

Instituto de Investigaciones Gino Germani

VI Jornadas de Jóvenes Investigadores

10, 11 y 12 de noviembre de 2011

Eje 6: Espacio social - Tiempo – Territorio

María Cecilia Zapata

Instituto de Investigación “Gino Germani”

Facultad en Ciencias Sociales - UBA

ceciliazapata@gmail.com

EL FENÓMENO DE LA TOMA DE TIERRAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES: UN CASO EN FOCO

RESUMEN

Esta ponencia busca explicar la emergencia que estalló en diciembre de 2010 con la toma de tierras en el Parque Indoamericano, ubicado en Villa Soldati. Si bien el abanico de explicaciones posibles puede ser muy amplio y variado, primeramente se pretende avanzar sobre una explicación estructural de la emergencia en base a la exploración de la situación habitacional existente en la Ciudad de Buenos Aires¹.

Para ello, se reconstruye la historia política y social del Parque Indoamericano y el origen y el desarrollo del conflicto. Luego se procede a caracterizar el contexto habitacional a nivel barrial y local en el que se desarrolló el conflicto a modo de evaluar la emergencia y se analizan los principales lineamientos de la política habitacional desarrollados por la gestión macrista a fin de considerar la salida al conflicto.

Para la construcción de este objeto de estudio se recurrió a fuentes secundarias tales como censos, datos estadísticas, notas periodísticas, informes de gestión y académicos, entre otros².

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PARQUE

¹ En este trabajo se realiza un primer trabajo exploratorio de solo un aspecto del conflicto, el vinculado a las condiciones estructurales del mismo. Se considera que la dinámica de un conflicto no se explica sólo por la estructura en la que se enmarca sino que existen una gran cantidad de variables que pueden dar cuenta de él, como por ejemplo, el entramado de los actores intervinientes, la acción social y/o estatal, entre muchos otros. Sin embargo, por ser una primera aproximación al objeto de estudio y por las dimensiones de este trabajo, en ésta instancia sólo se abordarán los antecedentes estructurales, reservando para un próximo trabajo colectivo la continuación de esta investigación.

² El análisis que en este artículo se presenta toma insumos de la tesis de maestría de la autora.

Uno de los mayores espacios verdes con los que cuenta la Ciudad de Buenos Aires es el Parque Indoamericano. Éste se encuentra territorialmente asentado en el área del Parque Almirante Brown, en el barrio de Villa Soldati, al sur de la ciudad. Se trata de un espacio verde que antiguamente era utilizado como basurales, y está compuesto por terrenos equivalentes a 120 hectáreas.

Hasta mediados del siglo XX, la zona donde se encuentra ubicado el parque fue conocida genéricamente como Bajo Flores. Esta área era de influencia del Riachuelo, siendo constantemente inundada por los desbordes de su curso. Durante décadas, se desarrollaron las obras de rectificación de las aguas del Riachuelo y relleno de sus tierras, buscando hacerlas transitables y habitables.

Sin embargo, recién hacia fines de la década de 1960 comenzó un proceso de urbanización en la zona, nombrada por aquel entonces Parque Almirante Brown, con la construcción de numerosos barrios de vivienda pública, como Lugano I y II.

En 1978, Osvaldo Cacciatore, intendente de facto de aquel momento, impulsó un proyecto para la construcción de un parque de diversiones y un parque zoofitogeográfico. Este proyecto tenía por objetivo el traslado del viejo Zoológico Municipal de Palermo a esta zona de la ciudad. Sin embargo, sólo se inauguró el parque de diversiones, llamado primeramente Interama y, con posterioridad, Parque de la Ciudad; ya que en 1982, se descubrió un negociado por sobrepuestos e irregularidades en la concesión del emprendimiento, y fue así que el proyecto quedó inconcluso, y Cacciatore renunció a su cargo^{3 4}.

Los años pasaron y el proyecto "Cacciatore" no fue retomado, quedando los terrenos del "Parque Zoofitogeográfico" abandonados, utilizados como depósitos de basura. Sólo llegaron a construirse unos piletones para almacenamiento de agua que se hubieran utilizado para abastecerlo. Allí se formaría con posterioridad la villa de emergencia conocida con el nombre Los Piletones.

Recién a fines de 1993 el entonces concejal radical Carlos Louzán impulsó el proyecto del Parque Indoamericano⁵, que fue inaugurado el 1 de diciembre de 1995 por el intendente justicialista Jorge Domínguez⁶.

³ Golpe al fantasma del Interama. Diario Página 12, 8/08/2007. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-89359-2007-08-08.html>

⁴ El gobierno porteño pelea por un juicio de \$2.000 millones. Diario Clarín, 2/01/2001. Disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2001/01/02/p-01601.htm>

⁵ La ciudad ya tiene nuevo mapa. Diario La Nación, 3/08/1999. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=148206

⁶ El Indoamericano, el segundo más grande. Diario Página12, 9/12/2010. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/158356-50773-2010-12-09.html>

Durante la jefatura de Fernando de la Rúa, en abril de 1999, se inauguró el Paseo Islas Malvinas, constituyendo a este espacio en un Cementerio Simbólico con una llama eterna, donde se plantaron 649 árboles en homenaje a los soldados caídos durante la Guerra de Malvinas en 1982⁷ ⁸. El jefe de gobierno Jorge Telerman, en diciembre de 2006, inauguró también el Paseo de los Derechos Humanos, propuesto en memoria de las víctimas del terrorismo de Estado⁹.

Por otro lado, a partir de 2005, se impulsó un proyecto para la construcción de un Centro de Información y Formación Ambiental¹⁰, inaugurado por el jefe de gobierno Mauricio Macri, en 2009, con el objetivo de monitorear durante las 24 horas la contaminación del aire, el agua y el suelo de la ciudad¹¹. Adicionalmente, el Gobierno de la Ciudad, en 2006, lanzó el proyecto del Polo Farmacéutico, en una parte del predio del Parque Indoamericano, en donde se instalarían 11 laboratorios¹², aunque finalmente el emprendimiento fue paralizado por la fuerte oposición que generó.

En 2007, la Asociación Madres de Plaza de Mayo fue ganadora de un concurso de proyectos para la construcción de un barrio de 450 viviendas sociales que reemplazaría al asentamiento de Los Piletones. Además de la instalación de comedores, el proyecto de Los Piletones también implicaba la construcción de 2 escuelas, 1 centro de salud, 1 centro comunitario, toda la red vial, la apertura de calles con asfalto, el tendido de cloacas, vías fluviales, agua, luz y gas. También se preveía la construcción de una planta de residuos cloacales que cubriera las necesidades de las viviendas, además del residuo de todo el barrio de Los Piletones que, en aquel momento, estaba siendo depositado a cielo abierto sobre el lago¹³.

Hacia fines del 2010, casi 15.000 personas provenientes de asentamientos informales de la zona sur de la urbe, tomaron las tierras del predio del Parque Indoamericano en reclamo de una vivienda digna para vivir en la ciudad. A mediados del mes de diciembre, luego de más

⁷ Hay un árbol por cada uno de los 649 caídos en Malvinas. Diario La Nación, 1/04/1999. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=133348

⁸ Recordarán en un paseo a los caídos en Malvinas. Diario La Nación, 21/03/1999. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=131995

⁹ Una plaza por los derechos humanos. Diario La Nación, 12/12/2006. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=866872

¹⁰ La Ciudad tendrá un centro de información ambiental en Lugano. Diario La Nación, 25/09/2005. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=741872

¹¹ Habrá un centro porteño de vigilancia ambiental. Diario La Nación, 4/06/2009. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1135561

¹² Once laboratorios se mudarán al polo farmacéutico de Villa Lugano. Diario Clarín, 20/04/2006. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2006/04/20/laciudad/h-03601.htm>

¹³ Las Madres de Plaza de Mayo harán casas en Los Piletones. Diario La Nación, 10/01/2007. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=874035

de una semana de toma, los ocupantes de tierras dejaron el predio bajo las promesas del estado local y nacional de ser incluidos en un plan de viviendas¹⁴.

La toma del Parque Indoamericano generó un efecto cascada, desarrollándose procesos similares en zonas aledañas de la ciudad (por ejemplo en Villa Lugano) y en el conurbano bonaerense, principalmente en el primer cordón, aledaño a la ciudad capitalina (como es el caso de la localidad bonaerense de Bernal, en Quilmes y en Lanus)^{15 16}.

EL INICIO DEL CONFLICTO EN VILLA SOLDATI

En diciembre de 2010, unas 1.500 familias (alrededor de 13.500 personas¹⁷) provenientes de asentamientos informales de la zona sur de la ciudad, tomaron las tierras del predio del Parque Indoamericano improvisando precarias construcciones, en reclamo de una vivienda digna para vivir en la ciudad. Se produjeron enfrentamientos entre los “ocupantes” y los vecinos de Villa Soldati y Villa Lugano que querían recuperar su parque, con un saldo de 3 muertos¹⁸.

La crisis de Villa Soldati y la ocupación del Parque Indoamericano fueron consecuencia directa de la política de vivienda implementada en los últimos años, analizada anteriormente; que tuvo como respuesta a la crisis habitacional de la ciudad el desalojo y el subsidio.

Las villas y asentamientos de la ciudad crecieron de manera vertiginosa en los últimos años. Como consecuencia, se extendieron ocupando terrenos lindantes y se densificaron en altura. En los 10 o 15 años el mercado informal de alquiler en las villas se expandió vertiginosamente, dando origen a la categoría de inquilinos informales en villas y asentamientos, que viven en condiciones particularmente graves de hacinamiento y precariedad habitacional. Es esta, fundamentalmente, la población que protagonizó la toma del Parque Indoamericano, presionados por las condiciones de hacinamiento, la imposibilidad de acceder al mercado formal de la vivienda a través de la compra y/o alquiler y por el alza de los alquileres informales, que pueden superar los \$500 por una pieza.

Adicionalmente, durante aquellos días existieron rumores que la toma se originó como consecuencia de que "el PRO dio origen a su campaña electoral anunciando la entrega de los

¹⁴ La mayoría de los ocupantes del Parque Iberoamericano decidieron retirarse. Diario Clarín, 14/12/2010. Disponible en: http://www.clarin.com/politica/Toman-predio-Barracas-terrenos-ocupados_0_389961205.html

¹⁵ Se extiende la toma de tierras en la Capital y el Conurbano. Diario La Nación, 26/04/2011. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1333484-se-extiende-la-toma-de-tierras-en-la-capital-y-el-conurbano>

¹⁶ Responsabilizan a dirigentes duhaldistas por la toma de tierras. Diario del Sur del GBA, 14/12/2010. Disponible en: <http://www.diariodelsurdelgba.com/lanus/europe/4585-responsabilizan-a-dirigentes-del-duhaldismo-por-la-toma-de-tierras.html>

¹⁷ Indoamericano: terminó el censo. Diario Clarín, 14/12/2010. Disponible en: http://www.clarin.com/politica/Indoamericano-termino-censo_0_389961039.html

¹⁸ Idas y vueltas sobre un supuesto cuarto muerto durante los disturbios. Diario Clarín, 14/12/2010. Disponible en: http://www.clarin.com/politica/Idas-vueltas-supuesto-muerto-disturbios_0_389961052.html

títulos de propiedad de los terrenos sobre los que se habían construido casas en villas como Piletones, Villa 20, Villa 1-11-14 y las Villas 3, 6, 17, 19 y 21-14" y la consecuente presentación de un proyecto del macrismo para reformar el Código de Planeamiento Urbano; lo que habría precipitado la ocupación¹⁹. En este sentido, el gabinete de ministro del macrismo presentó un proyecto de ley en la Legislatura porteña para crear un plan de regularización dominial en las villas porteñas. El texto ingresó en la Legislatura antes de que estallara la crisis del Parque Indoamericano, y desde su aparición puso a todos los vecinos de las villas porteñas en estado de alerta debido a las versiones que comenzaron a circular sobre una posible cesión de tierras a los habitantes de los barrios postergados que pudieran acreditar su tenencia.

Además, la desidia en el mantenimiento del Parque hizo posible esta acción, que ya venía experimentando ocupaciones en lotes linderos, donde se encuentra el barrio Los Piletones y el barrio La Esperanza.

La represión inicial y el discurso xenófobo del Jefe de Gobierno porteño, Mauricio Macri -que en un primer momento alimentó la deslegitimación de los ocupantes y luego a la toma misma- fomentaron el enfrentamiento entre los ocupantes y quienes querían que el parque fuera desalojado, en un momento en el cual no había fuerzas de seguridad presentes en el lugar y los distintos niveles de gobierno disputaban la custodia de la zona.

INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO LOCAL Y NACIONAL EN EL CONFLICTO

El desarrollo del conflicto mostró idas y vueltas por parte del gobierno local y nacional, pero se dio de un modo verticalista, en tanto que el Estado, en sus distintos niveles, contó con las posibilidades y la hegemonía suficiente de orientar la resolución del conflicto, dejando sentadas los términos y requerimientos para el diálogo. Adicionalmente, mientras que el Ejecutivo Nación cambió de estrategia en los días acontecidos de la toma (en un principio legitimaron discursivamente a la ocupación y al reclamo, pero en el acuerdo final revirtieron por completo esta postura), por el contrario, el Ejecutivo porteño se mantuvo firme en su posicionamiento desde un comienzo (desalojar de inmediato el Parque, punir a quien ocupe y negar el reconocimiento de derechos a quienes recurriesen a esta modalidad de reclamo).

Sumado a esto, los incidentes se desarrollaron en medio de una disputa política por la responsabilidad de la resolución material del conflicto. Mientras gobierno porteño

¹⁹ Aníbal F. culpó al macrismo por la toma de Soldati y denunció que a los ocupantes les ofrecieron dinero. Diario Clarín, 12/12/2010. Disponible en: http://www.clarin.com/politica/Anibal-macrismo-Soldati-ocupantes-ofrecieron_0_388761347.html

argumentaba no contar con las fuerzas policiales necesarias para calmar la situación, el gobierno nacional no estaba dispuesto a poner en disponibilidad a la Policía Federal, aduciendo no ser un conflicto que fuera de su responsabilidad jurisdiccional. La inacción de ambos gobiernos para evitar la escalada de conflictividad hizo que se pasara de una toma de alrededor de 200 familias a apenas se iniciaron los acontecimientos a alrededor de 1.500.

Recién durante el último fin de semana de la toma, el gobierno local y nacional llegaron al “acuerdo” de enviar por parte de éste último a la Gendarmería a cercar el parque y prevenir incidentes y a la agrupación Albatros de la Prefectura Naval Argentina a custodiar los edificios aledaños del barrio. Por su parte, el Gobierno de la Ciudad brindó ayuda humanitaria, alimentos, baños químicos y el SAME y a través de su Ministerio de Desarrollo Social, se realizó un censo para conocer la situación y trayectoria de los ocupantes.

Como se verá más adelante, el 15 de diciembre los tomadores de tierras dejaron el predio bajo las “promesas” del estado local y nacional de otorgar tierras y construir viviendas²⁰.

CONTEXTO EN EL QUE SE PRODUCE LA TOMA. LA SITUACIÓN HABITACIONAL EN NÚMEROS.

El índice de déficit habitacional permite ser vinculado muy fácilmente con el tipo de política habitacional que se implementó y se implementa en la actualidad para su reducción. Así, Guevara (2010: 9), retomando a otros autores, afirma que es más eficiente atacar el déficit recuperable (cualitativo²¹) con políticas de mejoramiento y rehabilitación del parque habitacional existente, mientras que el déficit irrecuperable (cuantitativo²²) requiere necesariamente de la producción de unidades de viviendas nuevas. El hacinamiento, por su parte, puede ser atacado por una combinación de ambos, ya que en algunos casos puede ser ampliada la vivienda (en caso de que habite un sólo hogar y la vivienda esté en buen estado) mientras que en otros se hace necesaria una nueva unidad de vivienda (cohabitación o imposibilidad de ampliar la vivienda). También es importante recuperar, argumenta el autor, los datos sobre subutilización del stock existente, ya que se pueden pensar intervenciones sobre las viviendas vacantes para paliar el déficit irrecuperable -por ejemplo, impuestos

²⁰ La mayoría de los ocupantes del Parque Iberoamericano decidieron retirarse. Diario Clarín, 14/12/2010. Disponible en: http://www.clarin.com/politica/Toman-predio-Barracas-terrenos-ocupados_0_389961205.html

²¹ El déficit habitacional *cualitativo* refiere a los hogares que habitan en viviendas que si bien presentan rasgos de precariedad (falta de terminaciones, carencia de instalaciones sanitarias, etc.) pueden ser recuperadas mediante obras de refacción o completamiento. Además, los hogares que habitan buenas viviendas pero, que por su tamaño, resultan inadecuadas para albergarlos produciéndose distintos niveles de hacinamiento (aquellos casos en los que habitan más de dos personas por cuarto) es otra dimensión que origina situaciones deficitarias de tipo cualitativo.

²² El déficit *cuantitativo* refiere a los hogares que residen en viviendas que por la calidad de los materiales con que han sido construidas, son irrecuperables y deberían ser reemplazadas por nuevas unidades de vivienda. Estas son las viviendas precarias (ranchos, casillas, locales no construidos para fines habitacionales del censo) y son viviendas que deben ser adicionadas al parque existente.

progresivos a la vacancia, subsidios al alquiler para acortar la brecha entre la capacidad de pago de los potenciales demandantes y los precios de alquiler de la oferta existente, etc.-.

Según datos extraídos de los censos, para el año 2001, los índices deficitarios de la situación habitacional para la ciudad representaban un total de 5.9% de hogares, esto es 61.294 de un total de 1.024.231 hogares. Entre ellos, el 2.8% se correspondía con viviendas irrecuperables mientras que el 3.1% eran recuperables. Por su parte, el 2.4% de los hogares vivía en condiciones de hacinamiento por cuarto en viviendas buenas. Si este mismo análisis se hace para el barrio de Villa Soldati (contenedor del Parque Indoamericano) se registró que 6.061 hogares vivían en situación deficitaria (de un total de 27.790 hogares en el barrio), es decir el 21.8% del barrio, siendo el 7.9% de las viviendas son irrecuperables y casi el 14% aún tienen la posibilidad de ser recuperadas.

Al compararlo relativamente con lo ocurrido en la ciudad, el 9.9% del déficit de la ciudad era aportado por Villa Soldati y claramente se observa que, comparativamente en términos relativos, era mayor el déficit en el barrio que en la ciudad, presentándose entonces un alto grado de hogares deficitarios en esta zona de la ciudad.

En cuanto al hacinamiento por cuarto en viviendas aptas, la Ciudad de Buenos Aires registraba el 2.4% de los hogares en esta condición, mientras que en Villa Soldati se verificaba el 7.3%. Evaluando cuanto del déficit de la ciudad le corresponde a este barrio, se registraba que éste representa en 8.1% del hacinamiento local.

Profundizando el análisis entre las viviendas precarias en la CABA, para el año 2001 el 52.1% del total correspondió a viviendas recuperables y las viviendas irrecuperables representaron el 48%. En Villa Soldati, la cantidad de viviendas recuperables es mayor comparativamente, en términos relativos, a los de la ciudad ya que este escenario representó el 63.5% a nivel barrial, mientras que el tejido habitacional de viviendas irrecuperables representaron el 36.5%.

A la hora de buscar respuestas institucionales a este déficit, estos datos dan cuenta de una mayor necesidad de recuperación, remodelación y/o rehabilitación del parque habitacional existente, tanto a nivel local como a nivel barrial, que la construcción de viviendas nuevas, ya que en ambos casos, el déficit cualitativo es mayor que el cuantitativo.

Cuadro 01: Déficit habitacional. CABA y Villa Soldati (D.E. XIX). Censo 2001.

	2001				
	CABA		Villa Soldati		CABA/Villa Soldati
	Casos	%	Casos	%	%
No deficitaria	962.937	94.1%	21.686	78.2%	2.3%
Total deficitarias	61.294	5.9%	6.061	21,8%	9.9%

Déficit recuperable	31.925	3.1%	3.848	13.8%	12%
Déficit irrecuperable	29.369	2.8%	2.213	7.9%	7.5%
Déficit por hacinamiento en viviendas aptas ²³	24.891	2,4%	2.022	7.3%	8.1%
Total	1.024.231	100,00%	27.790	100,00%	2.71%

Fuente: Elaboración propia en base al Censo 2001. Base REDATAM. INDEC.

No obstante los datos censales aportan a la construcción de un diagnóstico habitacional que da cuenta de la magnitud de la situación de criticidad que viven tanto las personas como los hogares de la Ciudad de Buenos Aires, Rodríguez y Di Virgilio (2007) advierten que existen algunos aspectos que hacen a la situación en la ciudad que son difíciles de capturar y cuantificar mediante herramientas censales. Los censos evidencian inconsistencias y sub-registros en los datos censales, principalmente vinculados con el crecimiento, expansión y densificación de las villas y/o asentamientos (no registra, por ejemplo, situaciones de alquiler de piezas en villas²⁴), casas o edificios ocupados (en varios casos en fábricas; y localizados mayoritariamente en la centro de la ciudad, Abasto, San Cristóbal y Villa Urquiza, donde se encontraba la antigua traza de la AU3), hoteles y pensiones (en los que el mismo Estado en muchos casos alojó y se encuentran en estado de emergencia habitacional), y, por último, aquellas personas que viven literalmente en situación de calle (Cravino; 2006: 35)²⁵.

En este sentido, tomando otras fuentes de información, Rodríguez y Di Virgilio (2007: 80) reconstruyeron lo ocurrido en el decenio 1991-2001 en estas situaciones de precariedad habitacional en la ciudad. Como puede observarse en el cuadro que se muestra a continuación²⁶, hacia el año 1991, registraron 45.000 hogares en situación de ocupación, involucrando a 150.000 personas. En relación a los inquilinatos, entre 1991 y 2001 se produjo una reducción de 6.200 hogares; y lo mismo ocurrió con los hogares viviendo en hoteles-pensión (de 25.000 a 18.608). Resultaron, también, muy significativos los guarismos registrados en las villas, ya que se estimó que los hogares residentes en villas aumentaron al doble, ascendiendo en el decenio de más de 50.000 personas en el año 1991 a casi 108.000 personas en el año 2001.

²³ Se refiere a hogares que residen en casas tipo A y departamentos y que presentan una relación superior a 2.00 personas por cuarto, produciendo situaciones de hacinamiento y promiscuidad.

²⁴ Mercado inmobiliario presumiblemente expandido en la última década y que además da cuenta, en buena parte, de la densificación de las villas con mejor localización en la ciudad.

²⁵ Estas inconsistencias y/o sub-registros en los datos censales, la mayoría de las veces, tiene que ver con la imposibilidad del censista a acceder a estos tipos de viviendas, ya sea porque por ejemplo, el dueño a un hotel-pensión no lo deja acceder o se dificulta su ingreso en alguna villa.

²⁶ En base a un relevamiento realizado por el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos –MOI–.

Cuadro 02: Situaciones deficitarias en inquilinatos, hoteles-pensión, ocupaciones y villas en la Ciudad de Buenos Aires. Año 1991 y 2001.

	CABA				
	Año	Hogares	%	Población	%
Inquilinatos	1991*	27.000	2.6	70.000	2.4
	2001	20.826		55.799	
Hoteles-pensión	1991*	25.000	2.4	75.000	2.6
	2001	18.608		37.601	
Ocupaciones	1991**	45.000	4.3	150.000	5.2
	2001	12.000****		-.	
Villas	1991***	13.000	1.3	51.821	1.8
	2001	27.047*****		107.805	
Total situaciones deficitarias	1991	110.000	10.6	346.821	12.0
	2001	78.481		351.205	

Fuente: Rodríguez y Di Virgilio (2007a: 80)²⁷.

Ahora bien, la crisis que sufrió el país con anterioridad y posterioridad al año 2001, implicó un fuerte deterioro generalizado del tejido social, incrementándose fuertemente el desempleo y la pobreza. La crudeza de este escenario impactó territorialmente de manera dramática en la ciudad, encruceciendo aún más el marco de emergencia habitacional local.

En este sentido, un informe realizado por la Comisión de la Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (Navatta y Maranzana; 2010: 3) da cuenta de la situación habitacional actual de estos tipos de vivienda precaria. Las autoras señalan que, aproximadamente, existían más de 600.000 habitantes de la ciudad en situación de emergencia habitacional hacia junio de 2010.

Según este informe, en el año 2006 entre 170.000 y 200.000 personas se encontraban habitando en viviendas de manera irregular (casas tomadas)²⁸ y, hacia 2009-2010, aproximadamente 140.000 personas vivían en hoteles o casas devenidas en hoteles, en condiciones de precariedad²⁹. Además, revelaron que existían alrededor de 1.200 habitantes

²⁷ Para el año 1991:

* Controladuría Municipal, Informe anual. 1992.

** Movimiento de Ocupantes e Inquilinos

*** Estadística y Censos. Municipalidad Ciudad de Buenos Aires. 1991.

**** Censo Nacional de Población, 1991.

Para el año 2001:

Censo Nacional de Población y Vivienda, INDEC

**** Diario Clarín, 03/07/04.

***** Estimación con base en dato de población que reside en villas de emergencia en el año 2001 y cantidad de hogares y población residentes en 1991.

²⁸ En relación a la antigua traza de la AU3, en los años 2009-2010, viven 876 familias ocupantes (eran 1.050 familias en el año 2007, pero la actual gestión local de gobierno desalojó 174 familias que adhirieron a un subsidio compensatorio -según Decreto 1165/08-).

²⁹ Fuente: Informe sobre la infantilización del déficit habitacional realizado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Asesoría General Tutelar de la Ciudad (AGT).

del programa de hoteles ofrecido por el gobierno porteño y 220 personas y 61 familias en hogares de tránsito que aún no han sido relocalizadas (conventillos).

En relación a villas y asentamientos, las autoras informan que unas 207.865 personas aproximadamente (según proyecciones tomando como base los últimos censos realizados por el Instituto de Vivienda) habitaban en las 15 villas de la ciudad³⁰ y 30.000 aproximadamente en 25 asentamientos precarios. La población en villas y asentamientos creció un 30% en los últimos cuatro años. Además, en los 2 Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT) con que cuenta la ciudad habitaban unas 5.400 (Del trabajo: 2.400 personas y Zavaleta: 3.000 personas) y en los 6 Complejos Habitacionales³¹ y 10 Barrios Municipales³² vivían 82.000 personas.

La población en situación de calle es un fenómeno más complejo y en expansión en los últimos años. Según datos del informe “Buenos Aires sin techo” realizado por la Presidencia de la Comisión de Vivienda de la Legislatura local (Di Filippo; 2009: 26) en noviembre del año 2007, se contabilizaron 1.029 adultos en situación de calle y 798 niños menores de 17 años de edad habitando las calles de la ciudad. El 82% de los niños y adolescentes en calle censados provienen de la provincia de Buenos Aires y en su mayoría (67%) son de sexo masculino. La mayoría tiene entre 13 y 15 años. De ellos el 68% tiene vivienda, el 14% pasa las noches en la calle y un 14% carece de hogar. En abril de 2009 personal del Ministerio de Desarrollo Social local realizó un relevamiento que habría arrojado un total de 1.950 personas en situación de calle³³, lo cual significa que no sólo no disminuyó sino que aumentó la cantidad de personas sin techo en relación al año 2007.

En síntesis, los valores arrojados por estos informes en relación a la situación de emergencia habitacional que presenta la ciudad son alarmantes. Lo que comparten estas distintas situaciones habitacionales, y las personas que las padecen, es la precariedad, en mayor o menor medida, de las viviendas en cuanto a estructura, acceso a los servicios básicos (agua, luz, gas, redes cloacales), a situación irregular en cuanto a la regularización dominial de las tierras y la situación socio económica de sus habitantes.

³⁰ Estas son: Villa 26 Riachuelo, Villa 31 y 31 bis, Villa 19 "INTA", Villa 21-24, Barracas, Villa 20, Villa 1-11-14 Bajo Flores, Villa 6 Cildañez, Villa 3 Fátima, Villa 15 "Ciudad Oculta", Villa 16 "Emaus", Villa 17 "Pirelli" Calacita, Villa 13 bis, Piletones y Rodrigo Bueno (estos dos últimos considerada alternativamente como asentamiento/villas).

³¹ Estos Complejos son: Parque Avellaneda-Barrio Obrero, Catalinas-Alfredo Palacios, Villa Lugano, Carrillo, Rivadavia I y Rivadavia II.

³² Estos Barrios son: Soldati, Piedrabuena, Copello, General San Martín, Illia, Mitre, Nágera (ex Parque Alte. Brown), General Savio I, II y III.

³³ Estas cifras surgen de comentarios de funcionarios públicos reflejados en algunos medios de comunicación: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-124317-2009-05-04.html>

Según estos datos, al año 2010, 667.435 habitantes de la ciudad se encuentran en situación de vulnerabilidad habitacional, es decir casi un cuarto de la población porteña, padeciendo graves problemas relacionados con el acceso a la vivienda y condiciones de habitabilidad en general. La evolución negativa de los indicadores habitacionales a lo largo de la última década da cuenta, además, de la gravedad de esta problemática.

Cuadro 03: Situación deficitaria en hoteles-pensión, ocupaciones, conventillos, villas, asentamientos, NHT, complejos y barrios municipales y población en situación de calle de la ciudad. Año 2009-2010.

	CABA		
	Cantidad	Población	%
Hoteles-pensión	-.	140.000 ³⁴	21,0%
Ocupaciones	-.	200.000 ³⁵	30,0%
Conventillos	-.	220	0,0%
Villas	15	207.865 ³⁶	31,1%
Asentamientos precarios	25	30.000 ³⁷	4,5%
Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT)	2	5.400	0,8%
Complejos Habitacionales y Barrios Municipales	18	82.000	12,3%
Situación de calle	-.	1.950 ³⁸	0,3%
Total situaciones deficitarias	-.	667.435	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a Navatta y Maranzana (2010), Di Filippo (2009) y otras fuentes³⁹.

Ahora bien, tal como se viene demostrando, la situación más crítica se da en los hogares que no son propietarios y viven hacinados y en los ubicados en villas, casas tomadas y núcleos habitacionales transitorios. Sin embargo, según un informe realizado por la Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (DGEC - GCBA; 2010: 3), dentro del grupo de hogares que requieren una vivienda propia o el cambio de la suya por una más grande, sólo 12.000 hogares (3% de los que necesitan, y 1% del total de hogares de la Ciudad) estaría en condiciones de tomar un crédito hipotecario, con inferior probabilidad para los más necesitados dentro de este grupo. El mercado inmobiliario sólo ofrece posibilidades de acceso a ese 1% de los hogares con vivienda deficitaria de la ciudad, y a los que sin necesitar una mejora habitacional podrían acceder a un crédito (alrededor del 12,5% de los hogares de la Ciudad). Se trata de 11.000 hogares, que representan solamente 2% de los no propietarios de la ciudad. En tanto, más de 35% de los hogares del distrito son no propietarios

³⁴ Datos proporcionados por el Informe sobre la infantilización del déficit habitacional realizado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Asesoría General Tutelar de la Ciudad (AGT).

³⁵ Según artículo del diario La Nación de 2006: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=811748

³⁶ Datos proporcionados por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad y la Sindicatura de la Ciudad.

³⁷ Datos proporcionados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires.

³⁸ Datos proporcionados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires.

³⁹ Estos datos no pudieron ser reconstruidos a nivel barrial debido a la falta de datos.

que, dado su ingreso y/o su baja calidad de inserción en el mercado de trabajo, quedan afuera de dicha posibilidad. Es decir, la mayor posibilidad del acceso al crédito se ubica entre aquellos que en la actualidad no presentan un déficit en su condición de vivienda.

Dado el crecimiento del mercado inmobiliario en los últimos años (4,4% anual acumulativo entre 2002 y 2007), se puede afirmar que el mismo está sostenido en base a ahorros y no a ingresos corrientes, fundamentalmente de los estratos socioeconómicos más altos. También se ha visto favorecido por las adquisiciones de personas del interior del país, en particular por aquellos que se han beneficiado de los altos precios y volúmenes de producción agropecuaria.

A modo de cierre de este apartado entonces, el déficit habitacional de la Ciudad de Buenos Aires no es un problema coyuntural, ni se ha iniciado con la crisis del 2001, es un problema histórico, vinculado a la zigzagueante situación socioeconómica del país, la orientación del mercado financiero e inmobiliario, la deficiencia de la política habitacional implementada, los flujos migratorios y la concentración urbana, entre otros.

LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE LA GESTIÓN MACRISTA

Desde el año 2007 (y hasta la actualidad), que comienza la gestión macrista en la presidencia del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), la política habitacional sostenida hasta entonces se modificó radicalmente. Entre las primeras medidas tomadas por el gobierno PRO local se profundizó el “desguasamiento” del organismo que históricamente se encargó de diseñar la política habitacional de la ciudad, el IVC, mediante transferencias de funciones a 4 organismos, todos de jerarquía, recursos y autonomía muy dispar: i) el Ministerio de Desarrollo Social (el organismo encargado de atender las situaciones de emergencia habitacional), ii) la Corporación Buenos Aires Sur (una Sociedad del Estado que se encarga de la Planificación y construcción en las villas del sur de la ciudad), iii) la Unidad de Gestión e Intervención Social, más conocida como UGIS (una unidad fuera de nivel del Ministerio de Desarrollo Económico que atiende la emergencia social y de infraestructura en las villas y asentamientos) y iv) el Ministerio de Ambiente y Espacio Público (a través de la Unidad de Control de Espacio Público, más conocida como la UCEP, la encargada de los desalojos forzosos de la ciudad). La principal consecuencia de esta desarticulación fue la ineficiencia en la implementación de las políticas habitacionales, así como la constante dificultad para canalizar las demandas por parte de la población afectada, con organismos que se pasaron la responsabilidad entre ellos sin ofrecer respuesta alguna.

Adicionalmente, durante esta gestión se profundizó en el proceso de renovación urbana otorgando importancia a la relación que existe entre turismo y patrimonio (mediante el

reposicionamiento de la ciudad a escala regional y internacional, ya sea como la París de América o la Capital Cultural de América Latina o del MERCOSUR y a través de campañas como “Buenos Aires capital del Tango”) y al desarrollo de emprendimientos tecnológicos-productivos (el Distrito Tecnológico, el Parque Lineal y un nuevo Centro Cívico-administrativo en la ciudad). Esto puso al Estado y al territorio –al suelo urbano en este caso– al servicio del desarrollo de negocios privados, estimulados por procesos de liberalización y desregulación de los mercados de suelo y alquileres (Rodríguez, et al.; 2010: 5).

En materia habitacional, una nota distintiva y que lo diferencia notoriamente de sus predecesores, fue el modo en que el macrismo sostuvo la firme decisión de debilitar y/o destruir los marcos institucionales y de legalidad impulsados, sostenidos y/o útiles por y para los sectores populares. Ello incluye el desconocimiento de leyes –empezando por el artículo n° 31 de la Constitución de la Ciudad– que fueron impulsadas mediante procesos que involucraron formas participativas y sancionadas, en particular, durante la segunda mitad de los años '90, en el contexto de la inmediata autonomización política de la ciudad (Rodríguez, 2009).

Análogamente, el Pro montó un sistema de desfinanciamiento permanente de la política habitacional⁴⁰. Durante la gestión de A. Ibarra y de J. Telerman el presupuesto destinado a vivienda rondaba el 5% del presupuesto total; para el año 2010 se estimó menos del 1%. Todos los presupuestos, aprobados por la legislatura porteña para los organismos encargados de atender la problemática habitacional, son incumplidos en su totalidad, con alarmantes niveles de sub-ejecución. Hacia diciembre de 2010, el IVC ejecutó sólo el 44.5% del presupuesto asignado (\$409.488.393), muy por debajo del 100% esperado (Navatta, et. al; 2010). Cabe destacar que existió un aumento del crédito vigente en el 4° trimestre con respecto al sancionado 2010 de \$110.731.406. Los programas específicos que aumentaron son: Créditos Ley 341/964 (\$40.431.342), Colonia Sola (\$819.772), Reintegración, Integración y Transformación en Villas (\$3.424.871), Rehabilitación de Conjuntos Urbanos (\$26.616.018), Mejor Vivir (\$5.647.765), Viviendas Colectivas con Ahorro Previo (\$13.206.406) y Vivienda Porteña (12.312.513), que no tenía ningún monto sancionado en el

⁴⁰ El gobierno nacional no es ajeno a estas tendencias. Revisando los patrones de votación de asuntos urbanos en la legislatura en los últimos 1000 días, el Frente para la Victoria (FPV) ha votado en consonancia con el gobierno local temas como: la aprobación anual de los presupuestos (que incluye definiciones como el vaciamiento del IVC en el 2009) y la venta de terrenos municipales de alto valor inmobiliario. El gobierno nacional ha impulsado algunos desalojos de propiedades fiscales en la zona sur, como las tierras de “Barrio Huracán”, linderas a Villa 21 –su área de expansión en términos de una intervención de rehabilitación barrial integral– y que fueron cedidas a la Unión Industrial Argentina (entrevista realizada al Presidente de la Comisión de Vivienda, año 2008) (Rodríguez, et al., 2011: 4).

año 2010, pero que si aparece nuevamente en el proyecto de presupuesto 2011, y le asignaron monto en el último trimestre del año.

El Programa Regularización Dominial y Financiera redujo su crédito en \$8.283.111. Es importante tener en cuenta las diferencias entre los montos sancionados y los créditos vigentes ya que en algunos casos, como el de este último programa, tiene una ejecución del 100% pero redujo notablemente su monto. En otros casos existen aumentos en vez de reducciones, pero no se contempla una alta ejecución (ejemplo, Créditos Ley 341/964). Además, resulta importante notar que los programas que obtuvieron los mayores créditos en pesos se correspondieron, casi todos, con los menores niveles de ejecución presupuestaria del instituto. Respecto al Programa Mejoramiento de Villas del Ministerio de Ambiente y Espacio Público no tiene ningún monto sancionado en el año 2010, pero tiene asignado crédito en el último trimestre del año que fue sub-ejecutado (en el proyecto de presupuesto 2011 tiene asignado \$30.000.000).

La ejecución total de la Dirección General de Atención Inmediata es de 96.4%, uno de los organismos que tratan la problemática de vivienda con mayor ejecución presupuestaria. Si analizamos cada uno de los programas específicos, podemos observar que el Programa Asistencia Socio Habitacional (que comprende el programa de hoteles y de vivienda transitoria) tiene una ejecución de 97%. El programa Asistencia a Familias de Alta Vulnerabilidad Social (que comprende el subsidio por Decreto 960/08) tiene una ejecución de casi el 96.3%, el programa que mayor nivel de ejecución tiene de toda la Dirección, ya que responde a la gran cantidad de subsidios que se dieron como solución a las situaciones de desalojo efectuadas por el gobierno local. El programa Asistencia Integral a los Sin Techo (que comprende el sistema de Paradores y Hogares) tiene una ejecución de 96.1%.

Cuadro 04: Ejecución presupuestaria en vivienda. IV trimestre 2010.

Descripción	Sancionado 2010	Crédito Vigente IV trimestre	% de ejecución
Instituto De La Vivienda	409.488.393	520.219.799	44.5
Créditos Ley 341/964	68.190.000	108.621.342	58.7
Colonia Sola	2.000.000	2.819.772	100
Regularización Dominial y Financiera	8.400.000	116.889	100
Reintegración, Integración y Transformación en Villas	35.256.878	38.681.749	0.55
Rehabilitación La boca	41.779.684	40.856.561	5.19
Rehabilitación Conjuntos Urbanos	37.272.895	63.888.913	65.6
Mejor Vivir	30.000.000	35.647.765	8.7
Viviendas Colectivas con Ahorro Previo	101.418.674	114.625.080	15.6
Vivienda Porteña		12.312.513	100
UGIS	56.595.572	73.681.098	88.2
Dir. Gral. De Atención Inmediata	104.404.641	112.808.890	96.4

Asistencia Socio Habitacional	27.594.623	26.492.077	97
Asistencia a Familias de Alta Vulnerabilidad Social	38.329.576	48.785.353	96.3
Asistencia Integral a los Sin Techo	23.057.493	21.353.609	96.1
Asistencia Inmediata ante la Emergencia Social	18.966.054	16.177.851	95.8
Mejoramiento en villas (Min. De Ambiente y Espacio Público)	---	15.000.000	92.2
Corporación Del Sur S.E.	26.000.000	38.986.496	100

Fuente: Elaboración propia en base a información aportada por la Comisión de Vivienda de la Legislatura porteña.

Por su parte, la política hacia las villas y asentamientos del macrismo se limita a la ejecución de contratos tercerizados a empresas de servicios que atienden vía la UGIS a las villas y asentamientos –camiones cisternas, atmosféricos y vector- (según información aportada por la Legislatura porteña, en lo que va de la gestión PRO, se han gastado más de 100 millones en estos contratos); a la contratación de pequeñas obras -básicamente pintura de fachadas-, de la limpieza y el mantenimiento de espacios públicos a través de cooperativas de trabajo manejadas por la UGIS y por el Ministerio de Ambiente y Espacio Público (fuertemente cuestionadas por los vecinos por manejos discrecionales y clientelares); y la lenta ejecución de las obras que el IVC transfirió a la Corporación del Sur a través del programa Prosur Hábitat, convenidas en 2008 (no se han empezado obras nuevas desde entonces)⁴¹.

El Programa de Reintegración, Integración y Transformación de Villas y NHT, la principal política de vivienda para las villas de los últimos años, fue progresivamente vaciado por el PRO, que transfirió recursos y facultades a la UGIS y a la Corporación Sur. Así, de representar cerca del 50% del total de recursos asignados a vivienda en 2005, en 2011 sólo se previó \$5,8 millones. Si se suman los recursos asignados al IVC, la UGIS y la Corporación Sur para obras de urbanización en villas, el monto total previsto para 2011 -\$124 millones- se encontró por debajo del monto asignado en 2008, y representó alrededor del 10% del gasto total en vivienda (Navatta, et.al; 2010 y Di Filippo; 2009).

Del análisis de la ejecución presupuestaria efectuada por todos los organismos que atienden la problemática de vivienda se desprende que la verdadera y única política de vivienda de la gestión PRO que puede ser identificada fue la entrega recurrente de subsidios habitacionales, medida paliativa y cortoplacista, que fue completamente ineficiente y no solucionaron la cuestión de fondo. Esta política estuvo orientada a "expulsar" a los sectores populares hacia la periferia, cosa que ocurrió muy a menudo, pero desconoció, fundamentalmente, los circuitos

⁴¹ La política de contratación permanente de servicios tercerizados muestra la íntima relación entre no-urbanización y negocios privados característicos de la gestión, así como la política discrecional de las cooperativas de trabajo es la clave para entender el desarrollo de una red de punteros territoriales por parte del PRO, que son otros de los actores que se benefician del no avance de los procesos de urbanización.

de movilidad residencial de las familias de sectores populares en la Ciudad de Buenos Aires, con lo que en la práctica configuró un "círculo vicioso" entre tomas de tierras, alquileres de viviendas precarias, desalojos y subsidios, que no hizo más que aumentar su extensión en un peligroso espiral que hizo eclosión hacia diciembre de 2010.

Por último, como estrategia fundamental para "generar recursos" ante la falta de presupuesto asignado y la ejecución ineficiente del IVC, se recurrió a la enajenación del patrimonio público a través de la venta de tierras e inmuebles; estrategia esta que respondió más a los intereses del sector inmobiliario que a criterios de asignación social. Ejemplo de ello, fue el intento por crear la "Corporación del Norte", para gestionar desarrollos inmobiliarios en el sector 5 de la Ex AU3⁴², actualmente ocupado. A esto se le sumó la venta de terrenos fiscales ubicados en los sectores con los mayores precios del suelo de la ciudad; y el intento -frenado- de vender 36 terrenos pertenecientes al IVC, ignorando que los mismos deben integrarse al banco de inmuebles creado por Ley 1251/03⁴³ (de creación del IVC) con fines redistributivos (Rodríguez, et al.; 2010: 4). Este patrimonio que se vende tan fácilmente es imposible de ser recuperado en el corto plazo, debido a la valorización inmobiliaria vigente en la ciudad, perdiendo así un activo estratégico para cualquier política de gestión urbana.

Bajo la actual administración se pudo observar entonces una ausencia total de planificación de una política integral de vivienda en la ciudad, lo que se cristaliza principalmente en la fragmentación de las escasas políticas de vivienda en diversas áreas y el desfinanciamiento de las operatorias. Ha habido una permanente creación de políticas transitorias destinadas a paliar la emergencia habitacional que no fueron acompañadas por políticas sustentables en el tiempo para dar respuesta a esta problemática. En consecuencia, la ciudad de Buenos Aires, en los últimos años, se fue convirtiendo en una ciudad segura para el turismo y para las inversiones inmobiliarias; y dicha concepción de ciudad se fue constituyendo en la prioridad de la gestión del PRO. Aún en los casos de intervención directa como en la zona sur de la

⁴² Se trata de una franja de inmuebles que fue expropiada por el último gobierno militar que tuvo nuestro país (1976-1983) con el fin de construir allí la autopista AU3. Esa traza recorre los barrios de Villa Urquiza, Coghlan y Colegiales, donde residen históricamente sectores medios y medios-altos. Con el restablecimiento de la democracia a fines de 1983 -y en el marco de un fenómeno novedoso en la ciudad: las ocupaciones de inmuebles-, las casas y edificios que permanecían en pie fueron ocupadas por sectores populares. Durante los años '80, el gobierno tuvo una actitud tolerante a las ocupaciones tanto de inmuebles como de predios. Sin embargo, a partir de la década del '90 comienzan a sucederse algunos intentos para desalojar a las familias que allí residían. Esos intentos tuvieron la finalidad de construir la postergada autopista, en el cual los terrenos adyacentes a aquella serían destinados a viviendas (donde se relocaría a los ocupantes), equipamiento colectivo y espacios verdes. Afortunadamente, la organización colectiva de las personas que habitaban en la traza impidió la concreción del proyecto. La gestión macrista por su parte, pretende desalojar a las familias con el fin de emprender desarrollos inmobiliarios en la zona destinados a sectores de ingresos medios-altos. De este modo, en caso de concretarse, el Estado local expulsaría a los sectores populares que allí habitan por un lado, y subsidiaría a los especuladores inmobiliarios por el otro (Rodríguez; 2005).

⁴³ Artículo 8.- Banco de Tierras e Inmuebles: Créase el Banco de Tierras e Inmuebles, conformado por las tierras e inmuebles que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Estado Nacional, Provincial o Municipal o entidades privadas transfieran al IVC y que sean aptos para la construcción y/o uso de vivienda.

ciudad se apuntó a modificar los usos del suelo en la zona, valorizar los terrenos y, por ende, expulsar a los sectores residentes de la zona de bajos ingresos de la ciudad.

Los números presentados a lo largo de este apartado reflejaron una realidad que se hace oír por los distintos reclamos de organizaciones sociales vinculadas con la problemática de vivienda que aún después de 3 años de gestión macrista no hay sido atendidos, y que se explicitaron en los hechos dramáticos sucedidos hacia finales de 2010 con el estallido de la crisis habitacional de la ciudad a través de la ocupación de tierras en la zona sur de la ciudad (el Parque Indoamericano en Villa Soldati y el Club Albariño en Villa Lugano, entre otros).

LA SALIDA AL CONFLICTO

Luego de numerosas reuniones, en las que el gobierno local mostró un alto grado de intransigencia para el manejo del conflicto y una negativa a reconocer el derecho de las familias a acceder a una vivienda digna y a un hábitat adecuado, y por su parte, el gobierno nacional priorizó la disputa política con el Gobierno local por encima de los derechos y las necesidades de las familias que se encontraban ocupando desde hace días el predio de Villa Soldati, se llegó a un “acuerdo” para resolver el conflicto.

Sin embargo, un factor fundamental que contribuyó al desenlace del conflicto surgió del “delegado de la ocupación” (Facundo “Pitu” Salvatierra⁴⁴) y de la Gendarmería, quienes transmitieron en la toma las resoluciones acordadas de los gobiernos, convocando en asamblea a firmar un documento a cambio de lo cual el gobierno se comprometía a otorgar tierras y construir viviendas. Al término de la asamblea, la base social de la toma se encontraba dividida en dos posturas: quienes confiaron en el papel ofrecido por el gobierno-sea por convicción o por miedo- y aquellos que preferían una respuesta más concreta antes de desocupar. Sin embargo, las personas que al interior de la toma ponían en duda la pronta entrega por parte del gobierno de las viviendas, recibieron amenazas de represalias violentas para que se retirasen del lugar. En síntesis, pareciera que la toma se desarticuló por convicción en la promesas de los gobiernos y/o por miedo a las amenazas, y que prácticamente no hubo margen de negociación para los ocupantes y las organizaciones que los apoyaron.

La salida “ofrecida” consistió en un compromiso por parte de ambos gobiernos de otorgar tierras y construir viviendas nuevas dentro de los siguientes ciento veinte días con financiamiento compartido. En conferencia de prensa, el jefe de gobierno porteño anunció que

⁴⁴ “Pitu” Salvatierra, de 30 años, militante declarado kirchnerista y residente del asentamiento conocido como Ciudad Oculta, apareció en los medios como el delegado de la toma, aun sin haber sido votado por todos los delegados de la toma.

durante el año 2011 se construirán 4000 viviendas con fondos propios y otras 4000 con financiamiento del gobierno nacional. La promesa forma parte del Plan para el Mejoramiento del Hábitat que la comuna presentó dos semanas después de la toma del Parque Indoamericano. La iniciativa implicará una inversión de 831,3 millones de pesos que, sumados al aporte que debe comprometer la Nación totaliza la suma de 1662,6 millones, según detalla el plan de gestión del PRO. Este monto se distribuirá a través de programas para la construcción de viviendas nuevas, la provisión de infraestructuras, equipamientos urbanos y comunitarios, el otorgamiento de créditos para la vivienda, la atención de la emergencia y la promoción de actividades sociales y comunitarias, entre otros ítems.

Entre las líneas de acción que fija el plan porteño, una de ellas remite a la regularización dominial, a la cual se destinarán 770 mil pesos a la escrituración de terrenos. Este aparatado del plan incluye estudios dominiales, confección de planos, gestión y aprobación de proyectos urbanos consensuados y generados por los vecinos y la esperada escrituración. También incluyen “el otorgamiento de créditos hipotecarios para sectores medio bajos” y “microcréditos para el mejoramiento de viviendas”. Además, el plan establece la provisión de agua corriente, desagües cloacales, alumbrado público y la extensión de redes eléctricas y de gas en las principales villas porteñas. Respecto a las personas en situación de calle, el plan reactiva los subsidios para hoteles que cerró a fines de 2009 y prevé asistir en 2011 a 7000 familias^{45 46}.

Al mismo tiempo, se niega el acceso a planes sociales y habitacionales a quienes “ocupen” espacios públicos en cualquier parte del país. Esto, sumado al temor de una nueva escalada represiva por parte de las fuerzas de seguridad, conduce a los “ocupantes” a abandonar el Parque en calma. Una vez que el lugar es “desocupado” y la Gendarmería Nacional se retira, el Gobierno porteño traspasa el control del predio de la Corporación Buenos Aires Sur al Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la Ciudad, ordena su limpieza, cercado e iluminación, y destina efectivos de la Policía Metropolitana al control de sus ingresos y patrullaje interno. En este contexto, las autoridades del Gobierno de la Ciudad reactivan viejas promesas de “poner en valor al Parque” mediante obra pública.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

⁴⁵ Macri presentó un plan para construir viviendas junto con la Nación. Diario El tiempo argentino, 30/12/2010. Disponible en: <http://tiempo.elargentino.com/notas/macri-presento-plan-para-construir-viviendas-junto-con-nacion>

⁴⁶ Macri presentó un plan para construir viviendas junto con la Nación. CevaZone. Disponible en: <http://www.cevaz.com.ar/2010/12/plan-vivienda.html>

El Parque Indoamericano fue construido como tal a partir de diversas políticas públicas que, por momentos contradictorias, fueron desde la promoción de la participación ciudadana hasta el abandono. La injerencia estatal sobre este espacio público en algunos momentos fue bastante activa, pero con el tiempo, y desde varios años antes del estallido del conflicto, se destacó por el abandono y la degradación. Por acción y/o omisión, la injerencia estatal fue parte de una política que ha contribuido a construir territorialmente, una zona de la ciudad como marginal, olvidada y vulnerable.

A un nivel más macro, en la Ciudad de Buenos Aires existe actualmente un déficit habitacional de aproximadamente 100 mil hogares, hay más de 650 mil personas con problemas de techo y, según cifras de la Dirección de Estadística y Censos porteña, sólo el 1% de los que no tienen vivienda califican para acceder a un crédito hipotecario. Es decir, el que mayor posibilidad del acceso al crédito tiene se ubica entre aquellos que en la actualidad no presentan un déficit en su condición de vivienda. Las villas y asentamientos de la ciudad crecieron de manera acelerada en los últimos años y el mercado informal de alquiler en las villas se expandió vertiginosamente, dando origen a la categoría de inquilinos informales en villas y asentamientos.

El escenario de la crisis habitacional porteña, en el que se inserta la problemática habitacional de Villa Soldati como contenedor del parque Indoamericano, no es nuevo, pero la ineficiente ejecución presupuestaria del gobierno Pro en materia de vivienda ya es una característica de la gestión y agrava día a día el escenario local.

A lo largo del tiempo, se verificó una falta de aprehensión del nivel local y nacional de gobierno frente a la realidad habitacional de la ciudad, trayendo aparejada una desatención de las necesidades reales de los habitantes con necesidad urgentes de vivienda y hábitat y dejando áreas de vacancia en problemáticas centrales para la situación habitacional local. Adicionalmente se viene realizando una lectura errónea de las posibilidades de resolución de la problemática habitacional, ya que la oferta de programas habitacionales del gobierno local se orienta hacia la construcción de vivienda nueva, cuando en el parque habitacional existente se registra un 47% de viviendas recuperables. Es más eficiente atacar el déficit recuperable con políticas de mejoramiento y rehabilitación del parque habitacional existente que obviarlo y orientarse a la construcción de viviendas totalmente nuevas.

Además, según Rodríguez, et al. (2010: 15), durante la gestión macrista, la política hacia los sectores de menores ingresos estuvo orientada al debilitamiento de la percepción social de

derechos ya adquiridos con rango constitucional⁴⁷, ignorándolos cuando fue posible y desarticulando las construcciones institucionales y jurídicas que, en muchos casos, han sido producto de la participación popular en democracia. También incorporó notas de ilegalidad asociadas al ejercicio de la represión directa (expresada en la creación de la Unidad de Control del Espacio Público –UCEP, un grupo paraestatal de choque que impulsó de manera violenta, sistemática e intimidatoria la expulsión de numerosas familias que residían en la ciudad, sin orden judicial, haciendo del “desalojo administrativo” una práctica habitual-, y la Policía Metropolitana -hasta ahora dudosamente útil pero no por ello menos inquietante-).

De este modo, el gobierno macrista favoreció y fortificó una política urbana y habitacional excluyente de la ciudad, naturalizando la decisión política de que “se puede vivir, donde se puede pagar”, con los ingresos que cada familia percibe de modo individual vía el mercado de trabajo.

Específicamente en relación a la propuesta ofrecida por los dos gobiernos para resolver el conflicto del Parque Indoamericano, el Plan para el Mejoramiento del Hábitat, no hace referencia a los fondos públicos que la comuna no utilizó para enfrentar el déficit de vivienda, ni tampoco cómo se implementará en programa ni su impacto en las cuestiones aún pendientes en materia de vivienda; pero prevé la construcción de viviendas nuevas, el mejoramiento habitacional en “unidades precarias” y la revalorización de “conjuntos habitacionales”.

Pero más allá de la resolución del conflicto, el reclamo de viviendas por aquellos que se instalaron en el Parque Indoamericano volvió a poner en agenda gubernamental y recuperó los términos de una disputa que ya es un clásico de los sectores populares porteños: el derecho a vivir en una vivienda digna y un hábitat adecuado en la ciudad.

De este modo, retomando nuevamente a Rodríguez, et al. (2010), un conjunto de acciones y omisiones redundan en la falta de intervención con respecto a: la recuperación de los inmuebles ociosos de la ciudad y el castigo impositivo de quienes especulan con el valor del suelo; el mejoramiento y recuperación de viviendas precarias y los procesos de regularización urbana y dominial; la regulación de los alojamientos temporarios y la exclusión de los que encubren locaciones; el cumplimiento de las obligaciones impositivas por parte de los grandes

⁴⁷ Artículo 31° de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. 2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.

propietarios. Y finalmente, entre las intervenciones bajo jurisdicción de los gobierno local y nacional, encontramos: el impulso de lógicas inmobiliarias que definen procesos de expulsión y no de radicación; omisiones respecto de la regulación del precio de las locaciones, que siguen una curva ascendente pronunciada (y cotizada en dólares) escindida de la curva de los ingresos familiares; omisiones con respecto a la regulación del valor y la creación de suelo urbano de calidad; omisiones en cuanto a la derogación de la figura de usurpación y su carácter de causalidad penal. En otras palabras, intervenciones estatales que reforzaron y refuerzan, y recrearon y recrean la centralidad, la concentración y la desigualdad en la ciudad.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- Cravino, M. Cristina (2006) **Las villas de la ciudad: mercado e informalidad urbana**. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento. 1º Ed. ISBN: 987-9300-86-6.
- DGEC - GCBA (2010) **Mercado inmobiliario, situación habitacional y demanda potencial de créditos hipotecarios en la Ciudad de Buenos Aires**. Buenos Aires: Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Di Filippo Facundo (2009) **Buenos Aires sin techo. Informe sobre la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires**. Buenos Aires: Ed. Comisión de la Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.
- Guevara Tomás (2010) **Políticas habitacionales y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de La Boca**. Buenos Aires: Tesis de Maestría en Políticas Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Directora: Dra. María Mercedes Di Virgilio.
- Navatta Jimena y Maranzana Albertina (2010) **Vivienda y emergencia habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**. Buenos Aires: Ed. Informe de Jóvenes por la Igualdad para la Comisión de la Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Bs. As. <http://www.scribd.com/doc/35885154/Vivienda-y-emergencia-habitacional-en-la-Ciudad-Autonomade-Buenos-Aires-Jimena-Navatta-Albertina-Maranzana> [accesado el 26 de noviembre de 2010].
- Rodríguez M. Carla (2005) **Como la estrategia del caracol... Ocupaciones de edificios y políticas locales de hábitat en la ciudad de Buenos Aires**. Buenos Aires: Ed. El cielo por asalto. 1º ed. ISBN: 987-9035-27-5.
- Rodríguez M. Carla (2009) **Autogestión, políticas de hábitat y transformación social**. Buenos Aires: Espacio Editorial. 1º Ed.
- Rodríguez M. Carla (2010) “Las políticas habitacionales argentinas post 2001: Entre la gestión de la emergencia y la emergencia de la producción autogestionaria”. **Revista Osera N°3**. Instituto de investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. ISSN 1852-2718.
- Rodríguez M. Carla, Arqueros Mejica Soledad, Gómez Schettini Mariana, Rodríguez M. Florencia y Zapata M. Cecilia (2011) “Ciudad, políticas públicas y hábitat popular en la era PRO: continuidades y cambios en contextos de renovación”. En Herzer H. (2010) **Barrios al Sur: dinámicas y transformaciones de Buenos Aires al sur**. Buenos Aires: Ed. Eudeba. En prensa.
- Rodríguez, M. Carla, Di Virgilio, M. Mercedes, Procupez Valeria, Vio Marcela, Ostuni Fernando, Mendoza Mariana y Morales Betsy (2007) **Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros**. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, FSOC/UBA. Book. (DT; 49) <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/Publicaciones/DT/dt49.pdf>. ISBN 978-950-29-0980-6 [accesado el 9 de mayo de 2007].