

2. Vulneraciones de derechos en tomas de tierra y asentamientos

Entre la necesidad, el mercado y el Estado*

En los últimos años, los asentamientos informales y las tomas de tierra cobraron mayor protagonismo en la agenda pública. A pesar del acceso de amplios sectores a políticas públicas inclusivas, las ocupaciones persisten como conflictos en los que se concentra un vasto conjunto de vulneraciones de derechos fundamentales. Esto se relaciona con las causas y particularidades que tiene el acceso informal de los sectores populares a la tierra urbana y con las formas que adquiere la violencia que atraviesa estos procesos.

Hechos como el desalojo del barrio Papa Francisco, que tuvo como precedente la represión de la toma del Parque Indoamericano en 2010, y las ocupaciones de tierras en distintos municipios del Gran Buenos Aires mostraron la interrelación entre las restricciones estructurales del acceso al hábitat, las prácticas represivas y criminalizantes del Estado y un entramado de actores y de negocios ilegales con connivencia policial, vinculados con el comercio de drogas y de tierras, entre otros. El modo en que estos fenómenos son expuestos por los medios e instrumentalizados por actores políticos suele enfatizar los hechos de violencia, soslayar las causas profundas de las tomas y ocupaciones y estigmatizar a los ocupantes.

En estas situaciones se expresa el conflicto entre lógicas distintas: las necesidades sociales, los mercados legales e ilegales y las políticas públicas. En este capítulo identificamos los actores que componen el entramado de la demanda por el acceso al suelo, los modos de articulación

* Este capítulo refleja la investigación conjunta de las áreas Derechos Económicos, Sociales y Culturales e Inclusión Social, Justicia y Seguridad e Investigación del CELS. El proyecto está integrado por Carlos Pingaro Lefevre, Eduardo Reese, Florencia Brescia, Guadalupe Basualdo, Luna Miguens, Manuel Tufro y Marcela Perelman. Laura Eder realizó la revisión bibliográfica. Agradecemos especialmente a Ximena Tordini.

con las diversas agencias del Estado y los distintos niveles de gobierno y los mecanismos de acumulación de renta. También analizamos diferentes momentos que atraviesan estos procesos: la ocupación del territorio, la consolidación, que incluye articulaciones con negocios informales y, en algunos casos, ilegales, y el desenlace del proceso que algunas veces concluye con la regularización en el largo plazo, y otras, con el desalojo. Examinamos, además, los factores que condicionan la reproducción de los asentamientos.

El presente capítulo expone los avances de una investigación que demandó ocho meses de trabajo de campo, y que incluyó relevamientos por observación y entrevistas a diversos participantes (de la ocupación de tierras, de la organización social en las tomas, de organizaciones de apoyo externo a estos procesos, así como funcionarios de diferentes niveles y agencias del Estado).

El trabajo de campo se focalizó en el barrio de Villa Lugano ubicado en la Comuna 8, que concentra un 33% de la población residente en villas y asentamientos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA),¹ y en los partidos de Moreno y Florencio Varela, que forman parte del segundo cordón del Gran Buenos Aires.² Estos dos distritos bonaerenses se caracterizan por un alto crecimiento poblacional y una franja periurbana semirrural en pleno proceso de transformación. En Moreno, la población aumentó un 19% entre los censos de 2001 y 2010 (de 380 000 a más de 450 000 habitantes). En Florencio Varela, la población aumentó en igual período cerca de un 22% (de 349 000 a 426 000 habitantes). En estos distritos se han producido múltiples tomas de tierra durante los últimos años con lógicas de organización que regulan la vida cotidiana en los “asentamientos informales”. Estos pueden definirse como un tipo de urbanización autogestiva cuya modalidad de ocupación del suelo tiende a imitar la trama urbana

1 Instituto de Vivienda de la Ciudad (2006).

2 Agradecemos a la Asociación Civil Madre Tierra; al Centro de Participación Popular Monseñor Enrique Angelelli - Espacio de Tierras para Todos y Todas de Florencio Varela; al Frente de Organizaciones en Lucha (FOL); al Frente Popular Darío Santillán; a Barrios de Pie, al MTD Aníbal Verón - Izquierda Latinoamericana; a la Asociación Civil El Arca, de Moreno; al Centro de Atención Primaria (CeSAC) n° 18, de la Villa 20, Lugano. También a todos los funcionarios y vecinos que colaboraron con sus relatos y reflexiones e hicieron posible esta investigación.

regular y aunque no se encuadren en las normas vigentes, tanto en relación con el régimen de propiedad privada como con los estándares de desarrollo urbano. Estos asentamientos generalmente están ubicados en zonas alejadas de las áreas centrales y/o de baja calidad ambiental. A su vez, ambos municipios tienen una larga tradición de trabajo en la problemática de tierras.

De manera adicional, con el objeto de ampliar la perspectiva de abordaje, entrevistamos a otros actores relacionados con asentamientos de Quilmes y de Lomas de Zamora.

1. Condiciones para la emergencia de las tomas en los últimos años

La informalidad sociohabitacional es un rasgo que caracteriza a los países de la región. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “a principios del siglo XXI el 25% de la población urbana de América Latina y el Caribe, aproximadamente 130 millones de personas, viven en tugurios y asentamientos irregulares”.³ Edésio Fernandes,⁴ por su parte, sostiene que en la actualidad un 25% de la población latinoamericana accede a la tierra y a la vivienda a través de procesos informales. Los límites entre formalidad e informalidad, legalidad e ilegalidad, regularidad e irregularidad son difusos y dependen de las perspectivas que se adopten para su consideración (una amplia bibliografía da cuenta de la diversidad de marcos interpretativos de estos procesos y de su evolución, sobre todo en los últimos cuarenta años).

El desarrollo de estas problemáticas tuvo una fuerte correlación con el cambio de las políticas públicas, que pasaron de los rígidos y violentos programas de erradicación en la década del setenta del siglo pasado, cuando la pobreza se consideraba una patología social, a los de inserción en la ciudad, que suponen la regularización de la tenencia de la tierra en favor de los habitantes, la urbanización y hasta intervenciones en lotes y viviendas. Esto estuvo acompañado por un cambio

3 E. Rojas, *Construir ciudades: mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*, Washington, DC, BID, 2009.

4 E. Fernandes, “Políticas de regularización de la tenencia de la tierra: confrontando el proceso de crecimiento informal de las ciudades latinoamericanas”, en *Regularización de asentamientos informales en América Latina*, Cambridge, Ma, Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

en la comprensión de las causas que originan y explican la informalidad habitacional latinoamericana y en las representaciones sociales del fenómeno; sin embargo, no implica que hayan dejado de utilizarse políticas de erradicación más o menos compulsivas. El caso más importante y reciente en la Argentina fue el traslado masivo de habitantes de villas de emergencia de la ciudad de Córdoba a los denominados “barrios ciudad” ubicados en la periferia y en otras localidades de la región metropolitana.

En nuestro país, la informalidad urbana no es una cuestión social novedosa. La conformación de las primeras villas de emergencia en la ciudad de Buenos Aires se remonta a la crisis de 1930, aunque existen registros fotográficos de viviendas de esas características de inicios del siglo XX. Las ciudades argentinas se han constituido con diferentes situaciones de acceso al suelo urbano, que incluyeron variadas formas de tenencia y de condiciones de urbanización.

En los últimos años, la interpretación que distintos autores han hecho del fenómeno muestra deslizamientos importantes. Mientras en la década del ochenta se señalaba que las tomas de tierra y los asentamientos eran parte de las luchas populares en el contexto de las múltiples tensiones sociales derivadas de las políticas de la dictadura, entre mediados y fines de los noventa se los emparentaba con la mercantilización impuesta por el modelo neoliberal. De manera reciente, se abrió paso una perspectiva que atribuye el mayor peso de la emergencia de los asentamientos a la relación entre punteros políticos locales, negocios ilícitos y especulación inmobiliaria del mercado informal.

En función de nuestro trabajo, es posible afirmar que en las tomas existen vínculos con la política, las redes de ilegalidad y el negocio inmobiliario. Sin embargo, estos elementos no son la causa originaria de la toma en ninguno de los casos que hemos investigado, sino oportunidades que aprovechan determinados actores para beneficiarse de las necesidades de los sectores sociales más vulnerados.

Las restricciones para acceder de manera legal a un hábitat adecuado o digno —ya sea a través del mercado, de la producción social o de las políticas públicas— y las múltiples formas de violación de derechos asociadas son algunos de los problemas sociales estructurales más urgentes. En primer lugar, porque los barrios informales se ubican, en general, en las zonas con peores condiciones ambientales y con mayores afectaciones a la salud, donde los niveles de inversión y de mantenimiento de infraestructura son bajos o nulos. En efecto, los estudios y las evaluaciones de las diferentes fases de la política de vivienda social en-

marcada en el Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)⁵ en la Argentina muestran la incidencia que tienen las condiciones socioambientales sobre la salud y, en particular, la relación con enfermedades respiratorias, gastrointestinales y dérmicas. Estas situaciones se agravan por las dificultades de acceso oportuno a los efectores de salud. Asimismo, las condiciones habitacionales de los barrios informales suponen alto riesgo de vida, en primer lugar debido a múltiples causas: desastres socioambientales (por ejemplo, inundaciones), accidentes derivados de las precarias instalaciones eléctricas, incendios ocasionados por las inseguras formas de calefacción y de uso de combustibles, etc. En segundo lugar, porque, asociado a esto, los sectores sociales que no acceden a un hábitat digno padecen múltiples afectaciones de derechos que se superponen: precarización e informalidad laboral; abuso, coerción y violencia; limitaciones en el acceso a la educación y a la justicia, entre otras. Esta superposición no se explica sólo por la situación de pobreza de la población, sino que involucra también un conjunto de factores articulados, entre los que se destacan los siguientes:

- a. un sistema tributario regresivo que agrava los altos niveles de desigualdad de ingreso y de acceso a oportunidades;
- b. las prácticas especulativas típicas de los mercados inmobiliarios, cuyo resultado más grave son los altos precios del suelo en todos los segmentos del mercado de tierras;
- c. las fragmentarias, inadecuadas y elitistas políticas estatales en materia de intervención y regulación territorial.

Garantizar la disponibilidad de suelo urbano, en cantidad y condiciones adecuadas, es un requisito fundamental para la implementación de una eficiente y eficaz política habitacional. En este sentido, la desregulación que ha prevalecido a lo largo de la historia en los mercados de tierra urbana ha producido una ciudad desigual con respecto a la economía, excluyente en lo social, espacialmente segregada e insostenible desde el punto de vista ambiental. En efecto, el mercado inmobiliario se convirtió en el refugio privilegiado de la renta financiera, lo que generó un incremento desproporcionado del precio del suelo urbano en relación con otros bienes, así como respecto del ingreso.

5 Véase <www.promeba.gob.ar/documentos.php>.

De tal forma, entre 2003 y 2015 se configuró una situación contradictoria: a la vez que el mercado y el Estado construyeron la mayor cantidad de unidades de vivienda de la que se tenga registro, se multiplicaron las tomas de tierra. Esto es así porque en el mismo período el crecimiento económico, la fuerte inversión pública, la debilidad de la política fiscal de base territorial y las frágiles regulaciones sobre el suelo incrementaron las expectativas especulativas de los agentes del mercado inmobiliario y, con ello, sus precios. La oferta privada se contrajo a los sectores de ingresos medios altos y altos, y, a pesar de las mejoras sociales y los programas estatales de vivienda y de regularización dominial, la población de ingresos medios y bajos vio cada vez más limitadas sus opciones para acceder a una vivienda a través de los mecanismos formales. Adicionalmente, la demanda de suelo se mantuvo en alza como producto del crecimiento demográfico, de cambios en la composición de los hogares y de procesos migratorios internos y externos.

A modo de ejemplo: según datos oficiales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, los precios del suelo en el Área Metropolitana se incrementaron entre 2003 y 2013 casi 17 veces (medidos en pesos corrientes).⁶ En el mismo período, el salario mínimo, vital y móvil creció algo menos de 14 veces.⁷

Sin embargo, y a pesar de la magnitud y creciente gravedad de estos procesos, el acceso desigual a la ciudad no se ha planteado como una cuestión central en la agenda pública. En efecto, la formulación de las políticas ha mantenido una visión sectorial de los problemas urbanos y territoriales, expresada en la división institucional y organizativa de la administración estatal. De una parte, los problemas de la ciudad formal son resueltos por los organismos responsables de la planificación urbana; de la otra, los problemas de la ciudad informal son objeto de intervención de políticas sociales asistenciales, en general, y de vivienda de interés social, en particular. Esta atomización impide percibir que la

6 CELS, basado en los datos de la Secretaría de Planeamiento en *Distribución territorial del precio de oferta de Terrenos en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Ministerio de Desarrollo Urbano del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, septiembre de 2014.

7 CELS, basado en los datos de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, *Consideraciones relevantes sobre el nuevo aumento del salario mínimo*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, septiembre de 2013.

dificultad de acceso al hábitat está en el origen de los mayores problemas sociales que padece la sociedad argentina y que ocupan la atención pública en términos individuales y sensacionalistas, sin reflexión sobre sus causas ni propuestas razonables de superación.

La Ley 14 449 de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires es una excepción a este paradigma. La norma propone la aplicación de una serie de instrumentos de intervención directa sobre la dinámica del mercado inmobiliario, con el fin de generar oferta de suelo y vivienda para los sectores medios y bajos. Por esto mismo, sectores del poder económico y parte de la burocracia estatal bonaerense han resistido fuertemente su implementación.

De esta manera, el modelo de ciudad dual se consolida agravando las condiciones de vida de los más pobres. Los análisis muestran que, dada la imposibilidad de transitar por otros caminos formales o legales, la informalidad es el único refugio posible para amplios sectores y, al mismo tiempo, la peor de las salidas porque en ese estadio la violación de sus derechos es la moneda de cambio en respuesta a cada una de sus necesidades.

2. Dinámicas y lógicas de las tomas de tierra en el Gran Buenos Aires

La ocupación de terrenos

En la gran mayoría de las tomas de tierra, confluyen dos lógicas que, según el contexto, pueden funcionar de forma tanto contradictoria como complementaria: la de la necesidad de acceder a un lugar donde vivir y la del negocio inmobiliario. Cada una de ellas responde a los dos elementos que componen cualquier mercado: la demanda y la oferta.

La mayoría de los hogares que se instalan desde el primer momento de las tomas suelen estar compuestos por parejas jóvenes, con uno o dos hijos, que buscan un espacio propio. Estas nuevas familias que desean resolver el hacinamiento y la inestabilidad provienen de villas de la ciudad de Buenos Aires, de otros partidos del Gran Buenos Aires más cercanos a la capital o de barrios vecinos –muchos, anteriores asentamientos–. Gran parte de estas familias han migrado desde los países limítrofes.

En las villas, el hacinamiento está acompañado por el alto costo de los alquileres, un factor recurrente de expulsión. Esta problemática estuvo presente en la situación habitacional previa a la ocupación del terreno lindero a la Villa 20, que derivó en el asentamiento Papa Fran-

cisco en 2014, tal como explica Carlos Fernández, referente del Frente de Organizaciones en Lucha (FOL), una organización territorial con presencia en el barrio:

Los que tomaron en Papa Francisco son compañeros históricos del barrio, familias históricas del barrio, son nuevas familias. Son pibes de veintipico, 30 años, con bebés. Pibes que por ahí changuean con empleo informal y que están podridos de vivir en la piccita de arriba de lo de los viejos con su familia o alquilando un lugar que les cobran dos lucas, tres lucas. Si tienen cantidad de hijos no los dejan ir, tienen que compartir el baño...

Algunas familias que habitan en villas de la CABA deciden comprar de manera informal un lote en una toma nueva para acceder a su propio lugar y dejar de alquilar. Allí construyen su vivienda hasta que logran mudarse. En algunos casos, esperan a que el lote cuente con servicios mínimos para dejar la villa y trasladarse al asentamiento.

Estas estrategias muestran que los problemas habitacionales no siempre están vinculados con situaciones de pobreza extrema. Por el contrario, se requieren ingresos para pagar el lote y el alquiler, comprar los materiales para construir la vivienda y, en algunos casos, pagar la mano de obra. La demanda detrás de las ocupaciones informales de tierra resulta relativamente solvente, y es el resultado de cierta capacidad de ahorro e ingresos provenientes en su mayoría de empleos en la construcción y en casas particulares.

En el plano de la oferta, la compraventa informal de lotes constituye una vía de acceso a la tierra cada vez más masiva y naturalizada. La lógica mercantil está presente en el proceso de ocupación informal de tierras. El negocio de la venta informal de lotes ha adquirido, a partir de una demanda cada vez mayor, una creciente complejidad y sofisticación.

En los partidos de Moreno y de Florencio Varela, existen “loteadores” informales que identifican un terreno, lo subdividen y luego lo comercializan. Durante el proceso, suelen ceder lotes a los primeros habitantes a cambio de que mantengan el terreno libre de ocupantes mientras se avanza en la venta del resto del predio. En el caso del barrio Papa Francisco, el terreno se ocupó a medida que llegaron las familias. Si bien no existió un “loteador” que lideró y organizó la toma, hubo actores que se hicieron de varios lotes de antemano para luego venderlos.



Inmobiliarias formales, negocios informales: con o sin papeles

En la Argentina coexisten diferentes formas de tenencia y distintas condiciones de urbanización informal. Las políticas de regularización dominial y urbana han sido limitadas porque son procesos largos, complejos y costosos. Para los sectores pobres, el sostenimiento de la formalidad inmobiliaria en el ciclo de vida familiar implica altos costos en escrituración, pago de tasas y tributos varios y diligencias difíciles y caras para resolver cuestiones burocráticas como trámites hereditarios, separaciones conyugales, subdivisiones o cesiones de uso de inmuebles.

El resultado ha sido el paulatino crecimiento y consolidación de submercados inmobiliarios informales donde rigen lógicas parecidas a las del mercado formal, aunque con reglas particulares. La amplitud que ha adquirido la compraventa informal de lotes es tal que ya no es un negocio de actores marginales. En una gran cantidad de casos, agentes inmobiliarios formales deciden participar en el negocio, en particular durante la instancia de comercialización. Un funcionario municipal de Moreno comenta lo siguiente: “Voy un día por una calle por el sur de un barrio que es otra toma, casi pegado al río. En eso veo un auto parado con una mesita, dos muchachos y un cartelito de una inmobiliaria muy importante de la zona. Miro y los tipos me miran. Paso con mi autito y me vuelvo. ‘Muchachos, les quería preguntar, ¿están vendiendo lotes?’. ‘Sí’, me dicen. Me subo al auto, me voy para llamar directamente a la cana, y los tipos se suben al auto y se van. Se dieron cuenta...”.

La participación de inmobiliarias formales es un indicio de que la venta informal de tierras no es un negocio secundario o circunstancial, sino una oportunidad rentable. En un estudio de 2010, se identificó que las inmobiliarias del Gran Buenos Aires, Rosario y Córdoba ofrecían por igual terrenos “con” y “sin papeles” como parte de su práctica comercial habitual.⁸

8 J. Casazza, P. Monkkonen, E. Reese y L. Ronconi, *Análisis de las características del funcionamiento del mercado de suelo en tres ciudades de la Argentina: Buenos Aires, Córdoba y Rosario*, estudio realizado con apoyo de la Red de Centros de Investigación de América Latina y el Caribe del BID en el marco del proyecto de investigación “Land Markets in Latin America and Caribbean Cities”, Washington, DC, BID, 2010.

La compra de lotes puede darse para cubrir una necesidad o como inversión, para la posterior reventa o alquiler. De esta manera, tal como se refleja en el relato de una integrante de Madre Tierra, una organización del partido de Moreno con amplia experiencia en hábitat popular, la lógica especulativa del mercado de tierras formal se reproduce en el informal:⁹

Después empezabas a ver sobre la ruta que esas casillas todavía se mantenían después de siete años, aumentando su precio exponencialmente. Esas casillas, con techo y ventanas y postigones, en ese tiempo saldrían, no sé, 70, 80 pesos... ahora salen 1800. [...] Es un negocio que sigue. Pasaron siete años y sigue prosperando al costado de la ruta.

Efectos de la mercantilización de las tomas

La mercantilización como lógica presente en la ocupación de tierras se refleja en diversos aspectos de las tomas y los asentamientos. En este apartado haremos hincapié en dos cuestiones que se retroalimentan: la configuración territorial que adoptan los asentamientos y las dinámicas de organización interna.

A diferencia de la mayoría de las grandes ocupaciones que ocurrieron durante la década del ochenta, en el caso del barrio Papa Francisco y en las tomas recientes de Moreno y de Florencio Varela, la mediación de la lógica mercantil supuso que el proceso de ocupación no incluyera una planificación de mediano plazo que previera las necesidades comunes para la consolidación del barrio. La maximización del negocio implicó que no se reservaran lugares para la construcción de espacios de uso común e infraestructura urbana básica. De esta manera, las escuelas, los centros de salud, las plazas finalmente se localizarían en lugares de difícil acceso para muchas de las familias.

En los partidos de Moreno y Florencio Varela, a su vez, la gran extensión de varias tomas excede con creces a la demanda más inmediata. El desfase temporal entre la compra y la ocupación hace que los asentamientos puedan quedar semihabitados durante meses. Se genera un crecimiento urbano tendiente a la expansión con baja densidad, que

9 Véase V. Gago, *La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular*, Buenos Aires, Tinta Limón, 2014.

supone mayores costos en la provisión de bienes y servicios. Así lo explica un funcionario municipal con larga trayectoria de trabajo en tomas y asentamientos:

Se te armó un loteo de una toma de 300 familias cuando en realidad vos tenés 50 adentro. Esto te genera un barrio nuevo que ni siquiera está ocupado. ¿Se va a ocupar paulatinamente? En cierta manera, podría decirte que sí. En muchos otros casos, es un lote que circula, [...] una pequeña casilla que va pasando de mano en mano, y la casilla no se modifica nunca. No es que alguien tomó, se asentó y construyó.

La mercantilización como lógica presente en gran parte de las tomas se refleja, a su vez, en la debilidad de la mayoría de las ocupaciones en términos de organización interna. La compra del lote representa una forma de ingreso al asentamiento marcada por lo individual. Esto impacta luego en las dinámicas internas del barrio: las estrategias colectivas para luchar por las mejoras del asentamiento son poco frecuentes. En los relatos de funcionarios o referentes barriales de larga trayectoria, esta realidad contrasta con las primeras experiencias de tomas de tierra, cuando la urbanización del barrio aparecía como el horizonte compartido entre los ocupantes y funcionaba como motor para la organización comunitaria. La existencia de lotes que ya tienen dueño pero se mantienen deshabitados dificulta también los vínculos internos. Se trata de lotes que han sido comprados como negocio, o como estrategia habitacional de mediano o largo plazo. En cualquier caso, la ausencia física del comprador complica la organización del barrio.

Si en los años ochenta y noventa las organizaciones sociales y políticas protagonizaban los procesos de ocupación desde que se iniciaban, hoy por lo general se involucran una vez que la toma ya ocurrió. Su participación en el proceso inicial de ocupación del territorio es mucho menor o nula, ya que está dominado por quienes comercializan los lotes. Según Carlos Fernández del FOL, en el barrio Papa Francisco las agrupaciones aparecieron tras la ocupación de la tierra “para mejorar la situación de los compañeros” y tratar de conformar un cuerpo de delegados, con el fin de “construir interlocutores”. Esto sucedió también en Moreno, donde las organizaciones llegan a las tomas una vez que el terreno fue ocupado, loteado y vendido, por lo que intentan acompa-

ñar a los vecinos del barrio y promover su organización: “Se instalan en el barrio a partir de un centro cultural, un comedor barrial, y empiezan un proceso de organización y de acompañamiento para que sean reconocidos”, relata un funcionario municipal.

Si en general quienes impulsaron las tomas en la década del ochenta contaban con antecedentes de militancia política partidaria o sindical, en su mayoría la “generación de tomadores” actual no tiene esa experiencia. Un funcionario municipal de Moreno de larga trayectoria en estos temas afirma: “[En los ochenta] tenían un altísimo nivel de formación política, social, sindical. Todos los referentes barriales de aquellos años habían pasado por alguna experiencia de organización previa. [...] Acá hay otra realidad, que es diferente”.

Algunos actores consideran que la falta de trayectoria política es un factor que debilita la organización interna de los asentamientos. En el caso del barrio Papa Francisco y en las tomas de Moreno, fue muy difícil la construcción de liderazgos barriales que se constituyeran en interlocutores legitimados ampliamente por los habitantes del asentamiento. De esta manera, se agudiza el desencuentro entre un Estado –en los casos en que se presenta con voluntad de intervenir para mejorar las condiciones de vida del barrio– que carece de estrategias adecuadas para las cambiantes lógicas de ocupación y un barrio que no siempre se organiza social y políticamente en torno de referentes definidos.

Lógicas y modalidades de articulación con el Estado

La convivencia de la lógica de la necesidad habitacional con la especulación inmobiliaria y otros tipos de negocios informales convierte a las tomas en una trama compleja de actores y lógicas heterogéneas. Como parte de este entramado, el Estado, en sus diferentes niveles y representaciones, asume roles diversos y, en ocasiones, contradictorios.

El acceso a bienes y servicios urbanos básicos y la paulatina consolidación del asentamiento aparecen como los principales reclamos de los ocupantes hacia el Estado. El accionar estatal en relación con los procesos de urbanización, sin embargo, es en general lento e insuficiente. Asimismo, el nivel de receptividad a las demandas de los habitantes es muy variado. Los casos de Moreno y de Florencio Varela son ilustrativos en este sentido

En Moreno, los integrantes de organizaciones sociales y los funcionarios públicos coinciden en que el Estado municipal fue tolerante con las tomas y mostró voluntad de mejorar las condiciones habitacionales de quienes viven en la informalidad. Sin embargo, la capacidad estatal

se vio desbordada, sin posibilidad de dar respuestas a una problemática creciente tanto en términos de volumen como de complejidad. Moreno cuenta con uno de los menores presupuestos per cápita de toda la provincia de Buenos Aires. Además, el gobierno no pudo desarrollar las herramientas y estrategias de intervención adecuadas ante nuevas lógicas de ocupación informal del territorio, que plantean un escenario cada vez más esquivo a los modos con los que el municipio históricamente había intervenido en los asentamientos. Estos modos suponían, entre otras cuestiones, una presencia intensa y sostenida de los funcionarios municipales en el barrio, a partir de la cual se construía una relación de proximidad y confianza con los referentes barriales y los vecinos.

Un funcionario con larga experiencia en regularización de asentamientos afirma que, en contraste con este modo de trabajo, en la actualidad “el Estado regulariza desde afuera como un agente externo y no interviene como organizador del barrio”. Este fenómeno de distanciamiento del Estado municipal respecto de las dinámicas internas de los asentamientos se traduce en una cultura institucional que lo retroalimenta. El grado de compromiso que implica sostener un proceso de regularización urbana es cada vez más difícil de encontrar en las burocracias municipales, tal como lo ilustra el funcionario entrevistado: “Mover a un trabajador estatal a las nueve de la noche para hacer una reunión en la esquina de un barrio es muy difícil”.

En Florencio Varela se creó un Consejo de Tierras conformado por el Departamento Ejecutivo, la Pastoral Social de la Iglesia Católica, el Honorable Concejo Deliberante, la Central de Trabajadores de la Argentina local y la Universidad Nacional Arturo Jauretche, que atiende una parte importante de los conflictos a través de las llamadas “Prácticas Populares de Urbanización Comunitaria”. Sin embargo, diferentes actores sostienen que se trata de un Estado municipal menos tolerante a las tomas y reacio a la articulación con referentes de las organizaciones sociales involucradas. De tal forma, se dilatan los tiempos del diálogo en un marco de gran precariedad en las condiciones de vida, lo que genera un fuerte desgaste en la población. Ante esta estrategia del Estado local, definida como “indiferente y obstaculizadora”, un grupo de organizaciones encontró una alternativa para crear un espacio donde convergen delegados de distintas tomas. Se plantearon así reclamos y negociaciones colectivas con los funcionarios, que obtuvieron resultados diversos.

En el caso del barrio Papa Francisco, diferentes testimonios coinciden en caracterizar al Gobierno de la Ciudad como un actor que nunca

reconoció al cuerpo de delegados. Incluso, señalaron que tuvo altos niveles de connivencia con redes de ilegalidad y que utilizó hechos de violencia que ocurrieron dentro y alrededor de la toma como argumento para justificar el desalojo. Desde el Estado nacional tampoco existió voluntad de intervenir en un sentido constructivo para ordenar el proceso de ocupación. Este caso muestra la relevancia de los actores del Poder Judicial en estos procesos. Sus respuestas no fueron homogéneas: los distintos funcionarios que intervinieron suspendieron el primer desalojo y generaron espacios de interlocución, pero también contribuyeron a crear situaciones caóticas en la toma al criminalizar a varios referentes y prohibirles el ingreso. Estas decisiones agravaron los problemas de organización interna. Ante la presión mediática y política, finalmente ordenaron el desalojo del barrio.

Las redes de ilegalidad

Los procesos recientes de tomas de tierra y los problemas señalados de las intervenciones estatales configuran espacios urbanos informales con condiciones que permiten el desarrollo de redes de ilegalidad en el territorio. La mercantilización como mecanismo de acceso a la tierra, la menor participación de organizaciones sociales y políticas y las complejas formas de presencia y ausencia del Estado constituyen características reiteradas de algunas tomas y un factor importante en las vulneraciones de derechos de los ocupantes.

Algunos relatos mediáticos y académicos explican los procesos de toma de tierras a partir de la expansión de mercados ilegales como el tráfico de drogas ilícitas o la venta de autopartes de vehículos robados. En rigor, esta relación es mucho más compleja. La presencia de negocios delictivos en el origen de las tomas no es un dato que se verifique en la mayoría de los casos. Según hemos podido analizar durante nuestro trabajo de activismo e investigación, los vínculos entre estos diferentes mercados presentan características particulares y variaciones locales que en general no han sido tenidas en cuenta.

Según los testimonios de ocupantes y militantes de organizaciones que participan en las tomas, puede ocurrir que las denominadas “bandas” o “mafias” estén presentes en el puntapié inicial de estas acciones. Pero en general se las considera como actores ajenos al territorio que encuentran en las ocupaciones oportunidades para expandir negocios. Estas personas entrevistadas relatan conflictos entre bandas y otros grupos que intentan organizar la vida en la toma. Sus narraciones difieren de los relatos que sostienen que hay un rol central de la delincuencia organizada en

la planificación y ejecución de las ocupaciones y el posterior gobierno del territorio en los asentamientos. Donde estas bandas se afincan, aparece siempre la connivencia de sectores policiales y/o políticos.

En Moreno la presencia de algunas bandas ha generado preocupación entre las autoridades municipales y las organizaciones sociales. Los fines de semana se pueden ver, según vecinos de Cuartel V, “cantidad de automóviles importados y de alta gama” que circulan por las zonas más inaccesibles. Estas bandas acompañan o se instalan después de una toma, y controlan una porción del asentamiento desde donde realizan sus negocios, sin desempeñar un papel central en la organización de la vida comunitaria.

En 2012 y 2013, varias tomas en Florencio Varela presentaron altos niveles de violencia a partir de la instalación de bandas ajenas a estas zonas. Esos grupos provocaron fuertes tensiones con las organizaciones sociales que trabajaban en el lugar e intentaban regularizar la ocupación. Llamó la atención de los ocupantes el hecho de que las bandas se hubieran instalado cuando fue nombrado un nuevo comisario que provenía del mismo lugar que estas. En esos días, la policía local efectuó amenazas y detenciones ilegales a referentes sociales. Cuando tras reiterados reclamos y denuncias de las organizaciones el comisario fue desplazado, las bandas también abandonaron los asentamientos.¹⁰

El barrio Papa Francisco fue un caso resonante de una problemática habitacional, cuya cobertura mediática se centró casi exclusivamente en aspectos asociados al delito, la violencia y la inseguridad. Las bandas que se instalaron en la toma no provenían de otros barrios. Por el contrario, ocupantes y militantes identifican con claridad a un grupo ya conocido como responsable de los negocios ilegales en el asentamiento vecino. Se trata de una banda con una presencia de más de veinte años en la Villa 20 de Lugano. Según algunos, este grupo delictivo participó en el origen del proceso de toma y ofreció protección a quienes ocuparan los terrenos, para luego abandonarlos a su suerte y dedicarse a la reventa de lotes y a ampliar el tráfico de drogas, actividad que ya desarrollaba en la Villa 20. Según otros, la banda aprovechó la toma, se instaló en un sector y desde allí comenzó a amenazar y a desalojar a

10 Véase CELS, “El sistema de seguridad como ámbito de reproducción de violencias y desigualdad. Desencuentro entre las políticas y los problemas que afectan derechos humanos”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2013.

otros ocupantes a punta de pistola para expandir sus actividades y revender los lotes apropiados. En la Villa 20, ese grupo posee actividades varias, lo que un militante denominó un “pool de negocios”.

En Papa Francisco también diversificó sus actividades dentro del barrio, incluso más allá del tráfico de drogas. A diferencia de lo ocurrido en Varela, esta banda comenzó a disputar legitimidad dentro de la toma, al presentarse como facilitadora de ciertos recursos a los que el cuerpo de delegados, con menos conexiones políticas y criminalizados, no tenía posibilidad de acceder. Los cercanos contactos de la banda con funcionarios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires le permitieron comenzar a distribuir informalmente servicios, como el acceso a la energía eléctrica e incluso a cloacas. Pero al mismo tiempo, al protagonizar graves hechos de violencia dentro de la toma, contribuyeron en buena medida a deslegitimarla y a crear las condiciones para el posterior desalojo.

3. Vulneraciones agregadas de derechos en tomas de tierra y asentamientos

Por las condiciones estructurales y las dinámicas hasta aquí analizadas, en los contextos de tomas de tierra y asentamientos se acumulan privaciones y violaciones de derechos, con importantes variaciones entre los casos. Los ocupantes, fuertemente estigmatizados por los medios y por diferentes actores políticos y judiciales, sufren vulneraciones de derechos por las acciones y omisiones del Estado en las tomas, por la expansión de negocios usurarios y mercados ilegales y por la circulación de diferentes formas de violencia.

El Estado como promotor de condiciones de vida precarias en tomas y asentamientos

La primera respuesta estatal a las tomas suele ser la amenaza de desalojo. Si este no se materializa rápidamente, deriva en procesos desgastantes de negociación, atravesados por maniobras dilatorias, por las que los ocupantes quedan en un limbo legal. Mientras tanto, deben autoorganizarse para poder dar respuesta a necesidades básicas, que no siempre pueden resolver.

Estar en la toma, como dicen muchos referentes, no es una cuestión sencilla ni épica. Las inclemencias climáticas se agudizan en los casos –frecuentes– en los que las tierras ocupadas son inundables. Hay que

organizar la presencia permanente en el terreno para evitar usurpaciones y desalojos internos, al menos en los primeros tiempos. Muchas personas pierden sus trabajos por participar en una toma, ya que deben permanecer días o semanas enteras en el terreno. Las mujeres muchas veces se quedan solas o con niños en la toma, y son el blanco predilecto de grupos que realizan, ante la indiferencia o la connivencia policial, desalojos ilegales para acaparar lotes para la reventa.

Las estrategias de dilación y desgaste implementadas por los funcionarios estatales alimentan la situación general de incertidumbre en la que se vive en la toma. Profundizar esa inseguridad es una de las formas de debilitar la organización interna y promover deserciones. Diferentes testimonios señalan la acción de “punteros” que circulan durante la toma, quienes anuncian la inminencia de un desalojo y recomiendan abandonarla.

Algunos ejemplos en este sentido son los conflictos habitacionales que culminaron con las tomas que dieron lugar a barrios como San Cayetano o Sol de Humahuaca, en Florencio Varela. En estos casos, la toma fue el desenlace de un proceso de negociación trunco con el Estado municipal. Las tácticas dilatorias crearon las condiciones para una situación de vulnerabilidad extrema. Así describe un participante de aquellas tomas las condiciones de vida en el acampe mientras negociaban con el gobierno municipal:

Hablamos con el gobierno. Nos dijeron que no había campos, que no había plata, que “vamos viendo dónde te metemos”. La cosa es que la gente se fue muriendo. Se murió un chico recién nacido de hipotermia, en una tormenta grande. Vivían ahí, no tenían dónde vivir. Y esa tormenta inundó toda la calle, entonces estábamos sobre la vereda y se levantó. Me acuerdo de las ratas. En el transcurso de los días falleció ese pibe. Le agarró hipotermia, se le durmió a la mamá. El mismo frío lo mató.

Luego de vivir durante más de siete meses en carpas, en condiciones de vida muy precarias, los delegados de los ocupantes se dieron cuenta de que “el gobierno municipal estaba mintiendo” y resolvieron ocupar tierras para encontrar una salida a la desesperante situación. El siguiente testimonio pertenece a otro participante de esta experiencia:

Entonces te impacta esa manera, en campamentos propios de las guerras de África, de los campamentos propios de refugiados parecía, que eran todos carperíos. Entonces a veces nos quieren hacer aparecer como “Nooo, a estos tipos les gusta hacer tomas”, y las tres tomas que organizamos fueron luego de un año de negociación con el Estado. San Cayetano nace porque treinta familias vivían en un pozo de agua podrida. Estuvimos seis meses negociando con el Estado que las mude y la respuesta fue: “Que vuelvan a las provincias de donde vinieron”. Frente a eso y tras una nueva inundación en la que la gente se ahogaba, un asco, tomamos un campo. No es que a nosotros se nos ocurrió decir: “Che, vamos a tomar tierras, qué bueno que la gente tome tierras”. Queremos un rol del Estado.

El sabotaje constante de funcionarios políticos y judiciales a las propuestas de los delegados para regularizar las tomas constituye una forma de aislamiento. Esto produce y reproduce condiciones de vida de precariedad extrema, que sólo se soportan por la expectativa de acceder a un lugar donde vivir.

En Moreno, en los últimos años hubo una serie de tomas en la zona de Cuartel V. Allí se presentaron otros problemas, comunes a distintos procesos de ocupación de tierras, como la mala condición de los accesos y las vías de circulación interna. Cuando estas últimas existen, suelen ser de tierra no preparada, por lo que las lluvias dificultan la circulación de los habitantes de los asentamientos, de los móviles policiales y de las ambulancias. En ciertas zonas donde se consiguió un nivel mínimo de organización entre los vecinos, sus reclamos lograron que el gobierno municipal rellenara con ripio algunos accesos para que las ambulancias pudieran acercarse.

La privatización de los espacios comunes es otro problema importante. Aun en los asentamientos en donde los vecinos deciden reservar lotes para construir plazas o canchas de fútbol, se debe ejercer una sostenida vigilancia de esos espacios para que no sean ocupados con el objetivo de lotearlos, de construir viviendas o de utilizarlos para negocios de particulares. La ausencia de una regulación estatal favorece este tipo de apropiaciones.

Finalmente, existe en Cuartel V un déficit importante de infraestructura escolar. Las escuelas de la zona se ven superadas por la cantidad de niños provenientes de los nuevos asentamientos y no tienen capacidad para dar respuesta. Por eso cientos de chicos no consiguen vacantes. Además, la expansión territorial provoca que las escuelas queden a gran distancia, en zonas donde el acceso al transporte público es muy precario o nulo. En algunos casos, por ejemplo, tienen que caminar hasta treinta cuadras para llegar a la ruta por la que pasa el colectivo.

Necesidades, negocios y vulneraciones de derechos

La precariedad y la falta de infraestructura y de acceso a servicios, sostenidas por la indiferencia estatal, generan necesidades que se transforman en terreno fértil para mercados desregulados, ya sean legales o ilegales. Estos negocios son usufructuados por algunos sectores del Estado, como la policía, o por actores con llegada a recursos estatales, como algunos referentes políticos. De esta manera, determinados ámbitos estatales habilitan negocios ilegales, y luego extraen un plus de ganancias de la situación de irregularidad a través de la extorsión.

Con el paso del tiempo, estos negocios se consolidan y se transforman en obstáculos para la regularización de los asentamientos, ya que la precariedad y la informalidad son condiciones para que ciertas actividades sigan siendo lucrativas.

La ausencia de regulación estatal formal hace que la provisión irregular de servicios sea mucho más cara que la “oficial” ofrecida en otros barrios. La población de los asentamientos suele pagar por servicios deficientes más que quienes viven en barrios consolidados. Una militante de la organización Madre Tierra describe esta situación en Cuartel V:

Lo que nosotros hicimos es un relevamiento de lo caro que es vivir ahí. Es carísimo. El desplazamiento también... la falta de conexión es fatal. Empezó a aparecer el tema del remís. Entonces te cobran quizá, por persona, 15 o 20 pesos, depende de la cara, depende si vas con bulto. El que no tiene agua y no pudo hacer la perforación tiene que pagar, por ejemplo, a la vecina, 40 pesos por día por el agua. Gas no tienen, tienen garrafa, que es carísima.



Remiserías ilegales manejadas por la policía en Cuartel V

La falta de acceso al transporte público en Cuartel V favoreció la aparición de agencias clandestinas de remises. Cuando un grupo de vecinos se organizó para contratar un micro que funcionara como colectivo, los remiseros lo incendiaron. Luego de muchos reclamos, comenzó a ingresar una línea de colectivo hasta una parte de Cuartel V, con una tarifa muy alta. Desde el momento en que el transporte público empezó a entrar en los barrios, se registraron también actos de violencia, como el apedreamiento de las unidades, que los vecinos atribuyen a quienes usufructúan el negocio de los remises ilegales. ¿Quiénes se benefician con estos negocios clandestinos?

En 2014, una comisión vecinal de un barrio de Cuartel V recibió la denuncia de una mujer que dijo haber sido demorada durante todo un día en la comisaría local, acusada de poseer dos vehículos que tenían pedido de captura. La señora dijo que los utilizaba para un servicio de remis en el barrio y que el comisario le pidió 45 000 pesos para liberarla. Explicó que la policía le había provisto ambos autos, con pedido de captura, para que ella los trabajara como remises a cambio de una comisión.

Según estas versiones, la policía saca de los corralones vehículos secuestrados por distintas irregularidades y los distribuye para armar negocios de transporte clandestino de los que cobra un “impuesto”. En este marco, el dinero exigido no era solamente una extorsión, sino la garantía de que el negocio siguiera funcionando. 

En una geografía determinada por la necesidad acuciante de vivienda, muchos de los grandes y pequeños negocios tienen que ver con la tierra. El contexto de informalidad acentúa las asimetrías entre quienes, aun por fuera del mercado formal, poseen una porción de tierra, una habitación o una casilla y quienes la necesitan. Para escapar del hacinaamiento y de los altísimos alquileres que se cobran en las villas, muchas familias tienen que someterse a situaciones de gran incertidumbre, no sólo por la amenaza latente de desalojos, sino porque los arreglos de palabra dan lugar a todo tipo de abusos. Se repiten los casos de personas que pagan y no obtienen nada a cambio, o que acuerdan una cifra que luego es modificada unilateralmente.

En Cuartel V, los vecinos señalan que hay efectivos policiales que reciben beneficios económicos de estas extendidas situaciones de irregularidad. Aseguran que algunos policías aceptan el pago de un “adi-

cional” para amenazar con o realizar desalojos forzosos irregulares. También se han registrado varios casos en los que la policía juega “a dos puntas” para sacar provecho. Por ejemplo, un quintero denunció ante la fiscalía de la zona que le habían ocupado las tierras en las que trabajaba. Él no tenía la tenencia regular de las tierras, pero aún así presentó la denuncia. El fiscal ordenó a la policía que se acercara a los terrenos para verificarla. La policía le solicitó dinero al quintero para “apretar” a los ocupantes y lograr que abandonaran el lugar. Al mismo tiempo, fueron a negociar con los ocupantes y les pidieron dinero para venderles el dato de que el quintero no podía demostrar ser el dueño legal de las tierras. Cobraron así a las dos partes en conflicto, aprovechando que ambas se encontraban en situación irregular.

Circulación de violencias

La escasa visibilidad social de las tomas, transformadas por la acción estatal en espacios de excepción sin acceso a servicios e infraestructura, favorece la circulación de diferentes violencias, algunas de ellas relacionadas con formas de sobreexplotación a través de negocios usurarios.

En las tomas y en los asentamientos, hay diferentes fuentes, contextos y modos en que se ejercen distintas formas de violencia. Entre ellas, se cuentan la violencia institucional aplicada de manera directa o indirecta por las fuerzas policiales y las violencias producidas por bandas ligadas a mercados ilegales –ambas fuertemente interrelacionadas–. También existen situaciones de robos y desalojos internos que sufren los ocupantes, así como disputas por cuestiones en apariencia menores, ligadas a la convivencia, que provocan situaciones muy violentas.

En un contexto de amplia circulación de armas y donde el Estado no cumple un rol de mediación del conflicto, los momentos de distribución de los lotes constituyen un escenario de situaciones violentas que sólo se atenúan con la intervención de alguna organización que tenga legitimidad. Con el loteo en proceso o ya concluido, se genera el mercado de reventa de los lotes. Algunos de quienes han ocupado parcelas por razones especulativas se las venden a aquellos que las necesitan. La configuración de este mercado promueve los denominados “desalojos internos”, procesos violentos de concentración de varios lotes en pocas manos, lo cual a su vez agrava el problema del acceso a la tierra.



Florencio Varela: complejas alianzas para gestionar la violencia

En Florencio Varela algunos referentes concluyeron que los embates de las bandas delictivas en las tomas se explican porque, para la policía, para esos grupos e incluso para el gobierno local “no es negocio” que los ocupantes se organicen. En este escenario, las organizaciones consiguieron resistir la expansión de las bandas a un costo muy alto, atravesando situaciones de tensión y violencia, como explicó Lucio, referente de Florencio Varela: “En ese contexto, que estaba la gente de la falopa, aprovechando los asentamientos para vender, negociando con la policía, teníamos que buscar la forma, con los muchachos más grandes, estuvieran en el delito o ya no estuvieran en el delito, pero con la gente grande que mantiene algunos códigos... Para mí eran nuestros aliados, en este momento de coyuntura. Pero teníamos que llegar a un acuerdo de ‘falopa no’. Claro, era complejo. Cuesta mucho entender que, en una coyuntura de esas, hay que sentarse con los tipos más grandes y decir: ‘Loco, ¿ustedes colaboran o ustedes quieren que esto sea el desastre final?’. Esto discutí yo con uno de ellos: ‘¿Qué querés hacer? ¿Vos querés alentar que sea todo un quilombo, que se rompa toda la organización, y después nos coma la banda de drogas? ¿Después nos matan?’. ‘No, que yo tengo códigos’, me contestó. Entonces le dije: ‘Bien, apicalos’”.

En determinadas circunstancias, los intereses de personas vinculadas con otras formas de delito y de referentes pueden coincidir en un punto: la necesidad de fortalecer la organización del asentamiento ante la llegada de bandas muy violentas que amenazan la viabilidad de la toma. Estos modos de gestión de algunas violencias dependen exclusivamente de los lazos personales que se puedan establecer. Pero también son modos que en sí mismos no excluyen la violencia como recurso. 

La violencia ejercida por grupos organizados o redes de ilegalidad afecta los procesos de organización en el interior de las tomas. La relación de fuerzas entre las bandas y los cuerpos de delegados u otras formas de representación de los ocupantes es variable. En las asambleas del barrio Papa Francisco, no se podía hablar abiertamente sobre los problemas de violencia por la intimidación de las bandas que estaban allí presentes: “Después venían y te hacían algo a la noche”. En las primeras semanas se pudo conformar un cuerpo de delegados, que comenzó a

ser hostigado. Según un militante que estuvo en la toma, la asamblea fue perdiendo legitimidad ante los ataques:

Iban a romper las asambleas. Iban los chabones y decían: “Acá no queremos políticos, no queremos organizaciones”. Apretaban a cara descubierta con cuchillo y revólver en mano.

La percepción de algunos militantes es que en Papa Francisco se pudo evitar el primer desalojo, que “se aguantó” contra la policía, pero luego “se perdió con las bandas”. Jaqueados entre la violencia de adentro y la estigmatización de afuera, la estrategia elegida fue visibilizar el problema para tratar de instalar públicamente la diferenciación entre las bandas delictivas y las organizaciones sociales. Estas acercaron datos a una organización que presentó denuncias ante la justicia identificando y caracterizando a la banda, pero las investigaciones nunca avanzaron.

Además, todo ocupante sabe que, en mayor o menor medida, está expuesto a la violencia del desalojo forzoso. La violencia policial en esas situaciones ha dejado heridos y, en el caso del Parque Indoamericano, muertos.¹¹ El desalojo del barrio Papa Francisco fue llevado adelante por la Policía Metropolitana y la Gendarmería Nacional el 23 de agosto de 2014. Los ocupantes consideran que fue sorpresivo y estuvo precedido por engaños y ardidés. En las semanas previas, referentes del asentamiento se habían reunido con el titular de la Comisaría 52 de la Policía Federal y con un jefe de Gendarmería. Diego, un ocupante, cuenta:

Nos dijeron que iban a ingresar, que iban a custodiar dos veces por día, o iban a andar por ahí adentro. Fueron a ver el predio, ingresaron con la camioneta, nos dijeron que les mejoremos las calles. Los vecinos aportamos, ponele 20 pesos cada uno, 30 pesos, y compramos escombros, todo para que se mejore. Hicimos todo lo posible para que ellos entren. Entraron, pero a sacarnos.

11 Véase CELS, “Umbrales perforados. Muertos y heridos por la represión de conflictos sociales”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2011*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011.

Ese día la Policía Metropolitana se presentó y anunció que se trataba de un allanamiento, hecho que era anticipado e incluso esperado por muchos ocupantes debido a la violencia que desplegaban las bandas. Días antes la Gendarmería había realizado un primer allanamiento. Por eso muchos no opusieron resistencia, como cuentan Nélide y Álvaro, del barrio Papa Francisco:

Y bueno, ese día a la mañana me dice un vecino que supuestamente hay un allanamiento. Entonces vuelvo a salir y le digo: “Bueno, si es un allanamiento, quédense en su lugar y si tienen que abrir la puerta, ábranla”. Después al rato viene uno llorando diciendo que era un desalojo. Y sí. Era un desalojo, pero mal, porque venían a las piñas, patadas, no te dejaban, te sacaban como... No te dejaban sacar tus pertenencias, tu documentación, nada. Te sacaban. Estaban ahí, te sacaban de los pelos, a patadas o te daban con el escudo ese, balas de goma.

Había una mujer que decía: “Yo no me voy a ir, no me voy a ir, si quieren matarme, lo que sea, no me voy a ir”. ¡Cómo le pegaron a esa mujer! Y, encima, la llevaron a la comisaría. No quería irse. La llevaron. Hubo detenidos y después, cuando nosotros queríamos acercarnos, todos nos daban enseguida con balas de goma o con gases. Hubo desmayados. A una chica discapacitada la tiraron de la silla de ruedas. A una señora de 70 y pico de años le rompieron la cabeza.

La violencia ejercida sobre los ocupantes no se terminó con el desalojo. Muchos peregrinaron por diversos albergues y paradores del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, donde sufrieron amenazas, insultos, aprietes y restricciones para circular por parte del personal que gestiona esos espacios. Finalmente, el círculo se cerró y las familias volvieron al punto del que partieron, pero en condiciones mucho peores. Tuvieron que regresar al mercado de alquiler en las villas con precios que, después del desalojo, eran aún más altos debido al aumento de demanda que supuso la vuelta de los desalojados al mercado.

4. Conclusiones

En los últimos años, la compraventa y el alquiler informal de inmuebles en el Área Metropolitana de Buenos Aires ha crecido en volumen y complejidad. La explicación de este fenómeno reside, en gran parte, en la fragmentaria regulación del mercado inmobiliario. Regido exclusivamente por la lógica del lucro, permanece como un negocio cada vez más especulativo y concentrado. Esto se traduce en un aumento exponencial y desproporcionado de los precios del suelo, lo que genera condiciones de acceso cada vez más excluyentes. Por lo tanto, grandes sectores de la población no tienen otra alternativa que volcarse al mercado informal.

El mercado inmobiliario informal es un recurso cada vez más masivo, naturalizado, y complejo, y comparte múltiples características y puntos de articulación con el mercado formal. La especulación, la retención de terrenos y la compra como negocio no son prácticas exclusivas del mercado inmobiliario formal: en las villas, los habitantes más antiguos construyen cuartos para alquilar; en las tomas, algunos habitantes poseen varios lotes que retienen a la espera de la consolidación y valorización del barrio.

Esta forma de acceso a la tierra y a la vivienda supone, al mismo tiempo, vivir en condiciones de enorme precariedad. Las tomas informales de tierra constituyen escenarios de graves vulneraciones de derechos humanos. Quienes habitan en la informalidad suelen tener acceso limitado a servicios fundamentales como la salud o la educación. Además, viven en condiciones de incertidumbre en relación con la tenencia de su vivienda, y suelen ser objeto de violencia y extorsión por parte de actores estatales y no estatales. El ejercicio de la violencia aparece como un elemento de regulación de las relaciones sociales y de resolución de conflictos, incluso de aquellos no ligados directamente a los negocios, con el fin de generar las condiciones de posibilidad para la acumulación de capital. Allí donde no hay organizaciones sociales con legitimidad suficiente, parecen no existir instancias de mediación reconocidas por los diferentes actores que intervienen. Las agencias del Estado que deberían cumplir este rol de mediación y reducción de la conflictividad están ausentes o bien intervienen en el sentido contrario, alimentando la circulación de violencia.

Las tomas y los asentamientos son escenarios propicios para el despliegue de negocios ilegales que, a su vez, refuerzan la informalidad de esos territorios. El narcotráfico es el que tiene más visibilidad en los

últimos tiempos,¹² pero existen muchos otros. Los negocios relacionados con la tierra son centrales para entender tanto las dinámicas de ocupación como la dificultad para organizar y asentar a los ocupantes. En estos territorios conviven actores con intereses que pueden ser heterogéneos y hasta contradictorios. Por un lado, aquellos que buscan la organización e integración de la toma al resto de la ciudad, y que tratan de limitar los negocios y las violencias. Por otro, actores que buscan la reproducción de negocios y que se ven beneficiados si la informalidad se perpetúa y fracasan los esfuerzos regularizadores. El Estado en general es connivente con los segundos por dos razones principales: por una parte, porque distintos segmentos estatales son parte interesada en los negocios y, por otra, porque el fracaso de la organización y la deslegitimación de la toma suelen ser vistos con buenos ojos por las autoridades, ya que facilitan escenarios de desalojo o dispersión.

El Estado ocupa distintos roles. En algunos casos es cómplice y promotor de los negocios desplegados en las tomas o cumple directamente un rol represivo y expulsivo de los ocupantes. En otros, es un agente con voluntad de generar mejores condiciones de vida, aunque no siempre tiene capacidad para lograrlo. Y en otros, es un agente ausente de manera deliberada, indiferente, dilatorio de los diálogos y de los tiempos judiciales; este es sobre todo el caso de los poderes ejecutivos locales.

Vivir en una toma o en un asentamiento supone someterse a condiciones de vida que reproducen la precariedad. En un marco de tanta fragilidad e incertidumbre, se vuelve particularmente desafiante, por ejemplo, sostener un plan de estudio o un trabajo estable. Así, las tomas y los asentamientos son un recurso de acceso a la tierra y a la vivienda para una gran cantidad de familias, pero, a la vez, un escenario de reproducción de la informalidad y la pobreza.

El Estado opera también como cómplice silencioso de las vulneraciones de derechos que se dan en las tomas y en los asentamientos, en tanto, por omisión, decide no intervenir sobre los mecanismos del mercado formal que generan una ciudad injusta y excluyente. En este sentido, la implementación de políticas públicas que brinden una oferta habitacional accesible para todos los sectores sociales, tanto en el mercado de compraventa como en el de alquileres, no es sólo necesaria, sino una obligación estatal. Aquí reside una de las principales virtu-

12 Véase, en este mismo Informe, el capítulo “La construcción de una agenda regresiva en torno de la ‘cuestión narco’”.

des de la Ley de Acceso Justo al Hábitat, aprobada por la provincia de Buenos Aires en noviembre de 2012: a través de la puesta en marcha de una serie de instrumentos urbanísticos y fiscales, la norma promueve la transformación de paradigmas y prácticas naturalizadas que hasta hoy se imponen en la desigual estructuración de la ciudad. De tal forma, la ley fortalece la capacidad estatal, provincial y municipal para intervenir activamente en el mercado y ampliar la oferta de suelo urbanizado y de vivienda, como estrategia para que la informalidad no se constituya en la opción de los pobres.

La efectiva implementación de este tipo de políticas debería implicar también nuevas estrategias de intervención estatal en el territorio. Entre ellas, es necesario generar capacidades para vincular al Estado con las organizaciones que permitan, entre otras cosas, controlar el desarrollo de negocios que agudizan las vulnerabilidades de los habitantes. Al mismo tiempo, resulta indispensable implementar formas de control del accionar policial en el territorio, a través de las agencias penales, pero fundamentalmente del gobierno político de las fuerzas de seguridad, para evitar que las policías funcionen como un factor central de la violencia. De lo contrario, no será posible aplicar políticas públicas inclusivas para estas poblaciones en términos de hábitat y de goce del derecho a la ciudad.