbonilla'", *jornadassocologia.fahce.unlp.edu.ar/actas/Michelena.pdf/at.../file* (Consulta: 20 de mayo 2013).
- NOVICK, Alicia.** 2003. "Villa", en "Las palabras de la ciudad: ciudad, villa, suburbio, barrio, country club, plaza, chalet y conventillo", *Crítica N° 131*, ed. Alicia Novick (Buenos Aires: IAA-FADU-UBA, mimeo).
- PAIVA, Verónica.** 2009. "Modalidades de asentamiento en una villa de la ciudad de Buenos Aires. El caso del sector 104 de la villa 31 bis. 2006-2009", *Cadernos IPPUR* 23 (1), 83-102.
- PAIVA, Verónica y Camilo BOLAÑOS.** 2010. "Nuevos asentamientos urbanos en la ciudad de Buenos Aires. El caso del asentamiento 'Agustín Magaldi' del barrio de Barracas", en *II Encuentro teoría y práctica política en América latina* (Mar del Plata: UNMDP), 15-25.
- RODRÍGUEZ, María Florencia.** 2009. "Notas sobre los conceptos de los 'Nuevos Asentamientos Urbanos' (NAU) en la Ciudad de Buenos Aires", en *Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales PAMPA* 5, 197-217.
- RODRÍGUEZ, María Florencia.** 2011. "Las formas 'pobres' de hacer ciudad: un recorrido histórico sobre las modalidades de hábitat popular y su incidencia en la agenda estatal", *La revista del CCC* [en línea]. Septiembre / Diciembre 2011, 13, <http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/280/> (Consulta: 12 de septiembre 2012).
- SAUTÚ, Ruth.** 2005. *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación* (Buenos Aires: CLACSO).
- SINDICATURA GENERAL DE LA CIUDAD.** 2007. *Diagnóstico institucional*, (Buenos Aires: Sindicatura General de la Ciudad, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, mimeo).
- SZAJNBERG, Daniela, coord.** 2009. *Los nuevos asentamientos informales en la ciudad de Buenos Aires* (Buenos Aires: FADU-NOBUKO).
- TAYLOR, Steven y Robert BODGAN.** 1987. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación* (Buenos Aires: Paidós).
- UN-Habitat - United Nations Human Settlements Programme.** 2003. *The challenge of slums. Global report on human settlements* (Londres: Earthscan Publications LTD).

RECIBIDO: 5 diciembre 2012.

ACEPTADO: 14 marzo 2013.

---

## CURRÍCULUM

VERÓNICA PAIVA es socióloga, magíster en Gestión Ambiental Urbana y doctora en Ciencias Sociales. Es docente e investigadora de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Se especializa en temas de sociología e historia urbana y ha publicado diversos artículos relacionados con el higienismo y la ciudad, el ambiente, los cartoneros y la recolección informal y las cooperativas de recuperadores de residuos. Entre otros, publicó el libro *Cartoneros y cooperativas de recuperadores. Una mirada a la recolección informal de residuos* (Buenos Aires: Prometeo, 2008), que fue producto de su tesis doctoral.

**Centro de Investigaciones Hábitat y Municipio (CIHaM)**  
**Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo,**  
Universidad de Buenos Aires |

**Universidad Nacional de Mar del Plata**

E-mail: paivav@yahoo.com.ar