

ARGENTINA

Nora CLICHEVSKY

CONICET

Una forma de acceso al Suelo Urbano: las «tomas» de Buenos Aires, Parte I

La pobreza de la población, asociada a la falta de empleo y/o la informalidad/precariedad del mismo, los bajos salarios, en especial en éstos últimos tipos de empleo y la falta de políticas públicas tendentes 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 Área Metropolitana de Buenos Aires —AMBA— conformada por la ciudad autónoma de Buenos Aires y 24 partidos que pertenecen a la provincia de Buenos Aires, 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 (que existen desde la década del 30 del siglo pasado), los asentamientos, que comenzaron a aparecer en la década del 80 del siglo pasado, a los finales del gobierno militar 1976-83, los inquilinatos —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 alrededor de 130.000 habitantes (el 4,6 % de la población de la ciudad de Buenos Aires en el año 2010).

Si bien las «tomas» de tierras siguieron durante las décadas del 1990 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. Entre los principales elementos explicativos de las mismas es de consignar el aumento de la población en villas y asentamientos en el AMBA y, en especial en la ciudad de Buenos Aires; 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 declaraciones de funcionarios del gobierno de la ciudad en relación a la regularización dominial de las villas (un legislador presentó un proyecto para ser discutido en la legislatura local, sobre este aspecto) y la irrupción de «desarrolladores inmobiliarios informales» así como 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.

Las «tomas» dejaron 5 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, en especial, por parte 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 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 10 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 pública la erradicación de la villa 31, localizado en el barrio de Retiro, hacia los barrios ocupados por dicha población; la misma nunca ha sido llevada 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. Como y porque ha sucedido ello es una de las cuestiones que analizaremos en una próxima entrega.

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 algún intendente (alcalde) de los municipios que rodean a 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.

Pero es necesario hacer una cronología de los mismos, dejando para un próximo n° de C&TET el análisis de dichos involucrados, sus intereses, contradicciones y falta de transparencia,

para llegar a una explicación lo más «objetivamente» posible de los hechos, aunque situándonos en la postura que ningún análisis es «objetivo» sino que depende de los propios objetivos del investigador.

Los hechos más significativos por su magnitud y repercusión, de manera muy sintética, fueron los siguientes:

- Terreno del Parque Indoamericano: 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 Policía 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 las Policías no intervinieron. Las primeras situaciones de violencia no hicieron que los ocupantes se replugaran. Al contrario; 3 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 porteño, 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 oficio 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. Pero aun no se conoce con exactitud cómo fue la negociación para la desocupación tan rápida del Parque (hubo algunas denuncias que se había pagado para ello a los ocupantes).
- Terreno dado en concesión al Club Albariño (tierras pertenecen al gobierno nacional): la ocupación se organizó por habitantes de la aldea Villa 20 —aledaña al Club— con antecedentes penales; en los terrenos ocupados querían, además de lotearlo y venderlo a las familias de bajos ingresos, instalar un localailable y otros comercios. Los principales organizadores fueron detenidos.
- Terreno en las adyacencias de las vías del FFCC San Martín, en Retiro (aledaña a la Villa 31): fueron ocupadas por alrededor de 200 familias, en suelo muy cercano a las

vías del tren; aun 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 esta tratando de dar una solución, pero aun no se tomo ninguna decisión al respecto.
- Terrenos en los partidos del AMBA:

- En 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 de 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. Actualmente, más de un mes después, ese terreno se encuentra ocupado casi en su totalidad por miles de familias provenientes de distintos puntos del AMBA, que reclaman 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 no se ha concretado.

- Hilandería de González Catán, partido bonaerense de La Matanza.

Actualmente (a mediados del mes de febrero de 2011), se hallan en proceso judicial los detenidos por la «toma» de los terrenos que ocupaba el Club Albariño —y en dicho terreno se haya avanzada la construcción de un Cuartel de Bomberos—; los gobiernos de la ciudad de Buenos Aires y Nacional se hallan abocados, supuestamente a la definición del Plan de viviendas para los ocupantes del Club Indoamericano y el Intendente del Municipio de Quilmas tratando de llevar adelante la expropiación de los terrenos ocupados en los caso que ello sea viable.

Aun es muy confuso el panorama, en especial de la población que había ocupado los terrenos: ¿adonde están viviendo? ¿Volvieron a los «inquilinos» dentro de las villas? ¿Ocuparon otros terrenos en algún municipio más alejado, como Esteban Echeverría, donde actualmente están siendo ocupados 430 hectáreas? Muchas preguntas aun quedan sin resolver y con la esperanza de que se puedan encontrar e implementar los caminos para que la población más pobre que habita el AMBA pueda hacerlo en condiciones socialmente aceptables.

16.02.2011

FRANCIA

Benoit LEFÈVRE

Director of Urban Fabric Program, Iddri, Sciences-Po
benoit.lefevre@sciences-po.fr

Desarrollo sostenible y reforma profunda del derecho urbanístico: ambición y viabilidad

En el otoño de 2007 se celebró en París la importante (por la duración, contenido, número y representatividad de los participantes) conferencia titulada «*Grenelle de l'Environnement*». Los resultados de estos grupos de trabajo dieron lugar a una importante tarea legislativa, primero con la aprobación de la ley «Grenelle 1» el 03 de agosto 2009, ley que establece los principios básicos, seguido de la ley «Grenelle 2», aprobada el 12 de julio 2010 por el Parlamento, que traduce los objetivos en una serie de reglas y restricciones de todo tipo. El proceso ha sido gradual, lo que parece razonable dado los desafíos que están en juego, pero plantea difíciles problemas de aplicación práctica, sobre todo frente a la resistencia de fuertes grupos de presión que en gran medida han suavizado el texto original.

Esta ley tiene como objetivo la búsqueda de un patrón de crecimiento diferente. Con este fin, los 257 artículos de la ley Grenelle 2 cambian 19 códigos, incluyendo muchos capítulos del código del medio ambiente, la primera parte del código de urbanismo y una veintena de textos no codificados.

En materia urbana, las leyes «Grenelle 1 y 2» implican un profundo cambio del derecho urbanístico, que evoluciona de un derecho «limitado» a la organización del espacio hasta un derecho al servicio de objetivos sociales fundamentales. Esta tendencia ya se había iniciado con la ley de Solidaridad de Renovación Urbana (SRU) del 13 de diciembre de 2000, cuando, por primera vez la palabra «desarrollo sostenible» surge y se subraya la idea de proyecto urbano al servicio de una visión a largo plazo.

Una característica importante —y destacada especialmente por los juristas especialistas en medio ambiente y urbanismo— es la prolifera-

ción de nuevos tipos de planes y programas cuya naturaleza jurídica es, a veces, todavía confusa.

Así aparecen junto a las antiguas directivas de gestión de suelos (*Directives Territoriales d'Aménagement*, DTA) —en vigor— directivas de planificación territorial y desarrollo sostenible (*Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durable* DTADD) cuyo contenido se está ampliando, ya que deben garantizar «la coherencia de la sostenibilidad ecológica» «la mejora de la eficiencia energética» y «reducir la emisiones de gases de efecto invernadero». Del mismo modo, junto a los planes de prevención de riesgos naturales (*Plans de Prévention des Risques Naturels*, PPRN) en vigor, los nuevos planes de gestión tienen que identificar, más allá de las servidumbres que afectan a los territorios gobernados por el PPRN, el conjunto de medidas preventivas, de alerta y respuesta. Por último, hay que mencionar también los planes de energía y cambio climático (*Plans Climat-Energie Territoriaux*, PCET). Los PCET se adoptarán antes del 31 de diciembre de 2012 para las regiones, los departamentos, las comunidades urbanas y aglomeraciones de más de 50.000 habitantes. Los PCET definen los objetivos y acciones previstas en su ámbito para luchar contra el cambio climático. Los PCET se tendrán en cuenta en los documentos de planificación.

Como se puede observar, el desarrollo de planes y programas van a colmar las agendas de muchos de los actores de la «*Urban Fabric*», durante muchos años.

La parte operativa de la ley no es menos rica. La ley prevé una amplia gama de instrumentos financieros y fiscales. Muchos ya existen, la innovación es la capacidad para modularlos de acuerdo con los objetivos ambientales. Esto se aplica especialmente al impuesto anual para la gestión de las aguas pluviales, a los impuestos y tasas por recolección de basura y a la capacidad de aplicar una tasa o peaje de conges-