



ARGENTINA DOCUMENTO 3 SEBASTIAN ERNESTO TEDESCHI



El caso de Villa La Cava (Gran Buenos Aires, Argentina).

Estudio sobre el Programa de Renovación Urbana del Barrio La Cava y el Programa Arraigo (1984-1999)

El origen de Villa La Cava

La villa de emergencia La Cava¹ se localiza en el partido de Beccar, Municipio de San Isidro. Esta localidad forma parte del Gran Buenos Aires². Se encuentra a unos 25 kilómetros del centro de la Capital Federal. El Municipio tiene una extensión de 48 km² y una población de alrededor de 300 mil habitantes, lo que representa una densidad de 6.250 hab./km². Sus características lo ubican como eminentemente residencial, aunque presenta zonas industriales en disminución.

La zona del Municipio es un lugar tradicional de vivienda de familias de clase alta y media alta de la Argentina. Sin embargo,

¹ Se llaman “villas de emergencia” a asentamientos precarios instalados en tierras ocupadas irregularmente, fiscales o privadas, con construcciones de muy baja calidad, lotes irregulares, carencia de servicios públicos y equipamiento comunitario.

² El conurbano bonaerense es la región compuesta por 24 municipios que rodean la Ciudad de Buenos Aires en un radio de 50 kilómetros aproximadamente. Está integrado por los municipios de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Hurlingham, Itzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Martín, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López. En esta área vive aproximadamente el 30% de la población del país.

en su actual alcance geográfico se encuentran barrios de clase media y barrios empobrecidos y marginales³.

La superficie que ocupa Villa La Cava es de 19,12 hectáreas incluidas las áreas libres. El espacio edificado se estructura alrededor de una cancha de fútbol, un área rectangular de tierra apisonada, perfectamente delimitada por las viviendas que la circundan. En uno de sus laterales se encuentra una capilla ñanderoga, que fue construida por iniciativa de la comunidad paraguaya. Hay otro local que funciona como bar, juegos de salón como pool y metegol. Desde allí se organizan los campeonatos de fútbol y torneos con equipos de otros barrios. Es uno de los más importantes centros de encuentro de la Villa (Zapiola, 2002). Gran parte de la actividad social es desarrollada por la Parroquia Nuestra Señora de La Cava. En la iglesia hay un comedor donde asisten 1.500 personas y un espacio educativo para 1.200 niños y adolescentes. Además, funciona la Casa de Galilea, un centro de desarrollo humano donde se ofrecen distintos programas para chicos en riesgo de deserción escolar, para fortalecer lazos familiares, para mejoramiento de viviendas, entre otros. También se brindan remedios, alimentos y ropa a los más pobres y a la tercera edad a través de Cáritas de la Diócesis de San Isidro⁴.

El barrio no está urbanizado en toda su extensión, apenas hay dos calles abiertas; posee redes de servicio público muy limitadas de agua potable y electricidad; no dispone de desagües de alcantarillado ni pluviales. Tal situación afecta los derechos a la salud (falta de condiciones de higiene y saneamiento, imposibilidad del ingreso de ambulancias, entre otras), al ambiente sano, y a la seguridad (imposibilidad del ingreso de medios policiales ni bomberos).

El entorno de la Villa está constituido por zonas de viviendas de clase media y, en ciertos sectores, por viviendas de alta calidad, lo que produce un fuerte contraste. La situación es producto de la alta valorización de la tierra circundante que se fue produciendo durante las décadas de los cincuenta y sesenta. Los terrenos de La Cava quedan como un remanente encerrado, que marca una realidad totalmente diferente en cuanto a los aspectos sociales y urbanísticos. Por uno de sus laterales limita con un barrio privado, cercado por un muro de seis metros, en cuyo tope hay un cable que conduce 12 voltios de electricidad para evitar que los pobres invadan esos nuevos paraísos habitacionales (Zapiola, 2002).

La Villa está rodeada por fábricas abandonadas, fruto del desarrollo industrial de la década de los cuarenta, que luego fueron quedando inactivas, en un proceso ininterrumpido

³ En todo el distrito se cuentan alrededor de 11 villas, siendo La Cava el barrio más populoso.

⁴ Para mayor información sobre la actividad social de Villa La Cava se puede consultar la página Web <http://www.barriolacava.org.ar>

desde 1970 hasta la fecha. Muchos de sus habitantes fueron obreros en esas fábricas y poco a poco se fueron transformando en desempleados o en cuentapropistas marginales.

No se han registrado conflictos con relación a la preservación ambiental, pero no se han realizado estudios sobre la contaminación de las tierras. El territorio que ocupa la Villa ha sido desde siempre negado, ni siquiera aparece en los mapas de la zona, pese a que sus habitantes figuren habitualmente en los titulares de los diarios de mayor circulación del país como responsables de todos los delitos que se producen en el conurbano norte de Buenos Aires.

En 1887, en el área central que hoy ocupa el barrio (sector de La Cava Grande), se instaló la Fábrica de Ladrillos San Isidro. De allí proviene la gran excavación de tierra que hoy se observa con un desnivel de hasta cinco metros bajo el nivel de la calle. También se la conoce como “el Pozo” y cubre algo menos de un tercio de la superficie de la Villa. Se accede al pozo desde distintos puntos por escaleras precarias de cemento y baldosa y se transita por estrechos pasillos.

En 1922, la Empresa Estatal de Agua y Saneamiento Obras Sanitarias de la Nación (OSN) comenzó sus actividades en la zona. Recién en 1940 se produjo la primera instalación poblacional de obreros perforadores que la empresa traía del interior del país y asentaba en el predio de su propiedad en el sector Este –que hoy se conoce como Quinta del Niño (limitada por las avenidas Rolón y Neyer)–. Estos obreros se desplazaban con sus familias y pertenencias, en principio como una población itinerante, según las necesidades de la Empresa, para luego asentarse definitivamente en el predio mencionado (Zapiola, s.f.).

Los lotes para cada familia medían 20 metros de largo por 8 de ancho, con una casilla de madera. Había piletas comunes para el lavado de ropa y un lugar para esparcimiento y baile. La asignación del lote fue verbal, razón por la cual los pobladores jamás accedieron a escrituras regulares de propiedad. Aún hoy, los hijos de estos obreros manifiestan tener derechos de propiedad sobre estas tierras (Zapiola, s.f.). En 1957, según registros de la época, en el barrio había 206 casillas, todas numeradas y registradas en un libro. Este fue el comienzo de lo que hoy es la villa de emergencia de mayor extensión del Municipio de San Isidro. En los siguientes años, y como consecuencia del desarrollo de la construcción de la autopista Panamericana, los sucesivos gobiernos autorizaron el alojamiento de los operarios en los mencionados terrenos.

Si nos remontamos cronológicamente a los años que estamos mencionando, la descripción geográfica de la zona es identificada por los vecinos como de grandes lagunas con juncos y cañas donde los niños se bañaban en aguas transparentes y cazaban ranas como parte de sus entretenimientos. Fueron grandes humedales, donde descargaban naturalmente las aguas de lluvia de las lomas de San Isidro a través de algunos zanjones, como Alto Perú (tramo inferior), y los arroyos Pavón y Gauto. Al ser tierras bajas que se

anegaban con las grandes lluvias fueron desechadas por los sectores de mayor poder adquisitivo y aprovechadas por familias humildes que migraron desde el interior en busca de trabajo y mayor bienestar (Zapiola, s.f.).

Posteriormente se fueron incorporando nuevos habitantes de forma tal que, a comienzos de la década de los ochenta, aproximadamente 1.500 familias habitaban el predio. En la actualidad se calcula que viven alrededor de dos mil familias (una población que ronda las 8.500 personas). La mayoría de sus habitantes procede de las provincias del Noreste del país y una importante colonia de familias proviene de Paraguay, Bolivia, Chile y un

TABLA

La Cava. Datos de población

1

Sector	Superficie (hectáreas)	Total de habitantes	Densidad (hab. / ha)	Área libre (hectáreas)
20 de Junio	2,78	1788	521,28	
20 Privada	0,65	2847	465,95	
La Cava	6,11			
La Montaña	3,5	1344	384	
La Isla	2,23	718	321,97	
Quinta del Niño	3,85	1856	482,07	
Total bruto	19,12	8.553	447	
Total neto	15,77	8.553	542,35	3,35
TOTAL	1.383.052			

Cantidad de habitantes	Cantidad de viviendas	Promedio Habitantes por vivienda
8.553	1.854 viviendas	4,6

Fuente: Asociación para el Apoyo a Comunidades (APAC), con base en el Censo Nacional 2001.

menor número de peruanos. Estos inmigrantes pertenecen en su mayoría a las familias más antiguas del barrio y muchos de ellos ya están por la segunda y tercera generación de descendientes nacidos en Argentina, precisamente en el barrio.

En un principio, la ocupación fue bastante ordenada, en la época en que OSN distribuía las precarias casillas entre sus empleados temporarios. Luego, esas familias se fueron asentando y, en la medida en que sus parientes y amigos del interior del país fueron siendo desplazados del área rural de las provincias del interior, fruto de la industrialización y el acelerado proceso de urbanización argentino, fueron llegando a Buenos Aires y asentándose en el fondo de los lotes de los primeros ocupantes y en las áreas inundables. Con el tiempo, el proceso de densificación poblacional fue acelerándose por las genera-

ciones posteriores. En cada lote, los hijos formaban nuevas familias y, frente a la ausencia de políticas habitacionales, tenían que hacerse un lugar dentro del barrio. Así, poco a poco, el barrio fue hacinándose.

En medio de este proceso que en forma continua se desarrolló durante casi seis décadas de existencia del barrio, hubo desde un comienzo un mercado informal de compra y venta de lotes y casas tanto entre vecinos del barrio, como con vecinos de otros barrios populares y villas. Al barrio también vinieron a adquirir casas sectores de clase media en proceso de empobrecimiento, que compraron una casa a un bajo precio como estrategia de supervivencia económica hasta que superasen la crisis económica. La estrategia inicialmente pensada como de transición, se transformó en definitiva ante el empeoramiento de las condiciones económicas del país y la falta de oferta de viviendas a precio accesible.

Los frustrados planes de vivienda

El plan de Renovación Urbana del Barrio La Cava (primer plan)

En 1972, durante la dictadura militar que gobernó a la Argentina entre 1966 y 1973, hubo un fuerte intento del gobierno por erradicar la Villa, frenado por una incipiente organización que reunía a todos los líderes de las villas de Buenos Aires. La resistencia de los vecinos y el apoyo popular a su reclamo logró impedir que el gobierno militar trasladara a las familias a otros lugares. El gobierno popular de 1973 asumió el poder del país por la vía democrática, luego de un proceso altamente participativo y en un clima de fuerte politización de la sociedad con reclamos de urgentes cambios sociales. Los jóvenes militantes, políticos, universitarios e intelectuales iban a los barrios populares a compartir experiencias de educación y compromiso social. El movimiento obrero venía de años de lucha contra la dictadura y junto con aquellos sectores de clase media presionaban por profundas reformas sociales en el país.

En ese marco político, el primer antecedente jurídico que puso de manifiesto la voluntad estatal de brindar una solución habitacional para el barrio La Cava fue la Resolución del 16 de diciembre de 1974 de la entonces empresa pública Obras Sanitarias de la Nación (OSN), misma entidad que había dado inicio a la ocupación. En dicha Resolución se dispuso acordar la venta a la Secretaría de Estado de Vivienda y Urbanismo de la Nación⁵ de los predios ubicados en la intersección de la Avenida Rolón y la calle Tomkinson de la localidad de Beccar, San Isidro, a fin de implementar un plan de vivienda destinado

⁵ Luego se denominaría Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental.

a la “renovación urbana del barrio La Cava”, en el marco de un plan más amplio “conducente a solucionar el agudo problema habitacional existente en el país”⁶.

En esa oportunidad se firmó un boleto de compraventa por el que la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental (SVOA) pagó la suma de 15 millones de pesos⁷, que incluía la cancelación del total del precio de venta de los terrenos que ocupa en un 90% el barrio, más un área de unas 4,5 hectáreas ocupada por el Club Hípico del Norte⁸ y la Agrupación Tradicional Argentina El Lazo⁹. Entonces, para posibilitar la realización del plan mencionado, OSN decidió declarar la caducidad de los permisos de ocupación precaria otorgados a favor de dichas entidades, instaladas en los predios desde la década de los sesenta, y ordenó su desocupación y entrega inmediata¹⁰. Desde el momento en que fueron notificadas estas disposiciones, la ocupación de los predios se convirtió en ilegítima¹¹. Sin embargo, la dictadura militar que usurpó el gobierno en 1976 interrumpió esta operación¹².

Con la recuperación del gobierno democrático en 1984, el problema de la vivienda y la degradación de las condiciones de vida en los barrios populares volvió a aparecer en la agenda oficial, aunque tímidamente¹³. Este es el verdadero nacimiento del Programa de

⁶ Esa manifestación surge de la demanda presentada por los abogados del IVBA contra la Asociación Tradicional Argentina El Lazo, ante el Juzgado Civil No. 9 del Departamento Judicial de San Isidro, Argentina.

⁷ Ley 18.188.

⁸ Es un centro donde se practican deportes hípicos, entre cuyos asociados se encontraban personas de la alta sociedad de Argentina y ejecutivos de importantes empresas multinacionales.

⁹ Es una entidad tradicionalista que promueve la vigencia de las tradiciones gauchescas de Argentina. Se debe aclarar que no todo el terreno de esta entidad era de la empresa Obras Sanitarias, sino sólo el correspondiente a su cancha de vaneo.

¹⁰ Resoluciones No. 53.748 y 54.190 del 13 de noviembre y del 9 de diciembre de 1974, de OSN.

¹¹ Dicha cita corresponde al texto de la demanda promovida por el IVBA contra estas entidades. En la sentencia dictada en dicha causa se declaró que “al decretarse la caducidad del permiso de ocupación precaria de que gozaba la demandada, caducidad dispuesta el 13 de noviembre de 1974 y por la que se concedía el plazo de 30 días para la desocupación (...), la ocupación devino ilegítima” (considerando 1º, cuarto párrafo). Idéntico párrafo se reproduce en la sentencia que ordenó el desalojo del Club Hípico del Norte.

¹² Según manifiesta Antonia Zapiola en el texto citado, en los años del proceso militar (1977-1980) se construyó un elevado muro en la calle Isabel La Católica, que separa la zona residencial de la ciudad, ocultando la Villa a los que por allí transitan. Este gobierno decidió erradicar otras villas del Partido, como la Villa Santa Rita, razón por la cual trasladó a muchas familias a Villa La Cava, intensificando su densidad poblacional y ocupando lugares libres. Narran los vecinos que en enero de 1980 hubo un intento de desalojo compulsivo en La Cava por parte del gobierno militar, con complicidad de miembros de la Sociedad de Fomento, quienes señalaban las casillas a desalojar. Las mujeres se movilizaron a protestar ante la Intendencia, lo que abortó esta iniciativa.

¹³ En 1983, en plena campaña electoral, el entonces candidato a presidente Raúl Alfonsín visitó el barrio La Cava y prometió allí la regularización de la villa de emergencia.

Renovación Urbana del Barrio La Cava, que se instrumenta a través del Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi).

Dicho Fondo había sido creado en 1972, pero fue finalmente instrumentado en forma efectiva en 1977¹⁴. El Fonavi se organizó con una administración centralizada de los fondos en Secretaría de Vivienda de la Nación y una distribución territorial de la gestión basada en los Institutos Provinciales de Vivienda¹⁵. Hasta 1992, cuando se federalizó el sistema, el Fonavi había construido un promedio de 32 mil viviendas al año (Cravino, Fernández Wagner y Varela, s.f.), sin conocerse la demanda subjetiva de la población, ya que no estaba prevista por el sistema.

El Fonavi creaba un sistema de financiamiento de la construcción de viviendas (desde el Gobierno Nacional a las provincias). Las provincias¹⁶ ejecutaban el programa, disponiendo tierras de su erario para la construcción de las viviendas.

Esta política de financiamiento requería que el Gobierno Nacional transfiriese fondos a las provincias y, en este caso, la propia Provincia de Buenos Aires tenía que ejecutar la obra. En el caso de Villa La Cava, el Estado nacional –en ese momento propietario del terreno– debía ceder su propiedad a la Provincia para poder efectivizar la construcción de las viviendas.

En 1984, el Gobierno Nacional, a través de la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental (SVOA), dependiente del entonces Ministerio de Salud y Acción Social, convino con el Gobierno Provincial (Instituto de la Vivienda) la realización de un estudio para la implementación de un plan de vivienda para Villa La Cava. Para ello, en primer lugar, se firmó un contrato para el financiamiento de un equipo técnico que diseñara el proyecto por el cual el Gobierno Federal pagó la suma de 3.631.664 pesos argentinos¹⁷. El

¹⁴ La Ley 21.581 establecía una contribución salarial al Fondo del 5%, a aportar en partes iguales por empleadores y empleados, más aportes de los trabajadores autónomos (20%). La Ley especificaba que el destino del financiamiento eran sectores de población de «recursos insuficientes» (definido vagamente como: «quienes no alcancen a cubrir la amortización de una vivienda económica en 30 años»).

¹⁵ En la Provincia de Buenos Aires se llama Instituto de la Vivienda de Buenos Aires (IVBA).

¹⁶ En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, este operativo se verifica a través del IVBA, organismo encargado de ejecutar la política habitacional y de constituirse como órgano de aplicación de la Ley 21.581 (cf. art. 2 inc. “a” y “c” Decreto Ley 9.573/80 y sus modificatorias). Al respecto, el IVBA, para el cumplimiento de sus fines tiene a su cargo la función de “*administrar los fondos asignados con sujeción a las normas vigentes y a los convenios suscriptos por la Provincia de Buenos Aires, así como también los que las leyes nacionales y/o provinciales –generales o particulares– destinen para el cumplimiento de los objetivos y finalidades que le impone al citado organismo la presente ley*” (art. 3 inc. “a”).

¹⁷ Ver Expediente 1.693/84 y Resolución SVOA No. 795/84.

resultado de este proceso fue la creación del Programa de Renovación Urbana del Barrio La Cava¹⁸, para ser desarrollado en seis etapas sucesivas y continuas de construcción de viviendas de interés social. El plan contemplaba la construcción de viviendas para todos los habitantes y la urbanización de todo el predio en donde estaba asentada la Villa que fuera de propiedad pública. Un presupuesto adjunto contemplaba financiamiento para el sistema de abastecimiento de agua, de desagües de alcantarillado, red eléctrica, alumbrado público, provisión de gas, red vehicular y desagües pluviales¹⁹.

El plan preveía la entrega de los títulos de propiedad a las familias de las nuevas unidades construidas, una vez que estas terminasen de pagar el precio en cuotas establecido por el Gobierno.

Para posibilitar la realización del plan, el 26 de noviembre de 1986, SVOA cedió el boleto de compraventa (de los lotes ocupados por El Club Hípico del Norte y la Asociación Tradicional Argentina El Lazo) que había celebrado con OSN al IVBA, “a efectos de posibilitar la ejecución de un programa habitacional a financiar con recursos del Fonavi”²⁰.

Las tres primeras etapas del plan se circunscribieron a los terrenos ubicados hacia el Este de la Avenida Rolón, entre las calles Tomkinson e Intendente Neyer de Beccar, San Isidro²¹, y las restantes tres etapas estaban destinadas a ser realizadas en los predios ubicados al Oeste de la Avenida Rolón²², donde actualmente está asentado el 90% de la Villa La Cava²³. La utilización de terrenos suplementarios se explica por el gran hacinamiento en que vivían y viven aún hoy los vecinos y porque una porción importante de las tierras se inunda frecuentemente, como consecuencia de la depresión del terreno y errores en el diseño de las pocas obras de desagüe pluvial que hay en el barrio (Zapiola y Escurra, 2003).

El desarrollo progresivo de este plan preveía que los terrenos liberados por la mudanza de las familias adjudicatarias de las primeras tres etapas serían utilizados para la ejecución de las tres etapas restantes. De esta manera se establecía una continuidad en la que la

¹⁸ Ver Resolución SVOA No. 795/84 y sus sucesivas recaídas en el Expediente 1.693/84 –anexo VI– y expedientes IVBA 2416-6540/83, 2416-6540/84, 2416-6885/84, 2416-5582/84 y 2416-1951/86.

¹⁹ Conforme surge de la Resolución SVOA No. 549/91, Anexo 1°.

²⁰ Ver cláusula segunda de la cesión del boleto de compraventa entre la SVOA y el IVBA.

²¹ Identificados con la nomenclatura catastral: C. VIII; S. E.; Fr. IV; Parcelas 6a y 7a y Fr. VI; Parcelas 1, 2 y 3.

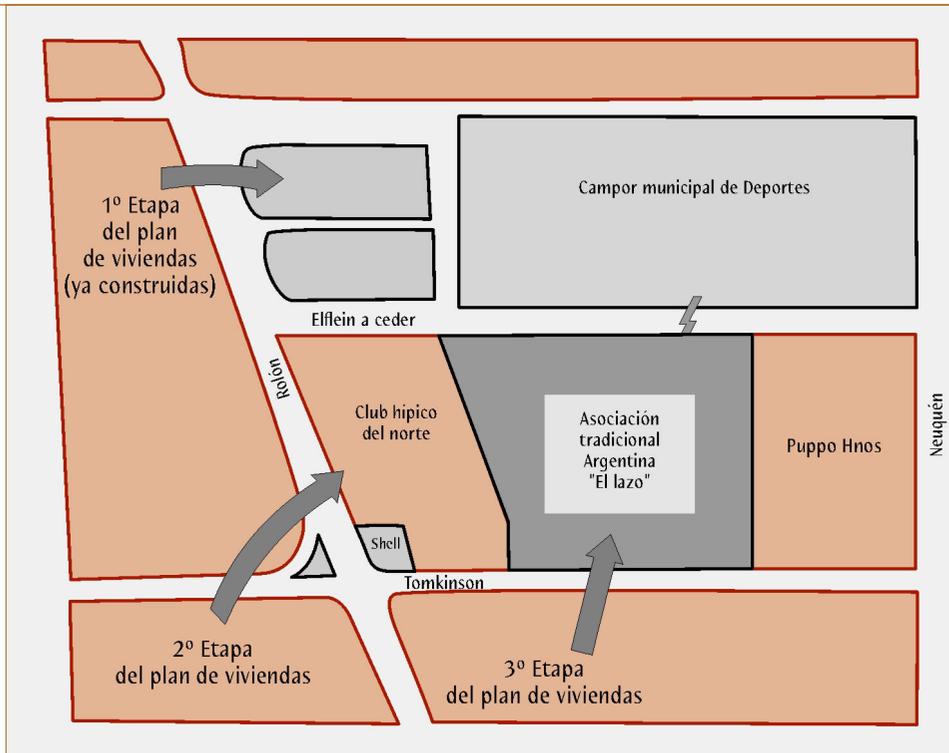
²² Identificado con la nomenclatura catastral: C. VII; S. B.; Fr. II. Parcelas 1a, 1c, 2, 3, 4, 25c y 27.

²³ El 10% restante corresponde al sector 20 de Junio.

MAPA

Plano del sector. Ilustración de Pablo Asa, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

1



RECUADRO

El sector 20 de Junio

1

La única área excluida del plan fue el sector 20 de Junio, debido a que su titular era un propietario privado, y el plan no contemplaba estas situaciones, pese a que existían otras herramientas jurídicas como la expropiación para garantizar la seguridad de la tenencia de los habitantes. Esta franja de tierra, aproximadamente un 3,40% de la totalidad del terreno que ocupa la Villa, es propiedad privada. La historia oral cuenta que el 20 de junio de 1973, luego de una gran inundación del pozo de la Villa, un líder vecinal solicitó la autorización a la Sra. Alvear de Santa Coloma para instalar a un grupo de familias (procedentes de La Cava) afectadas por la inundación, en una parte alta de su propiedad, colindante con el asentamiento. Se produce así la formación del sector 20 de Junio, cuyo nombre se debe a la fecha del asentamiento. Estas fami-

lias, y otras que se fueron sumando, permanecen en el sector. La Sra. Alvear donó esas tierras a una asociación de religiosas Voluntarias de Hospitales (las Damas Rosadas), las que a su vez habrían iniciado gestiones, que nunca llegaron a concretarse, para transferirlas al Municipio. Sobre estas tierras recaen importantes sumas de dinero correspondientes a tasas municipales e impuestos provinciales impagos. Esta donación –según información verbal de los vecinos– tiene como cargo que: una vez construidas viviendas definitivas se les reconoce a los vecinos la titularidad del dominio de la tierra (Zapiola, s.f.). Según surge de un reciente informe legal, aún no se ha encontrado la documentación que determine claramente el dominio del inmueble ni su circunstancia impositiva (CELS, 2003).

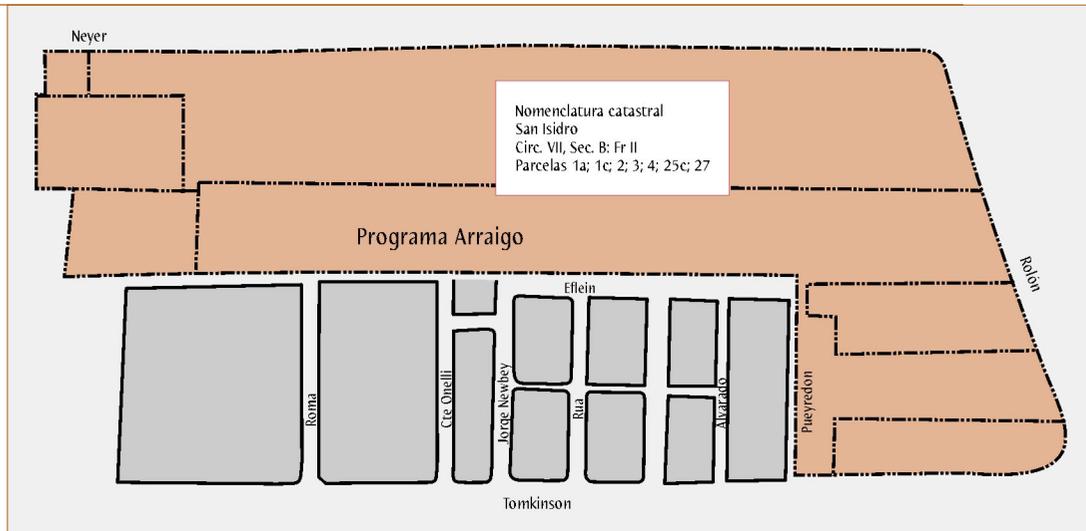
MAPA

Las etapas de desarrollo del Plan. Ilustración de Pablo Asa, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

2

120

Sebastián Ernesto TEDESCHI



realización de los primeros tres tramos era condición indispensable para la culminación de la totalidad del proceso. En el plano que sigue se representa esta situación.

En este predio, el IVBA comenzó a implementar un plan de vivienda, del cual sólo se ejecutó la primera etapa (ver infografía más arriba). En ésta se construyeron viviendas para unas 280 familias de la Villa La Cava (originariamente eran 276, pero luego se agregaron cuatro más). Las viviendas²⁴ se entregaron en 1989, pero las familias todavía hoy no cuentan con los títulos de propiedad. Las familias del barrio no participaron en ninguna instancia del diseño de las unidades habitacionales, ni se les consultó para conocer sus necesidades o preocupaciones (Zapiola, s.f.).

Para iniciar la segunda etapa, el Gobierno Federal transfirió las tierras correspondientes al IVBA que estaban ocupadas ilegítimamente por dos entidades (Agrupación Tradicional Argentina El Lazo y Club Hípico del Norte). A fin de posibilitar la escrituración, el IVBA decidió asumir las deudas existentes por concepto de servicios vencidos de Obras Sanitarias de la Nación y Municipalidad adquiridas por los terrenos en cuestión²⁵.

²⁴ Según relata Antonia Zapiola en la obra citada, las viviendas construidas consistieron en dúplex de dos, tres y cuatro dormitorios, planta baja y primer piso. Los departamentos grandes en segundo y tercer piso y los departamentos de dos dormitorios contaban con todos los servicios de infraestructura necesarios y alto grado de terminación y fueron adjudicados según el número de integrantes de cada grupo familiar.

²⁵ Ver al respecto la Resolución No. 2.859 de fecha 18 de diciembre de 1990 del IVBA, citada en la escritura de 18 de abril de 1991.

Sin embargo, cuando la segunda etapa del plan ya se encontraba en marcha²⁶ –incluso con la licitación para la construcción de 194 viviendas adjudicadas a una empresa constructora²⁷–, el proyecto se detuvo porque requería resolver dos juicios de desalojo que el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires había iniciado en 1991 en contra de la Agrupación Tradicional Argentina El Lazo y el Club Hípico del Norte. El plan de viviendas se paralizó frente a la resistencia de las instituciones a desocupar los terrenos destinados al plan (parcelas 6a y 7a de la Fracción IV). Precisamente sobre estos terrenos se construirían el segundo y tercer tramo del plan.

Los juicios de desalojo tuvieron una sentencia favorable al Gobierno Provincial²⁸. Sin embargo, los efectos de esta sentencia fueron suspendidos, *sine die*, por pedido de las partes²⁹. Dicha suspensión quedó supeditada a que las entidades demandadas pagaran el precio que el IVBA debería desembolsar para adquirir otro predio a 400 metros de los reclamados³⁰. Sólo en dicho caso, la Provincia le enajenaría a dichas entidades los terre-

²⁶ Ver la aprobación de la solicitud de financiamiento para la realización de la segunda etapa del Programa de Renovación Urbana del Barrio La Cava por un total de 21.548.288.310 australes para construcción de viviendas, 1.113.276.127 australes para realización de obras de infraestructura y 792.613.287 australes para nexo de agua potable, desagües cloacales, electricidad y alumbrado público (Art. 1º y Anexo I de la Resolución 549/91 de la SVOA de 15 de noviembre de 1991).

²⁷ La preadjudicación de la segunda etapa del Programa de Renovación Urbana del Barrio La Cava se hizo a favor de la empresa Dalla Marta y Galli S.A., para la construcción de 194 viviendas (cf. manifestación de los abogados de la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires en las demandas de desalojo obrantes en los expedientes “Instituto de la Vivienda c/ Club Hípico del Norte s/ desalojo”, Expte. 24.247; e “Instituto de la Vivienda c/ Agrupación Tradicional ‘El Lazo’ s/ desalojo”, Expte. 24.248, que tramitan por ante el Juzgado en lo Civil y Comercial de Primera Instancia No. 9, Secretaría No. 10, del Departamento Judicial de San Isidro, Provincia de Buenos Aires, y Resolución 549/91 de la SVOA de 15 de noviembre de 1991.

²⁸ Ver autos “Instituto de la Vivienda c/ Club Hípico del Norte s/ desalojo”, Expte. 24.247, donde la juez interviniente declaró que “la actora ya construyó alrededor de 280 viviendas en parte de las tierras adquiridas según escritura de fs. 79/85, entre las que se halla el terreno ocupado por la demandada. También está admitido que se ha encarado la erradicación de La Cava y para continuar ese plan, se construirá no sólo en los terrenos ocupados por el club sino también en restantes parcelas del bien, ocupadas por otros”. Posteriormente, para desestimar el planteo argüido por la demandada de abuso de derecho, la magistrada afirmó que “... no hay sorpresa ni abuso en el reclamo (...) máxime cuando el objetivo final es la construcción de viviendas para erradicar una villa de emergencia”.

²⁹ De acuerdo con el preacuerdo judicial celebrado el 5 de junio de 1992 entre la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires –a cargo del IVBA–, el Club Hípico del Norte y la Agrupación Tradicional Argentina El Lazo. Este preacuerdo no fue homologado en sede judicial y sólo fue agregado al expediente.

³⁰ Ubicado en la localidad de Beccar, Provincia de Buenos Aires, identificado catastralmente como Circ. VIII Sección E Parcela 3ª (cláusulas 2ª y 4ª), denominado popularmente “Los Caños”. Años más tarde, en 1986, se construyó un plan de vivienda que explicaremos más adelante bajo el título “El Barrio Angelita”.

nos ilegalmente ocupados. Esta cláusula era de cumplimiento imposible³¹, ya que los terrenos en cuestión eran propiedad del Gobierno Federal y ya habían sido puestos a disponibilidad seis meses antes mediante el Programa Arraigo, para ser vendidos a precio subsidiado a los propios vecinos del Barrio La Cava³².

Hoy, luego de 13 años de celebrado dicho preacuerdo, tanto el IVBA como las entidades que ocupan ilegalmente los terrenos no han realizado acto alguno tendiente a instrumentar las obligaciones asumidas en dicha ocasión, por lo que la única acción real del convenio ha sido suspender los efectos de las sentencias que ordenaban el lanzamiento. Por el contrario, no se ha efectuado enajenación alguna, el proyecto quedó suspendido *ipso facto* y se ha paralizado completamente el plan de vivienda del IVBA.

Esta parálisis motivó la creación del Centro Comunitario Pro-Vivienda La Cava, que mantuvo vivo el reclamo hasta la fecha. A fines de 2003, la Asociación Tradicional Argentina El Lazo intentó obtener una donación gratuita de las tierras que ocupaban ilegalmente. Iniciaron un expediente en la Provincia y obtuvieron un nuevo permiso precario por medio de un decreto del Gobernador de la Provincia. Enterados, los vecinos organizados en la reciente Comisión de Tierras iniciaron varios procesos judiciales con el acompañamiento de la Asociación para el Apoyo a Comunidades (APAC) y el patrocinio del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Por medio de una Medida Preliminar Anticipada consiguieron dejar sin efecto el decreto y luego obtuvieron un nuevo decreto mediante el cual el Gobernador anuló el acto anterior y reconoció la vigencia de los derechos que surgían del plan instrumentado 20 años atrás. La comisión de vecinos inició luego una demanda originaria ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación tendiente a reclamar la instrumentación de un plan de vivienda, fundándose en el derecho a la vivienda digna, protegido por el sistema jurídico argentino.

Esta parálisis tuvo como consecuencia directa la interrupción del Programa de Renovación Urbana del Barrio La Cava; los aproximadamente 8.500 habitantes de la Villa La Cava quedaron sin ninguna respuesta de los gobiernos provincial y nacional.

Desde 1992 hasta la fecha, el Centro Comunitario Pro-Vivienda La Cava junto con otros vecinos de la Villa han efectuado numerosos reclamos en relación con la continuidad del

³¹ Las condiciones establecidas en las cláusulas 2ª y 4ª del preacuerdo, indispensables para que la Provincia pudiera transferir el dominio de los predios en cuestión, eran de imposible cumplimiento, ya que seis meses antes de la celebración del mencionado preacuerdo ese inmueble había sido afectado al Programa Arraigo que implementa el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Anexo I del Decreto 156/92 del 20 de enero de 1992, publicado en el BO el 29-01-92. Años más tarde, por un acuerdo del Programa Arraigo con la Provincia de Buenos Aires, se instrumentó un plan de vivienda en este predio (Barrio Angelita).

³² Anexo I del Decreto 156/92, del 20 de enero de 1992, publicado en el BO el 29-01-92.

plan de vivienda paralizado, de acuerdo con lo relatado anteriormente. En 2003, en el marco del proyecto de desarrollo comunitario La Cava de Villa a Barrio, de la ONG APAC, se conformó una comisión de vecinos que continúa concienciando a sus vecinos y reclamando a las autoridades el cumplimiento de su derecho a la vivienda adecuada y a la ciudad.

Transformaciones de las políticas públicas urbanas en la década de los noventa

Desde comienzos de la década de los noventa empieza a operarse un cuadro complejo de profundas transformaciones del área metropolitana de Buenos Aires que provocan que los mercados habitacionales urbanos vuelvan a colocarse como centro de la especulación.

En el estudio *Notas sobre la política habitacional en el área metropolitana de Buenos Aires en los años 90*, Cravino, Fernández Wagner y Varela señalan que:

Quienes tienen poder adquisitivo son el objetivo de los nuevos emprendimientos inmobiliarios urbanos del capital concentrado. Quienes tienen la necesidad como prioridad son el objetivo de clientelismo político, de propietarios que promueven la ocupación de sus tierras, de prestamistas usureros, de locatarios y proveedores, que obtienen ganancias generalmente vendiendo productos subparámetros, sobrevaluados u obligados a autoproducir su suelo urbano. Tres aspectos se distinguen claramente:

- a. Una violenta transformación de los mercados inmobiliarios, que encarecen la tierra, el transporte y los servicios, es decir, el “habitar la ciudad” en general;
- b. Una apropiación de mayor superficie urbana por habitante por parte de los sectores sociales altos, que condicionan el espacio residencial contiguo habitado tanto por sectores medios, como de bajos ingresos;
- c. La generación de nuevos y complejos problemas ambientales y urbanos como resultado de los nuevos emprendimientos urbanísticos.

Hay dos de las cuatro razones atribuidas como fundacionales de las nuevas políticas habitacionales en el texto de Cravino, Fernández Wagner y Varela (2003) que tienen una clara aplicación al caso de Villa La Cava. La primera razón es que la profunda reforma del Estado, que se acentuó a partir de 1989, permitió la venta de tierras ociosas, dentro de la lógica de las privatizaciones. Esto tiene que ver tanto con el modelo de “estado mínimo” y eficiente, como con el objetivo de ingreso de dinero fresco para paliar el déficit fiscal y pagar los compromisos de la deuda externa. Respecto de las tierras ocupadas por sectores pobres, a éstas no se las podía lanzar al mercado para darle un uso “productivo” o de urbanización de sectores solventes.

La segunda razón es que los lineamientos fijados por los organismos internacionales de crédito que propusieron, en términos generales, políticas sociales focalizadas y específicamente en cuanto a política de vivienda, tendían a “soluciones habitacionales”

que apuntaban a patrones mínimos de hábitat, lo que no se relacionaba necesariamente con la construcción de viviendas, como tradicionalmente se había realizado.

Otro factor que tuvo una influencia significativa fue la privatización de la mayoría de las empresas estatales que proveían servicios públicos domiciliarios, a saber: electricidad, agua potable y desagües de alcantarillado, gas y teléfonos. Si bien se vendieron derechos a favor de diferentes empresas por servicio, cada empresa privada se constituyó como monopolio en cada zona del territorio asignada. Las nuevas empresas concesionarias de los servicios firmaron convenios marco con el Gobierno en los que se comprometían a ampliar las redes de servicios. Sin embargo, no se las obligó a garantizar la universalidad de los servicios y ni siquiera se controló la realización de inversiones para extender los servicios a los barrios precarios.

El Programa Arraigo (segundo programa)

En 1989, por medio de la Ley 23.697 (de emergencia económica y reforma del Estado) en sus artículos 61 y 62, se regula el procedimiento de enajenación de los inmuebles de jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional, posibilitando la transferencia a título oneroso a sus ocupantes. Luego, el Poder Ejecutivo Nacional, mediante el Decreto 846 del 02-05-91, creó la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales (Programa Arraigo) con el objetivo de impulsar todas aquellas acciones tendientes a lograr la regularización de la tenencia urbana y social de las tierras fiscales nacionales a través de su transferencia a favor de los actuales ocupantes, y de promover la participación de las organizaciones sociales destinatarias del programa, mediante la realización de mesas de concertación nacionales, provinciales o de distritos.

Por medio de la Ley Nacional de Tierras 23.967 y su Decreto Reglamentario 591/92 se establece el cuerpo normativo que regula la transferencia de tierras fiscales nacionales a favor de los estados provinciales y, en ese entonces, la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, para su posterior venta a los actuales ocupantes o incorporación a los planes provinciales de vivienda social para familias de recursos insuficientes. La Comisión de Tierras Fiscales Nacionales (Programa Arraigo) resulta el organismo executor de dicha Ley.

Así, el Estado nacional propició que las tierras de su propiedad declaradas innecesarias y ocupadas por pobladores fueran vendidas a éstos o a las organizaciones que los representan, con el cargo de construcción de viviendas.

Unos años más tarde, mediante el Decreto PEN No. 597/97, el Presidente del Programa Arraigo fue facultado para suscribir, en representación del Estado nacional, las escrituras públicas traslativas de dominio por las cuales se realice enajenación de inmuebles³³.

³³ En el marco de la Ley 23.967, su reglamentación, y del Decreto 1.085/94 del Poder Ejecutivo Nacional, entre otros.

Luego de la última modificación de la Ley de Ministerios, este organismo fue transferido a la órbita de la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social.

El Programa Arraigo, a pesar de que en su formulación actual parece contemplar fines más abarcadores³⁴, cuando fue originado sólo impulsaba acciones tendientes a lograr la regularización de la tenencia de las tierras fiscales nacionales, mediante la transferencia de la propiedad³⁵ a favor de los ocupantes en barrios populares y villas.

Con el acento puesto en la transferencia del título de propiedad, el Programa no contempló inicialmente la provisión del sistema de abastecimiento de agua y alcantarillado, alumbrado público y recolección de basuras, dejando la resolución de estos problemas en manos de los propios vecinos y la buena voluntad de los municipios. En su versión actual incluye aspectos urbanísticos. Según el folleto explicativo del Programa:

Afirmadas la participación social y la seguridad jurídica, condiciones necesarias pero no suficientes, el desarrollo complementario de programas, planes y acciones urbano-ambientales, destinados a la definitiva transformación de los diferentes tipos de asentamientos carenciales y marginales en barrios y sectores residenciales plenamente integrados al tejido urbano y social de las ciudades, coordinando e interactuando, para ello, con los distintos organismos del Estado nacional y de las provincias y municipios.

³⁴ En un folleto que hoy reparte el Programa establece que: el “Programa Arraigo, para el cumplimiento de su misión y funciones puede encuadrarse en dos grandes campos. El primero, referido a la regularización de las tierras que habita la población objetivo, y el segundo, referido a la producción y/o recuperación del hábitat popular”. En la práctica, existen muchas acciones en las cuales ambas instancias actúan simultáneamente y son interdependientes. Para el desarrollo de estos programas, este organismo promueve la firma de convenios con las provincias y la conformación de unidades ejecutoras locales. Esto facilita la tarea de regularización de la tenencia de la tierra, habida cuenta que el proceso de transferencia y escrituración involucra a múltiples organismos de nivel provincial y municipal como, por ejemplo, catastro y registro de inmuebles, hidráulica, geodesia, escribanía provincial, rentas de la provincia. Asimismo, las acciones de recuperación y mejoramiento del hábitat requieren una máxima coordinación con aquellas emprendidas por provincias y municipios y la confluencia en una planificación común. Asimismo, en su extravagante formulación actual, contempla la regularización de la tenencia de la tierra y social (lo que, según el folleto explicativo, incluye una serie de líneas de acción destinadas a cubrir todos los pasos técnicos, legales y administrativos para identificar los bienes y llegar a la escritura traslativa de dominio, así como toda la tarea de tipo social destinada tanto a la adecuada caracterización de la población y sus necesidades, como al fortalecimiento y promoción de las organizaciones sociales que cumplen un rol protagónico en todo este proceso).

³⁵ Según el folleto repartido por el Programa, partiendo de la titularidad de la tierra que ocupan los asentamientos y barrios carenciales, el Programa Arraigo coordina acciones concatenadas en una estrategia de “arraigo territorial, vivienda digna y desarrollo urbano-ambiental sustentable”. Es así como el Programa Arraigo basa su gestión en *la propiedad de la tierra*. La tenencia de la tierra como el paso inicial y necesario de todo proceso de mejoramiento del hábitat, afirmando la seguridad jurídica y la inserción social de sus habitantes (la cogestión participativa, el trabajo conjunto y articulado de las diversas instancias estatales y la concertación con las organizaciones sociales de los vecinos de los asentamientos, fortaleciendo los procesos de participación comunitaria).

Villa La Cava entró en los alcances de este Decreto³⁶ y la Asociación Mutual de Tierras y Viviendas La Cava Ltda. compró las tierras ocupadas³⁷ del barrio La Cava al Programa Arraigo.

En diciembre de 1992, el Estado Federal y la Asociación Mutual de Tierras y Viviendas de La Cava firmaron un boleto de compraventa por medio del cual se transfirieron a la Mutual los inmuebles designados catastralmente como: Circunscripción VII; Sección B; Fracción II - Parcelas 1a / 1c / 2 / 3 / 4 / 25c y 27. En la cláusula primera del boleto se estableció que el dominio se transfería con destino a la construcción de viviendas y que la venta se realizaba en el estado de ocupación en que se encontraba. Por su parte, en la cláusula quinta se estableció:

Es condición esencial de la presente compraventa que la compradora destine los inmuebles adquiridos a la construcción de viviendas para los adjudicatarios, quienes deberán ocupar las unidades con sus grupos convivientes, debiendo quedar prohibida la cesión de los boletos o la enajenación de las unidades adjudicadas antes de transcurridos cinco años desde las respectivas adjudicaciones. La compradora se obliga a adjudicar a los ocupantes que sean o no asociados a la misma y que figuren en el listado de adjudicatarios requerido en la cláusula cuarta, la titularidad de las parcelas que resulten de la urbanización...

A su vez, la cláusula séptima expresa:

La falta de cumplimiento por la compradora de cualquiera de las obligaciones a su cargo originadas en la presente operación, habilitará a la vendedora a considerar resuelta la venta en los términos del artículo 1.204 del Código Civil, quedando a favor de ésta todas las sumas abonadas hasta ese momento por la compradora en concepto de cláusula penal.

En noviembre de 1993, mediante un acta celebrada entre la Mutual y el Estado nacional, aquella entró formalmente en posesión del inmueble indiviso.

³⁶ El Decreto 156/92, dentro de los terrenos a transferir a sus ocupantes, menciona los ubicados dentro del perímetro delimitado por las calles Tomkinson, Rolón, Intendente Neyer y Hudson. La nomenclatura catastral de este predio es la siguiente: Circunscripción VII; Sección B; Fracción II - Parcelas 1a / 1c / 2 / 3 / 4 / 25c y 27.

³⁷ El precio de venta fue de US\$750 mil. Sin embargo, sólo se abonaron US\$225 mil a través de un subsidio que entregó a la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, y el resto más los intereses se acumularon como deuda que nunca fue saldada. Esto quiere decir que el Gobierno Federal se pagó *a sí mismo* por segunda vez. La Mutual de Vecinos no pagaba las cuotas y usaba el dinero para hacer actividad política en el barrio a favor del partido que ocupaba el Gobierno Federal.

Los terrenos señalados por el decreto del Programa Arraigo eran los que se encontraban bajo la jurisdicción de Obras Sanitarias de la Nación, a excepción de la Parcela 25c, bajo la jurisdicción del Estado Nacional³⁸.

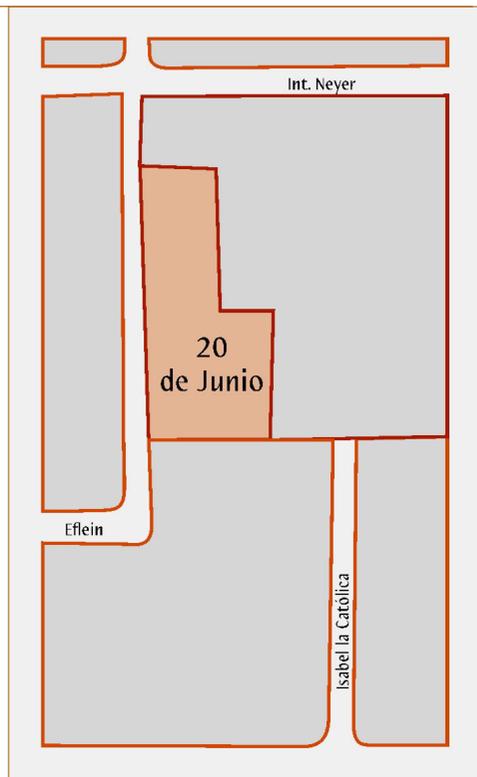
Con la excusa del retraso en los pagos de la Mutual al Gobierno Federal, el Municipio de San Isidro comenzó a desarrollar una serie de medidas tendientes a adquirir las tierras de la Villa. El 28 de abril de 2000 se celebró un acuerdo entre el Programa Arraigo, la Mutual y la Municipalidad de San Isidro por el cual la Municipalidad se comprometió a realizar las obras de apertura de vías públicas, así como a confeccionar, tramitar, visar y lograr la aprobación final de los planos de medida y subdivisión tendientes a la determinación de las áreas destinadas a las calles públicas, espacios verdes y reservas de uso comunitario.

El 30 de noviembre del mismo año, la Mutual cedió a la Municipalidad de San Isidro todos los derechos, acciones y obligaciones que pudieren corresponderle con relación al boleto

MAPA

Sector 20 de Junio. Ilustración de Pablo Asa, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

3



127

RECUADRO

El Barrio Angelita

2

En 1998, el Programa Arraigo, a través de la Mutual, construyó un complejo habitacional de 211 viviendas en tierras anexadas³⁹ por un decreto presidencial al Programa, también propiedad de Obras Sanitarias de la Nación, pero distante siete cuadras de Villa La Cava. Las viviendas fueron adjudicadas a familias de La Cava que estaban al día con el pago a la Mutual de la cuota del precio de la tierra más un adicional para la administración de la Mutual. Estas fueron condiciones del Programa Arraigo y se liberó una franja de tierra colindante con el espacio ya vacante. Aquí no se siguió con rigurosidad el criterio establecido en la primera entrega, pues la adjudicación también se efectuó a personas que habitaban en otras áreas de la Villa, pero que tenían al día las cuotas con la Mutual (Zapiola, s.f.).

³⁸ Informe sobre la situación legal del barrio La Cava. Centro de Estudios Legales y Sociales - Asociación para el Apoyo a Comunidades (APAC). Documento de trabajo del Proyecto La Cava de Villa a Barrio, diciembre de 2003.

³⁹ Estas son las polémicas tierras denominadas “Los Caños” cuyo precio de compra debía ser pagado por el Club Hípico del Norte y la Agrupación Tradicional Argentina El Lazo como condición para suspender los efectos de la sentencia de desalojo que los condenaba a abandonar el área que ocupaban ilegalmente, requerida para la realización de las etapas 2 y 3 del Programa de Renovación Urbana de 1984 (explicado más arriba).

de compraventa celebrado con el Programa Arraigo, la cual prestó conformidad con dicha cesión⁴⁰. Una reciente investigación del CELS y APAC informa que los mandatos de las autoridades de la Mutual se encontraban vencidos en el momento de ceder los derechos, por lo que, *prima facie*, esta cesión sería nula.

Finalmente, el 17 de septiembre de 2001 se celebró el contrato de compraventa de inmuebles y escrituración entre la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales (Programa Arraigo) y la Municipalidad de San Isidro. En dicha ocasión, la escribana autorizante hizo constar la existencia de una condición en el boleto de compraventa original entre el Programa Arraigo y la Mutual, y transcribió la cláusula quinta de dicho boleto, donde consta que es condición esencial del mismo que los inmuebles se destinen a la construcción de viviendas para sus adjudicatarios. De ese modo, el Municipio quedó como propietario de las tierras, a un precio muy bajo, solo 550 mil dólares⁴¹.

Sin embargo, luego de obtenida la compra de las tierras, el Municipio nunca adoptó medida alguna tendiente a regularizar el barrio. Mientras tanto, ha abandonado toda obra de infraestructura y mantenimiento de los servicios básicos, para desalentar la permanencia de los vecinos allí. A partir de 2003 y hasta fines de 2004, la situación se agravó ya que –en abierta contradicción con las obligaciones jurídicas asumidas– la Municipalidad de San Isidro anunció en varias oportunidades que iba a erradicar la Villa, ofreciendo a los pobladores viviendas individuales en otras localidades o en otras provincias de Argentina. Esto produjo una serie de reclamos de la Comisión de Tierras del Barrio y el Centro Comunitario Pro-Vivienda La Cava, con el acompañamiento de APAC y el CELS.

⁴⁰ En el contrato de cesión, la Municipalidad de San Isidro se obligó “a realizar acciones y gestiones para lograr, en forma directa, o por intermedio de terceros, que los ‘miembros de la Mutual’ puedan concretar una solución habitacional” (cláusula tercera). En dicha ocasión, la Mutual manifestó que no se encontraba en condiciones económico-financieras de realizar las acciones necesarias para destinar los inmuebles adquiridos a la construcción de los inmuebles para los adjudicatarios.

El acto se completó con la cesión del boleto de compraventa que fue ratificada por una Asamblea Extraordinaria de la Mutual, celebrada el 19 de enero de 2001. Por su parte, también fue ratificada por el Concejo Deliberante de la Municipalidad de San Isidro, el 16 de febrero de 2001. En la exposición de motivos de la ordenanza respectiva se expresó que “el único destino que puede dársele a las tierras adquiridas es el de brindar solución habitacional a sus actuales ocupantes, ya que esa fue condición de venta originaria y mantenida en la cesión”, y que “la Municipalidad se obliga a mantener sus planes sociales en el asentamiento, y a reconocer el derecho de los actuales ocupantes para acceder a la vivienda”.

⁴¹ Es curioso que para realizar esta operación no se utilizaron los mecanismos habituales en una escrituración entre dos personas públicas, recurriéndose a un escribano privado. Crece la sorpresa al saber que en una entrevista que tuve con las autoridades nacionales del Programa me indicaron que ellos no tenían copia de la escritura de compraventa.

La situación actual

El 5 de enero de 2005 se firmó un convenio entre el Gobierno Federal y la Provincia de Buenos Aires que crea el Programa de Urbanización de Villas y prevé la construcción de 1.854 viviendas en Villa La Cava, entre otros asentamientos.

Sin embargo, a la fecha de cierre de este escrito, el Municipio estaba haciendo fuertes presiones sobre el Gobierno Federal para frenar las licitaciones que permitieran iniciar las actividades de construcción. Es notable que el 21 de marzo de 2005 fueron abiertos los procesos de licitación para la construcción de viviendas, mejoramiento e infraestructura de todas las villas de San Isidro mencionadas en el Convenio (Villa Uruguay, Bajo Boulogne, Covicom y Villa Cava Chica), menos el de Villa La Cava. Los vecinos, patrocinados por el CELS, de manera reiterada han pedido información sobre los proyectos que tienen el Gobierno Nacional y el Municipio, pero hasta el momento no han tenido respuesta.

El marco jurídico argentino relativo a vivienda y propiedad

De acuerdo con su formulación, ni el Programa de Renovación Urbana del Barrio La Cava (primer programa), ni el Programa Arraigo (segundo programa) fueron instrumentados desde una perspectiva del derecho constitucional a la vivienda adecuada.

El derecho a una vivienda digna está protegido por la Constitución Nacional mediante el artículo 14 bis *in fine*⁴², que establece que “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: ...el acceso a una vivienda digna”.

El alcance del derecho a la vivienda se complementó con la Reforma de 1994 que incorporó una serie de tratados internacionales de derechos humanos a la Constitución Nacional con jerarquía constitucional⁴³ mediante su artículo 75 inciso 22.

Entre los instrumentos incorporados que mejor protegen el derecho a la vivienda está el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Culturales en su Artículo 11, primer párrafo⁴⁴. En idéntico sentido lo protegen, entre otros, la Declaración Universal de Derechos

⁴² Que fue introducido por la Reforma Constitucional de 1958. Esa reforma sólo incorporó ese artículo y sólo fue un vestigio de una Reforma anterior de 1949 que protegía en forma más abarcadora y detallada los derechos sociales.

⁴³ Esto quiere decir que las normas de la Constitución Nacional y las de los tratados internacionales a ella incorporados se encuentran en un plano de igualdad en lo que respecta a su valor jurídico: ambos gozan de la mayor jerarquía normativa dentro del ordenamiento jurídico interno.

⁴⁴ Allí se expresa que “Los Estados parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel adecuado de vida para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia...”.

Humanos (Artículo 25), la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (Artículo XI) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 26, que remite a las normas sociales de la Carta de la OEA).

Una interpretación coherente del marco jurídico debería comprender que todas las normas que instrumentaron planes de vivienda, en el caso del Programa de Renovación Urbana del Barrio La Cava dentro del marco de la Ley 21.581 (Fonavi)⁴⁵ y el Programa Arraigo, deben ser interpretadas como aplicaciones de la norma constitucional que protege el derecho a la vivienda digna o adecuada. Este último programa se focaliza en el derecho de propiedad como si esta fuera la única forma jurídica existente de garantía de la seguridad de la tenencia de los bienes inmuebles.

Por otra parte, la realización de los actos jurídicos y suscripción de convenios tendientes a desarrollar un plan de vivienda en seis etapas para Villa La Cava (primer programa) o la venta a precio subsidiado de tierras fiscales (segundo programa) no podría justificarse como una gracia del poder público, sino como cumplimiento de la obligación estatal de garantizar una vivienda mínima en el marco de protección de los derechos a una vivienda digna y a un hábitat adecuado, al que nos hemos referido anteriormente.

Por su parte, el derecho a la propiedad privada está protegido en los artículos 14 y 17 de la Constitución Nacional desde su versión original en 1852/60⁴⁶. Asimismo, el Código Civil, con sus más de cuatro mil artículos, puede entenderse como su instrumentación. La Argentina es uno de los países donde se encuentra más fuertemente anclado el concepto decimonónico de liberalismo clásico de propiedad privada. Es así que la función social de la propiedad no aparece en el texto de la Constitución, y sólo podría ser interpretado a partir de la incorporación constitucional de 1994 –referida en los párrafos anteriores– de

⁴⁵ Esta Ley, que crea el régimen de financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda, en su Artículo 4.º expresa que “Los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda serán destinados exclusivamente a financiar total o parcialmente (...) la construcción de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes (Inciso a), y la ejecución de obras de urbanización, de infraestructura, de servicios, de equipamiento comunitario y otras complementarias destinadas al desarrollo de programas comprendidos en la presente Ley (Inciso. b)”. Por ello, hoy se puede interpretar que el sistema jurídico interno ha establecido el contenido del mandato constitucional en términos del alcance del derecho a la vivienda digna y los sujetos que deben recibir un trato prioritario como destinatarios de la política que se implemente.

⁴⁶ Si bien su formulación en el texto lo protege como “derecho a la propiedad conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio”. Este derecho es ampliamente reglamentado por el Código Civil como propiedad privada. Una reforma de la Constitución en 1949 modificó este criterio y estableció la función social de la propiedad. Sin embargo, esta modificación fue suspendida por el golpe militar de 1955 y formalmente eliminada y reemplazada por la antigua formulación en la Convención Constitucional de 1957.

la Declaración Universal de Derechos Humanos. Este marco jurídico explica por qué en la Argentina no se ha avanzado en políticas de reforma agraria y reforma urbana.

Lamentablemente, la cultura jurídica tradicional de nuestros magistrados cada vez que tiene que analizar conflictos planteados por vecinos de los barrios más pobres, sólo considera el marco jurídico de protección del derecho a la propiedad privada y en contadas ocasiones ha utilizado o formulado alguna referencia al derecho a la vivienda adecuada.

El impacto local y escala de los programas implementados

Tanto el Programa de Renovación Urbana del Barrio La Cava (1984), en el marco del Fonavi, como el Programa Arraigo (1990) son de alcance nacional. El primero, en el marco de una política de vivienda nacional, que requería el diseño específico de planes por barrio, en este caso, La Cava. El segundo se reducía a la entrega de la propiedad de la tierra a los moradores, prestando una importancia casi nula a la regularización urbanística.

Por otra parte, la instrumentación del primer programa era azarosa, dependía del financiamiento público y de la capacidad de *lobby* de líderes políticos para seleccionar barrios populares para regularizar, en donde ellos tenían un trabajo de clientela política. En cambio, el Programa Arraigo establece aparentemente una solución general para todos los asentamientos informales sobre tierras fiscales nacionales, aunque no pudo eludir situaciones de clientelismo político en la organización de las cooperativas o mutuales de vecinos.

El impacto de las iniciativas no fue sólo nulo (por no haber concretado sus objetivos o haberlo hecho en pequeña medida, con la construcción de algunas viviendas), sino nefasto, al exponer a los vecinos al riesgo de expulsión del área, contrariando frontalmente los objetivos iniciales. En definitiva, el resultado obtenido fue opuesto al planteado.

La transferencia de dominio terminó, en la práctica, en un mecanismo para eludir el problema, cuando debiera impulsar la regularización. Es un ejemplo interesantísimo de cómo un instrumento concebido como facilitador puede aplicarse en sentido opuesto, anulando esfuerzos emprendidos a lo largo de décadas.

La participación de los pobladores en su interacción con los programas

Desde hace más de 20 años existe el Centro Comunitario Pro-Vivienda La Cava. Es una entidad formada por los vecinos del barrio, sin identificación partidaria (algunos de sus integrantes han participado en diferentes partidos políticos, pero esas divergencias no los separaron al momento de promover una mejora en la calidad de vida y especialmente

en solucionar el problema habitacional de sus vecinos). El Centro Comunitario ha tenido una importante actuación en la negociación con el Gobierno Provincial para la realización del Plan de Renovación Urbana del Barrio La Cava, en la distribución de las 280 viviendas entregadas en la primera etapa y en mantener vivo el reclamo jurídico y social para la continuación del plan de vivienda. Durante todo este tiempo ha estado liderado por Tolentino Domínguez y Hugo Amanquez.

Es importante destacar que la mayoría de sus dirigentes no ocupó ninguna de las casas entregadas por el plan de vivienda y continúan viviendo en la Villa, ya que consideran que los líderes deben ser los últimos en habitar las viviendas que obtengan⁴⁷.

Durante 2004, la Comisión de Vecinos solicitó en varias ocasiones audiencia con el Intendente para informarse sobre los proyectos del Gobierno, pero nunca obtuvo respuesta.

Un caso bien diferente es el de la Mutual de Tierra y Viviendas del Barrio La Cava Ltda., surgida como consecuencia del Programa Arraigo, ya no tan espontánea como el Centro Comunitario y con la impronta de las nuevas autoridades políticas nacionales de la época⁴⁸. La Mutual surgió como un requisito del entonces nuevo Programa Arraigo, y sus líderes eran vinculados políticamente con el Director Nacional del Programa. A diferencia de la otra organización barrial, sus líderes, las familias amigas de los líderes y sus familiares fueron beneficiados por la única entrega de viviendas que produjo este plan en 1999 en el barrio bautizado Angelita⁴⁹, en donde se construyeron 211 unidades de vivienda. Durante más de cuatro años, esta Mutual cobró cuotas mensuales a más de 700 vecinos para la entrega de la propiedad de las tierras que provendría del Programa Arraigo. Sin embargo, ese dinero nunca fue utilizado para pagar al Gobierno Nacional, sino para que la Mutual hiciera actividades políticas y sociales a favor del barrio y de la clientela del grupo político barrial favorable al entonces presidente Carlos Menem.

Conclusiones

Las distintas propuestas de regularización del barrio nunca pudieron culminarse. Para analizar los obstáculos que lo impidieron debemos considerar diferentes parámetros.

⁴⁷ De acuerdo con el testimonio brindado por Tolentino Domínguez y Eduardo Amanquez, con quienes trabajé durante dos años en la Comisión de Tierras como abogado, acompañando los conflictos con los Gobiernos Nacional, Provincial y Municipal por los planes de urbanización y vivienda para La Cava.

⁴⁸ Durante el gobierno de Carlos Menem.

⁴⁹ Nombre dado al barrio, y supuestamente votado por todos los vecinos, en homenaje a la madre del presidente de la Mutual.

El caso de Villa La Cava es una muestra ejemplar que permite desmentir la idea de progreso lineal y la falaz creencia de que el hombre siempre aprende de sus errores. Los pobladores del barrio fueron consolidándose como comunidad, a pesar del deterioro en el ingreso de sus habitantes y la degradación de su entorno industrial-productivo. Inversamente, los gobiernos actuantes, con sus distintas formas de abordaje del “problema” de los barrios informales, fueron empeorando la calidad de sus respuestas.

Para analizar este fracaso voy a presentar tres grandes variables que van a aparecer en la mayoría de las conclusiones que posteriormente se detallan. Finalmente plantearé algunas lecciones que se pueden extraer de la experiencia.

Un primer vector de análisis está constituido por el parámetro *políticas diseñadas, anunciadas y ejecutadas*. En ciertas circunstancias, el poder público anuncia que va a erradicar la Villa; en otros, que va a radicarla. En períodos electorales, el gobierno local les prometía a los vecinos de los barrios acomodados, en reuniones privadas, que iba a relocalizar a los habitantes de la “peligrosa” Villa, identificando a todos sus habitantes con algunas pocas bandas de personas que realizan actividades delictivas; por otra parte, cuando iba a visitar el barrio, prometía mejoras “lentas y graduales”.

El concepto de *poder público* hace referencia a una pluralidad indefinida de sujetos y esto constituye la segunda variable de análisis. La Argentina está organizada institucionalmente como un régimen constitucional federal, de modo que prevalece en el ámbito federal (el Estado Nacional), en 24 provincias (estados provinciales) y, finalmente, en los municipios, como entidades autónomas dentro de las provincias. A su vez, en cada uno de estos niveles del Estado existe la clásica diferenciación de funciones. Así, en el Estado Federal y los provinciales existen el Poder Ejecutivo (diferentes secretarías, programas, etc.), el Poder Legislativo y el Poder Judicial (jueces, fiscales), mientras en los municipios sólo existe un Poder Ejecutivo y un Legislativo. Todos ellos con distintas actitudes, perspectivas, miradas y respuestas al problema. En general, es frecuente que estos distintos actores dentro del sector público impulsen políticas en amplia contradicción unos con otros. Así pues, un juez civil provincial percibe el conflicto como una violación de la propiedad privada y otro como una violación al derecho a la vivienda, mientras que la Secretaría de Acción Social distribuye un plan de alimentos, y el Municipio, antes de las elecciones, pavimenta algunos pasillos interiores del barrio, y luego de las elecciones no paga el servicio de limpieza de las calles públicas del barrio para desalentar a los vecinos a continuar viviendo en el lugar. El Estado Provincial anuncia que quiere construir viviendas, pero su área legal no impulsa una acción judicial dirigida a recuperar tierras fiscales para construir esas viviendas en el barrio. El Estado Federal gasta fondos en comprar un terreno, lo cede a la Provincia para que con financiación del

Gobierno Federal construya viviendas, pero sus instituciones de control no verifican que los predios son utilizados para otro fin y, por lo tanto, se malversan los fondos públicos.

A toda esta maraña de sujetos públicos con lógicas endogámicas se debe agregar un factor que ha vuelto complejo el papel del poder público: el proceso de privatización de la mayoría de los servicios públicos durante la década de los noventa. Las nuevas empresas quedaron vinculadas al Gobierno Nacional, a los gobiernos provinciales y municipales por medio de un marco contractual. De modo tal que la red de agua potable, desagües, electricidad, correos, para mencionar los más significativos dentro de un plan de regularización, pertenecen a empresas privadas. Cuando los vecinos reclaman mejorar la red de agua o de electricidad, las empresas manifiestan no estar obligadas. Cuando los vecinos proponen mejorar el servicio pagando una tarifa adecuada a su nivel de ingresos o *tarifa social*, las empresas no aceptan, todo ello frente a la anuencia del poder público que en nada interviene en este proceso de negociación. Estas diferentes posiciones de los sujetos públicos y *público-privado* se viven en forma simultánea y completamente desarticulada.

El tercer parámetro lo constituye el par *democracia-dictadura*. Esta variable muestra que en determinados momentos de mayor fuerza del poder popular, sobre todo en los dos últimos retornos al sistema institucional democrático, derrotadas las dictaduras, en la Argentina se dio un impulso a políticas inclusivas. Luego de las dictaduras, o curiosamente transcurridos los primeros años de romance democrático y la consolidación de la nueva clase política, esos impulsos caen en el olvido y comienzan los negocios económicos y políticos con los barrios populares.

Estas claves de análisis atraviesan de modo transversal la mayoría de las conclusiones que surgen del examen de estas experiencias frustradas de regularización, que pasamos a explicar.

En primer lugar, por razones políticas propias de la compleja organización institucional del país, la voluntad del poder público respecto de Villa La Cava siempre fue divergente. Por un lado, nunca coincidieron las propuestas del Gobierno Nacional, del Gobierno Provincial y del Gobierno Municipal. Esta divergencia se ve agravada si se observa que ninguna de las instancias de los actores públicos ha tenido voluntad real de avanzar en este proceso. La mezcla de intereses públicos e intereses privados, junto con la poca claridad acerca de los créditos que podía obtener cada sector del Estado, impidieron un impulso decidido, aun para los planes que fueron instrumentados, para los cuales incluso se tenían fondos disponibles, como ocurrió con la segunda etapa del primer programa implementado en 1984.

En 1991 coexisten los dos programas y se da cierta competencia entre ellos, pero finalmente el segundo, con mayor voluntad política, logra desplazar al primero, desperdiciando

todo el gasto con infraestructura y los fondos que se hallaban disponibles para urbanizar el barrio.

En segundo lugar, los programas de vivienda o titulación propuestos para la Villa jamás han respetado los parámetros internacionales de derechos humanos relativos al derecho a la vivienda adecuada, incorporados en la Constitución. Ello, además de ser inconveniente por las consecuencias legales para el Gobierno⁵⁰, ha sido una muestra de la parcialidad en la concepción de regularización que tuvieron los planes oficiales. O se centraban en la construcción de la vivienda, sin considerar la seguridad de la tenencia de sus destinatarios, o pretendían transferir el título de dominio, pero sin condiciones de infraestructura urbana y, en todos los casos, siempre sin participación de los vecinos.

Efectivamente, en tercer lugar, encontramos que en ninguno de los dos planes formulados para el barrio se ha teniendo en cuenta seriamente la participación de los vecinos en el diseño y control del cumplimiento de los planes. Jamás se ha consultado a los vecinos. Más bien, desde los Gobiernos Federal, Provincial y Municipal se ha optado por trabajar con “punteros políticos” con la intención de obtener créditos políticos incrementados, tolerando situaciones de manipulación de los pobladores ansiosos de una solución a su problema de vivienda.

Sin embargo, los vecinos organizados, con altibajos, han mantenido vivos sus reclamos durante los últimos 20 años para conseguir mejores viviendas y la urbanización del barrio. En los últimos tres años, a partir de un proyecto de movilización, educación popular y organización en relación con el derecho a la vivienda, realizado por la organización no gubernamental APAC, los pobladores han establecido un diálogo permanente con el Gobierno Provincial y están planeando conjuntamente la apertura de algunas calles y la construcción de nuevas viviendas. También están en diálogo con las empresas de electricidad y agua para mejorar la provisión de servicios, sin obtener mejores resultados. Por el momento, el Municipio no se anima a insistir en sus propuestas de erradicarlos, pero intenta impedir que los vecinos avancen en su proyecto de urbanización.

Fruto de ese proyecto, la Comisión de Tierras, formada en octubre de 2003, ha tomado contacto con el Gobierno Provincial para solicitarle que comience un proceso de urbanización

⁵⁰ El creciente desarrollo del derecho internacional está avanzando en un proceso de mayor responsabilización de los Estados respecto al incumplimiento de los tratados de derechos humanos. Así, ya existen procedimientos de denuncias individuales ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, donde se han declarado admisibles casos vinculados a la violación del derecho a la vivienda. Por otra parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Relator Especial de Derecho a la Vivienda de la ONU han efectuado severas recomendaciones a muchos Estados que violan el derecho a la vivienda, comprometiendo la responsabilidad internacional del Estado.

del barrio y reactive los viejos programas de vivienda y urbanización. También ha hecho gestiones ante las autoridades actuales del Programa Arraigo para que promuevan el cumplimiento del cargo contractual –que surge del acuerdo aludido– de continuar la transferencia del dominio a sus moradores. Para ello se han presentado acciones judiciales con el fin de recuperar tierras contiguas a la zona que podrían solucionar el hacinamiento del barrio en un futuro plan, con resultado favorable. En este último tiempo los vecinos presentaron varios pedidos de informes al Municipio sin obtener ninguna respuesta.

En cuarto lugar, ninguna de las propuestas contempló un enfoque integral del problema, devolviendo a los vecinos pobres los problemas no resueltos en el ámbito gubernamental. Si bien en el Programa de Renovación Urbana (1984) estaban contemplados los aspectos legales y urbanísticos, no se consideró la regularización social. De modo que hoy las pocas personas que viven en los departamentos construidos durante la primera etapa del plan, padecen condiciones de vida muy similares a las de sus vecinos de la Villa. Por su parte, a más de 15 años de culminadas las obras, la regularización legal aún no llega y, en consecuencia, los habitantes carecen de un título que garantice la seguridad de la tenencia. La amenaza de desalojo cuelga como espada de Damocles sobre la cabeza de los pobladores, que sólo pueden calmar su temor con las reiteradas promesas verbales de los funcionarios de que no van a desalojarlos, pero sin un título jurídico formal que garantice su seguridad definitiva.

En quinto lugar, siempre existió una fuerte presión del sector inmobiliario especulativo y, en los últimos años, de un grupo multinacional de hipermercados para expulsar a los vecinos que hace más de 40 años viven en el lugar. El primero porque las 19 hectáreas que ocupa el barrio tienen un alto valor, ya que están ubicadas en una de las zonas del Gran Buenos Aires donde se concentra la población con más altos ingresos del país. El segundo, si bien no está interesado en las tierras, no quiere que el barrio esté tan cerca de su futuro emprendimiento, que por otra parte causaría un terrible impacto ambiental en todo el Municipio, de no ejecutarse extensas obras de infraestructura por valores siderales. Esto ha motivado una alianza de los vecinos “pobres” de Villa La Cava, con los vecinos de “clase media” de los barrios colindantes, con el interés común de enfrentar estos embates de grupos privados sobre sus condiciones de vida urbanas. Los primeros, para no ser desalojados de donde viven, los segundos, para no sufrir el impacto ambiental de las obras, además del impacto económico sobre los pequeños comercios. Asociaciones de ambos barrios han comenzado desde hace dos años un camino de apoyo mutuo en sus respectivos reclamos, por una ciudad inclusiva y sustentable. Si bien es una experiencia incipiente, y no todos tienen clara conciencia del valor estratégico del acuerdo, es una alentadora práctica de convergencia de intereses.

En sexto lugar, también ha existido una fuerte presión desde los barrios vecinos de mayor nivel adquisitivo por expulsar a los habitantes de Villa La Cava de ese Municipio “diferente”. Estos, estimulados por los medios de prensa más importantes del país, se han ocupado del barrio mayoritariamente para responsabilizar a sus habitantes de todos los delitos que ocurren en la zona norte del conurbano. Esta imagen intenta ser desmentida por las nuevas estrategias que han desarrollado los líderes de Villa La Cava de acercamiento a los barrios de clase media. A ello se le debe agregar que, luego de la crisis argentina de 2001 y durante los últimos dos años, la mirada “sensible” hacia los pobres se apoderó de muchos medios masivos de comunicación, dando origen a decenas de artículos periodísticos y programas de televisión que intentan reflejar la visión de los propios vecinos de la Villa acerca de sus problemas.

De todas estas conclusiones podemos obtener los siguientes aprendizajes, que se formulan en sentido hipotético:

1. Toda política de regularización debe lograr una voluntad política coincidente entre los distintos actores públicos. En este sentido, el Gobierno Federal de Argentina tiene herramientas poderosas para “convencer” a las voluntades discordantes: una mayor cantidad de recursos financieros y una influencia más fuerte sobre la opinión pública, que podría utilizar para desequilibrar la balanza a favor de sus posiciones. Por otra parte, no siempre este Estado más poderoso puede orientar su voluntad política a favor de la mejora de las condiciones de los barrios. Por esta razón, la estrategia fundamental para lograr una voluntad política coincidente a favor de un programa de regularización debe apostar a mejorar la calidad del diálogo intrainstitucional. La conformación de comisiones de trabajo con cuadros técnicos de los distintos niveles e instancias del poder público puede romper las lógicas endogámicas de la burocracia y avanzar en la construcción de abordajes “públicos” de los problemas sociales.
2. Se debe procurar que las acciones que se implementan desde un programa público correspondan a los fines buscados; a veces se trata simplemente de cumplir la ley y respetar los derechos de las personas. Hay una idea equivocada que sostiene que el derecho a la vivienda es muy costoso y no se puede implementar. Sin embargo, si se analizan las consecuencias del incumplimiento del derecho a la vivienda adecuada en el caso de Villa La Cava, se puede observar claramente que la inobservancia de los patrones de derecho a la vivienda adecuada son aún más costosos. Resolver parcialmente los problemas sólo es económico a corto plazo, pero la vida de los barrios y de las personas que los habitan es bastante más larga que ese corto plazo. La eficacia del Gobierno en su actuación tiene como parte de sus requisitos evitar riesgos jurídicos, asumiendo el cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada.
3. La participación de los vecinos es una pieza fundamental en todo plan de regularización. Los errores y desajustes en los programas, los intereses del sector de mercado

más especulativo y la mala calidad de la gestión de los programas pueden ser advertidos por los vecinos que participan de los procesos. Quienes mejor conocen los problemas sociales, urbanos y legales de los barrios son sus propios moradores y sus organizaciones. Muchas soluciones creativas que surgen de los propios vecinos pueden mejorar los programas públicos. Todo ello sin desmerecer un principio fundamental de las políticas públicas en regímenes que pretenden legitimidad democrática, cual es el requisito de que los afectados por las políticas participen en su diseño. Esta participación no reemplaza ni disminuye la responsabilidad del Gobierno en gestionar adecuadamente los recursos y dar soluciones a los problemas que se presentan. Muchas veces, el Gobierno suele convocar a la sociedad civil sólo cuando no sabe cómo actuar y para disminuir responsabilidades.

4. Los programas de regularización deben proponer una estrategia integral que abarque la regularización social, urbanística y legal. Los casos que aquí analizamos muestran claramente cómo estos intentos frustrados de alcance parcial, una vez interrumpidos, sólo consiguieron empeorar la situación del barrio. Las condiciones de vida de las personas que viven en las unidades de vivienda que fueron entregadas en 1989 y 1999 son bastante similares a las de los vecinos de la Villa, y no han logrado vencer las barreras de segregación social con el resto de vecinos del Municipio.
5. El Gobierno Federal debe impulsar políticas urbanas junto con las provincias y municipios. Se deben adoptar normas jurídicas tendientes a limitar el avance del sector especulativo sobre las áreas que pueden ser regularizadas. Se puede aprender de experiencias de otros países como el Brasil, que ha creado instrumentos en una norma general –el Estatuto de la Ciudad–, que brinda la posibilidad de que en los planes directores de los municipios se creen zonas de reserva para vivienda social. Esto puede ser un buen remedio para limitar las áreas de acción especulativa del mercado inmobiliario.
6. Se deben fomentar políticas de integración social, comenzando por brindar espacios de encuentro y participación en el ámbito local, que permitan la maduración de una opinión pública que considere las diferencias como virtudes. Muchas iniciativas de regularización generan reacciones de los barrios vecinos que demonizan a los barrios populares. Conociendo a las personas y compartiendo espacios de discusión, los sectores medios pueden comenzar a valorar los beneficios colectivos de la regularización de los barrios.

Referencias Bibliográficas

- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS) y ASOCIACIÓN PARA EL APOYO A COMUNIDADES (APAC) (2003). *Informe sobre la situación legal del Barrio La Cava*. Elaborado por Luis Campos, Pablo Asa, Julieta Rossi y Sebastián Tedeschi. Documento de trabajo del Proyecto La Cava de Villa a Barrio.
- CRAVINO, M. C., FERNÁNDEZ WAGNER, R. y VARELA, O. (s.f.). *Notas sobre la política habitacional en el área metropolitana de Buenos Aires en los años 90*. Mimeo. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Demanda presentada por los abogados del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires contra la Asociación Tradicional Argentina El Lazo ante el Juzgado Civil No. 9 del Departamento Judicial de San Isidro, Argentina.
- Demanda originaria ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación presentada por el autor, junto con los abogados Víctor Abramovich, Luis Campos y Diego Morales en el caso: “Quiñones, Amalia c/ Estado Nacional – Secretaría de Vivienda y contra la Provincia de Buenos Aires, Instituto de la Vivienda”, noviembre de 2003.
- Expediente Judicial “Instituto de la Vivienda c/ Club Hípico del Norte s/ desalojo”, Expte. 24.247.
- Folleto explicativo del Programa Arraigo.
- TEDESCHI, S. (2003). La situación del derecho a la vivienda en Argentina. Informe Anual de Derechos Humanos en Argentina. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Editorial Siglo XXI.
- ZAPIOLA, A. (s.f.). *Historia de Villa La Cava*. Documento de Trabajo del Proyecto La Cava de Villa a Barrio. Asociación para el Apoyo a Comunidades (APAC).
- ZAPIOLA, E. (2002). Documento de trabajo del Proyecto La Cava de Villa a Barrio. Asociación para el Apoyo a Comunidades (APAC).
- ZAPIOLA, E. y ESCURRA, P. (2003). *Informe sobre aspectos físicos de Villa La Cava*. Documento de trabajo del proyecto La Cava de Villa a Barrio. Asociación para el Apoyo a Comunidades (APAC).