

ACCESO A LA TIERRA URBANA Y POLÍTICAS DE SUELO EN EL BUENOS AIRES METROPOLITANO. Apuntes para la reflexión

Accessing to urban land and land policies
in the metropolitan area of Buenos Aires.
Notes for reflection

Nora Clichevsky

Arquitecta (Universidad de Buenos Aires), Máster en Planejamento Urbano e Regional, (Universidade Federal de Rio Grande do Sul). Investigadora Independiente, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas -CONICET- Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

nora.clichevsky@gmail.com

RESUMEN

En el Área Metropolitana de Buenos Aires no ha existido históricamente una política pública explícita para los distintos mercados de suelo urbano y sus submercados, salvo en contadas situaciones, como la surgida a inicios de los años cincuenta para el submercado residencial destinado a los sectores de menores ingresos, que entra en franca declinación hacia inicios de los años setenta. Por un lado, la falta de políticas estatales hacia el suelo urbano, y por otro, la situación socioeconómica de la población desde los años setenta, con una agudización importante de falta de empleo y una concentración en la distribución de los ingresos en los noventa del siglo pasado, han llevado a una exacerbación de la segmentación y exclusión de los espacios que ocupan los distintos sectores sociales, ya presente en décadas anteriores. La “toma” de tierras en 2010 es la resultante de la situación de los sectores más pobres urbanos.

Palabras clave: suelo, “tomas” de tierra, política urbana, pobreza urbana

ABSTRACT

Historically, in the Metropolitan Area of Buenos Aires has not existed explicit public policy for the different urban land markets and their submarkets. There are few exceptions, such as the one arose in the early fifties intended for residential submarket to low-income sectors, which fall into decline at the beginning of the seventies. On the one hand, the lack of state policies towards urban land, and on the other, socioeconomic status of the population since the seventies, with a significant worsening unemployment and an income distribution concentration in the nineties of last century, have led to a segmentation and exclusion exacerbation of the spaces occupied by different social sectors, already present in previous decades. Urban land seizures in 2010 are the result of the situation of poorest urban sectors.

Key words: land, land seizures, urban policy, urban poverty

1. INTRODUCCIÓN

Es imposible escribir sobre la actualidad y el futuro de nuestras ciudades argentinas, y, en particular sobre el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)¹ sin que nos envuelva la crítica situación generada por la “tomas” de tierras² en los últimos años, exacerbada en diciembre del 2010 debido a la multiplicidad de las mismas y las complejas (y aun escasamente transparentes) explicaciones sobre ellas. Dichas explicaciones son disímiles según quien las analice, pero es indiscutible que hay algunas coyunturales y otras estructurales.

Si bien las “tomas” de tierras estuvieron presentes durante las décadas del 90 y del 2000, no han tenido la relevancia ni la repercusión social que habían tenido durante los primeros años de la década del 80 del siglo pasado. Y si en los últimos años hubo una serie de ocupaciones nuevas, tanto en la ciudad autónoma de Buenos Aires como de los partidos que integran el AMBA, en especial los que se encuentran más cercanos a la ciudad capital, una realidad muy compleja da surgimiento al estallido de las “tomas” en el mes de diciembre de 2010.

Este trabajo tiene por objetivo mostrar el funcionamiento del mercado de tierras y las políticas estatales en el AMBA, dirigidas a la población de más bajos ingresos y sus implicancias en el hábitat informal de dichos sectores sociales y las reacciones de los mismos, en especial hacia fines de la primera década del 2000.

La hipótesis fundamental es que las tomas existen porque no hay políticas públicas ni privadas para que los sectores pobres urbanos accedan al suelo.

1.1 Antecedentes

El mercado de tierras en el AMBA ha tenido escasas regulaciones tanto en la producción como en la comercialización de suelo urbano. Hasta los años cuarenta del siglo pasado, se podía “producir” suelo sin infraestructura y venderlo sin restricciones; luego se aprobaron una serie de legislaciones tendientes a mejorar la calidad de las tierras vendidas (aunque hasta 1977, cuando se aprueba el decreto –ley 8912, que prohíbe el loteo sin infraestructura, las tierras vendidas solo poseían una superficie mínima y deficiente accesibilidad) y en especial, su comercialización a partir de la aprobación de la ley 14005/50 que permitía vender los lotes hasta en 150 mensualidades fijas, impulsando la configuración de un submercado particular destinado a la población de menores ingresos.

Ello ha significado una dinámica peculiar del mercado, en especial desde fines de la década del cuarenta del siglo pasado. Pues si bien la forma de producción de tierra a partir de loteos ha sido importante desde inicios de siglo XX, se incrementa de manera significativa desde dichos años, particularmente los loteos destinados a población de bajos ingresos. Ello es debido a una serie de factores, entre los que se destacan: el aumento de la participación de los asalariados en el ingreso nacional durante los primeros gobiernos peronistas (1946-51 y 1951-55), la ya citada financiación a largo plazo ofrecida por los vendedores de lotes, la protección legal del Estado a los compradores, la existencia de créditos accesibles para vivienda a través de las líneas del Banco Hipotecario Nacional (BHN) y el subsidio al transporte masivo (Clichevsky, 1975).

Se vendían directamente pueblos enteros, como Laferrère, en el partido La Matanza, o San Antonio de Padua en el partido de Merlo, ambos al oeste del Conurbano Bonaerense. Este último pueblo, situado alrededor de la estación que lleva su nombre, fue rematado y vendido por una de las inmobiliarias más importantes de la época, la cual también financió la estación del FFCC. Con seis cuotas de seña, la familia tenía la posesión; se entregaban 10.000 ladrillos a los primeros 50 compradores para promocionar los loteos.

Este submercado desaparece prácticamente a partir de fines de la década del setenta, por la baja salarial y la desocupación que comienzan a agudizarse con la implementación de las políticas neoliberales, así como a raíz de la supresión de la forma de comercialización en 150 mensualidades fijas, a partir del año 1980, cuando se permite la indexación de dichas cuotas.

En la ciudad de Buenos Aires, desde 1944 y hasta 1977, el uso y ocupación del suelo era regulado por el Código de Edificación -los loteos ya se habían terminado de realizar cuando el mismo fue aprobado-. La sanción del Código de Planeamiento, en 1977, y sus sucesivas modificaciones, tampoco ha significado un cambio de la no-política sobre la ya escasa tierra vacante existente en manos privadas.

El mayor productor de tierra urbana ha sido, y sigue siéndolo, el sector privado. Aunque el Estado fue un gran propietario, no “produjo” suelo en el estricto sentido, sino que se apropió de tierra que en su momento estaba en área rural, y que luego quedó incorporada al área urbana debido a su expansión; sólo a fines de la década del

ochenta generó una pequeña cantidad de lotes destinados a población de bajos ingresos. La comercialización ha estado en manos de agentes privados que se han ido modificando a lo largo del tiempo: desde los agentes locales – entre los cuales se hallaban los que producían y comercializaban tierra en el submercado de lotes “a mensualidades” – pasando por las empresas argentinas, hasta las multinacionales y el capital financiero como agente que actúa directamente en el mercado en los años noventa³. Pero estos agentes inmobiliarios, a partir de los años setenta, solo comercializan tierra para sectores de ingresos medios y altos.

Es de señalar que no ha habido una política pública de crédito a la tierra para ningún sector social. Los créditos existentes eran a través de la banca privada (muy escasos) o de los propios agentes inmobiliarios; ellos eran realmente, los agentes crediticios, tanto para los sectores de bajos ingresos como para los sectores de ingresos medios, a quienes estos agentes también daban la posibilidad de compra a plazos, aunque menores: 1 a 3 años.

La tierra fiscal ha jugado un importantísimo rol en las modificaciones del sector inmobiliario en los últimos quince años; ha sido objeto de diversos proyectos de venta y muchos han sido concretados⁴. La misma posee un uso público (plazas, parques, etc.) o un uso privado, siendo ésta última la que puede ser reutilizada de manera más fácil, dado que desafectar el uso público presenta no sólo problemas legales sino también sociales. La tierra fiscal existente en los partidos del AMBA pertenecía al gobierno nacional, al Ejército, a la ex Empresa Ferrocarriles Argentinos, a la provincia de Buenos Aires y a los municipios; muchas de estas tierras han sido objeto de proyectos del estado nacional para su venta, a partir de 1990, cuando cambian las políticas del Estado respecto a las tierras fiscales. En algunos casos existen complejidades de orden jurídico que podrían dificultar la venta de las tierras. Las negociaciones se encaminaron, entre los propietarios fiscales, a la compra y canje de tierras en poder de las Fuerzas Armadas -FFAA- y de la ex Empresa de Ferrocarriles Argentinos -FFCC-, mayoritariamente con destino a programas de desarrollo urbano, regularización dominial y equipamiento comunitario. La operación urbana de Puerto Madero⁵, significó la incorporación a la ciudad de Buenos Aires de 170 Has que según uno de los funcionarios que tuvieron a su cargo el desarrollo del proyecto, podría haber incorporado vivienda social, pero esta premisa no estuvo en sus planes originales. También el Instituto de la Vivienda de la ciudad de Buenos Aires posee alrededor de 500 Has. de tierra en los municipios del AMBA. Por otra parte, aun no hay información precisa sobre la tierra que posee el Organismo Nacional de Administración de Bienes -ONABE- y que podría poner a disposición en el mercado. Pero la comercialización de dichas tierras fiscales no dio posibilidades a la población de bajos ingresos a acceder a las mismas, pues las operatorias de puesta en venta/adquisición estaban destinadas, fundamentalmente, al sector inmobiliario para realizar grandes emprendimientos para los sectores de medio-altos y altos ingresos.

Las posibilidades, pues, de acceso al suelo por parte de la población pobre a través del mercado legal desde fines de los años setenta, son mínimas y por lo tanto se expanden las múltiples formas que asume la ilegalidad (o informalidad). En los últimos treinta años, el deterioro en la situación de empleo e ingresos, que conlleva a la pobreza e indigencia de una parte importante de la población argentina, define que la cantidad de habitantes que no puede acceder al mercado formal sea mayor que en décadas anteriores.

El aumento de las tarifas de transporte, también desde los años ochenta, conjuntamente con el empobrecimiento de la población, ha contribuido a la disminución de la demanda de los sectores pobres hacia los terrenos más alejados. Asimismo, los aumentos de impuestos y tasas por servicios -en los casos que las tierras los posean- han significado problemas en el funcionamiento de este submercado. Aunque ya la disminución de la demanda solvente para éste se venía produciendo desde fines de la década del sesenta. Se podría afirmar que a inicios de la década del setenta se produce una pequeña reactivación –dada por la mejora en las condiciones de ingresos- pero inmediatamente después se produce una caída en las posibilidades de acceso de la población pobre al mercado formal.

En los años noventa no han reaparecido en el mercado los lotes a mensualidades y la situación no se puede decir que ha empeorado desde las sucesivas crisis del sector inmobiliario de fines de la década del noventa y más aún, desde la salida de la convertibilidad a inicios del 2002, pues este submercado ya era prácticamente inexistente. Han quebrado muchas de las empresas que se dedicaban al mismo, y, fundamentalmente no existe demanda solvente de la población de bajos recursos. Son muchos los loteos legales producidos en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado que no pudieron venderse, y hasta se han borrado las señas que los identificaban, como las aperturas de calles. Por lo tanto, existe una cantidad importante de tierra vacante, sobre la que puede actuarse como una de las posibilidades de ampliación del mercado para los sectores de más bajos ingresos.

Pero interesa señalar que, a pesar de la existencia hasta fines de los años setenta de loteos financiados en mensualidades de hasta 150 cuotas fijas, desde los años cuarenta crecen las áreas marginales denominadas "villas miseria", o simplemente "villas", localizadas en principio en la ciudad de Buenos Aires, y posteriormente, también en los partidos del Gran Buenos Aires. No hay datos anteriores, pero en 1956, la ex Comisión Municipal de la

Vivienda censó 112.350 personas residentes en villas en el AMBA (1,9% de la población), de las cuales 33.920 personas habitaban en la ciudad de Buenos Aires, correspondiente al 1,1% de su población. En 1970, la población villera del AMBA llegaba a 340.000 habitantes, el 5,2% del total de población. En 1980 disminuye al 3,1%, como resultado de la política de erradicación implementada desde 1976.

Ya a inicios de la década del ochenta -con el aumento del empobrecimiento de la población y las regulaciones estatales vigentes a partir de fines de la década del setenta- se advierte la multiplicidad de las formas que adopta la ilegalidad: a las históricas villas, se suman los asentamientos, la venta de terrenos en parcelas rurales indivisas, los loteos clandestinos e irregulares, muchos de ellos en terrenos no aptos para la localización residencial (inundables, cercanos a basurales, etc.), los hoteles-pensión (que si bien existían desde hacía décadas, como los inquilinatos, se multiplican), y el nuevo fenómeno de los equipamientos y las casas tomadas.

1.2 La situación actual

La pobreza de la población, asociada a la falta de empleo y/o la informalidad/precariedad del mismo, los bajos salarios, en especial en estos últimos tipos de empleo y la falta de políticas públicas tendientes a favorecer el acceso al suelo de la población en peores condiciones respecto a empleo e ingresos, definen que los pobres e indigentes urbanos no poseen ninguna posibilidad de acceder al suelo urbano y vivienda de manera “formal” o “legal”.

La situación es muy compleja, tanto por los diferentes tipos “informales” mediante los cuales la población más pobre se hace de un espacio para vivir en las ciudades/ áreas metropolitanas de Argentina, y en especial en el AMBA, como por los actores intervinientes en cada una de estas formas; los complejos esquemas de articulación entre los mismos y la dinámica de los procesos en los últimos 30 años, pero en especial en la última década.

Las formas más comunes de dichas “informalidades” son las villas “miseria” o “de emergencia” según quien las denomine, los asentamientos, que comenzaron a aparecer en la década del 80 del siglo pasado, al final del gobierno militar 1976-83, los inquilinatos⁶ -la forma más antigua de hábitat para los pobres urbanos desde la época de las grandes migraciones, en especial extranjeras, en las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX- los hoteles-pensiones (que son inquilinatos “disfrazados”), las casas y equipamientos tomados, los espacios públicos “tomados”, las tierras privadas y fiscales de uso privado “tomadas”. Para dar una idea de la magnitud de la población viviendo en dichos hábitats, solo en villas de emergencia y asentamientos viven actualmente poco más de 163.000 (alrededor del 5,6 % de la población de la ciudad de Buenos Aires en el año 2010).

Debido a la magnitud y diversidad que asume la informalidad, sumado a que las políticas de “vivienda terminada” impulsadas por el Estado no dan respuesta a las necesidades de la población de bajos ingresos, comienzan a implementarse políticas de regularización del suelo que hasta fines de los años ochenta no habían existido (salvo contadas excepciones, en algún municipio, o las primeras políticas de regularización dominial a inicios de la década del ochenta llevadas a cabo en la Provincia de Buenos Aires). También en dicha Provincia se aprueba legislación permitiendo menor dimensión en lotes destinados a población de bajos ingresos, que no tiene efectos sobre la oferta de suelo en el mercado legal, sino que se implementa sólo a fin de regularizar las situaciones de ocupación de suelo ya existentes.

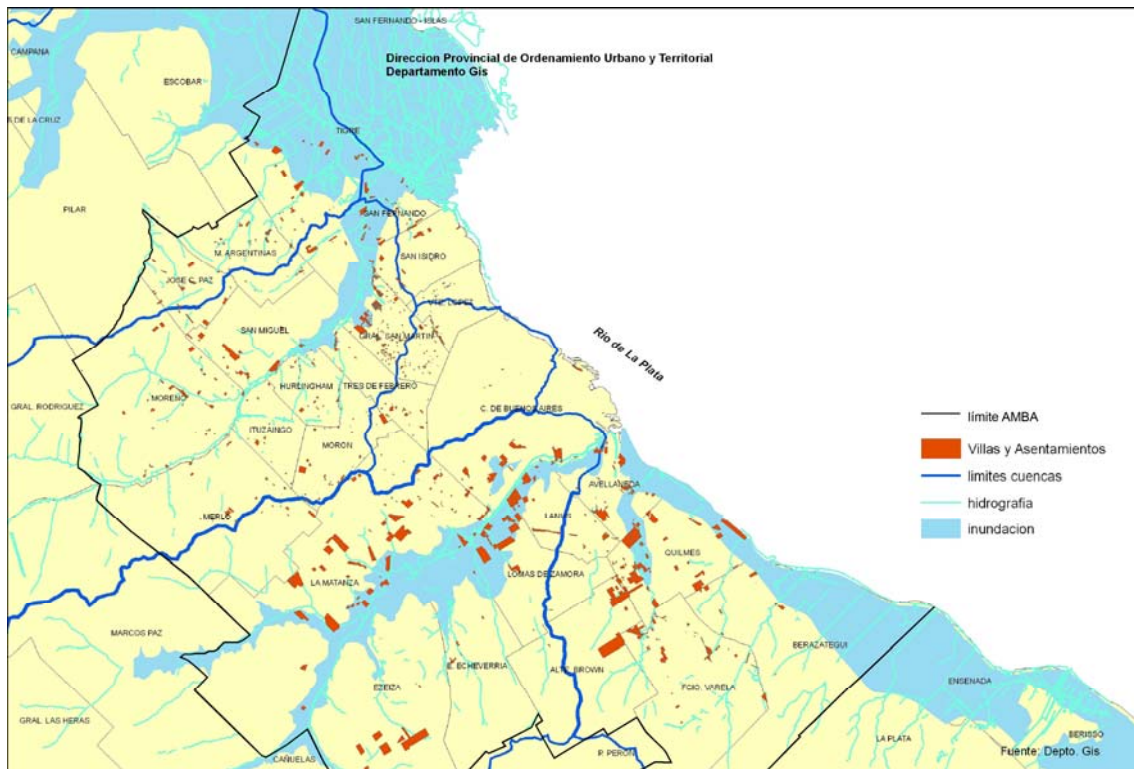


Figura 1. Asentamientos Precarios y Villas miseria (AMBA)
 Fuente: Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda. Ministerio de Infraestructura de la Pcia. de Bs As. Unidad de Investigación INFOHABITAT. Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento. 2011.

2. LAS “TOMAS” DE TIERRA POR LOS SECTORES POBRES URBANOS

2.1 Cronología, magnitud, localización

Si bien las “tomas” de tierras siguieron durante las décadas del 90 y del 2000, no han tenido la relevancia ni la repercusión social que habían tenido durante los primeros años de la década del 80 del siglo pasado. Y si en los últimos años hubo una serie de ocupaciones nuevas, tanto en la ciudad autónoma de Buenos Aires como de los partidos que integran el AMBA, en especial los que se encuentran más cercanos a la ciudad capital, una realidad muy compleja da surgimiento al estallido de las “tomas” del mes de diciembre de 2010.

Pero es necesario hacer una cronología de las mismas, así como el análisis de los involucrados, sus intereses, contradicciones y falta de transparencia, para llegar a una explicación lo más “objetivamente” posible de los hechos. Aquellos más significativos por su magnitud y repercusión, de manera muy sintética, fueron los siguientes:

- Terreno del Parque Indoamericano (espacio libre público de aproximadamente 130 hectáreas, ubicado al sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el barrio de Villa Soldati, recuperado por relleno de antiguos basurales y escasamente forestado): Los primeros ocupantes ingresaron en la noche del 3 de diciembre de 2010; el 7 de diciembre hubo un desalojo compulsivo, por parte de la Policías Federal y Metropolitana; luego fue nuevamente ocupado (con manifestaciones y hechos de violencia cometidos por vecinos del Parque que habitan conjuntos de vivienda y en los cuales los diferentes cuerpos policiales no intervinieron). Las primeras situaciones de violencia no hicieron que los ocupantes se replugaran. Al contrario; tres días después se estimaba que había 5 mil personas dentro del parque. El censo del 14 de diciembre estableció que había 13.333 ocupantes entre las personas que efectivamente ocupaban el mismo y sus familias, que habían quedado en sus lugares originales de hábitat (censo que realizaron 320 agentes del Ministerio Nacional de Desarrollo Social). El destino de las familias y las condiciones del traslado representan el eje del debate de fondo. Se realizó una negociación entre el gobierno nacional y municipal, por el cual entre ambos construirían viviendas para los ocupantes, pero aun el Plan se halla en las preliminares; no obstante el predio fue desalojado pacíficamente, luego que una persona que ofició de líder de los ocupantes, les hiciera firmar un certificado por el cual iban a ser objeto de una política de vivienda social por parte de los gobiernos nacional y de la ciudad. Aun no se

conoce con exactitud cómo fue la negociación para una desocupación tan rápida del Parque (algunas denuncias indican que se había pagado para ello a los ocupantes).

- Terreno dado en concesión al Club Social y Deportivo Albariño (tierras cercanas al Parque Indoamericano en el barrio de Villa Lugano, pertenecientes al gobierno nacional): La ocupación se organizó por habitantes de la aldea Villa 20 –en el entorno del Club- con antecedentes penales. En los terrenos ocupados querían, además de lotearlo y venderlo a las familias de bajos ingresos, instalar un local bailable y otros comercios. Los principales organizadores fueron detenidos.
- Terreno en las adyacencias de las vías del FFCC San Martín (aledaño a la Villa 31), en el barrio de Retiro, próximo al centro de ciudad: Fue ocupado por alrededor de 200 familias, en suelo muy cercano a las vías del tren; aún permanecen en el terreno, habiéndose “colgado” de la luz y obtenido agua a través de cañerías ilegales.
- Veredas en el Bajo Flores: En una zona de campos recreativos de colegios y clubes, una docena de casillas fueron instaladas sobre las veredas y la calle; son la extensión de un predio tomado hace cinco años. Todo comenzó con una especie de loteo en las veredas. El centro deportivo del Colegio Marianista resultó el más afectado, ya que las precarias viviendas fueron instaladas en uno de sus laterales y en el frente con lo que la puerta de entrada quedó virtualmente rodeada. El gobierno de la ciudad de Buenos Aires está tratando de dar una solución, pero aún no se tomó ninguna decisión al respecto.
- Terrenos en los partidos del AMBA:
 - En el municipio de Quilmes fueron ocupados ocho terrenos (de frigorífico, otras industrias, una plaza, instalaciones de un Club Deportivo, entre otros)
 - Terreno privado de 430 ha en Esteban Echeverría: Sólo un día después de haberse liberado el parque Indoamericano de Villa Soldati, el 17 de diciembre del 2010, en el partido bonaerense de Esteban Echeverría comenzaba una masiva usurpación de un predio privado de 430 hectáreas, lindero con la autopista Riccheri, acceso al aeropuerto internacional de Ezeiza. Poco más de un mes después, ese terreno se encontraba ocupado casi en su totalidad por miles de familias provenientes de distintos puntos del AMBA, que reclamaban a las autoridades su expropiación para la construcción de viviendas sociales, dado que se trata de un terreno privado propiedad de una empresa, parte del cual se halla bajo cota de inundación (incluso muchas casillas se han construido sobre pilotes en áreas totalmente inundables). La Justicia ordenó el desalojo, pero el mismo al 22 de febrero de 2011 aun no se había concretado.
 - Hilandería de González Catán, partido bonaerense de La Matanza.

2.2 Los principales actores involucrados y los conflictos emergentes

Los principales actores involucrados son los ocupantes, los "organizadores": "punteros" (o líderes) políticos, inmobiliarias; los dirigentes barriales, los vecinos de barrios aledaños a los terrenos tomados, las ONGs, los gobiernos nacional, de la ciudad autónoma de Buenos Aires, los intendentes municipales de los partidos que pertenecen al AMBA, la Policía Federal, la Policía Metropolitana. Cada uno de ellos ha jugado un papel particular, e incluso no se posee aun claridad sobre algunos de ellos, como los punteros políticos y los dirigentes barriales.

Las “tomas” dejaron cinco muertos –entre los del Parque Indoamericano y los de Retiro-, infinidad de heridos (no se ha podido establecer la cantidad de los mismos, dado que muchos no se han presentado en hospitales públicos para ser atendidos, por falta de documentos y miedo a no ser aceptados), explicitación de xenofobia por parte de la sociedad y del jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires, así como de los habitantes aledaños a los terrenos tomados (dado que una gran cantidad de los habitantes que tomaron los distintos terrenos pertenecen a las comunidades bolivianas y paraguayas; y la totalidad de los muertos pertenecían a dichas comunidades). Además de diez detenidos por la ocupación de uno de los terrenos en el Sur de la ciudad, concesionado por el Estado Nacional al Club Albariño.

Y si bien ya había habido, en décadas anteriores, lucha de pobres contra pobres por la ocupación del suelo urbano y/o viviendas (es recordada la lucha entre los vecinos de los barrios de sectores de ingresos bajos y medio-bajos cuando se hizo público el proyecto de erradicación de la villa 31, localizada en el barrio de Retiro, hacia los barrios ocupados por dicha población, la cual nunca se llevó a cabo por diversos motivos), las movilizaciones y la violencia ejercida por los habitantes linderos a los terrenos ocupados fue de una gravedad no vista con anterioridad. ¿Cómo y por qué ha sucedido ello?

Por otro lado, el desalojo de los terrenos ocupados, cada uno con una lógica diferente en la ciudad de Buenos Aires, y las negociaciones llevadas a cabo por intendentes (alcaldes) de los municipios que rodean dicha ciudad, tratando de llegar a la expropiación de los terrenos ocupados y venderlos a la población que los ocupa, define las diferentes formas de llevar adelante los conflictos sociales por el acceso al suelo urbano (primer paso para acceder a vivienda). Los objetivos de los diferentes involucrados en cada una de las tomas pueden dar una explicación—aunque aun no definitiva—sobre los hechos ocurridos.

En Esteban Echeverría, el enorme asentamiento que más de 1500 familias con necesidad de vivienda habían levantado en un predio privado de 440 hectáreas tomado en diciembre de 2010 fue desalojado, con más de 1000 efectivos de la policía provincial que, en conjunto con personal de la Municipalidad de Esteban Echeverría, dieron cumplimiento a la orden de desalojo pacífico dictada por el Juzgado de Garantías. Y si bien no se produjeron mayores hechos de violencia ni de parte de las fuerzas de seguridad ni de los ocupantes, la angustia de las familias que habían pagado miles de pesos por los terrenos donde habían construido su nuevo hogar, víctimas de una estafa que desde la municipalidad estimaron millonaria, era inconsolable. Se abrió una causa por separado para investigar las denuncias sobre ventas de terrenos, con el fin de perseguir a los autores intelectuales de la toma, que cometieron el delito de estafa. Desde la municipalidad estimaron que el negocio de las ventas pudo alcanzar los 4 o 5 millones de pesos. Algunas familias pagaron 1000 pesos por su terreno y más de 2000 por los materiales que utilizaron para construirlo. El municipio de Esteban Echeverría puso a disposición de los ocupantes el traslado de sus cosas con camiones y ómnibus, y desde el área de desarrollo social se encargó censar a las familias y atender a aquellas que más lo necesitasen (La Nación, 23/02/11)⁸.

Desde inicios del mes de marzo de 2011, sobre la “toma” del Club Albariño hay un proceso judicial y diez detenidos, y en dicho terreno se haya avanzada la construcción de un Cuartel de Bomberos, ya inaugurado por la Presidenta de la Nación.

Asimismo, hay juicios por la ocupación del Parque Indoamericano. La investigación judicial tiene en la mira a media docena de delegados de las villas 20 y Los Piletones, lindantes al predio, que habrían organizado la usurpación y el loteo de los terrenos. Según uno de los expedientes⁹, todo comenzó el 6 de diciembre alrededor de medianoche, cuando unas 300 personas, “previamente organizadas” irrumpieron en el predio. Allí se menciona varias veces que los integrantes de ese grupo fueron “transportados mediante autos particulares y de alquiler” y que el movimiento estuvo comandado por tres de los delegados sospechados. Pero no se avanza sobre ese punto: no se explica quién aportó los vehículos. Al día siguiente, la jueza Cristina Nazar, que sigue a cargo de la causa, ordenó el desalojo que concluyó con la muerte de dos personas.

Y todo cambió. La segunda oleada, del 8 de diciembre, involucró unas 1.500 personas que trasladaron colchones, efectos personales y elementos útiles para la construcción de viviendas precarias. Cerca de las 11 de la mañana un grupo de manifestantes “previamente organizados y armados con palos” arrojaron piedras, forzando el repliegue de la Policía Metropolitana. Dos horas después, la toma se terminó de consumir y los efectivos tuvieron que abandonar el lugar. Para los fiscales, seis personas fueron claves en la organización. Varios de ellos tienen militancia política y participaron en las negociaciones entre el gobierno nacional y el de la ciudad de Buenos Aires. También se los vio en la conferencia de prensa que se realizó en la Casa Rosada el sábado posterior a los incidentes, encabezada por Alejandro Salvatierra (militante kirchnerista y delegado de la villa 15 -Ciudad Oculta- ubicada en el barrio de Villa Lugano al sur de la ciudad). La letra fría del expediente les adjudica el “dominio sobre el desarrollo de los hechos” y existen varios testimonios claves para llegar a esa conclusión.¹⁰ En un polémico fallo, el 3 de marzo del 2011, se rechazó detener y allanar los domicilios de seis “punteros” de las villas 20 y Los Piletones, acusados de liderar la toma y el loteo de los terrenos del Parque Indoamericano en diciembre de 2010. La jueza, la misma que ordenó en su momento el desalojo de los terrenos, sostuvo en ese momento que no había existido delito y pidió archivar la causa (Página 12, 04/03/11). La resolución generó una dura respuesta de los fiscales que investigaban el caso y fuertes críticas del gobierno porteño. El fiscal general adjunto de la Ciudad, en tanto, sostuvo que apelarían ante la Cámara Contravencional, argumentando que “la ocupación de un espacio público es delito, el Indoamericano no es una plaza pública, es un terreno del Instituto de la Vivienda (IVC)” (Clarín, 4/3/11). En los considerandos de su resolución, la jueza señaló que “la cuestión traída a examen excede el marco del derecho penal y se enrola en una cuestión social que debe estudiarse y resolverse, como sucedió, a través de las instituciones previstas por la Constitución local y por los actores dispuestos a tal fin.” Y explicó que “se puede hablar de una ocupación indebida de un espacio público, pero no se puede sostener que se trate de un delito de usurpación, porque para su configuración, previamente el Estado debería desafectar del dominio público al parque Indoamericano, situación ajena al presente caso” (La Nación, 03/03/11).

En paralelo, la Ciudad anunció un plan para recuperar 27 hectáreas del Parque (del total de alrededor de 130 hectáreas). El futuro parque, bautizado Paseo Lúdico, abarca la zona ubicada en la intersección de las avenidas Castañares y Escalada, frente a una serie de edificios de viviendas cuyos vecinos reclaman obras en esos terrenos desde hace años. Desde el Ministerio de Ambiente y Espacio Público del gobierno de la ciudad, explicaron que el proyecto del paseo fue pensado por un arquitecto especialista en obras antivandálicas. Habrá también garitas de seguridad de hormigón armado, todo el perímetro ya fue cerrado. Una extensa área del paseo estará ocupada por juegos para chicos y habrá también estacionamiento, zonas parquizadas, baños y un sector para practicar deportes (Clarín, 7/3/11). "Este es un proyecto ambicioso que será realidad en 120 días", señaló el ministro de Ambiente y Espacio Público porteño (La Nación, 06/03/11).

Al mismo tiempo, los gobiernos de la ciudad de Buenos Aires y Nacional se abocaron, supuestamente, a la definición del Plan de viviendas para los ocupantes del Parque Indoamericano. En principio el gobierno de la ciudad y el nacional iban a financiar por partes iguales las viviendas necesarias para los demandantes que habían ocupado el parque Iberoamericano. Sin embargo, la administración de la Ciudad se limitó a presentar un proyecto al gobierno nacional, que en un inicio no fue aprobado pues no cumplía con los mínimos requisitos de especificidad en las obras: planos de los proyectos, cómputo y presupuesto de cada uno, abordaje territorial, estudio de impacto ambiental, de aptitudes de tierras y urbanísticas. El 3 de marzo de 2011, con cambios, el jefe de gobierno de la ciudad, Mauricio Macri logró que le aprueben el Presupuesto; el mismo aceptó aumentar las partidas destinadas a la infraestructura educativa y las exigencias de la oposición de elevar el monto destinado a la construcción de viviendas -de \$ 814 a \$ 914- millones (La Nación, 04/03/11). Por otra parte, el Ministro de Economía de la Nación anunció que el gobierno nacional invertirá 3173 millones de pesos en la construcción de 17.771 viviendas en la cuenca Matanza-Riachuelo. Son 15.244 en la provincia de Buenos Aires -que ya tienen principio de ejecución- y otras 2527 en la ciudad, que contribuirán a la urbanización de las villas y a la relocalización de las viviendas que bordean la cuenca. El plan, en realidad, responde a un fallo de la Corte Suprema, sobre la relocalización de los habitantes de la Cuenca Matanza-Riachuelo, que se encuentran ocupando tierras del camino de sirga (Clarín, 25/01/11).

En el caso de las "tomas" de tierras en el municipio de Quilmes, el Intendente está tratando de llevar adelante la expropiación de los terrenos ocupados, en los casos que ello sea viable, para luego vendérselos a los ocupantes.

Aún es muy confuso el panorama, en especial de la población que había ocupado los terrenos: ¿A dónde están viviendo? ¿Volieron a los "inquilinos" dentro de las villas? ¿Ocuparon otros terrenos en algún municipio más alejado, como Esteban Echeverría, donde estuvieron ocupadas 430 hectáreas hasta que fueron desalojadas? Muchas preguntas aún quedan sin resolver, y con la esperanza que se puedan encontrar e implementar los caminos para que la población más pobre que habita el AMBA pueda hacerlo en condiciones socialmente aceptables.

2.3 Los elementos explicativos

Entre los principales elementos explicativos "coyunturales" de las tomas, es de consignar:

- el aumento de la población en villas y asentamientos en el AMBA y, en especial, en la ciudad de Buenos Aires (poco más de 52.000 hab. en 1991; algo más de 170.000 en 2001 y 163.000 en 2010; ver Tabla 1);
- su densificación;
- el desarrollo de un mercado de alquileres "informal" con precios casi inaccesibles para los inquilinos, en especial en las villas de la ciudad de Buenos Aires,
- así como las expectativas generadas por las declaraciones de funcionarios del gobierno de la ciudad en relación a la regularización dominial de las villas, y la irrupción de "desarrolladores inmobiliarios informales" y punteros políticos, tanto del partido del gobierno de la ciudad como del gobierno nacional, que apelaron a la movilización de la población más pobre, muchos "inquilinos" de las villas, para llevar a cabo las tomas, prometiendo la venta de lotes en los terrenos que ocupaban.

Villa o asentamiento	Zona	1991	2001	2010 *
Total		52.608	107.422	163.587
1-11-14	Bajo Flores	4.894	21.693	25.973
3	Villa Soldati	3.503	7.090	10.144
6	Parque Avellaneda	5.604	7.993	9.511
12	-	1.943	-	-
13bis	Flores	266	621	482
15	Villa Lugano	5.167	9.776**	15.568
16	Villa Riachuelo	110	118	162
17	Villa Lugano	554	784	471
19	Villa Lugano	2.006	3.343	4.010
20	Villa Lugano	7.460	16.323	19.195
21-24	Barracas	10.822	16.108	29.782
26	Barracas	220	456	636
31-31 bis	Retiro	5.668	12.204	26.492
N.H.T. Av. Del Trabajo	Villa Lugano	1.645	1.735	1.836
N.H.T. Zavaleta	Barracas	2.572	4.814**	2.906
Bº Calaza	-	174	-	-
Villa Dulce	-	-	280	-
Piletones	Villa Soldati	-	2.328	5.218
Calecita	Villa Soldati	-	640	499
Rodrigo Bueno	Reserva Ecológica	-	356	1.795
Ciudad Universitaria	-	-	76	-
ExAU7 (Lacarra y Av. Roca)	-	-	547	-
Ex Fca. Morixe	-	-	137	-
Nuevos asentamientos	Chacarita y otros	-	-	8.907
* Resultados provisionales				
** Incluye nuevo asentamiento				

Tabla 1. Ciudad de Buenos Aires. Población en villas y asentamientos
Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA)

Entre las explicaciones más "estructurales" se encuentra la inexistencia de un mercado (o submercado) de suelo para la población más pobre, como funcionó hasta los años setenta. Ya en 1973 había lotes sin vender, incluso sin ofertar, que han permanecido décadas en la misma situación. Se cerró el submercado de ventas de lotes a mensualidades dirigido a los sectores de bajos ingresos, y nunca se recuperó, ni por las condiciones en la comercialización (financieras, con créditos a largo plazo, debido a la Circular 1050 del año 80 que obligaba a la indexación de las cuotas), ni por los costos de "producción" de tierra (a partir de la implementación del Decreto-Ley 8912/77 que obligaba a lotear suelo con infraestructura). Muchos de los agentes inmobiliarios que loteaban y vendían lotes legalmente hasta ese año, luego pasan a hacerlo ilegalmente, aunque en un submercado muy restringido, dado que en Argentina es más común la ocupación directa que la ocupación a través de un agente inmobiliario informal o ilegal.

En síntesis, no hay oferta en el mercado legal del suelo a la que pueda acceder la población de bajos ingresos. El suelo que han ocupado muchas de las urbanizaciones cerradas –UC- no era posible de ser comprado y ocupado por población pobre, tanto por las condiciones financieras como de costos de producción del suelo urbano. Incluso mucha de la tierra ocupada por dichas UC han tenido que ser rellenas, con técnicas tecnológicas sofisticadas, dado que eran inundables o pertenecían a bañados y humedales, como las del Norte del AMBA, en el municipio de Tigre.

Las "tomas" dieron lugar a que se desarrollen, por un lado, lucha de pobres contra pobres, que si bien ya habían existido en décadas anteriores por la ocupación del suelo urbano y/o viviendas, no revistieron la misma gravedad y violencia que estos nuevos episodios. Por otro lado, la violencia ejercida por otros actores involucrados (Policía Federal y Metropolitana) dejó un saldo de muertos y heridos, y una decena de detenidos, y la significativa respuesta del Estado Nacional al crear el Ministerio de Seguridad, a cargo de la ex Ministra de Defensa (no queda espacio para analizar las múltiples lecturas políticas y cambios de poder en el Gobierno a nivel nacional). También dieron

lugar a la explicitación de xenofobia por parte de sectores de población y hasta del jefe de gobierno local, porque la mayor cantidad de ocupantes eran de origen boliviano y paraguayo (incluso los cinco muertos durante las ocupaciones fueron extranjeros).

Asimismo, sirvieron para que aparezcan las pugnas políticas y las “falsas” explicaciones; la más difundida es que el gobierno de la ciudad de Buenos Aires ha “subejecutado” el presupuesto destinado a vivienda social (lo cual no resultaría una novedad respecto de la actuación de los gobiernos anteriores en materia de política habitacional destinada a los pobres urbanos), y también falsas soluciones. El desalojo del terreno más grande dentro de la ciudad de Buenos Aires (casi 130 has.), se efectuó, la segunda vez, tras la promesa de acceso a la vivienda de los ocupantes que llegaron a ser más de 13.000 entre los que efectivamente ocuparon y los familiares de los mismos. Esto plantea la duda si realmente hubo dinero de por medio para la rápida desocupación, como los han manifestado algunos actores.

3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Las políticas sobre producción y comercialización del suelo.

Ya hemos mencionado el significado de las políticas sobre suelo urbano para los sectores de menores ingresos, tanto sobre su producción –sin obras de infraestructura hasta 1977, con una gran cantidad de tierra que pasó de rural a urbana, y luego de dicho año, el encarecimiento de la producción de tierra ligado a la gran cantidad de lotes sin vender y/u ocupar (1,5 millones hacia 1995)–, como sobre su comercialización en el submercado de venta de “lotes a mensualidades”, que finalizó hacia 1980 por cambios económico-financieros en el país a partir de la implementación de las políticas neoliberales. Las políticas en las últimas décadas están destinadas al desarrollo del sector inmobiliario más concentrado, a través de la venta de tierras públicas y la adecuación de la mayoría de las normas sobre uso y ocupación del suelo a las necesidades “mercantiles”.

Por otra parte, durante el año 2008, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a través de la Corporación Buenos Aires Sur S.E., decidió abordar la problemática de los asentamientos irregulares existentes en la zona sur de la ciudad. Para ello desarrolló el programa PROSUR Hábitat (Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano). Al inicio del Programa vivían en asentamientos precarios en la zona sur de la ciudad alrededor de 180 mil habitantes (aproximadamente 40 mil familias). El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, ya venía interviniendo en algunos asentamientos, pero para lograr un mayor impacto, creó el mencionado programa, que en una primera etapa beneficiaría a unas 18 mil familias. El objetivo establecido fue regularizar la ocupación informal de los diferentes asentamientos existentes en el sur de la ciudad. Para ello se propuso transformar estos asentamientos irregulares en barrios formales, lo cual redundaría en una mejor calidad de vida para toda la población. El programa PROSUR se halla en ejecución, con un horizonte de planeación de ocho años, pero aún no se conocen las implicancias que el mismo ha tenido para la población objetivo. Este programa ha significado que el Instituto Municipal de la Vivienda dejara de ocuparse de las villas y asentamientos que están en jurisdicción de la Corporación del Sur (<http://www.cbass.gov.ar/prosur.htm>).

3.2 Las políticas de tierra y vivienda: ¿falta de articulación entre ellas?

La política habitacional argentina ha tenido en la última década profundas modificaciones, vinculadas a la reestructuración económica a nivel mundial y nacional, así como a los cambios del rol del Estado. Entre las nuevas políticas se destaca, especialmente, la regularización dominial¹¹ y, en menor medida, la regularización urbana.

Los instrumentos que existen para legalizar la posesión de la tierra urbana y los inmuebles se pueden dividir en tres grupos: los que transfieren el derecho de propiedad de la tierra a los ocupantes; los que, si bien transfieren los derechos reales de la posesión, conservan para el Estado la propiedad, y los que posibilitan la venta de inmuebles a sus ocupantes a través de formas diversas. En Argentina, ha primado la primera opción sobre las restantes; por lo tanto, el Estado ha vendido sus tierras a los ocupantes y, en menor medida, lo han hecho los propietarios privados.

En el nivel nacional, la Constitución Argentina no hace referencia a la situación de ilegalidad urbana y su necesidad de regularización; ni siquiera define la función social de la propiedad. A diferencia de otros países latinoamericanos, en la reforma constitucional aprobada en 1994 no se han incluido estos temas. La regularización de tierras privadas se rige por el Código Civil y la Ley 24.374/94. La regularización dominial de los bienes del Estado Nacional posee un marco normativo específico a partir de la Ley de Emergencia Económica N° 23.697/89¹².

Las políticas más importantes por lo abarcativas, son: el Programa Nacional de Tierras Fiscales, Programa Arraigo (Decreto 2441/90) que luego pasa a configurar la Comisión de Tierras para el Hábitat Social, Programa Padre Carlos Mugica y la Ley 24.374/94. El 22 de noviembre de 1990, el presidente de la República, Dr. Carlos Menem sancionó el Decreto N° 2441 (Programa Arraigo), mediante el cual se autorizó la venta de inmuebles del Estado Nacional considerados en los términos de la Ley N° 23.697/89 de Emergencia Económica. No se intervino sobre la regularización de la tierra privada ocupada. En mayo de 1990 se firmó el Decreto N° 1001, considerado un hito trascendental, pues en él se declara la “innecesidad” de las tierras fiscales nacionales que estaban bajo la órbita de distintas empresas o jurisdicciones y se autoriza su venta. Es decir, que podían regularizarse las tierras ocupadas, propiedad del estado nacional¹³. Su objetivo era regularizar la situación habitacional de alrededor de 600.000 personas en el país. En la ciudad de Buenos Aires, las villas 15, 20 y 21-24, pertenecientes al Programa Arraigo no han podido regularizarse pues aún existen problemas dominiales¹⁴.

Dado que sólo cinco villas estaban sobre tierras nacionales¹⁵, en 1991 fue refrendada por el Concejo Deliberante Municipal, la venta de las tierras municipales ocupadas por el resto de las villas y se crea, en el ámbito de la Municipalidad, el Programa de Radicación de Villas de la Capital. La Mesa de Concertación -entre el movimiento villero y las autoridades municipales- fue manejada clientelamente desde operadores del gobierno y sus diferentes administraciones entre 1989 y 1996; el Movimiento de villeros se desarticuló, dado que muchos de sus dirigentes fueron cooptados ingresando a trabajar en el gobierno de la ciudad¹⁶.

En 1996, la primera Constitución de la Ciudad le dio status casi de derecho a la radicación. Al año siguiente, el Gobierno de la Ciudad, creó un Plan de Urbanización de villas en la Comisión Municipal de la Vivienda- CMV- (actualmente Instituto de la Vivienda). En los últimos días de 1998 se votó en la Legislatura, la Ley N° 148 que establece mecanismos de consenso entre los poderes ejecutivo, legislativo y organizaciones villeras. Para las ocupaciones de inmuebles, no existe una política global en la ciudad.

La Ley N° 24.374/94 es la primera política en Argentina sobre regularización -exclusivamente dominial- de tierra privada y que había loteada y, en parte vendida, legalmente, así como de viviendas¹⁷. Establece la legalización dominial en favor de ocupantes de viviendas permanentes, que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres años y su causa lícita, según consta en su Art. N°1; así como una inscripción registral que produzca los efectos de inscripción de título a los fines del inicio del cómputo de la prescripción decenal. La ley dispone, asimismo, la inmediata escrituración en los casos en que el titular de dominio se presente a efectos de otorgar su consentimiento. La regularización se realiza a título gratuito, aunque se define una contribución del 1% de la valuación fiscal del inmueble, que deben realizar los beneficiarios. Es importante señalar que la reglamentación de la misma permite la regularización de tierra inundable y sin ninguna infraestructura, al exceptuar, para la aprobación, de las normas del Decreto-Ley 8912/77 y de las Leyes 6.253 y 6.254 de 1960. En paralelo a esta legislación, se ha modificado el Código Penal, en términos de dar mayores seguridades al propietario, a través de la Ley 24.454/94, por la cual pueden ir a prisión los ocupantes de terrenos y viviendas. Muchos de los desalojos que actualmente se realizan están amparados en esta legislación.

Es de destacar asimismo, el Programa de Mejoramiento de Barrios- PROMEBA-, el cual tiende a la mejora urbano ambiental y desarrollo social a través de realización de acciones comunitarias, que comienza a trabajar en el AMBA hacia inicios de la década del 2000, y que ha realizado mejoramiento en varias villas (figura 2).

Interesa mencionar que desde 2003 se están llevando a cabo una serie de iniciativas a nivel del gobierno nacional, de construcción, completamiento y mejoramiento de viviendas para sectores pobres urbanos, pero que no han llegado a cubrir las demandas en materia de hábitat (y las tomas son parte de estos resultados parciales de las políticas implementadas).

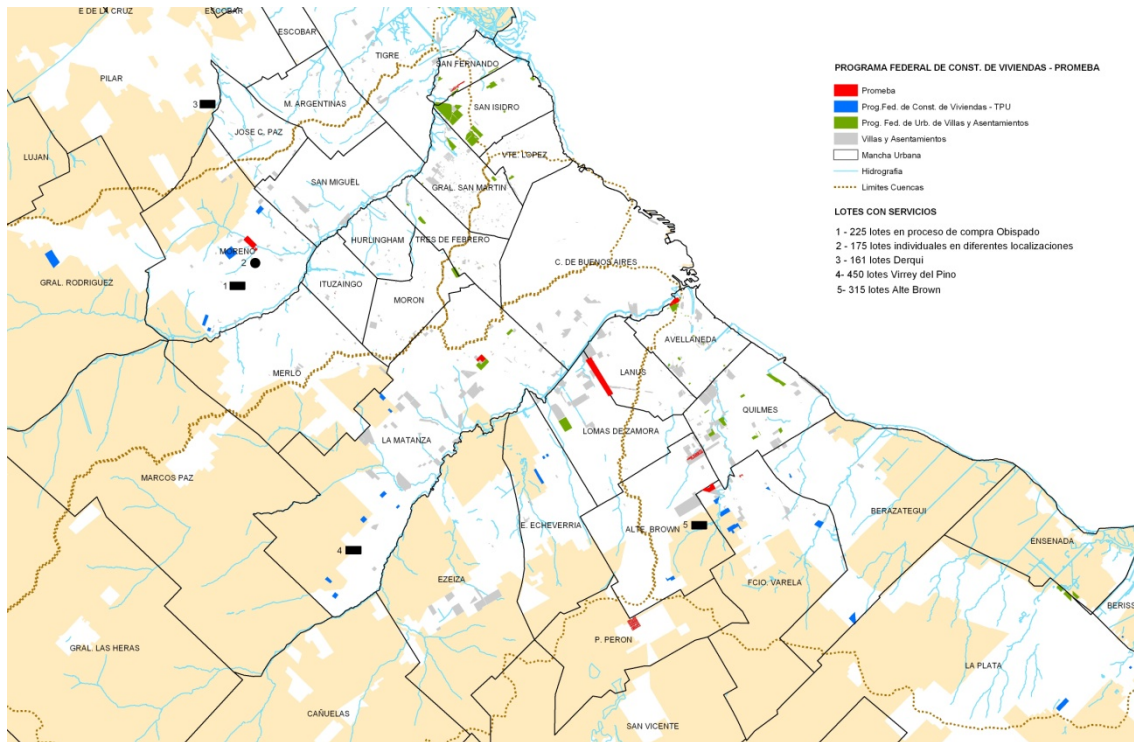


Figura 2. Programa Mejoramiento de Barrios / Promeba
Fuente: Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda. Ministerio de Infraestructura de la Pcia. de Bs As. 2011.

4. APUNTES PARA LA REFLEXIÓN

Es evidente que las políticas del sector inmobiliario – a través del mercado “legal” del suelo, e incluso las políticas estatales son insuficientes para dar cuenta de las demandas que posee la población de bajos ingresos de un espacio para habitar en el AMBA. La consecuencia son los diferentes tipos de informalidad y la explosión social que significa la “toma” masiva de tierras como las que han ocurrido en los finales del año 2010, y sobre las que aún hay mucho que investigar: el papel de cada uno de los actores, incluido el poder judicial, con casi hasta un doble discurso (¿ocupar tierras públicas es o no un hecho de “usurpación” de suelo, y por lo tanto hay que juzgar a los implicados en las mismas, más específicamente a los líderes de las “tomadas”?). Y por supuesto el papel del Estado Nacional y de la ciudad de Buenos Aires, que a casi un año y medio de las últimas tomas masivas, aun no han definido políticas claras de actuación para dar solución a la grave situación planteada por las mismas; sólo se han realizado innúmeras promesas incumplidas.

¿Qué podemos imaginar como futuro de la ciudad de Buenos Aires y del AMBA en su conjunto frente a estas situaciones? ¿Serán “los villeros” una categoría social, como se los quiere presentar? ¿Se van a pintar los frentes de las viviendas y ser objeto de paseos turísticos, como el que se pretende en la villa 31? ¿Siempre seguirán siendo habitantes de segunda, por su estigmatización, aunque se los “maquille”? ¿Es esta la ciudad que pretendemos para la sociedad justa e igualitaria que algunos de nosotros queremos? Pues si no es así, debemos trabajar muy duro para concienciar a la población que se puede tener otra sociedad y por lo tanto otro tipo de ciudad, y luchar por ello. En cuantos años se logrará, veremos.....

NOTAS

¹ El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) abarca la Ciudad de Buenos Aires (CBA) y los 24 partidos del Conurbano Bonaerense (CB), totalizando un área de 3.833 km².

² Dentro de las formas de ocupación irregular de tierras públicas o privadas se diferencian las "tomadas" (o "asentamientos"), de las "villas" porque las primeras son organizadas, con asesoramiento técnico de ONGs; poseen un trazado regular de terreno y se desarrollan con un patrón urbano similar a los barrios de loteos legales. Las segundas generalmente no poseen organización previa; comienzan por una o varias familias, a las cuales se van agregando, a lo largo de un tiempo más o menos largo, otras, hasta configurar algunas de más de 50.000 habitantes; sus densidades son muy altas (Clichevsky, 2000).

³ Luego se produce su retirada a partir de la crisis de fines de los noventa y con mayor énfasis a partir de fines de 2001, y un regreso, aunque aún débil, a partir de fines de 2003.

⁴ Para tener una idea de la magnitud de la tierra que se pretendía captar, sólo las negociaciones con el Ejército Nacional Argentino – ENA- involucran un total de 1.770 hectáreas comprendidas en los partidos del AMBA, fuera de la ciudad de Buenos Aires. Posteriormente, muchas de ellas fueron vendidas en subasta pública a grandes emprendimientos comerciales.

⁵ El proyecto de Puerto Madero, cuya primera etapa comenzó en 1994, implicó la transformación de una extensa zona ferroviaria subutilizada, contigua al centro comercial, administrativo y político de la ciudad, en un área residencial, gastronómica y de negocios. Por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1279/1989 se crea la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. a partir del convenio firmado entre el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, mediante el cual se transfirieron a la Corporación el dominio del área y se le otorgó el poder para llevar adelante la urbanización del sector denominado Antiguo Puerto Madero.

⁶ Los inquilinatos o "conventillos" son un tipo de vivienda urbana, tradicional en algunos barrios de la CBA (ej. San Telmo), donde cada cuarto es alquilado por una familia o grupo, y donde el comedor y baños suelen estar compartidos por todos los inquilinos.

⁷ Toma o conexión ilegal de electricidad

⁸ Pero la respuesta habitacional no será inmediata, ya que el municipio está trabajando en programas que tiendan a efectivizar convenios con particulares para poder lograr suelo social, es decir, acordar el loteo de una porción de terrenos privados ociosos para dar respuesta a problemas habitacionales, con una venta a precio social.

⁹ Nos referimos al expediente que llevan adelante los fiscales porteños Luis Cevalco, Claudia Barcia y Verónica Guagnino, ya que hay otra causa abierta en la Justicia nacional por las muertes ocurridas.

¹⁰ Un subinspector de la comisaría 36 declaró que algunos de esos delegados reclutaron familias con la promesa de entregarles subsidios. Otro testigo, vecino de la zona, mencionó que uno de los delegados prometió repartir 25 mil pesos. Varios de los que aportaron datos relevantes denunciaron amenazas posteriores a los hechos. Otros directamente se negaron a declarar. Ya declararon más de 200 testigos, confirmaron fuentes judiciales a Clarín. También se observaron 6.000 minutos de video que aportaron los canales. Algunas de esas imágenes fueron útiles para identificar a los supuestos organizadores (Clarín, 28/2/11).

¹¹ Las políticas se orientan a solucionar dos tipos de problemas relacionados directamente con la ilegalidad: los asuntos relacionados con el dominio y aquellos que se refieren a aspectos urbano-ambientales. El ámbito desarrollado con mayor frecuencia ha sido el primero por poseer menor costo, por la seguridad que significa la tenencia (dado que los habitantes no podrán ser desalojados) y por la hipótesis que lleva consigo, acerca de la mejora del hábitat que se produce cuando la población posee la propiedad, además de la posibilidad de ser objeto de crédito bancario (Clichevsky, 2003). Si bien el proceso de regularización había comenzado en los años ochenta -y hasta hubo algunos escasos ejemplos en los años setenta-, se institucionaliza con mayor fuerza, y de diferentes formas, a partir del inicio de la década del noventa. En la actualidad, existen diversos instrumentos normativos en el AMBA para regularizar y/o transferir el dominio de las tierras a sus ocupantes, mientras que las experiencias en la regularización de la situación urbano-ambiental son bastante más acotadas.

¹² Decreto 769/89, Decreto 2441/90, Decreto 407/91, Decreto 2137/91, Decreto 156/92, Ley 23.967/91, Decreto 1717/91, Decreto Reglamentario 591/92; Ley 23.985 y Ley 24.146/92, Decreto 1856/92.

¹³ La dirigencia villera relata así el acontecimiento: "El presidente de la Nación, Dr. Carlos Menem, en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno, en presencia de todo el Gabinete Nacional y el Ejecutivo Municipal y de dos centenares de delegados de las villas, firma el Decreto 1001 y sale luego al balcón a saludar a la concentración de varios miles de vecinos que se habían movilizado desde temprano para ser testigos y protagonistas de un acontecimiento histórico inédito. Fue un día de fiesta." De este modo era presentado este hecho por la Mesa de Concertación. Los villeros lo vivían como un triunfo que habían logrado luego de muchos años de lucha

¹⁴ La villa 20 posee la situación más compleja, con tierras nacionales, municipales, privadas y de la Policía Federal.

¹⁵ La totalidad de las villas 21-24 y 31; la mayoría de la 15, la cuarta parte de la 20 y menos del 20% de la 26, están sobre fracciones bajo dicho dominio.

¹⁶ Puesto que la implementación de la legislación dependía mucho de las organizaciones populares, los logros fueron escasos; el movimiento villero recién intenta rearmarse hacia 1998.

¹⁷ Se trata de solucionar situaciones de ilegalidad: compra de lotes en mensualidades que efectuaron sectores de bajos ingresos, que nunca pudieron escriturar por falta de cuotas, de dinero para la escrituración o de traspaso de posesión sin los pasos legales necesarios hasta la población que ha ocupado viviendas desocupadas

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, Pedro org). (2003). *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Río de Janeiro: Livraria Sete letras-FAPERJ,
- CARMAN, María (2003). *Narraciones de identidad, procesos de ennoblecimiento y disputas por el patrimonio en el barrio del Abasto. El caso de los ocupantes ilegales de casas tomadas*. Tesis doctoral. Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- CLICHEVSKY, Nora (1975). "El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires. Su funcionamiento e incidencia sobre los sectores populares (1943-1973)" en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. IX, Nº 33, pp. 98-131. Colombia: Sociedad Interamericana de Planificación, Bogotá,
- CLICHEVSKY, Nora (2000). *Informalidad y segregación urbana en América latina. Una aproximación*. Serie medio ambiente y desarrollo Nº28, Santiago de Chile, Chile, Naciones Unidas: CEPAL/Naciones Unidas. 61p.
- CLICHEVSKY, Nora (2002). "Urbanizaciones Exclusivas" en Buenos Aires" en *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, Vol. XXXIV, Nº 133-134, pp.503-527, Madrid.
- CLICHEVSKY, Nora (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. División de Desarrollo. Serie Medio Ambiente y Desarrollo Nº 75, CEPAL / Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CLICHEVSKY, Nora (2007). "La Tierra Vacante "Revisitada". Elementos Explicativos y Potencialidades de Utilización", *Revista Cuaderno Urbano* Nº 6, Resistencia, pp. 195-220.
- CRAVINO, María Cristina (2008). *Los mil barrios (informales) del AMBA. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular*. Buenos Aires: UNGS.
- GORELIK, Adrian (2010). "Estamos sentados arriba de un volcán", *Diario Z de la ciudad de Buenos Aires*.
- MERKLEN, Denis (1999). *La cuestión social en el sur desde la perspectiva de la integración. Políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Río de la Plata*, Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Centro de Documentación en Políticas Sociales, Documentos / 20.
- OSZLACK, Oscar (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES-Humanitas.
- Diarios *La Nación*, *Página 12*, *Clarín*, entre el 4 de diciembre de 2010 y el 6 de marzo de 2011
- www.oeks.org.ar
- www.onabe.gov.ar
- www.tierras.gob.ar (Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social)
- www.buenosaires.gov.ar
- http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/?menu_id=5867
- www.cedem.gob.ar
- http://www.obraspublicas.gov.ar/prensa_noticias.php?id=1264&anio=2011&mes=01
- <http://www.cbas.gov.ar/prosur.htm>