



UBA, FADU.

Universidad de Buenos Aires Facultad de Arquitectura
Diseño y Urbanismo



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
FADU

Maestría en Planificación Urbana y Regional

Defensa de Tesis

TEMA: La producción de ciudad dual en el periurbano bonaerense, entre las tomas de tierras y los barrios cerrados. El rol de las instituciones del Estado y las políticas públicas urbanas en la toma de Guernica.

Alumno: Esp. Arq. Claudio Labra

Director de Tesis: Dr. Lucas Longoni

Buenos Aires, 14 de julio de 2025

Resumen

A partir de la segunda mitad de los años 70, en el marco de la crisis del modo de acumulación fordista, se produjo a nivel global una reestructuración económica que incluyó procesos de desarticulación productiva, extranjerización de cadenas de valor y la desregulación económica. Esta historia fue clave para el auge del sector terciario de la economía en detrimento de la industria, y marcó el fin del modelo de sustitución de importaciones y del desarrollismo en Argentina. En los años 90, la liberalización económica, la privatización de empresas estatales y la precarización laboral reconfiguraron la economía, impactando también en el espacio metropolitano de la provincia de Buenos Aires. La transformación territorial fue acompañada de procesos de segregación social y fragmentación espacial, donde coexistieron dos realidades contrastantes: por un lado, la ciudad precaria carente de servicios, y por otro, la urbanización dispersa ligada a las nuevas formas de apropiación y usos discriminados del suelo.

Este fenómeno dio lugar a una nueva geografía en el periurbano bonaerense, caracterizada por la fragmentación territorial con valorización selectiva y cambios en la movilidad de la población. A principios del siglo XXI, la expansión paralela de barrios cerrados y asentamientos precarios consolidó un paisaje urbano desigual y tensionado en las periferias. La pandemia de COVID-19 en 2020 y las políticas de aislamiento social sirvieron de catalizadores de estos problemas subyacentes. En este contexto, en julio de dicho año se produjo una ocupación de tierras en la localidad de Guernica, evidenciando una crisis del modelo de producción urbana imperante en el periurbano bonaerense. Este trabajo propone analizar, desde un enfoque materialista, el rol que ocupó el Estado al calor del conflicto, y la orientación más general que imprimió al espacio metropolitano bonaerense ante el desarrollo fragmentado y polarizado de la ciudad.

Abstract

Starting in the second half of the 1970s, within the context of the crisis of the Fordist mode of accumulation, a global economic restructuring took place, which included processes of productive disarticulation, the foreign control of value chains, and economic deregulation. This historical shift was key to the rise of the tertiary sector of the economy at the expense of industry and marked the end of the import substitution model and developmentalism in Argentina. In the 1990s, economic liberalization, the privatization of state-owned enterprises, and increasing labor precarity reconfigured the economy, also impacting the metropolitan area of the province of Buenos Aires. Territorial transformation was accompanied by processes of

social segregation and spatial fragmentation, where two contrasting realities coexisted: on one hand, a precarious city lacking basic services, and on the other, a dispersed urbanization linked to new forms of land appropriation and selective land use.

This phenomenon gave rise to a new geography in the peri-urban areas of Buenos Aires, characterized by territorial fragmentation with selective valorization and changes in population mobility. In the early 21st century, the parallel expansion of gated communities and informal settlements consolidated an unequal and tense urban landscape in the peripheries. The COVID-19 pandemic in 2020 and the social isolation policies acted as catalysts for these underlying issues. In this context, in July of that year, a land occupation took place in the locality of Guernica, revealing a crisis in the prevailing model of urban production in the Buenos Aires peri-urban area. This paper aims to analyze, from a materialist perspective, the role played by the State in the midst of the conflict, and the broader orientation it gave to the metropolitan space of Buenos Aires in the face of the city's fragmented and polarized development.

1. Introducción.....	4
2. Cuadro hipotético que guía el trabajo.....	7
3. Marco teórico y estado de la cuestión.....	9
3.1 Dos caras de una misma moneda: Estado neoliberal y Estado neodesarrollista.....	9
3.2 El Estado y las instituciones como tercer sujeto social.....	13
3.3 La reestructuración del espacio metropolitano bonaerense.....	16
3.4 Los asentamientos populares, un aspecto de la reproducción de la fuerza de trabajo...	22
3.5 Las urbanizaciones cerradas como absorción del excedente de capital.....	27
4. Propuesta metodológica e instrumental.....	32
5. Estudio de caso – Las tres etapas de la disputa territorial en Guernica.....	33
5.1 Desplazamientos hacia una ciudad fragmentada en Presidente Perón. La consolidación del modelo de fragmentación socioterritorial.....	38
5.1.1 Una breve caracterización socioterritorial del municipio.....	38
5.1.2 Las condiciones habitacionales en Presidente Perón.....	44
5.1.3 Leyes, Ordenanzas y Decretos: el predominio de la lógica inmobiliaria.....	49
5.2 Reclamar la tierra, disputar el territorio. La crisis del modelo.....	58
5.2.1 Urbanización popular: modelos alternativos de producción de ciudad.....	64
5.2.2 Criminalización, judicialización y deslegitimación del reclamo.....	70
5.2.3 Individualización y desconocimiento de la organización.....	77
5.3 La mano visible del Estado. La restitución del modelo.....	82
5.3.1 El proyecto urbano Guernica: omisión de la producción popular, revisionismo y Estado Presente.....	84
5.3.2 El Plan y Código de Ordenamiento Territorial: la legitimación del modelo de fragmentación socioterritorial.....	91
5.3.3 La organización popular en el posdesalojo.....	96
6. A modo de conclusiones.....	101
6.1 Ni neoliberal ni neodesarrollista. El Estado como garante de la ciudad fragmentada.....	101
6.2 Guernica: un horizonte posible de urbanización popular.....	105
7. Bibliografía.....	107

1. Introducción

A mediados de la década de los setenta se inició un periodo de profundas transformaciones sociales, económicas y políticas, como respuesta a la crisis del modo de acumulación instaurado a partir de la segunda posguerra. Comenzó entonces un proceso global de desarticulación productiva, extranjerización de cadenas de valor enteras y desregulación económica y laboral. Abriendo el camino a un periodo de fuerte crecimiento del sector terciario de la economía en detrimento de los sectores industriales tradicionales, un proceso conocido como “la crisis del modo de producción fordista”.¹

En Argentina, este nuevo contexto global significó el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones y de las “teorías desarrollistas”. Posteriormente, en los noventa se impuso un acelerado proceso de liberalización de la economía, junto al desmantelamiento -parcial- de la matriz industrial heredada. El Estado pasó a ocupar un rol activo en términos de desregulación política y económica mediante la privatización de las empresas estatales, reducción impositiva para sectores empresarios e inversiones extranjeras, y precarización del mercado laboral.

El impacto de estos fenómenos económicos, sociales y políticos de escala global reverberaron en el ámbito local, la transformación socio-territorial del espacio metropolitano de la provincia de Buenos Aires fue uno de sus efectos. En este contexto, la producción académica de estos años buscó establecer los vínculos entre la apertura económica, la globalización del capital y las mercancías, y la precarización del mercado de trabajo con las nuevas lógicas de distribución de la población y actividades en el territorio.

Se produjo una reconfiguración del territorio bonaerense y el patrón de crecimiento a partir de la segregación social y fragmentación espacial, estableciendo dos realidades contrastantes. Por un lado, la ciudad precaria desprovista de servicios y sin inversión pública; por otro, la ciudad dispersa ligada a las nuevas formas de suburbanización, a las vías rápidas y las nuevas centralidades. Como explicita Ciccollella², coexisten en tensión dos lógicas contrapuestas de organización espacial que conforman una estructura urbana dual.

¹ Nos referimos aquí al agotamiento de un modelo productivo centrado en la producción masiva y una rígida estructura laboral de altos salarios y calificación. Que derivó en una crisis de sobreproducción y estancamiento económico a nivel global, en un contexto de abandono del patrón oro, alta inflación y crisis energética. Harvey, D. (2004). El nuevo imperialismo. Akal, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

² Ciccollella, P. (1999). Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa. EURE, Santiago de Chile.

La ruptura del modelo urbano tradicional abrió paso a una nueva geografía: la “ciudad fragmentada”³, los “territorios red” o la “ciudad dimorfa”, categorías que buscaron comprender las transformaciones territoriales que atravesaron las metrópolis latinoamericanas. Como bien plantea Novick⁴, desde un enfoque epistemológico, y Szajnberg⁵ a partir de un profundo estudio empírico, la reestructuración territorial de fines del siglo XX y principios del XXI del espacio metropolitano local presentó rasgos distintivos:

- Valorización territorial selectiva y relocalización de la actividad productiva y terciaria.
- Transformaciones en los patrones de movilidad de la población y las disyuntivas en relación a la oferta y políticas de transporte público.
- Tipologías residenciales emergentes, clubes de campo, barrios cerrados, clubes de chacras y la expansión de asentamientos informales.
- Reestructuración de centralidades y subcentralidades en relación con el terciario corporativo y las grandes instalaciones del ocio y el consumo.
- Inserción de Argentina en la economía global, la política de privatizaciones y la incorporación de nuevas tecnologías.
- Intenso proceso de desindustrialización selectiva.
- Nuevas localizaciones industriales con patrones diferentes a los tradicionales.
- Nuevas formas de hábitat de los sectores populares marginados, en localizaciones cada vez más periféricas.
- Desmantelamiento del Estado benefactor, liberalización de la economía, minimización de su función regulatoria.

En esta etapa, el crecimiento del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) articuló diversos modos de producción, uso y apropiación de la ciudad, con formas de crecimiento que combinaron diferentes patrones de urbanización. Un rasgo distintivo del periodo fue la expansión y tensión generada a partir del desarrollo de los barrios cerrados para sectores de altos ingresos, junto a las producciones precarias de los sectores más vulnerables a través de asentamientos informales.

³ Marie-France Prévôt Schapira analizó en el año 2000, la nueva geografía social bonaerense como resultado de los procesos de globalización, la flexibilización del mercado de trabajo y el empobrecimiento de las clases medias.

⁴ Novick, A. (2015). De las ciudades globales al hábitat y las periferias. Una revisión de los estudios urbanos sobre la región metropolitana de Buenos Aires. 1990-2010. FAU, La Plata.

⁵ Szajnberg, D. (2010). Balance de las estrategias de intervención urbanística en los albores del SXXI. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, Barcelona.

Durante los primeros años del siglo XXI, lejos de atenuarse este proceso se ha intensificado. La inversión de capital privado para el desarrollo de barrios cerrados y clubes de campo, se ha multiplicado con fuerza por todo el territorio metropolitano bonaerense. En simultáneo, las ocupaciones de tierra y los asentamientos precarios han aumentado en similar magnitud⁶, consolidando un paisaje profundamente disgregado.

Este modo de producción de ciudad no se encuentra exento de tensión y conflictos, que se manifiestan con mayor fuerza en los bordes del espacio metropolitano. La disponibilidad de tierra sin un destino claro, ubicada en municipios donde prevalece un ámbito semirural o semiurbano, de bajo costo y con accesibilidad a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, atraen a capitales especulativos que buscan rentabilidades extraordinarias mediante un cambio de los usos del suelo y el desarrollo de urbanizaciones cerradas. En simultáneo, como menciona Apaolaza⁷, este espacio es el mismo donde se ha concretado -históricamente- la expulsión socioterritorial de los sectores vulnerables.

Un caso paradigmático dentro del cuadro que venimos describiendo, fue la ocupación de tierras en la localidad de Guernica, partido de Presidente Perón, en julio de 2020, donde 2.500 familias ocuparon un predio destinado a un emprendimiento inmobiliario del tipo barrio cerrado, bajo el reclamo de acceso a la tierra y vivienda digna. La pandemia de COVID-19 y la imposición de las medidas de aislamiento social actuaron como catalizadores de las graves condiciones en las que desarrollan su vida los sectores populares, lo que se expresó en el aumento de las ocupaciones de tierra.⁸

Luego de meses de negociaciones con el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, la resolución del conflicto tuvo como corolario la intervención violenta de las fuerzas de seguridad bonaerense, que llevaron adelante el desalojo de los terrenos "ocupados". Sin embargo, el desarrollo de la toma se caracterizó por una sólida organización interna, con apoyo de organizaciones sociales, políticas y académicas. Una asociación que permitió desarrollar una

⁶ Lanfranchi, en su estudio de la expansión urbana de 33 grandes aglomerados, revela, a partir de un pormenorizado estudio cuantitativo, que la expansión de la mancha urbana bonaerense se encuentra motorizada principalmente por usos residenciales. Siendo las urbanizaciones cerradas el uso de suelo principal, seguido por el residencial informal.

⁷ Apaolaza, R. (2018). Expansión urbana, desplazamiento y periferización popular. Breve diagnóstico de la evaluación de los nuevos asentamientos informales periféricos de la región metropolitana de Buenos Aires. Seminario Latinoamericano "Teoría y Política sobre asentamientos populares", Los Polvorines.

⁸ Smink, V.(02/10/2020). Toma de tierras en Argentina: qué hay detrás de la "oleada" de ocupación de terrenos. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54381168>

propuesta colectiva de urbanización, cuyo objetivo era la integración al tejido de la ciudad de Guernica bajo los lineamientos de la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat.⁹

Durante esta ventana temporal, diversos estudios académicos han abordado las transformaciones del territorio bonaerense junto a los cambios en las políticas públicas y la gestión urbana desde el enfoque binómico, neoliberalismo/neodesarrollismo. El objetivo era caracterizar un reposicionamiento de las acciones del Estado a comienzos del siglo XXI. En este sentido, entendemos que la utilización de enfoques provenientes del universo teórico de la economía política, no terminan de agotar una comprensión más general del lugar del Estado en el juego de relaciones del espacio capitalista y las contradicciones inherentes a este modo de producción.

Como menciona Topalov¹⁰, el núcleo ideológico que se encuentra detrás de esta concepción académica plantea, de cierta forma, que la urbanización espontánea es anárquica y está dirigida por intereses particulares. Esta anarquía engendra males económicos y sociales en los cuales el Estado, como guardián del interés general, debería intervenir para procurar que este se imponga a los intereses particulares. En ese sentido, el Estado debería garantizar un orden urbano más justo y más racional, contando en última instancia con la posibilidad de desplegar el peso de la planificación como instrumento de una intervención racional.

En suma, este trabajo se propone analizar, en el marco del conflicto iniciado con la toma de Guernica, el rol asumido por el Estado y las políticas territoriales implementadas a través de las diversas instituciones que lo conforman. En este sentido, partimos de comprender que el Estado no es un sujeto dotado de voluntad, garante de un abstracto interés general, sino un conjunto de aparatos que realizan el interés particular de la clase dominante, es decir, es un Estado de clase. Por ello, la política urbana es un fragmento de un proceso social complejo, el de las luchas de clase de las que son parte.

2. Cuadro hipotético que guía el trabajo

Objetivo general del trabajo

Analizar el conflicto urbano de Guernica como expresión de las tensiones estructurales del modo de producción urbana en el periurbano bonaerense, poniendo en relación formas antagónicas de apropiación del suelo —asentamientos populares y urbanizaciones cerradas—

⁹ Ley 14449 de 2013. Ley de promoción del derecho a la vivienda, a un hábitat digno y sustentable. 07 de octubre de 2013. B.O. No. 27156.

¹⁰ Topalov, C. (1979). La Urbanización capitalista. Edicol, México.

y el rol del Estado en la reproducción de un modelo urbano desigual a través de las políticas públicas.

Objetivos específicos

1. Examinar el desarrollo histórico y territorial de las urbanizaciones cerradas y los asentamientos populares en el municipio de Presidente Perón, identificando sus condiciones de emergencia, expansión y consolidación como formas antagónicas de producción del hábitat.
2. Reconstruir el conflicto por la toma de tierras en Guernica, a través del análisis de fuentes documentales, periodísticas y entrevistas, con el fin de caracterizar los actores involucrados, las estrategias desplegadas y las respuestas institucionales en sus distintas etapas: consolidación, crisis y restitución del modelo de fragmentación socioterritorial.
3. Evaluar el papel del Estado y sus políticas públicas urbanas en la resolución del conflicto, considerando tanto los instrumentos normativos como las intervenciones materiales, para evidenciar las contradicciones entre su función de garante del interés general y su papel en la reproducción del orden urbano desigual.

Hipótesis general del trabajo

En el periurbano bonaerense, los asentamientos populares y las urbanizaciones cerradas emergen como tipologías urbanas antagónicas, dimensiones del modo de producción urbana actual que materializan una tensión creciente entre la reproducción de la fuerza de trabajo y la reproducción del capital. Este modelo es legitimado por el Estado de forma contradictoria a través de las políticas públicas territoriales, buscando atenuar intereses irreconciliables.

Hipótesis particulares

1. La ocupación organizada de Guernica significó una crisis del modo de producción y apropiación del suelo periurbano, revelando la falsa dicotomía entre “Estado Neoliberal” o “neodesarrollista” y evidenciando la orientación general de un “Estado de Clase”, proceso que desarrollaremos en tres instancias, consolidación, crisis y restitución del modelo de fragmentación socioterritorial.
2. Entendemos aquí que en situaciones de crisis y de cuestionamiento a su hegemonía territorial, emergen las contradicciones al interior de los distintos aparatos nacionales y subnacionales del Estado, en nuestro caso de estudio, ligados al poder ejecutivo nacional,

provincial y municipal, exponiendo los límites de su supuesto rol como “garante del interés general”.

3. Desprendida de la afirmación anterior, las políticas públicas, materializadas a través de planes y/o proyectos urbanos, se constituyen como una de las herramientas que dispone el Estado para recuperar su hegemonía territorial y retomar el camino de las tareas rutinizadas bajo la administración burocrática.

3. Marco teórico y estado de la cuestión

3.1 Dos caras de una misma moneda: Estado neoliberal y Estado neodesarrollista

Antes de avanzar en una caracterización inicial del Estado, es necesario precisar brevemente a qué nos referimos cuando hablamos de neoliberalismo y neodesarrollismo. Ambas categorías, provenientes del campo teórico de la economía, han sido extendidas a otras dimensiones del análisis social y político, configurándose como variables antagónicas. Estas corrientes de pensamiento han dado lugar a distintas formas de conceptualizar al Estado, aunque ninguna de ellas resulta suficiente para abordarlo en toda su complejidad. En particular, tienden a dejar de lado su papel fundamental como garante de las condiciones de reproducción de la sociedad capitalista.

Es importante destacar que, para abordar el estudio del neoliberalismo y el neodesarrollismo, resulta indispensable recurrir a experiencias históricas concretas asociadas a fenómenos específicos. Dado que su comprensión no se agota en la definición teórica. Para ser más precisos, será necesario ubicarnos en un período histórico determinado, ya que se trata de dimensiones emergentes de etapas concretas en la historia del capitalismo.

Desde un enfoque puramente teórico, los primeros planteos internacionales sobre el neoliberalismo hicieron hincapié en sus lazos con el pensamiento económico neoclásico. Surgió como una corriente que, desde una mirada crítica, retomó los postulados de la economía clásica desarrollados por autores como Adam Smith, David Ricardo y John Stuart Mill. Claudio Katz¹¹ señala que el neoliberalismo surgió como respuesta al agotamiento del modelo keynesiano de posguerra, y lo define como una ofensiva del capital sobre el trabajo para restaurar la tasa de ganancia. En la etapa que se abrió con los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Regan durante la década de los ochenta, este proyecto se caracterizó por su aspecto regresivo, impulsando privatizaciones, apertura comercial y flexibilización laboral, lo

¹¹ Katz, C. (2016). Neoliberalismo, Neodesarrollismo, Socialismo. Editorial Alba, Buenos Aires.

que transformó profundamente el funcionamiento del capitalismo. La internacionalización de la economía, la desarticulación global del proceso de fabricación y la relocalización de la industria hacia el oriente, fueron fenómenos que caracterizaron a este modelo.

En América Latina, el neoliberalismo se anticipó a las tendencias globales, implantándose primero en Chile bajo la dictadura de Pinochet surgida en 1973, con el respaldo de economistas ortodoxos como Friedrich von Hayek y Milton Friedman. Sin embargo, este modelo no se dismanteló con el fin de las dictaduras, sino que fue legitimado por los gobiernos constitucionales posteriores. Entre sus objetivos principales se destacan el dismantelamiento de las reformas sociales, las políticas redistributivas y el avance sobre el patrimonio nacional, definiendo así buena parte de la etapa posdictatorial.

El autor destaca que el neoliberalismo latinoamericano atravesó distintas etapas. Durante la década de los ochenta, la política económica se orientó hacia las "reformas de primera generación" con enfoque en ajustes antiinflacionarios. En los noventa, el denominado "Consenso de Washington" promovió la apertura comercial, privatizaciones y flexibilización laboral, acompañadas de recortes al gasto público social y altas tasas de interés.

Estas políticas generaron desequilibrios estructurales, la primacía del sector exportador sobre el desarrollo interno, la concentración de la riqueza en pocas empresas y la desintegración de la industria local surgida durante la sustitución de importaciones. Además, aumentó la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas ante los flujos de capitales externos y la dependencia de los precios internacionales de las materias primas.

Maristella Svampa¹² coincide en que el neoliberalismo no fue un proceso homogéneo ni lineal. Para la autora, sus raíces locales se remontan a los años setenta, con el "Rodrigazo" durante el gobierno de Isabel Martínez de Perón, que marcó una ruptura con el modelo nacionalista y reformista del peronismo. El paquete económico de ajuste aplicado por Celestino Rodrigo, incluyó una devaluación del 100% de la moneda nacional, aumento de los servicios públicos, el transporte e impuestos y un brutal ajuste salarial. Sin embargo, el rechazo de las organizaciones obreras y las movilizaciones masivas, no permitieron la aplicación plena de este plan económico.

En Argentina, fue la dictadura cívico-militar que irrumpió en 1976, la que implementó de manera decidida un programa de reestructuración económica y social basado en la apertura financiera,

¹² Svampa, M. (2005). La sociedad excluyente: Argentina bajo el signo del neoliberalismo. Editorial Taurus. Buenos Aires, Argentina.

la desindustrialización y el endeudamiento público y privado. Este proceso generó una creciente marginalidad laboral y un deterioro de los salarios reales, profundizando las desigualdades. La dictadura tuvo como objetivo implementar una política de represión sistemática, al mismo tiempo que buscaba refundar las bases materiales de la sociedad. A través del terrorismo de Estado, apuntó al exterminio y al disciplinamiento de amplios sectores movilizadores de la sociedad.

Durante los años noventa, bajo el gobierno de Carlos Menem, el neoliberalismo se consolidó con el plan de convertibilidad, que estableció la paridad entre el dólar y el peso, redujo las barreras aduaneras y liberalizó la inversión extranjera. Estas reformas, acompañadas de privatizaciones y desregulaciones, modificaron la intervención del Estado en la economía y consolidaron una matriz social caracterizada por la polarización y la precarización laboral. Svampa¹³ destaca que este modelo reforzó el asistencialismo y el sistema represivo, orientado al control de las poblaciones pobres y la criminalización del conflicto social.

El colapso del modelo neoliberal llegó bajo el gobierno de coalición de la Alianza, al mando de Fernando de la Rúa. La incapacidad del Estado para cumplir con los pagos de la deuda pública, sumada a la negativa del FMI (Fondo Monetario Internacional) de otorgar un nuevo financiamiento, desencadenó un retiro masivo de depósitos bancarios y una fuga de capitales que precipitó la quiebra del sistema financiero. La crisis política, económica, social e institucional abierta en el 2001, provocó un aumento acelerado de la pobreza y el desempleo, mientras se deterioraba la calidad de vida de amplios sectores de la sociedad.

La rebelión popular iniciada en el cambio de milenio derivó en una crisis de régimen que puso en jaque al Estado en su conjunto. Las condiciones de gobernabilidad de esta etapa estuvieron atravesadas por una fuerte inestabilidad institucional. No obstante, el derrumbe del modelo neoliberal no constituyó un fenómeno circunscrito al contexto nacional, sino una dinámica regional que alcanzó a múltiples países latinoamericanos.

El ciclo político inaugurado en 2003 con la asunción de Néstor Kirchner, tuvo por objetivo la relegitimación del régimen político en general. A través de una retórica que reivindicaba la centralidad estatal como contrapeso al libre mercado, el nuevo gobierno buscaba construir su identidad mediante el rechazo del modelo económico precedente. La propuesta de un

¹³ *Ibíd.*

desarrollo nacional¹⁴, materializable mediante el aumento de la productividad y el crecimiento del mercado interno, buscaba ser una respuesta a la crisis de régimen abierta en 2001.

El modelo neodesarrollista que se iniciaba logró un crecimiento económico sostenido con baja inflación y recuperación del empleo, sustentado en dos factores estructurales: la devaluación salarial poscrisis, que restableció la rentabilidad empresarial, y el auge internacional de los precios de las *commodities* agroexportables. Se produjeron cambios en la administración del Estado y un nuevo arbitraje entre grupos dominantes, aunque sin rupturas radicales con el esquema precedente¹⁵. La promoción industrial coexistió con la dependencia de exportaciones primarias y el fortalecimiento de corporaciones globalizadas, priorizando un tipo de cambio alto, superávit fiscal y expansión del consumo popular. Esta fase, que incluyó medidas de asistencia social para amortiguar demandas post-2001, comenzó a agotarse hacia 2010, cuando emergieron presiones inflacionarias y un estancamiento productivo.

Para sostener el modelo, se implementaron medidas como la universalización de asignaciones sociales y la nacionalización de fondos previsionales. Sin embargo, desde 2011 se intensificaron los desequilibrios: inflación superior al 20% anual, reaparición del déficit fiscal y erosión de reservas. Aunque el discurso oficial enfatizaba la industrialización, el peso de los sectores primarios persistió intacto. Instrumentos como el control cambiario y la emisión monetaria no lograron contener la crisis, evidenciando límites estructurales del esquema.

Tras el fin del primer período kirchnerista en 2015, Argentina alternó entre un gobierno de orientación pro-financiera, conducido por Mauricio Macri (2015-2019), que profundizó el endeudamiento externo, y una gestión neodesarrollista encabezada por Alberto Fernández (2019-2023), atravesada por fuertes contradicciones internas y una inflación récord, superior al 150% anual. Este último período expuso la incapacidad para conciliar el legado industrialista con la dependencia de sectores primarizados, consolidando un patrón de inestabilidad crónica que persiste en el debate económico-político actual.

Desde un enfoque más general, Katz¹⁶ plantea que entre los principales postulados del neodesarrollismo se encuentra la necesidad de intensificar la intervención estatal para emerger del subdesarrollo. Sin embargo, la presencia del Estado no debe obturar la inversión privada, sino que debe aspirar a replicar la eficiencia del gerenciamiento privado en la gestión pública.

¹⁴ Televisión Pública Noticias. (25/05/2023). Néstor Kirchner, 20 años [Archivo de Vídeo]. Youtube. <https://youtu.be/yZJJ74b3Vas?si=uWLR7WCu5jDiISUp>

¹⁵ Katz, C., op cit.

¹⁶ Ibídem.

En segundo lugar, la política económica se presenta como un instrumento central para el crecimiento: mediante medidas monetarias, fiscales y cambiarias, se busca disminuir la dependencia financiera frente a los ciclos de ingreso y fuga de capitales. Por último, la industrialización se plantea como multiplicador del empleo.

El neodesarrollismo estableció lazos con el modelo desarrollista tradicional, sin embargo, introdujo matices que no resultan menores. La crítica al modelo agroexportador y sus límites en la generación de empleo se ha archivado, para dar lugar a un nuevo escenario en el que los neodesarrollistas promueven procesos de crecimiento en coalición con el agronegocio, un potencial proveedor de divisas para la reindustrialización. Un cambio que significa aceptar la reestructuración neoliberal del agro, como la concentración de tierras y pérdida de diversidad en los cultivos.

En suma, Katz plantea que las diferencias entre ambos modelos son más de forma que de contenido:

“La contraposición entre desarrollistas proclives a la intervención del Estado y neoliberales adversos a esa injerencia es una simplificación. Todos recurren a una fuerte presencia del sector público cuando les toca administrar la economía (...) Lo que está siempre en juego es el tipo de intervención estatal predominante en cada periodo y no la existencia o intensidad de esa presencia.”¹⁷

Por último, pero no menos importante, el autor menciona que en la actualidad se han generalizado tecnologías que reducen la utilización de mano de obra, desacoplando la generación de empleo con el ritmo de inversión. De ello se desprende que, ya sea incentivada por el mercado o por la regulación del Estado, la expansión de la economía no modifica esta carencia de empleo. Lo que se traduce en que el capitalismo local no genera suficientes puestos de trabajo y estabiliza la precarización en labores informales y mal remuneradas.

3.2 El Estado y las instituciones como tercer sujeto social

El Estado, como representante y garante del interés general de la sociedad civil, tiene sus raíces en una larga tradición filosófica, política y jurídica que se remonta a la antigüedad y se ha desarrollado hasta alcanzar su concepción moderna. Si bien ya en la Grecia clásica pueden encontrarse los primeros esbozos sobre el rol del Estado ideal, como en La República de Platón, será a partir de Hobbes, Locke, Rousseau y otros pensadores que la idea de sociedad

¹⁷ Ibídem.

civil adoptará un contorno más definido, concibiendo al Estado como un emergente del contrato social entre los individuos, destinado a garantizar la libertad y el bienestar general.

No obstante, la concepción materialista de la historia entiende a la organización estatal como propia de las contradicciones del sistema social:

“El Estado no es de ningún modo un poder impuesto desde afuera de la sociedad; tampoco es la realidad de la idea moral, la imagen y la realidad de la razón, como afirma Hegel. Es más bien un producto de la sociedad en una etapa determinada de desarrollo; es la admisión de que esa sociedad se ha enredado en una contradicción insoluble consigo misma, que se ha dividido en antagonismos inconciliables, que es incapaz de eliminar.”¹⁸

Cabe destacar que el Estado moderno ha sido la primera forma de dominación política que postuló su fundamento en la igualdad jurídica de todos los sujetos dentro de su territorio. Para poder llevar esto adelante, requirió de la universalización de los sujetos como ciudadanos integrantes de una comunidad política. De esta forma, el Estado representante de los ciudadanos, a través de la historia, se fue constituyendo como una entidad separada, representante del interés general del conjunto de dicha comunidad. Sin embargo, esta representación ilusoria no hace más que ocultar los conflictos que existen en la sociedad.

Crítico del binomio neoliberalismo/neodesarrollismo, entendiendo que son categorías que ocultan antes que develan nuevos aspectos en el estudio del territorio, este trabajo parte de un abordaje heterodoxo de autores que presentan una mirada crítica del Estado. Trataremos a distintos pensadores que han complementado la teoría clásica del “Estado de clase”, como es el caso de Guillermo O'Donnell¹⁹. Consideramos que esta perspectiva nos permitirá comprender con mayor claridad las transformaciones que ha sufrido el territorio durante el periodo en estudio, y las contradicciones que refleja su desarrollo. Para esto buscaremos también recuperar algunos de los planteos de la sociología urbana francesa bajo las palabras de Henri Lefebvre y Christian Topalov. A su vez, estas miradas serán acompañadas con planteos más recientes desde la geografía urbana, como es el caso de David Harvey y Manuel Castells.

¹⁸ Engels, F. (2006). El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado. Fundación Federico Engels, Madrid.

¹⁹ O'Donnell, G. (1978). Apuntes para una teoría del Estado. Kellogg Institute for International Studies University of Notre Dam.

Desde el marxismo, la división social del trabajo tiene como correlato una distribución desigual de los bienes, dando origen a la propiedad y a la división de clases, es decir, aquellos que poseen y aquellos que no. Estas diferencias en la propiedad y en la distribución implica la formación de grupos sociales que tienen intereses diferentes y opuestos. En tanto hay contradicción entre grupos sociales, no puede haber un “interés general” del conjunto de la sociedad: la idea de un interés del conjunto no es más que una ilusión que generaliza el interés de uno de los grupos.

En el ámbito de lo urbano, Topalov²⁰ plantea que las disciplinas académicas ponen al Estado por fuera del campo de análisis. Este interviene desde el exterior al fenómeno estudiado, constituye una “variable independiente”. Esta concepción resulta coherente con la ideología práctica de la planificación en general y de la urbana, en particular. Para dicho enfoque, la urbanización espontánea se encuentra gobernada principalmente por los intereses privados, y en consecuencia engendra males económicos y sociales. Por tanto, el Estado garante del interés general, debe intervenir para hacer que éste se imponga a los intereses particulares, debe garantizar un orden más justo y racional.

Ahora bien, el Estado no es un sujeto dotado de voluntad, sino un conjunto de aparatos que realizan, mediante un proceso ciego, por un proceso sin sujeto, el interés general de la clase dominante. En este sentido, hablamos de un Estado de clase, y la política urbana se convierte en un momento de un proceso social complejo, el de la lucha de clase donde están incluidos los movimientos sociales urbanos. Sin soslayar este aspecto, que retomaremos más adelante, realizaremos una breve aproximación al concepto de “conjunto de aparatos” que esboza Topalov.

De acuerdo con Guillermo O'Donnell²¹, el Estado capitalista constituye el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada. Dicha dominación se sustenta en la hegemonía de los medios de coerción física y se constituye como dispositivo específico de vinculación entre sujetos sociales. La base de dicha relación es inherentemente desigual, pues el control de los recursos de dominación²² es asimétrica, sin ello la relación de dominación no sería posible. Sin embargo, el control de estos recursos de

²⁰ Topalov, C., op cit.

²¹ O'Donnell, G., op cit.

²² O'Donnell plantea que estos recursos son, el control de medios de coerción física, el control de recursos económicos y el control de recursos de información y el control ideológico.

dominación no está distribuido al azar, el gran diferenciador del acceso a estos es la clase social.

Sin profundizar demasiado en lo específico de las modalidades de vinculación entre sujetos sociales, lo nodal en este aspecto es que el Estado es una presencia tácita y subyacente de dichas relaciones, pues en todo acuerdo libre entre partes²³ subyace la garantía de invocar al Estado en caso de “incumplimiento”, para la efectivización del mismo. Para el autor esa capacidad de invocación es constitutiva de la relación, ella no podría existir sin esa condición y no es una condición externa a la misma. En este sentido, la materialización del aval mencionado se encuentra respaldada, por la distribución dispar de los recursos de dominación y la supremacía en los medios de coacción sobre un territorio. La puesta en marcha de esta garantía será a través de la emergencia de un nuevo sujeto social, las instituciones estatales que la pondrán en acto cuando sea requerida su fuerza coactiva.

En este punto, resulta importante destacar que, para el autor, estas instituciones actúan concretamente en función del sostenimiento y la reproducción de la sociedad capitalista. Más precisamente, se identifican dos momentos en los que estas instituciones entran en acción: por un lado, como administración burocrática que cumple tareas rutinarias de organización general de la sociedad; y por otro, como respuesta a situaciones percibidas como “crisis”, es decir, una ruptura en la condición de dominación o en el desarrollo normal de la acumulación del capital. A partir de este segundo momento, se habilita la posibilidad de que ciertas cuestiones ingresen en la agenda de atención de las instituciones estatales, como resultado de luchas en las que se replantea, de forma continua y compleja, la importancia de las bases de dominación que están en juego.

3.3 La reestructuración del espacio metropolitano bonaerense.

Cuando hablamos de reestructuración, nos referimos a un cambio en el patrón de crecimiento urbano del espacio metropolitano bonaerense, que comenzó en los años setenta y adquirió su nueva fisonomía durante la década de los noventa. La reconfiguración del AMBA implicó una modificación del modelo de urbanización y suburbanización, transformando la composición socioterritorial de las periferias y las lógicas de localización de usos. Este proceso dio lugar a un paisaje fragmentado y polarizado, caracterizado por fuertes contrastes sociales, que no estuvo exento de tensiones y conflictos.

²³ El contrato social del Estado moderno liberal plantea que las vincularidades dentro de dicho Estado moderno son un acuerdo de voluntades libres.

Rodríguez y Molinatti²⁴, plantean que la urbanización puede definirse como la concentración espacial de población, y sucede a través de la multiplicación de los puntos de concentración y por aumento del tamaño de los preexistentes. Otra explicación refiere a la población que puede concentrarse en torno a un área que ocupa y transforma, desarrollando edificios e infraestructuras sobre las cuales se organizan los distintos usos y funciones. Por otro lado, la suburbanización se explica a partir de la expansión física de la ciudad que avanza sobre el campo, y los movimientos poblacionales del centro a la periferia que suelen traducirse en crecimiento de la mancha urbana.

En el contexto de crecimiento hacia la periferia, el espacio periurbano constituye un “territorio de borde” sometido a tensiones económicas relacionadas con la valorización capitalista del espacio, como consecuencia de la incorporación real o potencial de nuevas tierras a la ciudad. Sobre el borde periurbano se despliega un frente productivo que transforma el espacio rural en suelo urbano, un proceso que supuestamente incorpora valor al territorio acondicionándolo para implantar nuevas actividades, pero al mismo tiempo es el espacio donde se expresa la modificación de los patrones de asentamiento de la población²⁵.

Sin embargo, la concentración y expansión poblacional que mencionamos no pueden entenderse disociadas de un tiempo y espacio determinados. Desde el enfoque de la sociología urbana, Lefebvre²⁶ nos introduce en la idea del espacio como un producto, expresión de una sociedad determinada. De manera general, la noción de espacio social contiene y, en mayor o menor medida, asigna lugares apropiados a las relaciones sociales de producción y reproducción (división del trabajo y su organización). Con el advenimiento del capitalismo, se imbrican tres niveles: el de la reproducción biológica (la familia), el de la reproducción de la fuerza de trabajo (la clase obrera como tal) y el de la reproducción de las relaciones sociales de producción.

Nos encontramos entonces que la ciudad se desarrolla en el marco general de un espacio social, el constituido bajo el modo de producción capitalista. En este sentido, Harvey²⁷ plantea que las ciudades se han desarrollado a partir de la concentración geográfica y social de un

²⁴ Rodríguez, G.M., Molinatti, F. (2024). La suburbanización de las élites en el Área Metropolitana de Buenos Aires (1975-2010). Nuevas evidencias a partir de estadísticas migratorias. Cuaderno Urbano: espacios, cultura, sociedad. Chaco.

²⁵ Barsky, A. (2005). El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Barcelona.

²⁶ Lefebvre, H. (2013). La producción social del espacio. Capitan Swing, Madrid.

²⁷ Harvey, D. (2014). Ciudades Rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana. Akal, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

excedente (capital y trabajo) en la producción. Por tanto, la urbanización y suburbanización son fenómenos que desempeñan un papel clave en la absorción del producto excedente, que los capitalistas producen continuamente en su búsqueda de plusvalor²⁸.

En el contexto de la sobreacumulación capitalista, el excedente de capital y trabajo que se vislumbra sin salidas rentables (crisis) se devalúa o destruye, lo que posibilita la acumulación por desposesión, esto es, la liberación de un conjunto de activos a un coste muy bajo. El capital sobreacumulado puede apoderarse de tales activos y llevarlos inmediatamente a un uso rentable. Para ello genera desplazamientos temporales, a través de inversiones de capital en proyectos de largo plazo, o desplazamientos espaciales a través de la apertura de nuevos mercados, nuevas capacidades productivas y nuevas posibilidades de recursos y trabajo en otros lugares.

Para Harvey, el desarrollo urbano cumple un rol clave en la resolución de las crisis capitalistas de sobreproducción. A su vez, la transformación urbana como espacio de colocación del excedente ha provocado múltiples instancias de reestructuración urbana mediante una destrucción creativa, que casi siempre tiene una dimensión de clase.

“Las crisis regionales y las devaluaciones precisamente localizadas aparecen como mecanismo primordiales para la creación por el capitalismo de un otro del que nutrirse (...) Activos valiosos son apartados de la circulación y devaluados; permanecen inactivos y aletargados hasta que el capital excedente se apodera de ellos para aportar nueva vida a la acumulación de capital (...) Una de las funciones principales de la intervención estatal y de las instituciones internacionales consiste en organizar las devaluaciones de forma que permitan la acumulación por desposesión sin provocar un colapso general.”²⁹

Al analizar el impacto territorial de la reconfiguración económica mundial iniciada en los años setenta, Ileana Mignaqui³⁰ y Pablo Ciccolella³¹ plantean que una de las características centrales de esta etapa del capitalismo global es el creciente protagonismo del capital inmobiliario en la

²⁸ Para Marx, el capitalismo descansa en la búsqueda perpetua de plusvalor (beneficio), cuya realización demanda a los capitalistas producir un excedente que será reutilizado para iniciar nuevamente el ciclo (producción y reproducción).

²⁹ Harvey, D. (2004). El nuevo imperialismo. Akal, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

³⁰ Mignaqui, I. (2010). La productividad en las ciudades metropolitanas: los desafíos del urbanismo y la planificación urbana en un mundo globalizado. Congreso Internacional Desafíos de la ciudad latinoamericana en el bicentenario de la emancipación, Rosario.

³¹ Ciccolella, P., Mignaqui, I. (2009). Capitalismo global y transformaciones metropolitanas: enfoques e instrumentos para repensar el desarrollo urbano. CLACSO. Buenos Aires

reconfiguración del territorio. Otro rasgo distintivo es la transformación del patrón de metropolización, que, en el caso de las ciudades latinoamericanas, se expresó en la expansión de la mancha urbana; la tendencia al policentrismo y a la ciudad-región; la expansión del sector servicios y la aparición de nuevos distritos de negocios; la suburbanización difusa; el crecimiento del hábitat de la pobreza; el aumento de la segregación socioterritorial; y la valorización selectiva del territorio.

Por otro lado, Daniela Szajnberg³², al analizar la evolución del espacio metropolitano bonaerense durante los últimos años del siglo XX, observa los mismos fenómenos y menciona que los cambios políticos, económicos y sociales ocurridos durante el ciclo neoliberal de los años noventa configuraron dos espacialidades contrastantes: por un lado, la ciudad precaria, desprovista de servicios y sin inversión pública; por otro, la ciudad dispersa, ligada a las nuevas formas de suburbanización, a las vías rápidas, a las nuevas áreas especializadas y centralidades.

Para la autora, la nueva lógica de organización espacial reproduce sobre el territorio las inequidades del mercado ante la ineficiente relación entre el marco normativo de ordenamiento territorial, los usos del suelo y el crecimiento metropolitano. En esta etapa, el AMBA se caracteriza por acentuar los contrastes de sus espacios y flujos. Así lo demuestran los productos residenciales de los estratos socioeconómicos extremos: torres amuralladas y urbanizaciones cerradas para los sectores altos y medio-altos; densificación de villas de emergencia existentes y nuevos asentamientos precarios. El proceso de polarización se cristaliza en tipologías urbanas definidas

Sin embargo, debemos retrotraernos a la última dictadura cívico-militar para encontrar las primeras políticas territoriales que abrieron el camino a la reconfiguración del espacio metropolitano. Como indica Izaguirre, el proceso expropiatorio llevado adelante por la dictadura significó la expulsión y pauperización de familias hacia las áreas suburbanas, mediante la implementación de diversas medidas:

“Las políticas de erradicación de “villas de emergencia” asentadas dentro de la Ciudad de Buenos Aires; la promulgación del Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires; la ley de locaciones urbanas que establece la liberación gradual de los alquileres; la suspensión de autorizaciones a loteos; la sanción de la ley 8912 de Ordenamiento Territorial que prohíbe toda nueva urbanización que no cuenta con la

³² Szajnberg, D., op cit.

infraestructura urbana necesaria (...) se buscaba empujar a los pobres urbanos hacia la periferia de los partidos del Gran Buenos Aires, por detrás del corredor libre denominado ‘cinturón ecológico’.”³³

Desde una aproximación apuesta, pero abordando el mismo fenómeno, Horacio Torres³⁴ analizó el proceso de suburbanización de los grupos sociales de mayores ingresos, al que denominó “la suburbanización de las élites”, señalando que este fenómeno se manifestó de manera tardía en Buenos Aires en comparación con otras ciudades. El autor sostiene que se produjo un cambio en la determinación de la localización de los usos dentro del espacio históricamente ocupado por los sectores populares, y lo caracteriza como el declive de la suburbanización a través de loteos económicos.

En este sentido, la reestructuración territorial del espacio metropolitano tiene que ver con la proliferación de urbanizaciones cerradas y subcentros especializados vinculados a ellos en la periferia. Torres lo caracteriza como de signo opuesto al proceso de suburbanización de los sectores populares propio de las décadas de 1940-1970. Las nuevas urbanizaciones pasaron a ocupar tierras que, históricamente, habían funcionado como espacio de solución habitacional para los sectores populares.

Con la llegada del siglo XXI, se produce la crisis del modelo económico surgido de la convertibilidad. Varios autores coinciden en caracterizar el periodo que se inicia en el 2003 como el comienzo de un ciclo neodesarrollista y un cambio en las políticas de Estado. La nacionalización de algunas empresas privatizadas, el despliegue de planes sociales de asistencia, políticas de producción de vivienda, entre otros, configuraron un retorno a la “presencia” del Estado.

Sin embargo, este cambio de una política de Estado caracterizada por el *laissez faire*, del periodo neoliberal, a un régimen basado en el impulso del mercado interno y el auge de la exportación de *commodities*, caracterizado como neodesarrollista, no modificó la tendencia general de la nueva configuración urbana bonaerense. En este sentido, Tomas Guevara³⁵ plantea que los cambios en las políticas territoriales de la nueva etapa no contrarrestaron

³³ Izaguirre, I. (1988). Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires: un ejercicio de formación de poder en el campo popular. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

³⁴ Torres, H. (2001). Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. EURE, Santiago de Chile

³⁵ Guevara, T. (2014). Transformaciones territoriales en la Región Metropolitana de Buenos Aires y reconfiguración del régimen de acumulación en la década neo-desarrollista. Quid 16, Revista del área de estudios urbanos del instituto de investigaciones Gino Germani. Buenos Aires.

procesos iniciados en la década de los noventa, por el contrario fueron su continuidad. Para el autor, esto pone de manifiesto que subyace una lógica de producción del espacio urbano en la que las transformaciones territoriales responden de manera sistémica a un proceso de acumulación de capital.

El suelo, como factor de producción, ocupa un lugar central en este proceso. Pablo Venturini³⁶ plantea sobre el suelo, que en tanto medio o condición de la producción, se caracteriza por ser no reproducible pero sí apropiable como propiedad —es decir, susceptible de ser monopolizado—, lo que constituye la base de la existencia de la renta. Esta se entiende como la fijación y transformación de la sobreganancia generada por la valorización del capital en una actividad y en un lugar específicos del espacio. Es decir, “la renta del suelo representa la forma que asume la valorización económica del monopolio de la propiedad territorial en el capitalismo”³⁷. De este modo, la determinación del uso del suelo se vincula directamente con la lógica de la renta, ya que tiende a imponerse aquel uso que resulta más rentable en cada lugar. La renta actúa, así, como un mecanismo de asignación de usos del suelo, orientando la localización de las actividades hacia aquellas capaces de maximizar su valor.

La condición transicional de los espacios periurbanos, ubicados entre lo rural y lo urbano, impulsa la búsqueda de sobreganancias a través del cambio de uso del suelo. Sin embargo, este proceso requiere necesariamente la intervención del Estado, que participa en la valorización del espacio mediante la provisión de infraestructuras y la regulación de los usos. Acciones que inciden directa o indirectamente en los atributos urbanísticos y ambientales del territorio, y por lo tanto, en las posibilidades de edificación y en la renta y el precio del suelo.

El trabajo³⁸ realizado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), analiza el crecimiento de los principales aglomerados urbanos del país en el periodo 2006-2016. Allí se observa que el principal motor de crecimiento urbano en estos años han sido las urbanizaciones cerradas, seguido en menor cantidad por los asentamientos populares. Como menciona Tomas Guevara³⁹, estas tipologías urbanas, si bien impulsadas por actores y capitales privados, son facilitadas por una activa intervención del

³⁶ Venturini, J. P. (2024). Lo viejo que no muere y lo nuevo que no nace. Usos y rentas del suelo en el espacio periurbano sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires durante las décadas de dos mil y dos mil diez (Tesis doctoral). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Lanfranchi, G. y otros (2017). ¿Cómo crecen las ciudades Argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. CIPPEC, Buenos Aires.

³⁹ Guevara, T., op cit.

Estado, especialmente a nivel local, en materia de regulación urbana y de inversión en obra pública y equipamiento colectivo como forma de promover inversiones en el sector privado.

En resumen, la reconfiguración territorial del espacio metropolitano bonaerense estuvo determinada principalmente por la fragmentación y la polarización, específicamente en los extremos de la mancha urbana. En el espacio residencial este proceso se manifestó a través de dos tipologías: el “barrio cerrado” y el “asentamiento popular”, formas de hábitat que constituyen los extremos opuestos de la segregación social y territorial⁴⁰. Estas configuraciones urbanas adoptan una nueva dimensión en la etapa actual de acumulación capitalista, caracterizada por la concentración de la riqueza y el incremento de la tasa de explotación como mecanismo para sostener la tasa de ganancia. Como lo caracterizó David Harvey, se trata de un proceso que evidencia la lógica de la “acumulación por desposesión”⁴¹, cuyo impacto en el territorio se traduce a través de una fisonomía específica.

3.4 Los asentamientos populares, un aspecto de la reproducción de la fuerza de trabajo

Apaolaza⁴² al problematizar las modalidades de perifерización de las clases populares en el AMBA, aborda el concepto de desplazamiento. El término presenta dos acepciones, asociado a la idea de pérdida o carencia de plaza, y al cambio de locación o movimiento, sin estar necesariamente combinados ambos sentidos. Considerando estas dinámicas urbanas expulsivas como una totalidad, el autor sostiene que el desplazamiento se relaciona tanto con la pérdida de emplazamiento central como con la carencia o imposibilidad de acceder a él. Un problema que ha afectado históricamente a los sectores más vulnerables.

En este sentido, podemos encontrar dos grandes etapas en el proceso de suburbanización y fragmentación que atravesó el espacio metropolitano bonaerense. Cómo caracteriza Torres⁴³, la etapa de loteos económicos o populares de 1940 a 1960, y la etapa que se inicia en la década de los setenta, cuando se produce un cambio en el patrón de localizaciones residenciales, donde los sectores de ingresos medios y altos comienzan a localizarse en el espacio que históricamente ocuparon los sectores populares.

⁴⁰ Vidal-Koppmann. (2007). La expansión de la periferia metropolitana de Buenos Aires. “Villas miseria” y “Countries”: de la ghettización a la integración de actores en el desarrollo local urbano. IX Coloquio Internacional de Geocrítica, Porto Alegre.

⁴¹ Harvey, D., op cit.

⁴² Apaolaza, R. (2016). Desplazamiento y perifерización popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires: Patrones de un modelo urbano excluyente. Congreso Internacional Contested Cities, Madrid.

⁴³ Torres, H. (1998). "Procesos recientes de fragmentación socioespacial en Buenos Aires: La suburbanización de las élites". Seminario de investigación urbana. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires

En su análisis sobre la situación del proletariado argentino entre los años 60 y 80, Iñigo Carrera⁴⁴ describe un cambio en la orientación del desarrollo general del país. Dicho cambio se manifiesta, nos dice el, en un creciente proceso de concentración de la propiedad y la riqueza, su contracara, la pauperización y proletarización de grandes masas de población. Mientras que la pequeña burguesía se proletariza, un sector creciente del proletariado es expulsado a la condición de “población sobrante” por las necesidades de fuerza de trabajo del capital.

Desde una aproximación diferente, Castells vincula los procesos de urbanización con el cambio de la estructura ocupacional en América Latina durante los años setenta. Para el autor, el crecimiento periférico no estuvo asociado a un proceso de industrialización, sino al paso de una parte de la población agrícola al sector terciario, el cual se compone en gran parte de comercio pequeño y ambulante, servicio doméstico, trabajos no especializados y transitorios, y desempleo encubierto.⁴⁵

Aparece así la suburbanización de los sectores populares como un aspecto de la desposesión, deterioro de las condiciones materiales de vida de la fuerza de trabajo. En este sentido, las urbanizaciones informales aparecen como modos de habitar en condiciones de precariedad, “ilegalidad” y vulnerabilidad. Este modelo, como indica Cravino⁴⁶, remite a un proceso de ocupación de un terreno, para la posterior construcción de vivienda y finalmente tratar de dotarlo de servicios. Bajo este rótulo se agrupan diversas modalidades de hábitat popular, que presentan importantes diferencias y algunos rasgos comunes, entre ellas encontramos a los “asentamientos” y las “villas”.

Desde fines del siglo XIX hasta la década del cuarenta, las primeras formas de habitar precario se desarrollaron en los denominados conventillos, los migrantes provenientes de Europa se hospedaban en estas tipologías edilicias, en condiciones de hacinamiento se pagan alquileres muy elevados. A partir de los años treinta, en el contexto de la crisis económica mundial y el aumento del desempleo, los trabajadores que no podían afrontar el alquiler se asentaron en construcciones precarias en distintas áreas de la ciudad, dando inicio al germen de un proceso que luego conformaría las llamadas “villas miserias”.⁴⁷

⁴⁴ Iñigo Carrera, N., Podestá, J. (1997). Las nuevas condiciones en la disposición de fuerzas objetiva: la situación del proletariado. Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina, Buenos Aires.

⁴⁵ Castells, M. (1999). La cuestión urbana. Siglo XXI, Buenos Aires.

⁴⁶ Cravino, M.C. (2001). La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Universidad Nacional General Sarmiento, Buenos Aires.

⁴⁷ Van Gelder, J.L., Cravino, M.C., Ostuni, F. (2013). Movilidad social espacial en los asentamientos informales de Buenos Aires. Revista Brasileña de Estudios Urbanos y Regionales, San Pablo.

En las décadas siguientes, ese mecanismo se fue consolidando, junto al desarrollo industrial que necesitó de mano de obra disponible en las ciudades, hecho que motivó migraciones internas del tipo campo-ciudad⁴⁸. Las “villas miseria” se ubicaron en terrenos vacantes de propiedad estatal, y entre sus rasgos morfológicos se encuentran la trama irregular, de pasajes laberínticos y condiciones de habitabilidad precarias. En relación a la ciudad, se han insertado dentro de la trama urbana consolidada, permitiendo proximidad a los servicios urbanos de transporte.

Si bien desde su surgimiento las villas estuvieron expuestas a constantes presiones por parte de distintas políticas de erradicación, un punto de inflexión en este proceso fue la dictadura cívico-militar iniciada en 1976. El régimen impulsó una violenta política represiva que provocó una marcada disminución de la población en estos barrios a comienzos de la década de 1980. A ello se sumó la prohibición del parcelamiento para vivienda sin la infraestructura correspondiente, establecida por el Decreto Ley 8912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo⁴⁹. Más tarde, el descongelamiento de los alquileres y la demolición de viviendas por la construcción de autopistas en la Ciudad de Buenos Aires, junto con las transformaciones económicas promovidas por la dictadura, restringieron drásticamente el acceso al suelo urbano. Esto empujó a amplios sectores de la población hacia situaciones de mayor pobreza y a la periferia metropolitana, en condiciones urbanas aún más precarias⁵⁰. En este contexto, las intervenciones territoriales llevadas adelante por la dictadura en la provincia de Buenos Aires sentaron las bases para la emergencia de una segunda tipología de urbanización informal: los asentamientos.

A comienzos de la década de 1980 se producen las primeras ocupaciones “ilegales” de tierras en el sur de la provincia de Buenos Aires, dando inicio a una nueva modalidad de producción del hábitat⁵¹. En esta primera etapa, las tomas se caracterizaron por un alto grado de organización, con una planificación deliberada de los usos del suelo y la configuración del futuro barrio. A diferencia de las villas, los asentamientos surgieron como ocupaciones organizadas, desplegadas en un tiempo acotado. Grupos de familias “invadían” colectivamente espacios vacantes, donde construían rápidamente las primeras viviendas con materiales

⁴⁸ Torres, H. (1975). Evolución de los procesos de estructuración espacial urbana: El caso de Buenos Aires. *Revista de Ciencias Sociales Desarrollo Económico*, Buenos Aires.

⁴⁹ Decreto Ley 8912 de 1977. De ordenamiento territorial y usos del suelo en la Provincia de Buenos Aires. 24 de octubre de 1977. B.O. No. 18639.

⁵⁰ Izaguirre, I., op cit.

⁵¹ Merklen, D. (1997). Organización comunitaria y práctica política: Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires. *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires.

precarios, que luego eran progresivamente mejoradas. Con la intención de reproducir una traza similar a la ciudad formal, con parcelas y amanzanamiento definidos, el objetivo era facilitar su regularización posterior.⁵²

Al estudiar la toma de Quilmes de 1981, Izaguirre⁵³ observa que la organización interna de la toma se asemeja a la práctica sindical de la clase trabajadora. En su interior detecta trabajadores asalariados, desocupados, changarines, sectores de la pequeña burguesía pauperizada. La forma organizativa que adoptaron los integrantes de la ocupación, a través de delegados, comisiones directivas y asambleas como órgano representativo y decisorio, se asemejaba mucho a un tipo de estructura propia de la experiencia obrera fabril.

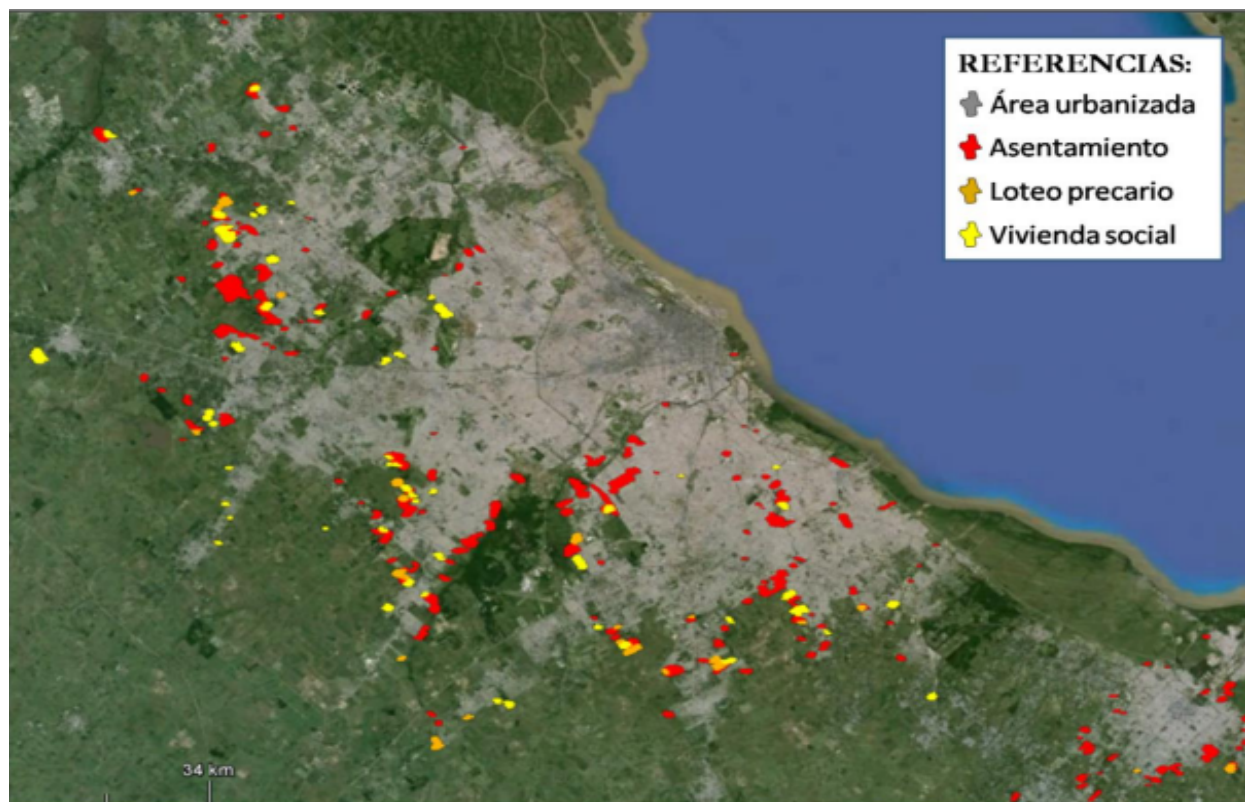


Figura 1: Mapa de ubicación de nuevos barrios de vivienda popular periférico-intersticial. Fuente: Apaolaza, R. (2016). Desplazamiento y periferización popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires: Patrones de un modelo urbano excluyente. Congreso Internacional Contested Cities, Madrid.

A partir de la década de los noventa se produjo un cambio en la relación con el Estado, en el marco de un proceso de cooptación de dirigentes barriales, se pasó de una perspectiva que buscaba impedir los asentamientos a buscar una negociación. En este camino, las organizaciones tuvieron que constituirse como representantes legales, cooperativas o

⁵² Van Gelder, J.L., Cravino, M.C., Ostuni, F., op cit.

⁵³ Izaguirre, I., op cit.

asociaciones mutuales para poder acceder a programas gubernamentales que permitieran la venta de las tierras tomadas a sus ocupantes. Esta nueva lógica privilegiaba el vínculo individual entre el dirigente y los políticos que otorgaban los beneficios, tendiendo a una cooptación y burocratización creciente, donde los dirigentes adquirieron un saber especializado en su capacidad de vincularse con el sistema político.⁵⁴

En estos años, la expansión periférica se había ralentizado y la transformación territorial que nos encontramos analizando se produjo dentro de los límites existentes⁵⁵. A partir de los 2000, se abre un nuevo proceso de suburbanización (Figura 1) que combina la acción del Estado a través de la producción de vivienda social, la ocupación de tierras y el loteo precario individual⁵⁶. Tres formas de expansión urbana popular que se emplazaron de forma intersticial en los límites del territorio metropolitano.

En el marco de la nueva etapa de expansión metropolitana que se inicia en los primeros años del SXXI, nuevas modalidades articulan la emergencia de las tomas y los asentamientos populares. Alejados de las luchas reivindicativas por acceso a la vivienda que caracterizaron la década de los ochenta, se produce un vínculo entre punteros políticos locales, negocios ilícitos y especulación inmobiliaria del mercado informal, que busca beneficiarse de las necesidades básicas de los más vulnerados.⁵⁷

Entre 2003 y 2015, se configuró una situación contradictoria, a pesar de que el mercado y el Estado construyeron la mayor cantidad de unidades de vivienda registradas, se multiplicaron las tomas de tierra. Esto se debió a que 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, elevando los precios⁵⁸. Durante este periodo, los precios del suelo en el AMBA se incrementaron diecisiete veces, mientras que el salario mínimo vital y móvil creció algo menos de catorce veces.

La compraventa informal de lotes se convirtió en una vía de acceso a la tierra cada vez más masiva y naturalizada, reflejando la lógica mercantil en el proceso de ocupación informal de

⁵⁴ Merklen, D., op cit.

⁵⁵ Clichevsky, N. (2003). Cambios en el espacio metropolitano. En: Catenazzi, A., Lombardo, J. (orgs). La cuestión urbana en los noventa en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Instituto del Conurbano - UNGS, Buenos Aires.

⁵⁶ Apaolaza, R., op cit.

⁵⁷ Píngaro Lefevre, C., Reese, E. y Otros, (2016). Vulneraciones de derechos en tomas de tierra y asentamientos. En: Derechos humanos en la Argentina. Informe 2016, CELS. Siglo XXI, Buenos Aires.

⁵⁸ Ibídem.

tierras. El negocio de la venta informal de lotes adquirió una creciente complejidad y sofisticación debido a la alta demanda. A diferencia de las grandes ocupaciones de la década del ochenta, la mediación de la lógica mercantil implicó que el proceso de ocupación no incluyera una planificación de mediano plazo para las necesidades comunes del barrio, reflejando la debilidad organizativa interna y la lógica individual en la adquisición de lotes.⁵⁹

En resumen, las distintas etapas y modalidades históricas que han asumido las tomas y los asentamientos populares no pueden considerarse concluidas. Como veremos, la toma de Guernica se vio atravesada por varios de estos modos, bajo la mediación constante —aunque con distintos niveles de visibilidad— del Estado. En este sentido, la especificidad de nuestro caso de estudio radica en dos aspectos fundamentales: el proceso consciente de organización interna y la disputa en torno a las formas de producción, uso y apropiación del espacio.

3.5 Las urbanizaciones cerradas como absorción del excedente de capital

Entre los primeros referentes del campo académico que analizaron las transformaciones socioterritoriales en el AMBA, destaca la figura de Horacio Torres. Ya desde la década de los setenta se encontraba dedicado al estudio de los procesos de reestructuración del espacio metropolitano y los cambios residenciales de los sectores medios-altos de la población. A través del análisis del surgimiento, desarrollo y consolidación de las urbanizaciones cerradas (UCs), abordó la transformación del territorio impulsada por lo que denominó la suburbanización de las élites.

Cabe aclarar que, a los efectos de nuestro análisis, no es objetivo de este trabajo indagar sobre las motivaciones que impulsaron las migraciones hacia la periferia, ni en las características específicas de los sectores socioeconómicos que habitan las UCs. No obstante, consideramos relevante profundizar en el fenómeno de estas tipologías como una mercancía específica, que adquiere rasgos particulares en el contexto del nuevo modo de acumulación capitalista. El anverso del proceso de desposesión.

“Hasta los setenta, agentes inmobiliarios locales se caracterizaron por la subdivisión del suelo en pequeños lotes, con mayor intensidad de ocupación del suelo y baja densidad de población relativa, accesibles para los sectores medios a bajos (...). En los noventa, agentes locales y extranjeros, particularmente "desarrolladores" e inmobiliarias (Beccar Varela, Tizado, Castex, Consultatio, IRSA, CREAURBAN, La Cité, Ganzábal &

⁵⁹ *Ibíd.*

Zorroaquín), adoptan patrones de urbanización dispersos y baja densidad poblacional, loteos de gran superficie, agrupados bajo la modalidad de urbanización cerrada.”⁶⁰

El concepto de UC engloba un conjunto de tipologías residenciales de baja densidad bien diferenciadas, que comprende a barrios cerrados, clubes de campo, clubes náuticos, clubes chacras y grandes emprendimientos⁶¹. Desde el punto de vista normativo, el Decreto Ley 8912/77 de la provincia de Buenos Aires incorporó la figura del club de campo, que fue reglamentado por el Decreto 9404/86⁶². Años más tarde, el Decreto 2568/97⁶³ introdujo la figura del barrio cerrado.

Al igual que observamos en los asentamientos informales, las UCs no son una novedad para la década de los setenta. Los espacios urbanos de carácter bucólico y periférico han sido históricamente el escenario predilecto para las arquitecturas domésticas de las clases altas en nuestro territorio. En sus orígenes, estos entornos no estaban destinados a la vivienda permanente, sino que respondían al deseo de habitar temporalmente en contacto con la naturaleza, especialmente durante las vacaciones o los fines de semana. En este contexto, los primeros clubes de campo surgieron en la década del treinta, como el Tortugas y el Hindú Club, ubicado en Don Torcuato. Más adelante, durante los años cincuenta, aparecieron otros emprendimientos como el Highland Park y el Olivos Golf Club. Se trataba de espacios urbanos diferenciados que combinaban residencia, práctica deportiva y ocio al aire libre, orientados a los sectores sociales más acomodados.⁶⁴

En los años setenta se produce un salto cualitativo que marca una nueva etapa en el desarrollo de los clubes de campo. A partir de los cambios en la política económica introducidos por la dictadura cívico-militar, los promotores inmobiliarios comenzaron a diversificar la oferta de este tipo de emprendimientos, orientándola también hacia los sectores de clase media alta⁶⁵. Ya en la década de los ochenta, estas urbanizaciones comienzan lentamente a ocupar un lugar como espacios de residencia permanente y como nueva forma de ocupación del territorio

⁶⁰ Szajnberg, D. (2001). Urbanizaciones Cerradas en la Región Metropolitana de Buenos Aires ¿Se ha de replantear la estructura de centralidades suburbanas? El caso de los partidos de Pilar y Tigre. Revista Area n°9, FADU UBA, Ciudad de Buenos Aires.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Decreto 9404 de 1986. Regulación de los clubes de campo bajo el régimen del Decreto Ley 8912/77. 24 de diciembre de 1986. B.O. No. 20919.

⁶³ Decreto 2568 de 1997. Reglamentación sobre trámites de aprobación de emprendimientos urbanos, urbanizaciones o barrios cerrados. 15 de agosto de 1997. B.O. 23419.

⁶⁴ Ballent, A., Liernur, J.F. (2014). Country life: Los nuevos paraísos, su historia y sus profetas. En La casa y la multitud: Vivienda, política y cultura en la Argentina moderna. Fondo de Cultura Económica, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁶⁵ Ibidem.

metropolitano. Implantados mayormente en la extrema periferia, se localizan en áreas con fácil acceso vehicular, reforzando así la dependencia del automóvil como medio de conexión con la ciudad.⁶⁶

Como señalan diversos autores (Torres, 2001; Szajnberg, 2003; Mignaqui, 1999; Clichevsky, 2003), durante la década de los noventa se consolidaron las UCs como modelo privilegiado de inversión inmobiliaria, específicamente en los municipios del norte del área metropolitana. Esta expansión fue posible, en parte, gracias a la desregulación económica implementada en esos años. Clichevsky⁶⁷ subraya que, a partir de la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad en 1991 —que implicó una fuerte reducción de las tasas de interés a nivel nacional— y la reactivación del crédito hipotecario, se configuró un modelo de rentabilidad extraordinaria en el sector de la construcción.

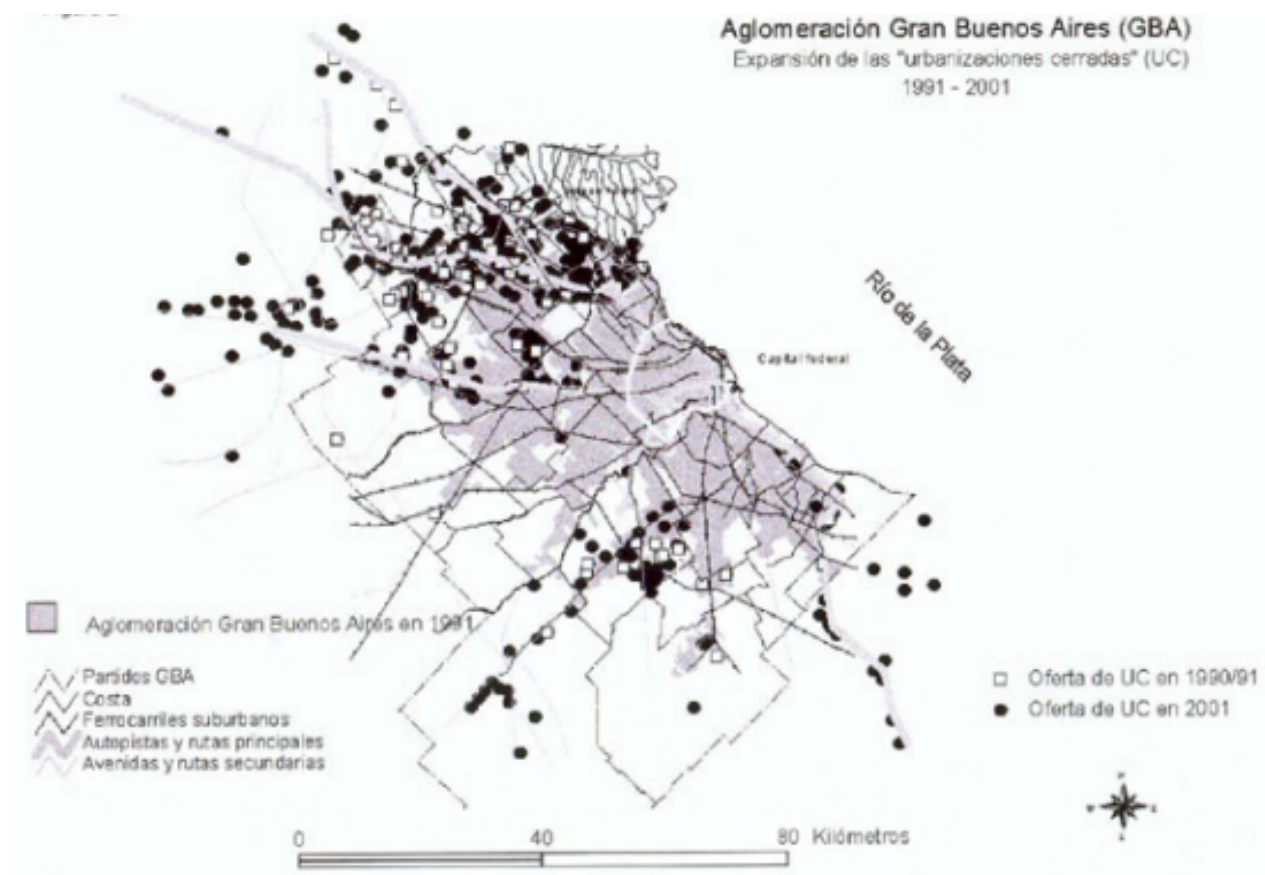


Figura 2: Mapa de la expansión de las urbanizaciones cerradas 1991-2001. Fuente: Torres, H. (2001). Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. EURE, Santiago de Chile

⁶⁶ Torres, H. (1993). El mapa social de Buenos Aires (1940-1990). Serie Difusión N° 3. SICyT, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.

⁶⁷ Clichevsky, N., op cit.

En este sentido, Pablo Ciccolella menciona que entre 1990 y 1997, la inversión extranjera directa (IED) destinada a la formación de capital alcanzó los U\$S 33.000 millones, cifra que se incrementaría hasta los U\$S 60.000 millones hacia fines de la década. Durante este período, aproximadamente el 25% del total de la IED en Argentina se concentró en la región metropolitana bonaerense. Sin embargo, el patrón de localización de estas inversiones fue marcadamente desigual: entre el 75% y el 80% se concentró en la zona central y en el eje norte de la Ciudad de Buenos Aires y del AMBA.⁶⁸

El mapa elaborado por Horacio Torres (Figura 2) evidencia el crecimiento exponencial de las UCs entre 1990 y 2001, un proceso que puede interpretarse como la territorialización de excedentes de capital extranjero en busca de espacios rentables a través de la IED. Tal como señala Ciccolella, el eje norte del espacio metropolitano se consolidó como el principal destino de estas inversiones, que encontraron en las UCs una tipología privilegiada para su materialización. Ya en los primeros años del siglo XXI, este modelo de capitalización adquirirá un nuevo impulso, afianzando a las UCs como mercancía estratégica en la captación y valorización del excedente de capital. En este proceso, como mencionamos anteriormente, la renta del suelo desempeñó un papel central para comprender las transformaciones en los usos del espacio metropolitano, especialmente en las áreas periurbanas.

A partir de 2003, tras el cierre del ciclo neoliberal marcado por el colapso de 2001, se inauguró un nuevo modelo económico de corte neodesarrollista, que coincidió con un ciclo internacional de aumento en los precios de las materias primas (*commodities*) exportadas por el país. Como señala Guevara⁶⁹, en este contexto se consolidó un modelo de desarrollo agrario caracterizado por la alta concentración y extranjerización en todos los eslabones del sector, como herencia directa del período neoliberal. Según el autor, los agronegocios se convirtieron en una de las principales fuentes de generación de excedente interno durante esta etapa. Una parte sustancial de la renta agraria fue canalizada hacia el sector de la construcción, en particular hacia el subsector residencial de alta gama, impulsando así los procesos de transformación territorial.

El crecimiento sostenido de las UCs durante las primeras décadas del siglo XXI se evidencia en el estudio sobre la expansión de las grandes ciudades argentinas entre 2006 y 2016, realizado por el CIPPEC⁷⁰. En dicho informe se constató que el 46% de la superficie incorporada a la

⁶⁸ Ciccolella, P. (1999). Globalización y dualización de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa. Revista EURE, Santiago de Chile.

⁶⁹ Guevara, T., op cit.

⁷⁰ Lanfranchi, G. y otros, op cit.

aglomeración Gran Buenos Aires en ese período correspondió a UCs. Otros estudios⁷¹ refuerzan esta tendencia, señalando que entre 2001 y 2020 se desarrollaron 168 nuevas UCs en la segunda y tercera corona del AMBA, localizadas principalmente en el sector suroeste de este territorio.

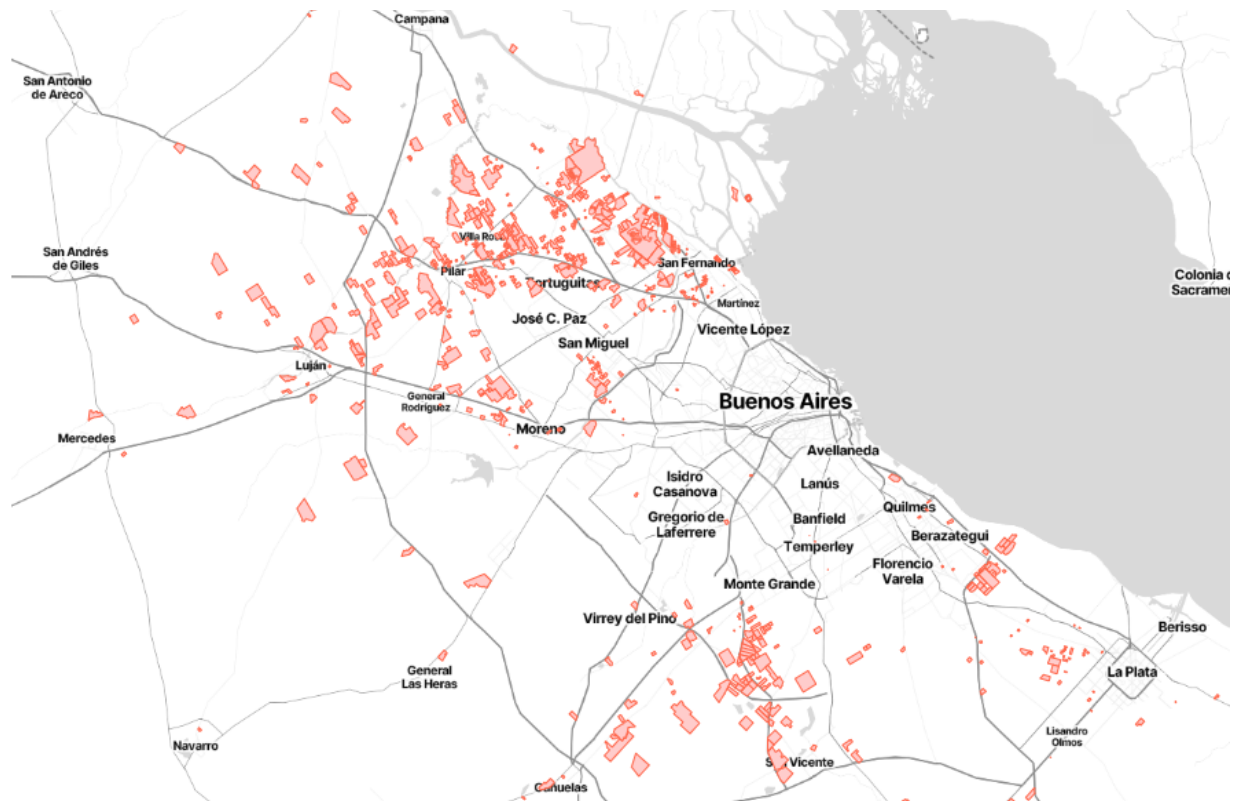


Figura 3: Mapa de la localización de las urbanizaciones cerradas en el AMBA 2022. Elaboración propia en base a Plataforma abierta de datos espaciales de la Argentina. Poblaciones, CONICET.

La comparación entre el mapa elaborado por Horacio Torres (Figura 2) y el desarrollo reciente de las urbanizaciones cerradas (Figura 3) permite observar el progresivo desplazamiento locacional de estas tipologías en búsqueda de mayor rentabilidad a lo largo de las últimas dos décadas. Como hemos mencionado, el desarrollo de vías rápidas cumplió un rol central en la expansión de estos enclaves urbanos, al garantizar su conexión funcional con los centros de empleo. En este sentido, el Estado no solo incidió en el ordenamiento territorial a través de normativas que regulan los usos del suelo, sino también mediante la construcción de infraestructuras que condicionan y transforman dichos usos. La extensión del Camino del Buen Ayre hasta la Ruta Provincial 2, a través de la obra conocida como Autopista Presidente Perón, así como la transformación en autovía de la Ruta Provincial 58, han mejorado

⁷¹ Venturini, J.P. Apaolaza, R. y otros. (2021). Periferias urbanas en disputa y modelos divergentes de producción de ciudad. El conflicto por la tierra en Guernica, provincia de Buenos Aires.

significativamente la accesibilidad del sector sur del AMBA, incrementando la valorización del suelo e impulsando la proliferación de nuevas UCs en esta zona.

4. Propuesta metodológica e instrumental

Para llevar adelante este trabajo, proponemos una metodología que combine enfoques cualitativos y cuantitativos. En función de la hipótesis y los objetivos planteados, iniciaremos un abordaje simultáneo pero diferenciado de los instrumentos legales, normativos, archivos e información oficial general, así como de entrevistas y declaraciones públicas de funcionarios vinculados al caso. Paralelamente, analizaremos a través de distintos medios el accionar del conjunto de actores sociales involucrados en la toma del predio de Guernica.

En cuanto a la revisión bibliográfica y de fuentes periodísticas, se llevará a cabo una relectura y un análisis exhaustivo de la literatura académica y técnica relacionada con las caracterizaciones del espacio metropolitano bonaerense y las políticas públicas urbanas del último decenio. Asimismo, se abordará el conflicto a través del relevamiento de distintos medios periodísticos, con el objetivo de establecer una periodización precisa de los hechos y reconstruir las acciones desplegadas por las distintas instituciones estatales en el transcurso del conflicto.

Por otro lado, se abordará con rigor el análisis documental en organismos públicos. Se recopilarán y analizarán documentos oficiales, leyes provinciales, ordenanzas municipales, códigos urbanos, licitaciones y datos estadísticos vinculados a la distribución poblacional, las características del espacio urbano, la demografía, la vivienda y los perfiles productivos del partido de Presidente Perón. Se prestará especial atención al rol de la Ley Provincial 14449 de Acceso Justo al Hábitat como herramienta política en la resolución del conflicto. Asimismo, se realizará un análisis detallado de las distintas modificaciones introducidas en el Código de Ordenamiento Urbano del municipio.

Asimismo, se realizarán entrevistas semiestructuradas a referentes de las áreas técnicas involucradas en la gestión urbana y la planificación territorial, tanto a nivel provincial como municipal. Asimismo, se entrevistará a actores clave de las organizaciones sociales que participaron en la toma y a integrantes del ámbito académico que acompañaron la propuesta de urbanización. Estas entrevistas permitirán incorporar perspectivas cualitativas sobre el conflicto, así como reconstruir las acciones llevadas a cabo por las distintas instituciones estatales.

Finalmente, se emplearán herramientas de análisis espacial y sistemas de información geográfica (SIG) para mapear y visualizar indicadores territoriales, distribución demográfica, infraestructuras urbanas y usos del suelo en el distrito. Esto permitirá analizar comparativamente la localización de la toma y la propuesta de urbanización elaborada por el gobierno provincial. El uso de estas herramientas facilitará la identificación de patrones espaciales, relaciones territoriales y tendencias en la configuración del área de estudio.

Esta propuesta metodológica e instrumental busca articular enfoques cualitativos y cuantitativos, incorporando además la participación de múltiples actores, con el objetivo de ofrecer un análisis integral y contextualizado del conflicto de Guernica y de las intervenciones estatales desplegadas. Al mismo tiempo, procura destacar la relevancia del caso y su potencial transferibilidad a otros contextos urbanos con problemáticas similares.

5. Estudio de caso – Las tres etapas de la disputa territorial en Guernica

En julio de 2020 tuvo lugar la ocupación masiva de tierras en la ciudad de Guernica, partido de Presidente Perón, donde numerosas familias se asentaron en terrenos baldíos ubicados en la periferia del municipio, incluyendo una porción de suelo destinada a un barrio cerrado. Lo que comenzó como una respuesta popular espontánea ante un problema habitacional urgente, en el marco de una profunda crisis sanitaria, con el paso de los días se consolidó como un espacio de deliberación y construcción colectiva, orientado a disputar las “lógicas” dominantes de producción, uso y apropiación del suelo en el territorio peronense.

Durante los meses que se extendió el conflicto, la toma fue ganando visibilidad hasta convertirse en un tema central del debate público a nivel nacional, poniendo sobre la mesa discusiones urgentes sobre el derecho a la vivienda, la propiedad del suelo, el acceso al hábitat y el rol del Estado frente a estas situaciones. A lo largo de ese tiempo, se sucedieron intensas negociaciones entre representantes de los gobiernos nacional, provincial y municipal, organizaciones sociales y los vecinos de la ocupación. Finalmente, hacia fines de octubre de 2020, las familias fueron desalojadas a través de un masivo operativo policial. Un año después, el gobierno de la provincia anunció un proyecto urbano para la construcción de ochocientas cincuenta y tres viviendas, que aún hoy sigue en ejecución.

En el breve lapso que duró la toma, distintos estamentos del Estado estuvieron presentes en el territorio. El Poder Judicial de la provincia, el Poder Ejecutivo provincial y municipal, y distintos sectores del gobierno nacional intervinieron en el conflicto. Sin embargo, las posiciones que

adoptaron estas instituciones no fueron homogéneas. En este sentido, nos preguntamos: ¿Cuáles eran los reclamos de los vecinos? ¿Bajo qué lógicas actuaron las instituciones estatales? ¿Hubo estrategias divergentes entre los espacios e instituciones intervinientes? ¿Por qué no se logró una resolución dialogada que evitara el desalojo, si posteriormente se lanzó un proyecto de viviendas? ¿Qué intereses prevalecieron y qué lugar ocupó el Estado?

Este trabajo se organiza a partir de la siguiente premisa: el conflicto constituyó un hito en la trayectoria reciente del municipio, un parteaguas que marcó un antes y un después en las lógicas de producción urbana en el territorio peronense. En este sentido, y con el objetivo de organizar este análisis y dar cuenta del proceso en su totalidad, dividiremos nuestro estudio en tres etapas; la consolidación, la crisis y la restitución del modelo de producción urbana fragmentada.

En la primera de las etapas que proponemos, la consolidación del modelo, nos interesa abordar y comprender cómo se llegó a la toma de Guernica. Hasta el año 2020, el municipio de Presidente Perón albergaba dieciséis barrios populares y catorce barrios cerrados. Sin embargo, mientras apenas el 25 % de los asentamientos populares se originaron en el primer cuarto de este siglo, el 85 % de las UCs se construyeron durante la segunda década del siglo XXI. Es decir, en el transcurso de apenas una década, el territorio peronense adoptó de forma acelerada los rasgos característicos del espacio metropolitano bonaerense. El proceso de relocalización de excedentes de capital hacia el sector suroeste del AMBA, descrito en el apartado 3.5, impactó en el municipio a comienzos de la década de 2010, abriendo el camino a la conformación de un paisaje crecientemente fragmentado y signado por la desigualdad social.

Dentro de ese contexto, se fue consolidando un modelo de crecimiento urbano que contiene tensiones crecientes, en un contexto de apropiación desigual del territorio e intereses convergentes sobre un mismo espacio. Cabe recordar que las UCs comenzaron a disputar las periferias históricamente habitadas por los sectores populares. En este sentido, nos preguntamos: ¿Qué lugar ocupó el Estado frente a los cambios en el modelo de desarrollo del municipio? ¿Qué políticas territoriales se desplegaron? ¿Qué sectores lograron capitalizar la acción estatal?

Ya sea por acción u omisión —o, más precisamente, mediante una participación tácita o explícita—, el Estado actuó con una orientación determinada en esta primera etapa, la cual buscamos caracterizar. En consecuencia, resulta necesario delimitar nuestro enfoque para

comprender la lógica desde la cual analizaremos su accionar. Retomemos brevemente a Topalov⁷²:

- La ciudad es una forma de socialización de las fuerzas productivas, es decir, es un sistema espacial que concentra las condiciones generales para la producción, circulación y reproducción del capital, y -necesariamente- de la fuerza de trabajo. Este sistema espacial constituye un valor de uso específico, complejo.
- Este sistema espacial está compuesto por múltiples elementos autónomos, que tienen como base un objeto inmobiliario que es producto y circula de modo independiente, unos de otros. Aquí cabe una diferencia particular, algunos elementos serán mercancía, cuyo objetivo es la ganancia, y otros, que el capital no producirá, serán provistos como valores de uso, allí es donde ingresa el capital público y el Estado.
- Un aspecto de las condiciones generales son los efectos útiles de aglomeración, y se traducen en elementos concretos. En una gran proporción se refiere a infraestructuras financiadas por fondos públicos, a saber, sistemas de vías urbanas, transportes de colectivos, abastecimiento de agua, energía y servicios de tratamiento de residuos.
- Este conjunto de infraestructuras son valores de uso difícilmente reproducibles y circulables, y principalmente no son rentables, lo que lleva a que sean irreproducibles por los capitales particulares pues, para ellos, son considerados externalidades.
- Esto deriva en una cuestión fundamental, que los efectos útiles de aglomeración no sean reproducibles y sean monopolizados tendrá como consecuencia la fijación de sobreganancias localizadas en forma de rentas. Esta será captada por algunos nichos de capital.
- La ciudad es también un espacio de concentración de fuerza de trabajo disponible, en las diversas calificaciones que requiere el proceso productivo. Es decir, provee al capital las condiciones necesarias para la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo, la cual se produce y se reproduce gracias a la existencia de equipamientos colectivos de consumo (parte de los efectos útiles de aglomeración que no produce el capital).
- El grado de desarrollo y alcance de estos equipamientos depende de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo en un momento histórico determinado y de lo que se considere como necesidades para el proletariado.
- El sostenimiento público parcial o total de los equipamientos colectivos de consumo dependerá del desarrollo de la lucha de clases.

⁷² Topalov, C., op cit.

Sin embargo, es importante destacar que la actividad estatal es diversa, profusa y se despliega a lo largo de extensos períodos. Por ello, y con el fin de construir una metodología analítica viable, resulta necesario acotar nuestro campo de estudio. En este sentido, consideramos pertinente recuperar el concepto de instituciones propuesto por Guillermo O'Donnell⁷³, ya que será a través de las instituciones estatales que conforman los poderes del Estado que analizaremos su accionar y la orientación que imprime al territorio:

- Las instituciones estatales son la parte del Estado que se cristaliza u objetiva. Se constituyen como un tercer sujeto social, entre el trabajador y el capitalista, en su carácter de garante del sostenimiento de las relaciones de dominación.
- Esta garantía que presta el Estado a ciertas relaciones sociales, no es externa ni a posteriori de dicha relación, es parte intrínseca y constitutiva de la misma.
- Las instituciones estatales actúan fundamentalmente, en dos ocasiones. Una, en tanto administración burocrática que cumple tareas rutinizadas de organización general de la sociedad. Otra, como respuesta a situaciones percibidas como "crisis".
- La administración rutinizada, junto con el derecho con el que se superpone en gran medida, ocurre a través de la aplicación de normas jurídicas, es el tejido habitual y poco visible de las múltiples decisiones diarias de sostén y organización de la sociedad.

Más concretamente, nos proponemos cuantificar y cualificar el impacto de los efectos útiles de aglomeración y de la administración rutinizada —esto es, la acción del Estado— con el objetivo de comprender los efectos de la actividad pública en las condiciones materiales de vida de los sectores populares y en el desarrollo de las UCs. Esta tarea será abordada mediante comparaciones intercensales de distintos indicadores territoriales, lo que nos permitirá construir una caracterización del municipio y evaluar la actuación de los distintos niveles administrativos del poder ejecutivo. Asimismo, analizaremos las diversas ordenanzas, leyes y decretos que regulan o han regulado el territorio del municipio de Presidente Perón y de la provincia de Buenos Aires. Buscamos, con ello, comprender la orientación general que el Estado ha intentado legitimar a través del poder legislativo, en el contexto de fuerte crecimiento de las UCs. Por esta razón, centraremos nuestra atención en aquellas normas que han intentado regular este tipo de configuraciones urbanas.

La segunda etapa, que denominamos crisis del modelo, se inicia con la toma de terrenos. En este sentido, nos referimos a una ruptura tanto del modelo de producción urbana imperante en el territorio peronense como de la hegemonía territorial del Estado. Vale recordar que estas

⁷³ O'Donnell, G., op cit.

rupturas suponen desajustes del "orden" establecido y funcionan como obstáculos para la acumulación de capital. En otras palabras, no se trata de fenómenos neutros o contingentes, sino de manifestaciones propias de las contradicciones inherentes al modo de producción capitalista.

Para abordar las distintas dimensiones de este conflicto, resulta necesario trazar una breve cronología, analizar la organización interna que logró consolidarse, y caracterizar tanto los perfiles como las acciones de las distintas instituciones estatales que intervinieron, así como los intereses en disputa reflejados en las diversas posiciones asumidas. Esta tarea requiere de un trabajo de investigación y relevamiento sobre declaraciones públicas de funcionarios, entrevistas a integrantes de la ocupación, notas periodísticas y los informes y documentos elaborados por las distintas comisiones que se conformaron en el interior de la toma. A diferencia de la primera etapa, en esta fase nos centraremos en el accionar del poder ejecutivo y del poder judicial, que desplegaron múltiples dispositivos en la coyuntura.

En este punto, resulta pertinente una breve digresión. Con el fin de evitar interpretaciones mecánicas o reduccionistas que pretendan explicar los intereses detrás del accionar estatal, y para abordar los procesos en toda su complejidad, es necesario precisar el sentido con el que emplearemos la categoría de *institución*. En nuestro caso de estudio, analizaremos los distintos poderes del Estado —ejecutivo, legislativo y judicial— en los niveles administrativos involucrados. Asimismo, realizaremos un estudio y una breve caracterización de las gestiones de gobierno, de las trayectorias de los principales referentes políticos de la coyuntura y de sus vínculos con sectores del capital. Este enfoque nos permitirá comprender los conflictos que emergen al interior de las gestiones y las distintas posiciones adoptadas por los diversos sectores políticos que las integran.

La última de las tres etapas planteadas es la restitución del modelo, que se inicia con la ejecución del desalojo. En esta instancia, analizaremos las distintas políticas desplegadas por las instituciones estatales con el objetivo de recuperar su hegemonía sobre el territorio, impulsadas por una lógica de restauración del modelo de producción urbana en el municipio. Como señala O'Donnell⁷⁴, la coerción es uno de los recursos más costosos de los que dispone el Estado para ejercer la dominación, ya que la vuelve explícita y revela el fracaso del control ideológico. Por ello, entendemos el desalojo como un punto de inflexión: corrió el velo de la dominación estatal, dejando al descubierto los límites y contradicciones de un programa de

⁷⁴ Ibidem.

gobierno que había iniciado su gestión con una retórica de Estado presente y de recuperación de derechos para los sectores populares.

Para comprender la respuesta estatal en esta etapa, abordaremos las políticas territoriales como herramientas mediante las cuales se intentó restablecer el control ideológico desde el Estado, y más específicamente, desde sus instituciones. En este marco, analizaremos tres dispositivos clave: el proyecto urbano de Guernica, que contempla la construcción de más de ochocientas viviendas; la promulgación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y del Código de Ordenamiento Territorial (COT) del municipio⁷⁵; y el despliegue de acciones orientadas a debilitar la organización colectiva emergente en el período posterior al desalojo.

5.1 Desplazamientos hacia una ciudad fragmentada en Presidente Perón. La consolidación del modelo de fragmentación socioterritorial

5.1.1 Una breve caracterización socioterritorial del municipio

A comienzos del siglo XX, en torno a la estación “Parada km 32,474” del Ferrocarril del Sud, comenzó a gestarse un pequeño núcleo urbano en una zona predominantemente rural del partido de San Vicente, que con el tiempo daría origen a la ciudad de Guernica. Su crecimiento fue lento pero sostenido, favorecido por el loteo de tierras y la radicación de familias trabajadoras. Varias décadas más tarde, en 1993, Guernica fue designada cabecera del nuevo Municipio de Presidente Perón, creado por la Ley Provincial N.º 11.480⁷⁶, en el marco de un proceso de descentralización administrativa impulsado por la Provincia de Buenos Aires. Ubicado en la zona sur del AMBA⁷⁷, a unos treinta kilómetros de la Ciudad de Buenos Aires, el municipio forma parte del tercer cordón del conurbano bonaerense. Limita con los partidos de Almirante Brown y Florencia Varela al norte y noreste, con Esteban Echeverría al noroeste y con San Vicente al Sur/suroeste a través de la Ruta Provincial 58.

En los primeros veinte años de este siglo, el tejido urbano articuló distintas lógicas de crecimiento, conformando una estructura heterogénea que avanzó a ritmos desiguales. Este proceso se produjo a través de la creación de múltiples barrios cerrados y barrios populares, con un marcado predominio de los primeros, que conformaron islotes de exclusión y

⁷⁵ Ordenanza n° 1787. Aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial y el Código de Ordenamiento Territorial. 06 de diciembre del 2022.

⁷⁶ Municipalidad de Presidente Perón. Historia del Partido. En <https://presidenteperon.gob.ar/historia-del-partido/>

⁷⁷ A los efectos de la metodología de cálculo de los índices incluidos en este apartado, utilizaremos la delimitación de 31 partidos del Gran Buenos Aires presentes en el Censo 2022. En https://censo.gob.ar/index.php/datos_definitivos/

fragmentaron la trama. Según el diagnóstico elaborado en el marco del POT, la interacción entre las áreas urbanas consolidadas y el entorno natural colindante se ha reducido, en la actualidad, a la generación de loteos, tanto formales como informales.

En el plano social y económico, el uso predominante del suelo en el municipio es residencial, seguido por los destinados a servicios y, en tercer lugar, a actividades industriales. En menor medida, se desarrollan actividades primarias como horticultura, floricultura, ganadería lechera, forestación y cría de caballos. En cuanto al empleo, las principales fuentes provienen del servicio doméstico, el mantenimiento, la seguridad y la construcción. En otras palabras, no son las actividades primarias ni la industria las que impulsan mayormente el empleo en el territorio. Si se considera al conjunto de habitantes ocupados en los barrios populares, poco más de la mitad se desempeña en la construcción (51 %), seguida por actividades en comercios barriales (12 %) y la venta de productos en la vía pública (11 %)⁷⁸. La limitada presencia de actividades industriales, sumada a una economía centrada en servicios y en sectores rurales de bajo rendimiento, ha consolidado el perfil del municipio como una ciudad dormitorio.

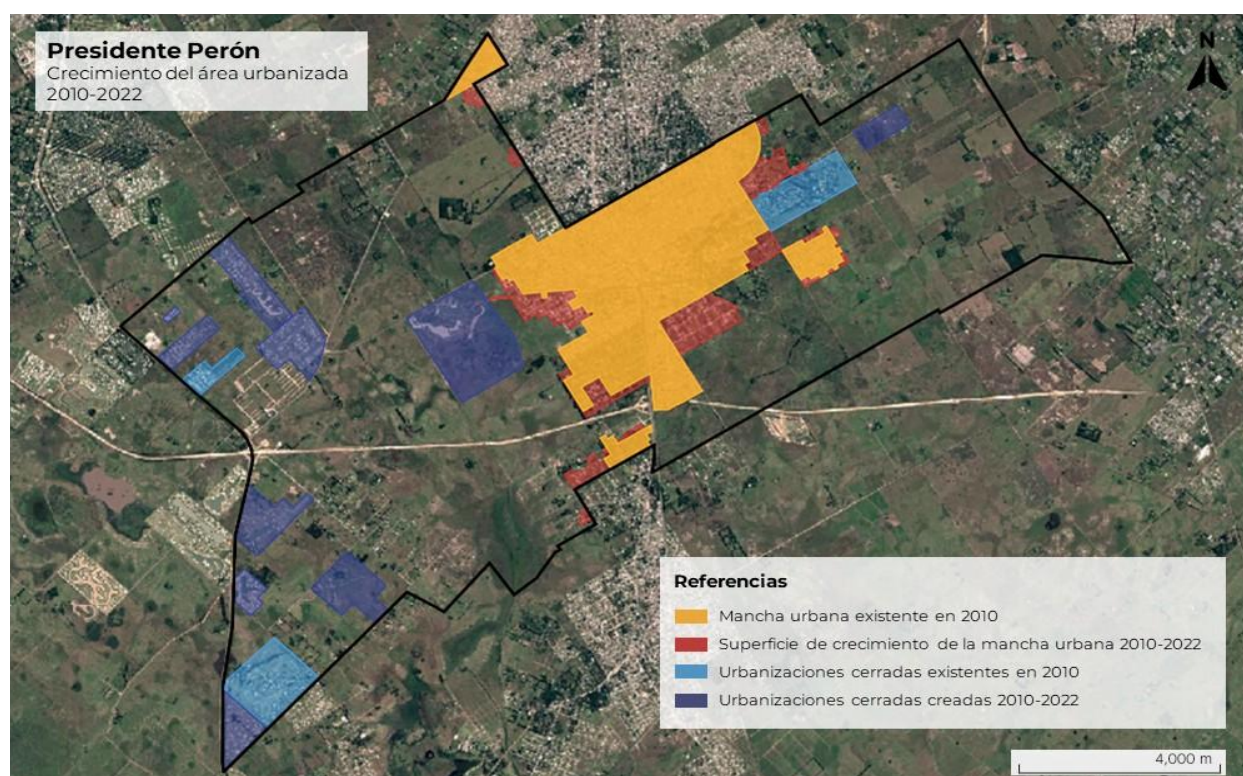


Figura 4. Crecimiento del área urbanizada Presidente Peron, periodo 2010-2022. Elaboración Propia en base a lecturas de imágenes satelitales (google Earth) años 2010 y 2022.

⁷⁸ Datos extraídos de los estudios realizados para el Plan de Ordenamiento Territorial.

De acuerdo con los datos del último censo⁷⁹, en 2022 Presidente Perón alcanzó una población de 101.994 habitantes. En comparación con los censos de 2001 y 2010, los incrementos intercensales fueron del 34,8% (2001-2010) y del 25,7% (2010-2022), partiendo de 60.191 y 81.141 habitantes, respectivamente. En cuanto a los hogares, en 2022 se registraron 30.598, lo que representó un aumento del 42,8% respecto de 2010, mientras que en el período anterior (2001-2010) la variación había sido del 47,7%. Estos datos evidencian una mayor desaceleración del crecimiento poblacional que del número de hogares, con una diferencia de -9,1% frente a -4,9%, un proceso que coincide con la etapa de mayor desarrollo de los barrios privados. Por otro lado, si comparamos con el promedio del AMBA en el último período intercensal (2010-2022), el incremento fue del 11,3 % en habitantes y del 25,8 % en hogares, es decir, aproximadamente la mitad de los valores registrados en el municipio. Un dinamismo demográfico que se vio reflejado en la expansión de la superficie urbanizada (Figura 4).

Al cuantificar esta información (Figura 5), se evidencia la centralidad adquirida por los barrios cerrados durante la segunda década del siglo XXI. Entre 2010 y 2022, estas urbanizaciones registraron un incremento del 256%, frente al 25% correspondiente al crecimiento de la ciudad cabecera y sus barrios anexos. El análisis de imágenes satelitales realizado confirma que la expansión de la superficie urbanizada se explica principalmente por el desarrollo de urbanizaciones privadas, seguida por la ampliación del núcleo urbano central que estuvo impulsada por el crecimiento de los asentamientos precarios.

	Superficie urbanizada 2010 (has.)	Superficie urbanizada 2022 (has.)	Crecimiento 2010-2022 (has.)	Crecimiento 2010-2022 (%)
Mancha Urbana Guernica y V. Numancia	1617	2024	407	25
Urbanizaciones Cerradas	371	1.323	952	256
Total	1988	3347	1359	68

Figura 5. Cuadro de crecimiento del área urbanizada Presidente Peron, periodo 2010-2022. Elaboración Propia en base a lecturas de imágenes satelitales (google Earth) años 2010 y 2022.

Este marcado crecimiento de las UCs, constituye una continuidad del denominado “corredor verde Canning–San Vicente”⁸⁰, del cual Presidente Perón forma parte junto a los partidos de Ezeiza, Esteban Echeverría y San Vicente, y que se organiza territorialmente mediante la RP 58. La disponibilidad de tierras a un menor costo, comparado con la Zona Norte de la provincia,

⁷⁹ INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022.

⁸⁰ Denominación utilizada por los desarrolladores inmobiliarios.

y una buena accesibilidad a CABA alimentaron un “boom inmobiliario” que se potenció a partir del año 2000.

La ampliación de la RP 58 en formato de autovía, iniciada en 2015⁸¹, la construcción de la Autopista Presidente Perón, obra licitada en 2010 e iniciada poco después⁸², y la pavimentación de la RP 16, finalizada en 2013⁸³ (Figura 7), se articularon con procesos de cambio de uso del suelo impulsados por el municipio. Aunque las UCs comenzaron a desarrollarse de manera incipiente antes del mejoramiento de la infraestructura vial en la zona, el anuncio de estas obras dio un fuerte impulso a su expansión. Estas nuevas vialidades intensificaron el impacto que, desde fines de la década de 1990, había tenido la Autopista Ezeiza-Cañuelas en el crecimiento inmobiliario del corredor suroeste.⁸⁴

Para evaluar el impacto de estas obras viales, analizaremos la movilidad pública en el municipio. Es ampliamente reconocido que los barrios privados se asocian de manera directa con la movilidad individual en automóvil; en este contexto, el desarrollo de vías rápidas genera un efecto inmediato en la reducción de los tiempos de traslado y, en consecuencia, en la capitalización de los beneficios de este tipo de infraestructuras. Por otro lado, la movilidad de los sectores medios y bajos depende en gran medida del transporte público. Como señalan González y Anapolsky, en estudios basados en el análisis de patrones de movilidad a través de la red SUBE, “los usuarios clasificados con un nivel socioeconómico (NSE) bajo tienden a usar en mayor proporción el colectivo (86%) que los usuarios de NSE alto (64%)”⁸⁵. Siendo más afectados también por los tiempos de viaje y cantidad de trasbordos.

Según la página del municipio, en Presidente Perón circulan siete líneas de colectivo. Sin embargo, del relevamiento de viajes de la red SUBE⁸⁶ realizado en 2021, extraemos que son

⁸¹ Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires. (26/08/2015). Comenzaron los trabajos para la pavimentación de la Ruta 58. Recuperado de https://web.archive.org/web/20170325025017/http://www.vialidad.gba.gov.ar/indice.php?pagina=link_noticia&id_noticia=752

⁸² Redacción Clarín. (17/09/2019). Habilitan los primeros 11 kilómetros de la autopista que conectará 12 municipios y los accesos a la Ciudad. Diario Clarín. https://www.clarin.com/ciudades/habilitan-primeros-11-kilometrosautopista-conectara-12-municipios-accesos-ciudad_0_dhV9uFpP.html

⁸³ Pizzi, N. (21/03/2017). “El Camino de las Latas”, otro caso de corrupción a la vista de todos. Infobae. <https://www.infobae.com/politica/2017/03/21/el-camino-de-las-latas-otro-caso-de-corrupcion-a-la-vista-de-todos/>

⁸⁴ Vidal-Koppmann. (2014). Desarrollo desigual y combinado en la periferia metropolitana de Buenos Aires. Grandes emprendimientos privados y generación de cuñas de riqueza. En *Metrópolis en Mutación*. Ed. Café de las Ciudades, Buenos Aires.

⁸⁵ González, F., Anapolsky, S. (2022). Identificando la desigualdad en los patrones de movilidad y conectividad en el uso del transporte público. Monografía del BID

⁸⁶ Información relevada de Poblaciones, plataforma abierta de datos espaciales de la Argentina.

trece las líneas que transitan. La geolocalización de estos viajes revela una clara concentración en el núcleo urbano de Guernica, con el 83% de los viajes realizados, especialmente en torno a la estación homónima del FFCC Roca. Pese a la predominancia del automóvil particular, el desarrollo del corredor impulsó la extensión de un ramal de la Línea 435 por la RP 58. No obstante, los datos indican que su impacto cuantitativo es limitado si se consideran los recorridos y la cantidad de viajes efectuados antes del mediodía (Figura 6).

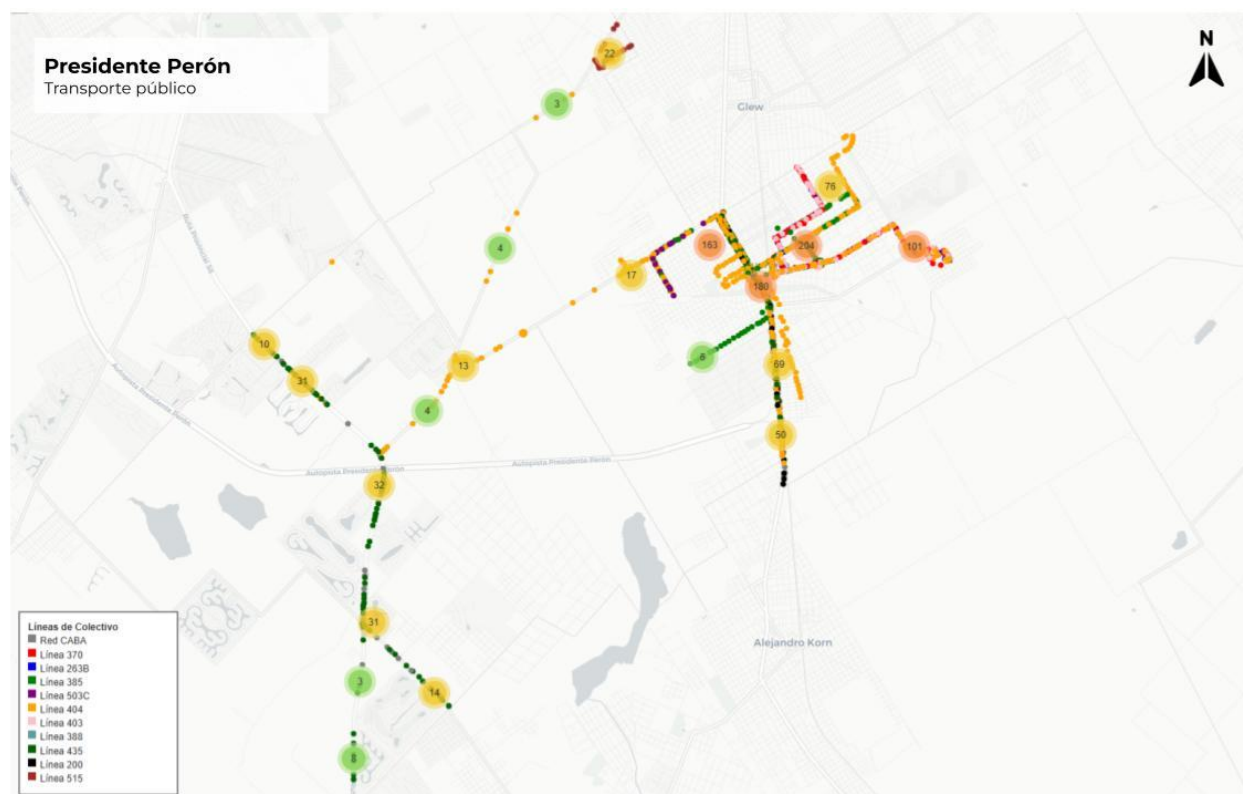


Figura 6. Mapa de líneas de colectivo y cantidad de viajes por buffer de cercanía en Presidente Perón. Elaboración Propia en base a Poblaciones, Conicet, Renabap.

Al realizar un estudio pormenorizado de las urbanizaciones privadas, observamos que hasta el 2020 el municipio contaba con catorce⁸⁷: El Paraíso de Guernica Country Club, San Eliseo Country Golf Hotel & Spa, Barrio Cerrado Malibú, Barrio Privado Santo Domingo, Barrio Cerrado El Candil Club de Campo, Lagos de San Eliseo, Barrio Cerrado El Rebenque, Barrio Privado Horizontes al Sur, Complejo de Barrios Privados Tiempos de Canning, La Alameda, Casuarinas Premium, Country & Club "San Cirano", Lunas del Sur, Punta Ibiza Country Beach. Cabe mencionar que los dos últimos nunca fueron ejecutados envueltos en denuncias de estafa. La contracara de este proceso son los asentamientos y barrios populares surgidos a

⁸⁷ Información relevada de Poblaciones, plataforma abierta de datos espaciales de la Argentina y registros satelitales en Google Earth.

partir de sucesivas ocupaciones de tierra. Según el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP)⁸⁸, el municipio contiene dieciséis barrios: La Quinta, El Roble, Las Lomas, Parque Americano, Agrocolonias, América Unida, América Unida II, La Yaya I, Numancia Norte, Hospital Guernica, Guernica, Santa Teresita, Estación Numancia, San Martín, Guernica II, San Roque.

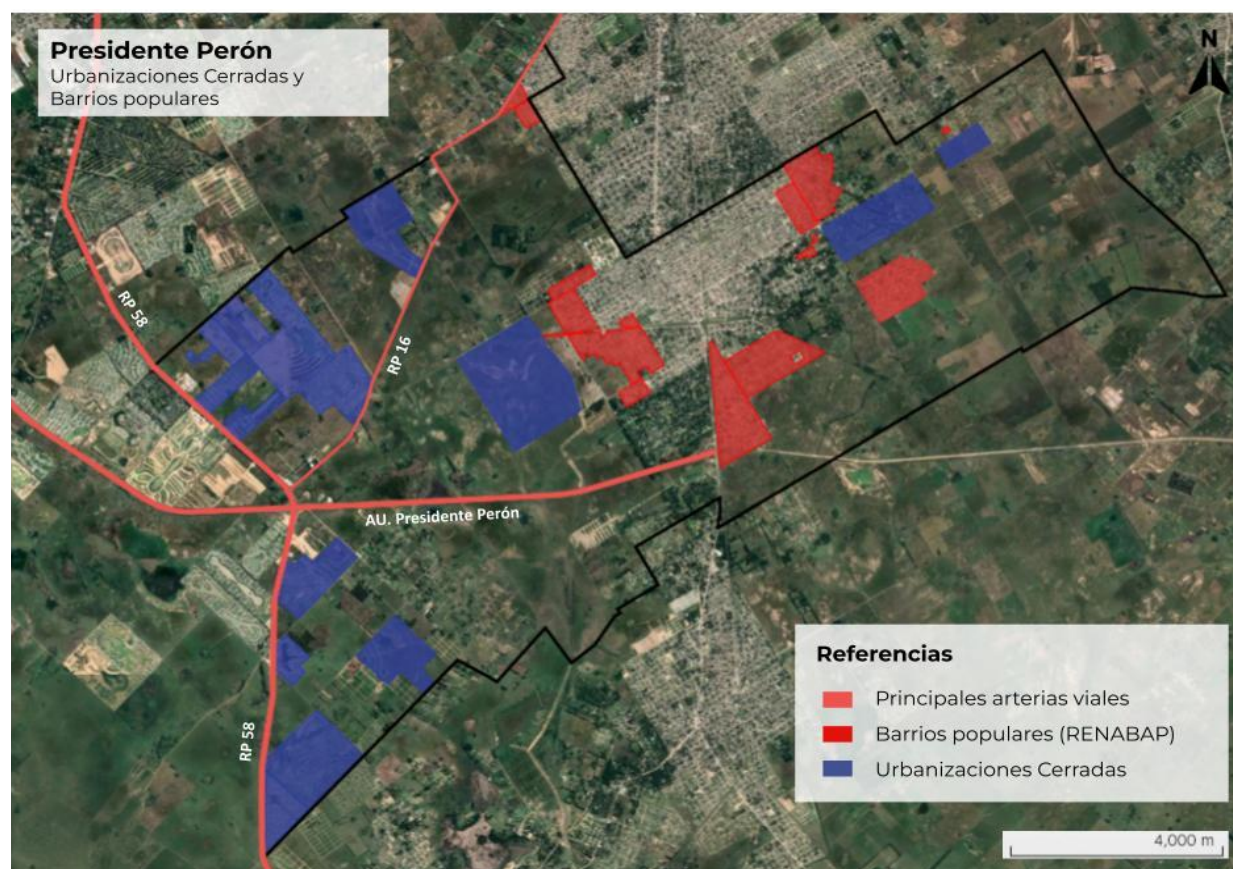


Figura 7. Mapa de urbanizaciones cerradas, barrios populares y vías principales en el partido de Presidente Perón. Elaboración Propia en base a Poblaciones, Conicet, Renabap.

En suma, observamos con claridad un desarrollo discontinuo, con patrones de crecimiento que siguen lógicas distintas. Incluso en la aglomeración urbana vemos patrones diferentes, insertos en un desarrollo heterogéneo, que se encuentra fragmentado a través de archipiélagos de opulencia y precariedad en áreas muy próximas (Figura 7). Como se puede ver en las imágenes satelitales, las UCs se localizaron mayoritariamente en el límite oeste del municipio, sobre la RP 58 y RP 16. Mientras que los barrios populares se han emplazado en los bordes del núcleo urbano. El desarrollo se produjo a velocidades diferentes (Figura 4), mientras que

⁸⁸ Ley 27453. Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana. 10 de octubre de 2018. B.O. 33984.

las UCs crecieron vertiginosamente en poco más de una década, sólo cuatro barrios populares surgieron en los últimos veinticinco años (Figura 10).

5.1.2 Las condiciones habitacionales en Presidente Perón

De acuerdo con el Censo 2022, las condiciones habitacionales de los hogares de Presidente Perón muestran una cobertura limitada de los servicios urbanos: el 62% cuenta con conexión a la red pública de agua, el 37% accede a cloacas y el 40% dispone de red de gas. Estos datos dejan a Presidente Perón como uno de los distritos con menor cobertura de servicios si comparamos con el promedio de los partidos del AMBA, que se ubican en el 77%, 64% y 57% respectivamente.

Con el objetivo de comprender en mayor profundidad las condiciones materiales de vida en el municipio, resulta necesario ampliar el análisis e incorporar indicadores que vinculen estos datos con las características y calidad habitacional en el partido. Para ello, se trabajará con dos indicadores: el déficit habitacional cualitativo y el déficit habitacional cuantitativo compuesto. El primero refiere a los hogares que habitan en viviendas deficitarias, es decir, aquellas cuyas condiciones de estado o localización requieren reparaciones, mejoras o completamiento⁸⁹. El segundo constituye un descriptor básico de las condiciones habitacionales, y alude a la insuficiencia del stock de viviendas disponibles.

El déficit habitacional cualitativo considera a los departamentos y casas “tipo A” sin red de agua ni red de cloacas, es decir, viviendas no deficitarias localizadas en medio no consolidado. Señala las carencias en materia de infraestructura básica, donde se registran los hogares que no cuentan con red pública ni de agua potable ni de cloacas. Se trata de una deficiencia de urbanización, un déficit de la ciudad y no de la vivienda. Por otro lado incluye departamentos y casas “tipo A” con hacinamiento crítico; es decir donde habitan más de 3 personas por cuarto. Y por último las casas tipo B, aquellas viviendas consideradas recuperables dado que presentan al menos una de las siguientes condiciones: tiene piso de tierra o ladrillo u otro material, o no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no dispone de inodoro con descarga de agua.⁹⁰

⁸⁹ Ministerio de Obras Públicas. Déficit Habitacional Cualitativo.

<https://ofu.obraspublicas.gob.ar/Indicators/UrbanDiagnosis/QualitativeHabitationDeficit/TechnicalRecord>

⁹⁰ INDEC. Sistema de estadísticas sociodemográficas (SESD). Definiciones y conceptos utilizados en los cuadros. https://www.indec.gob.ar/ftp/indecinforma/nuevaweb/cuadros/7/sesd_glosario.pdf

De acuerdo con las estimaciones realizadas a partir de los datos del último censo, el indicador se ubica en torno al 46,3%. Comparado con el cálculo obtenido a partir del censo 2010, cuando alcanzaba el 45%, se observa una variación prácticamente nula en diez años. Cabe señalar que, dadas las características del territorio peronense, donde se desarrollan viviendas en urbanizaciones cerradas que carecen de infraestructura urbana, este indicador podría estar subestimado o distorsionado. En este sentido, los datos del último censo sobre hogares según el material predominante en pisos y cubierta exterior revelan que, en promedio, el 30% de las viviendas presentan condiciones habitacionales deficitarias⁹¹. Esto sugiere que el impacto de las urbanizaciones cerradas en la distorsión del indicador es relativamente menor.

Al analizar el déficit habitacional cuantitativo compuesto (Figura 8), se observa que, entre los censos de 2010 y 2022, el indicador se redujo prácticamente a la mitad, pasando del 13,8% al 7,7% de los hogares. Recordemos que este valor refleja la cantidad de viviendas adicionales que necesita el distrito. Resulta particularmente relevante que dicha reducción se haya producido en un contexto en el que no se ejecutaron conjuntos de vivienda social financiados con fondos públicos, lo que indica que el descenso del déficit no estuvo asociado a intervenciones estatales directas.

	2010					2022				
	Total de hogares	Total de Viviendas habitadas	Viviendas irrecuperables	Déficit cuantitativo compuesto	% de Déficit Compuesto de los hogares	Total de hogares	Total de Viviendas habitadas	Viviendas irrecuperables	Déficit cuantitativo compuesto	% de Déficit Compuesto de los hogares
Presidente Perón	21422	20745	2284	2965	13,84	30598	30127	1890	2361	7,72

Figura 8. Cuadro comparativo indicador déficit cuantitativo compuesto de los hogares. Elaboración propia en base a censo 2010 y 2022.

Continuando con el estudio de las condiciones habitacionales, se observa que el hacinamiento⁹² alcanza el 14,3% de los hogares del distrito, cifra que duplica los niveles registrados en el AMBA, aunque representa una disminución respecto al 20,7% registrado en el censo 2010. Por su parte, los hogares con necesidades básicas insatisfechas representan el 11,8% del total, prácticamente el doble del promedio metropolitano, pero también muestra un

⁹¹ Nos referimos a aquellas viviendas tipo B donde predominan pisos de carpeta, contrapiso, ladrillo, tierra u otro material y cubiertas de chapa sin revestimiento interior o cielorraso, chapa de cartón, caña, palma, tabla con barro, paja con barro o paja sola con o sin revestimiento interior o cielorraso.

⁹² Hacinamiento: corresponde a los hogares que presentan más de dos personas por cuarto. Fuente: INDEC.

descenso respecto al 18,4% del censo anterior⁹³. No obstante, la geolocalización del hacinamiento por radio censal (Figura 9) evidencia con claridad que los hogares más afectados se ubican en barrios populares.

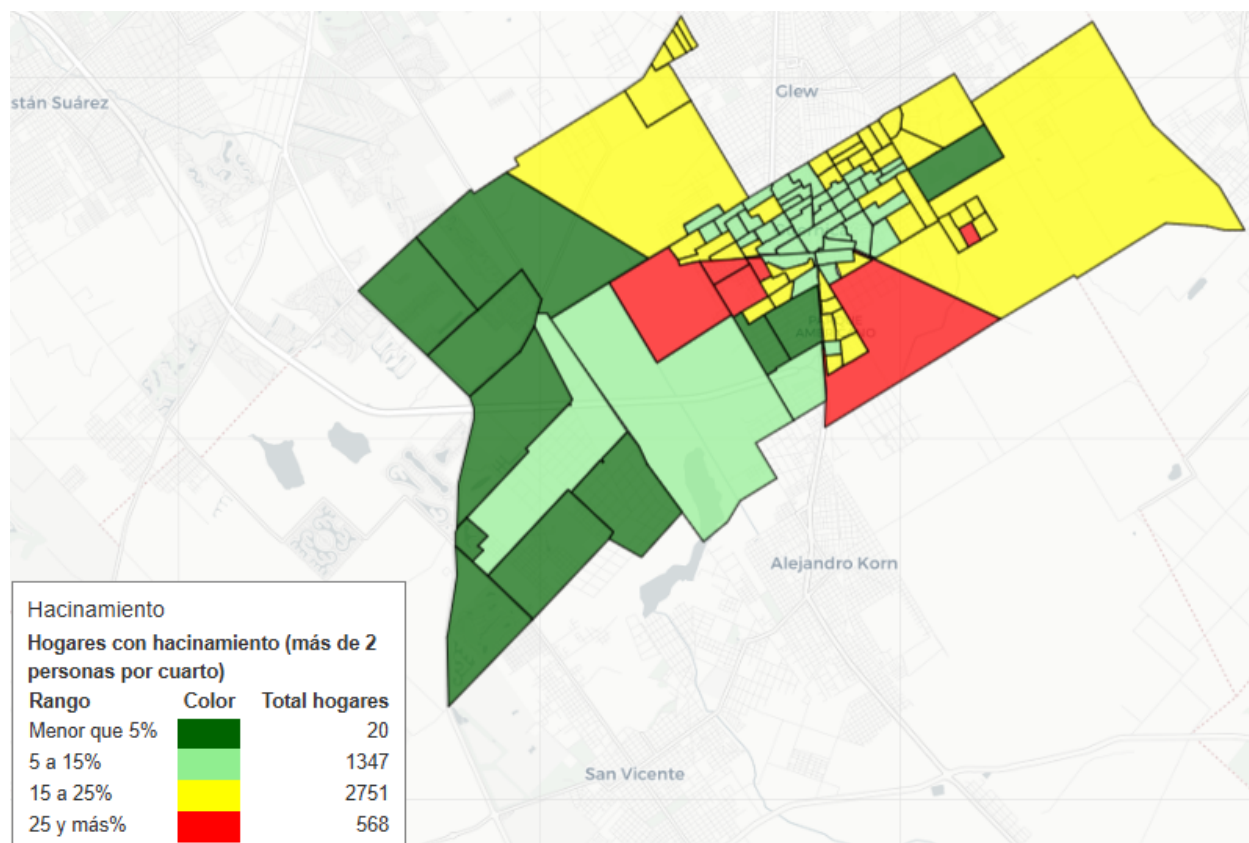


Figura 9. Mapa de hacinamiento por radio censal en Presidente Perón, año 2022. Fuente: Elaboración propia en base a Plataforma Abierta de Datos Espaciales, CONICET.

Para focalizar el estudio sobre estos barrios, resulta necesario considerar los datos relevados por el RENABAP⁹⁴. En los dieciséis asentamientos relevados, la situación predominante respecto a los servicios muestra que la mayoría presenta conexión irregular a la red eléctrica, el desagüe más común es a través de cámara séptica y pozo ciego, el abastecimiento de agua se realiza principalmente mediante bombas de pozo domiciliarias y la provisión de gas se resuelve mayoritariamente con garrafas. En este contexto, solo un barrio cuenta con acceso formal a la red de agua, ninguno dispone de conexión a la red cloacal o de gas, y aproximadamente la mitad tiene acceso regular a la red eléctrica (Figura 10).

⁹³ Valores promedio estimados en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 y 2022.

⁹⁴ Plataforma abierta de datos espaciales de la Argentina, CONICET. Mapa de los Barrios Populares del Registro Nacional de Barrios Populares, actualizado según Decreto 573/2023. <https://poblaciones.org/2023/12/22/registro-nacional-de-barrios-populares-renabap-2023/>

ID Renabap	Nombre del barrio	Cantidad de familias que viven en el barrio	Año de creación del barrio	Década de creación del barrio	Tipología barrial	Situación predominante sobre la conexión a la energía eléctrica	Situación predominante sobre la conexión a la red cloacal	Situación predominante sobre la conexión a la red de agua	Situación predominante sobre la conexión a la red de gas
6379	La Quinta	9	2016	Década 2010	Asentamiento	Conexión irregular a la red	Desagüe sólo a pozo negro/ciego u hoyo	Conexión irregular a la red de agua	Gas en garrafa
1492	El Roble	759	0	Década 1990	Asentamiento	Conexión formal a la red con medidor domiciliario con factura	Desagüe sólo a pozo negro/ciego u hoyo	Bomba de agua de pozo domiciliaria	Gas en garrafa
806	Las Lomas	2222	0	Década 1960	Asentamiento	Conexión irregular a la red	Desagüe sólo a pozo negro/ciego u hoyo	Conexión formal a la red de agua con factura	Gas en garrafa
788	Parque Americano	2640	0	Década 1990	Asentamiento	Conexión formal a la red con medidor domiciliario con factura	Desagüe a cámara séptica y pozo ciego	Bomba de agua de pozo domiciliaria	Gas en garrafa
1517	Agrocolonias	220	0	Década 1990	Asentamiento	Conexión irregular a la red	Desagüe sólo a pozo negro/ciego u hoyo	Bomba de agua de pozo domiciliaria	Gas en garrafa
1490	América Unida	275	0	Década 1960	Asentamiento	Conexión formal a la red con medidor domiciliario con factura	Desagüe a cámara séptica y pozo ciego	Conexión irregular a la red de agua	Gas en garrafa
1050	América Unida II	110	0	Década 1970	Asentamiento	Conexión irregular a la red	Desagüe a cámara séptica y pozo ciego	Conexión irregular a la red de agua	Gas en garrafa
1495	La Yaya I	1100	0	Década 1950	Asentamiento	Conexión formal a la red con medidor domiciliario con factura	Desagüe a cámara séptica y pozo ciego	Conexión irregular a la red de agua	Gas en garrafa
1040	Numancia Norte	880	0	Década 1940	Asentamiento	Conexión irregular a la red	Desagüe a cámara séptica y pozo ciego	Bomba de agua de pozo domiciliaria	Gas en garrafa
811	Hospital Guernica	154	0	Década 1940	Asentamiento	Conexión irregular a la red	Red cloacal conectada a la red pluvial	Bomba de agua de pozo comunitaria	Gas en garrafa
6377	Guernica	13	2020	Década 2020	Asentamiento	Conexión formal a la red con medidor domiciliario con factura	Desagüe sólo a pozo negro/ciego u hoyo	Bomba de agua de pozo domiciliaria	Gas en garrafa
1514	Santa Teresita	33	0	Década 1950	Asentamiento	Conexión irregular a la red	Desagüe sólo a pozo negro/ciego u hoyo	Bomba de agua de pozo domiciliaria	Gas en garrafa
834	Estación Numancia	1045	0	Década 2000	Asentamiento	Conexión irregular a la red	Red cloacal conectada a la red pluvial	Bomba de agua de pozo comunitaria	Gas en garrafa
827	San Martín	440	0	Década 1960	Asentamiento	Conexión formal a la red con medidor domiciliario con factura	Desagüe a cámara séptica y pozo ciego	Bomba de agua de pozo domiciliaria	Gas en garrafa
6375	Guernica	77	2020	Década 2020	Asentamiento	Conexión irregular a la red	Desagüe a cámara séptica y pozo ciego	Bomba de agua de pozo domiciliaria	Gas en garrafa
1506	San Roque	330	0	Década 1940	Asentamiento	Conexión formal a la red con medidor domiciliario con factura	Desagüe a cámara séptica y pozo ciego	Bomba de agua de pozo comunitaria	Gas en garrafa

Figura 10. Cuadro condiciones de habitabilidad de los barrios populares en Presidente Perón. Elaboración propia en base a Plataforma abierta de datos espaciales de la Argentina, CONICET.

Al analizar el porcentaje de hogares con acceso a la red cloacal entre 2010 y 2022 (Figura 11), se observa una tendencia similar a la detectada en el mapeo del hacinamiento: los sectores donde se localizan los barrios populares no han registrado mejoras significativas en el acceso a infraestructuras públicas. En contraste, el centro de la ciudad de Guernica presenta un cambio notable, con altos porcentajes de conexión a la red. Cabe señalar que, en 2010, el municipio evidenciaba una marcada deficiencia, ya que el 90 % de los hogares no contaba con acceso a la red cloacal.

Presidente Perón

Hogares con acceso a red cloacal
2010-2022

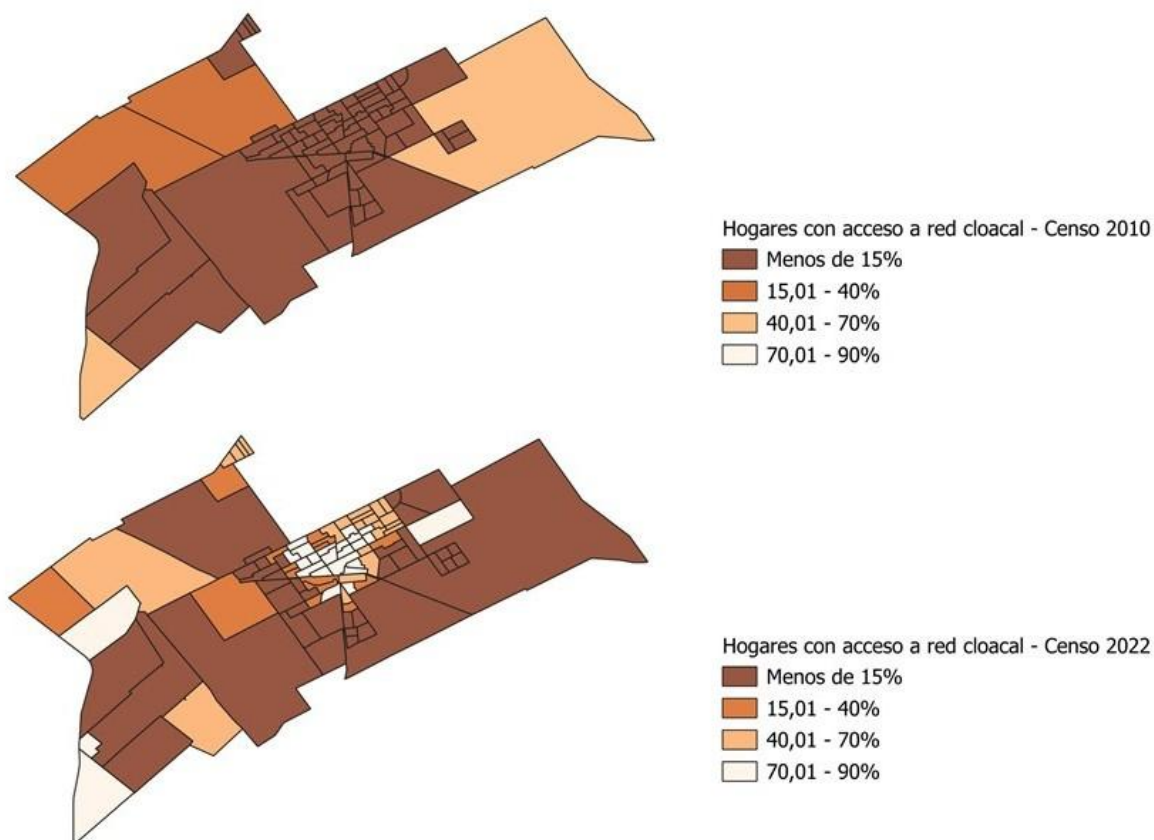


Figura 11. Mapa de hogares con acceso a red cloacal en Presidente Perón, periodo 2010-2022. Elaboración propia en base a Plataforma abierta de datos espaciales de la Argentina, CONICET.

Para complejizar el análisis, resulta pertinente examinar los recursos municipales disponibles para intervenir en el territorio, así como la capacidad económica para implementar políticas públicas. En este sentido, los datos que publica el Centro de Información y Estudios Económicos de la Provincia de Buenos Aires⁹⁵, muestran que dentro del área metropolitana Presidente Perón se ubicó último en términos de recaudación total por tasas y derechos municipales, con 233 millones de pesos para el año 2021. Si consideramos esta variable por población, la recaudación per cápita fue de \$110,86. Para poder dimensionar este número, el partido con mayor recaudación fue Vicente Lopez con 14.494 millones de pesos.

Al desagregar la recaudación por tipo de tasa y derecho correspondiente al año 2019, se observa que los principales ingresos municipales por vía impositiva provinieron de los servicios urbanos (alumbrado, barrido y limpieza), que representaron el 45 % del total, y de los derechos

⁹⁵ Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2021). Recaudación municipal propia. <https://estudioeconomicos.ec.gba.gov.ar/datos/territorio/distribucion-por-recaudacion/>

de construcción, que aportaron un 19 %⁹⁶. En tercer lugar, aparece la tasa por Inspección, Seguridad e Higiene con el 10% de la recaudación.

Estos números muestran los limitados recursos con los que cuenta el municipio para actuar en el territorio. Por otro lado, parecen reflejar que la creciente localización de UCs no ha impactado considerablemente en el erario público municipal. Una posible respuesta puede encontrarse en la situación registral de estos barrios. Como se indica en el POT⁹⁷, la mayoría se encuentra en condiciones irregulares lo que dificulta la recaudación impositiva⁹⁸. Sin embargo, significa también un potencial recaudatorio. En este contexto, la capacidad de implementar cualquier política pública se ve restringida, dejando al distrito en un lugar de dependencia de fondos provenientes de la provincia o de nación, pero también de aquellos sectores económicos rentables que se localicen en el territorio.

5.1.3 Leyes, Ordenanzas y Decretos: el predominio de la lógica inmobiliaria

En la legislación de la Provincia de Buenos Aires se reconocen dos categorías principales de urbanizaciones privadas: clubes de campo y barrios cerrados. Ambas tipologías se encuentran afectadas a un entramado normativo compuesto por disposiciones administrativas de alcance tanto provincial como municipal, cuyo propósito declarado es “organizar el territorio”. El presente apartado propone un análisis cronológico exhaustivo de las leyes, decretos, ordenanzas y resoluciones promulgadas por ambas jurisdicciones, con el objetivo de determinar si puede identificarse una orientación general detrás de las políticas de ordenamiento territorial implementadas en las últimas décadas.

Al día de hoy la Ley que ordena el territorio provincial es el DL 8912/77, promulgado durante la última dictadura cívico-militar. Este decreto regula el uso, ocupación y subdivisión del suelo bonaerense. Allí se establece una clasificación territorial en áreas urbanas, complementarias y rurales en sentido amplio, pues, como establece el decreto, es atribución de los municipios adecuar y aplicar el esquema territorial y la clasificación de sus áreas “a la realidad que se presenta en su territorio”⁹⁹. No obstante, la norma también especifica que es el ejecutivo provincial quien tiene la potestad final de autorizar o no dichas modificaciones.

⁹⁶ Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2019). Principal tasa municipal de recaudación. <https://estudioeconomicos.ec.gba.gov.ar/datos/territorio/principal-tasa-municipal-de-recaudacion/>

⁹⁷ Ordenanza n° 1787, op cit.

⁹⁸ Cazón, S. (28/10/2020). Barrios cerrados: Los ricos no piden permisos. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/302171-barrios-cerrados-los-ricos-no-piden-permisos>

⁹⁹ Decreto-Ley 8912, Título Primero (‘Objetivos y Principios’), Capítulo Único, Artículo 3.

A nivel municipal, la primera reglamentación que estableció una delimitación de áreas y usos en Presidente Perón, fue la Ordenanza 1522/79¹⁰⁰ del partido de San Vicente (Figura 12). Cabe recordar, que el municipio surgió como escisión de San Vicente en 1993. Esta ordenanza determinaba tres áreas y dos zonas: el área urbana, que incluía la sub área urbanizada y semiurbanizada, el área complementaria, el área rural de mayor superficie; la zona de reserva y la zona industrial.

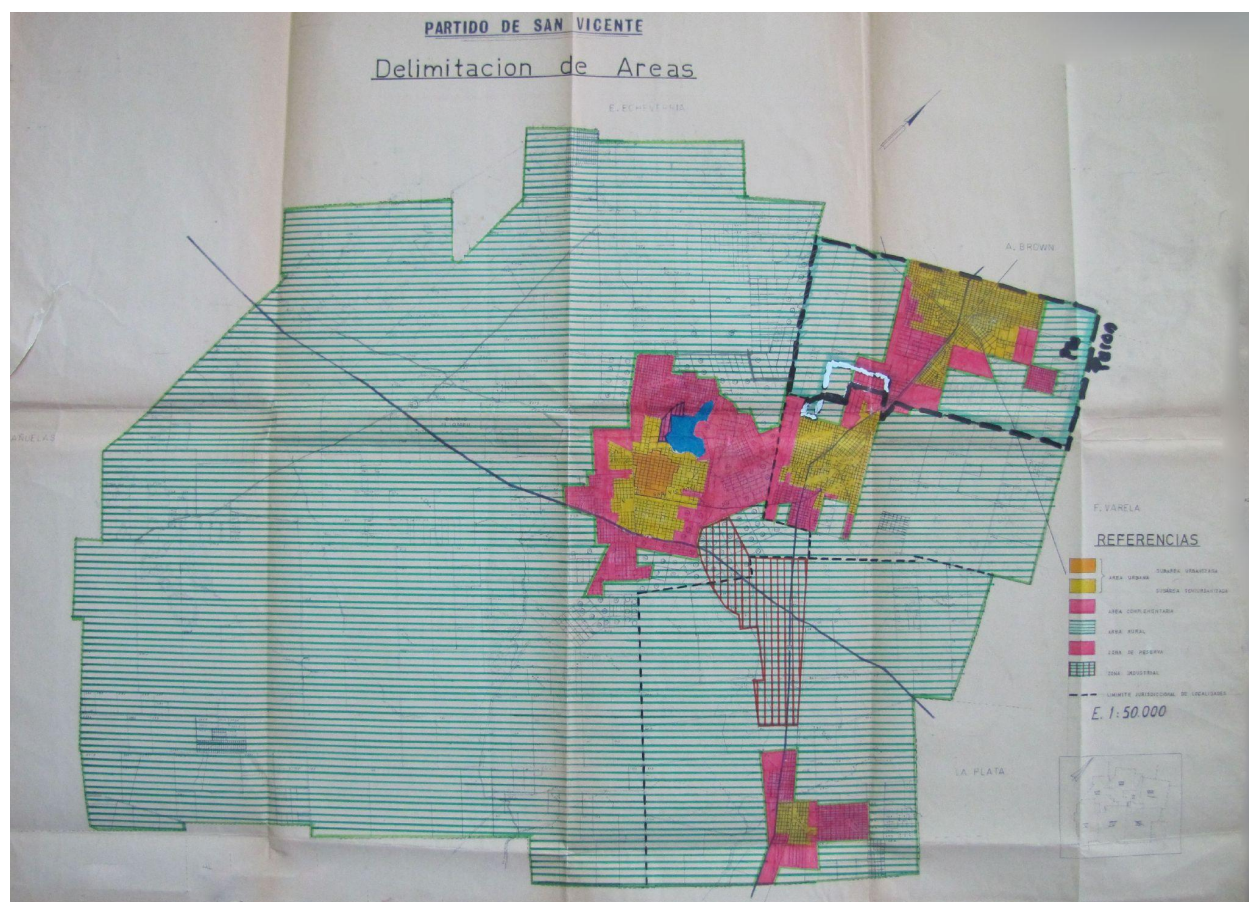


Figura 12. Delimitación preliminar de áreas, Partido de San Vicente, según Ordenanza 1522/79. Se observa en el sector superior derecho el actual partido de Presidente Perón.

En concordancia con lo planteado por el DL 8912, la Ordenanza 1522 habilitaba el desarrollo de los clubes de campo dentro de las denominadas “Zonas Residenciales Extraurbanas”, estas a su vez podían estar dentro de las Áreas Complementaria y/o Rural, escindidas de los sectores urbanizados. No obstante, la norma no fijó una delimitación catastral de la zona en cuestión. Pero qué determinaba el DL 8912 sobre los clubes de campo:

¹⁰⁰ Ordenanza 1522 de 1979. De ordenamiento territorial del partido de San Vicente. 10 de mayo de 1979. En: <https://urbasig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/129-ord-1522-1979.pdf>

“ARTÍCULO 64.- Se entiende por club de campo o complejo recreativo residencial a un área territorial de extensión limitada que no conforme un núcleo urbano (...)

ARTÍCULO 65.-La creación de clubes de campo, estará supeditada al cumplimiento de los siguientes requisitos:

1.- Contar con la previa aprobación municipal y posterior convalidación técnica de los organismos competentes del Ministerio de Obras Públicas. A estos efectos los municipios designarán y delimitarán zonas del área rural para la localización de clubes de campo, indicando la densidad máxima bruta para cada zona. (...)

ARTÍCULO 69.- No podrán erigirse nuevos clubes de campo dentro de un radio inferior a siete kilómetros (7 Km) de los existentes, contado desde los respectivos perímetros en sus puntos más cercanos”.¹⁰¹

Casi una década más tarde, el decreto 9404¹⁰² de 1986 reglamentó los clubes de campo, se desprendía de las consideraciones que el objetivo principal era ordenar y clarificar los parámetros de su aprobación. Allí se determinaban las condiciones para acceder a la convalidación técnica preliminar (prefactibilidad) y convalidación técnica final (factibilidad). También, introdujo una primera modificación cuando estableció que no serían exigibles las distancias previstas en el artículo 69 del DL 8912 cuando los municipios delimitaran zonas del área rural específicamente para la localización de clubes de campo. Estas zonas eran las denominadas “Zona Residencial Extraurbana”, contemplada en el artículo 7 del DL y descrita como “La destinada a asentamientos no intensivos de usos relacionados con la residencia no permanente, emplazada en pleno contacto con la naturaleza, en el área complementaria o en el área rural. Se incluyen en esta zona los clubes de campo”¹⁰³. Asimismo permitió la localización del Club de Campo en zonas no determinadas, siempre que se trataran de predios no aptos para la explotación agropecuaria.

Ya en la década de los noventa, el Decreto 2568 de 1997¹⁰⁴ fue el primero en incorporar la figura de los barrios cerrados como tipología específica. Previamente, esta denominación

¹⁰¹ DL 8912, op cit.

¹⁰² Decreto 9404 de 1986. Por medio del cual se regula la constitución de los Clubes de Campo conforme al régimen específico del DL 8912/1977. 24 de diciembre de 1986. B.O. No. 20919.

¹⁰³ DL 8912, op cit.

¹⁰⁴ Decreto 2568 de 1997. El Ministerio de Gobierno y Justicia a través de la subsecretaría de asuntos municipales e institucionales, será competente en los trámites de aprobación de emprendimientos urbanos (urbanizaciones o barrios cerrados). 07 de agosto de 1997. B.O. No. 23419.

apareció mencionada en el artículo 26 del Decreto 2815 de 1996¹⁰⁵, dictado en el marco de la aplicación provincial de la Ley Nacional de Regularización Dominial. Dicha norma estableció los organismos competentes para la autorización de este tipo de emprendimientos urbanos.

A finales de la década, en 1998, el Decreto 27¹⁰⁶ reglamentó con mayor precisión los procedimientos requeridos para la aprobación de los denominados Barrios Cerrados. Si bien la norma estableció que los trámites de aprobación debían realizarse tanto a nivel provincial como municipal, dejó bajo la órbita de los distritos la responsabilidad de determinar la áreas del territorio destinadas al emplazamiento de estos desarrollos. Además, se autorizó su localización en zonas urbanas, complementarias o rurales; sin embargo, el artículo 3º dispuso que dicha localización debía ser compatible con los usos predominantes y que, en el caso de ubicarse en Áreas Complementarias o Rurales, debían emplazarse en Zonas Residenciales Extraurbanas.

En el año 2002, el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires delegó en los municipios las gestiones y visados para la autorización de la prefactibilidad y la convalidación técnica definitiva de las urbanizaciones cerradas, atribuciones que hasta ese momento eran competencia exclusiva de la provincia. Esta delegación, fundada en razones de “oportunidad y conveniencia” se formalizó mediante el Decreto 1727¹⁰⁷, bajo el paraguas del artículo 70 del DL 8912 que asignaba la responsabilidad primaria del ordenamiento territorial a los municipios. En el mismo acto se impulsó la creación del Programa de Descentralización Administrativa y del Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas, destinado a la inscripción de Barrios Cerrados y Clubes de Campo con Convalidación Técnica Definitiva. El decreto estipulaba que dicha inscripción era condición indispensable para la comercialización de las unidades, un requisito que en la práctica no se cumplía.

El registro en cuestión fue creado un año después por el Ministerio de Gobierno, a través de la resolución 194¹⁰⁸ del 2003. Entre los objetivos planteados se buscó cumplimentar las normas legales y reglamentarias relacionadas con las urbanizaciones cerradas. Sin embargo, luego de siete años de implementación del programa de descentralización, el Ministerio de Gobierno, a

¹⁰⁵ Decreto 2815 de 1996. La secretaría de tierras y urbanismo será el órgano de aplicación de la ley nacional 24374. 05 de agosto de 1997.

¹⁰⁶ Decreto 27 de 1998. Normas sobre emprendimiento urbanístico denominado "barrios cerrados". 07 de enero de 1998. B.O. No. 23523.

¹⁰⁷ Decreto 1727 de 2002. Programa de Descentralización Administrativa a Municipios del procedimiento de aprobación de urbanizaciones cerradas. 18 de julio de 2002. B.O. No. 24528.

¹⁰⁸ Resolución 194 de 2003 [Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires]. Determina el registro provincial de urbanizaciones cerradas, barrios cerrados y clubes de campo. 23 de julio de 2003.

través de la resolución 27¹⁰⁹, solicitó a los municipios inscriptos informar al Registro Provincial de Urbanizaciones Cerradas, Clubes de Campo y Barrios Cerrados sobre la totalidad de urbanizaciones existentes en cada distrito. Se desprendía de las consideraciones de dicha resolución que, durante el periodo de vigencia del programa, ningún municipio había informado sobre factibilidades otorgadas ni requerido incorporar urbanizaciones cerradas al registro en cuestión, en años de un sostenido desarrollo de estas tipologías.

En 2012 se promulgó la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat, con el objetivo de reducir el déficit habitacional, regularizar barrios informales y frenar la especulación del suelo. Entre sus herramientas, incorporó la obligación de que urbanizaciones cerradas, clubes de campo y grandes superficies comerciales cedan al menos el 10% de su superficie —o su equivalente en valor— para fines de integración socio-urbana. Esta medida, inspirada en experiencias de Brasil y Colombia, buscaba mitigar el impacto territorial y social de estos emprendimientos y generar suelo urbano para sectores de menores ingresos.

Un año después, mediante el Decreto 1069¹¹⁰, el ejecutivo provincial derogó el Programa de Descentralización Administrativa. La decisión respondió a la falta de respuestas por parte de los municipios y, según se menciona en los considerandos, a “problemas y disfuncionalidades vinculadas a las gestiones municipales en relación a las urbanizaciones cerradas y afectación del medio ambiente y descontento de la población”¹¹¹. El Gobernador determinó el cierre del programa ante un incremento en los problemas y conflictos derivados de la delegación de funciones a los municipios, entre los que destacaba la aprobación y comercialización de emprendimientos inmobiliarios sin el cumplimiento de los procedimientos correspondientes.

Presidente Perón no formó parte de este proceso, como analizamos, la etapa de crecimiento de las UCs se produjo en simultáneo al cierre del programa. No obstante, la labor legislativa en la materia comenzó tempranamente. La Ordenanza 521 del año 2008 aparece como una de las primeras en intentar redibujar las áreas específicas para el emplazamiento de las UCs. Entre sus fundamentos se establece: “la imperiosa necesidad de proceder a ordenar urbanísticamente la traza de la RP 58 (...) en respuesta a los asentamientos que se van

¹⁰⁹ Resolución 27 de 2010 [Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires]. Programa de descentralización administrativa a municipios del procedimiento de aprobación de urbanizaciones cerradas. 13 de abril de 2010.

¹¹⁰ Decreto 1069 de 2013. Deroga el programa de descentralización administrativa a municipios. 03 de enero de 2014. B.O. No. 27210.

¹¹¹ Ibidem.

produciendo y en función de nuevas solicitudes que se han presentado en el municipio”¹¹². Con ambigua precisión esta ordenanza delimitaba un área para la localización de actividades rurales, UCs, deportes, recreación y servicios para el automotor.

Cuatro años más tarde, la ordenanza 833¹¹³ ampliaba el marco regulatorio, especificando nuevos usos, densidades, ampliando constructibilidad y otros aspectos. Ante el rechazo de la Ordenanza 521, por parte del Departamento de Planeamiento Estratégico dependiente del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, el municipio promulgó esta norma con mayor precisión sobre las parcelas afectadas. En su artículo primero introduce la nueva Zonificación Residencial Extraurbana (ZREx), destinada a la localización de los Clubes de Campo y Barrios Cerrados.

En un nuevo intento por legislar sobre la ZREx, en diciembre de 2015, el concejo deliberante promulgó la Ordenanza 1079. Entre los fundamentos se destaca que el crecimiento del distrito requiere de nuevas zonas aptas para la localización de desarrollos inmobiliarios vinculados a la vivienda estable o semipermanente, y el aporte que significan estos a las infraestructuras municipales y al mercado de trabajo local. Según versa el Honorable Concejo Deliberante “existen fracciones en zonas periurbanas de nuestro Municipio, aptas para satisfacer esta demanda”.¹¹⁴

En simultáneo, la Ordenanza 1080¹¹⁵ fue la primera en plantear el ordenamiento territorial de todo el distrito, a partir de una nueva distribución de zonas con sus respectivos indicadores urbanísticos, FOS, FOT, densidades, tipologías edilicias, alturas máximas, servicios esenciales, etc. En este año también se aprobó la Ordenanza 1082¹¹⁶, que introdujo el derecho de Participación Municipal en la Renta Diferencial de los inmuebles que se encuentren ubicados dentro de los límites del ejido municipal y que hubieran resultado pasibles de un aumento en su valor, en función de las obras públicas o actos administrativos realizados por el estado municipal. Aquí el municipio buscó reglamentar la participación en la valorización inmobiliaria normada por la Ley de Acceso Justo al Hábitat. Apenas seis meses después, en julio del 2016,

¹¹² Ordenanza n°521 del 2008. De ordenamiento urbanístico en los sectores lindantes con la traza de la Ruta Provincial 58. 06 de marzo de 2008.

¹¹³ Ordenanza n°833 del 2012. De ordenamiento territorial del distrito de Presidente Perón, definiendo zonas y áreas que conformarán la zonificación residencial extraurbana. 10 de diciembre de 2012.

¹¹⁴ Ordenanza n°1079 del 2015. De la delimitación zona residencial extraurbana. 09 de diciembre de 2015.

¹¹⁵ Ordenanza n°1080 del 2015. Del ordenamiento territorial de Presidente Perón, delimitación preliminar de áreas y de zonas y espacios. 09 de diciembre de 2015.

¹¹⁶ Ordenanza n°1082 del 2015. Del derecho de Participación Municipal en la Renta Diferencial de los inmuebles. 22 de diciembre de 2015.

el Concejo Deliberante aprobó la Ordenanza 1122¹¹⁷ en un nuevo intento por reestructurar la distribución de áreas y zonas en el distrito, en este caso la nueva norma derogaba todas las ordenanzas previas.

En 2019 se promulgó la Ordenanza 1359¹¹⁸, que introdujo un cambio fundamental, reorganizó la relación entre las áreas rural y complementaria, y delimitó sus nuevas superficies. Fue un reemplazo definitivo de la Ordenanza 1522, que legitimó la orientación real del territorio como un espacio con uso predilecto para las UCs. En esta ordenanza se vuelve a dejar de lado la planificación de todo el distrito. A diferencia de lo que había sucedido anteriormente, se trata de la primera ordenanza homologada por el poder ejecutivo provincial.¹¹⁹

Finalmente en diciembre de 2022, dos años después de la toma en Guernica, en conjunto con diversos organismos provinciales y el consejo federal de inversiones el municipio aprueba, mediante la Ordenanza 1787¹²⁰, el Plan y Código de Ordenamiento Territorial. Esta permitió plasmar definitivamente una nueva organización territorial de áreas, zonas, usos y funciones, una perspectiva que se encontraba presente en todas las normas previas. En sus fundamentos se observan los vestigios del conflicto: “desarrollar instrumentos de gestión para facilitar la cooperación pública y privada en proyectos integrales de desarrollo urbano, aplicando los postulados de la Ley N°14449, a fin de cumplimentar con la demanda habitacional existente en nuestra región y gestionando para evitar usurpaciones masivas e individuales”.¹²¹

Ordenanza Municipal	Año	Zonificación con uso permitido barrio cerrado y/o club de campo	Superficies Aproximada (km2)	Porcentaje del municipio
521	2008	Residencial Extraurbana	31.09	26%
833	2012	Residencial Extraurbana	35.57	29%
1079	2015	Residencial Extraurbana	33.29	28%
1122	2016	Residencial Extraurbana	37.89	31%
1359	2019	Residencial Extraurbana	46.35	38%
1787	2022	Residencial Extraurbana 1	30.65	42%
		Residencial Extraurbana 2	19.77	

Figura 13. Superficie, aproximada, de áreas con uso permitido barrio cerrado y/o club de campo, y porcentaje que ocupa en la superficie total del municipio. Elaboración propia en base a ordenanzas.

¹¹⁷ Ordenanza n°1122 del 2016. Del ordenamiento territorial de Presidente Perón, delimitación de áreas, zonas y espacios. 19 de julio de 2016.

¹¹⁸ Ordenanza n°1359 del 2019. De la delimitación del área complementaria y zonas. 27 de septiembre de 2019.

¹¹⁹ El Plan de Ordenamiento Territorial, aprobado por Ordenanza 1787, detalla en el apartado de estudio normativo del municipio que la Ordenanza 1359 es la primera en ser aprobada por la provincia.

¹²⁰ Ordenanza n°1787 del 2022. Plan de Ordenamiento Territorial y Código de Ordenamiento Territorial. 06 de diciembre de 2022.

¹²¹ Ibidem.

Del relevamiento realizado a lo largo de catorce años, encontramos siete ordenanzas que tuvieron por objetivo reorganizar las áreas, zonas y usos en el territorio peronense. En cada instancia una nueva delimitación catastral se fue definiendo, con nuevas superficies incorporadas. A través de un estudio comparado de la superficie destinada a la ZREx, espacio predilecto de las UCs, en cada ordenanza se observa una tendencia creciente en la asignación de suelo (Figura 13). En el año 2008, sin establecer una zonificación determinada, se le asignaba el 26% del suelo peronense a estas urbanizaciones, mientras que en el año 2022 las autoridades municipales pasaron a destinar el 42% del distrito.

En 2019 la Dirección Ejecutiva del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible inició el Programa de Asistencia Técnica para el Ordenamiento Territorial de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires. En el marco de este programa se detectó el pobre desarrollo en términos de planificación territorial que presentaban los municipios de la provincia “en más de cuarenta años de vigencia del Decreto – Ley N° 8912/77 sólo el diez por ciento (10%) de los Municipios de la Provincia obtuvo la aprobación de su “Plan de Ordenamiento Urbano” (con el respectivo Código), un sesenta y dos por ciento (62%) posee un nivel de planeamiento menor (el de “Zonificación”), y existe un veintiocho por ciento (28%) de Municipios que se encuentra en el nivel más básico de planificación, habiendo sólo definido sus Áreas de Delimitación Preliminares”.¹²²

En las consideraciones de la resolución se ve reflejada la falta de planificación sobre el territorio bonaerense por parte de los municipios, pero también se evidencia la política de dejar hacer desde la provincia. En el periodo de mayor crecimiento de las urbanizaciones cerradas, se reconoce que las mismas se han emplazado, construido, desarrollado y comercializado a partir de mínimas regulaciones o incluso por fuera de estas bajo la anuencia de los gobiernos locales. Como hemos visto en el caso de Presidente Perón, el distrito lejos de abordar una planificación integral del territorio se propuso desde un inicio promover la reconversión de áreas con usos rurales para permitir la localización de UCs.

En mayo del 2019 por Resolución 400 del Ministerio de Gobierno de la provincia, se creó el régimen para la regularización de conjuntos inmobiliarios consolidados (barrios cerrados y clubes de campo). Como venimos analizando, ante la falta de regulaciones municipales y control provincial, entre sus fundamentos versa “la situación irregular en que se encuentran diversos desarrollos urbanísticos consolidados, con infraestructura de servicios y condiciones

¹²² Resolución 523 de 2019 [Dirección Ejecutiva del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible]. De protección ambiental de bosques nativos. 30 de agosto de 2019.

de habitabilidad, pero que por diversas razones no han finalizado los trámites de aprobación y que, de todos modos, fueron consentidos por los Municipios en donde se encuentran”.¹²³

La provincia reconocía que más de doscientos conjuntos inmobiliarios no habrían completado las gestiones necesarias para escriturar cerca de cien mil lotes, actualmente en posesión de buena fe de vecinos que carecen del justo título de propiedad. En otras palabras, la comercialización de estos lotes se llevó a cabo en contravención de las normas vigentes. Para regularizar la situación, el Poder Ejecutivo provincial implementó un régimen especial destinado a exigir las tramitaciones necesarias para obtener la factibilidad de cada conjunto.

Mediante Resolución 493¹²⁴ de agosto del 2020, se modificó el procedimiento de empadronamiento para la regularización de conjuntos inmobiliarios consolidados, simplificando las tramitaciones y eliminando documentación requerida. En diciembre del 2020 —dos meses después de la resolución de la toma de Guernica mediante el desalojo— la resolución ministerial 650¹²⁵ abrió una nueva etapa de empadronamiento y puesta a norma de conjuntos inmobiliarios consolidados. Entre las consideraciones, se reconoce que en el marco de relevamientos satelitales realizados el número de conjuntos inmobiliarios en condiciones irregulares asciende a seiscientos inmuebles en el territorio de la Provincia de Buenos Aires. Se advierten desarrollos inmobiliarios consolidados y compatibles con las figuras urbanísticas de Club de Campo y Barrio Cerrado que no contarían con convalidación técnica final.

Finalmente la Resolución 360¹²⁶ de junio del 2022, resolvió simplificar el procedimiento planteado por su antecesora. En primer lugar, a través de una simple declaración jurada se permitió declarar la existencia de servicios y el desarrollo de algunas infraestructuras. En segundo lugar, mientras la Resolución 400 y su modificatoria, permitieron la inclusión al registro a aquellos conjuntos que hubieren finalizado su ejecución con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente norma, esta nueva resolución modificó este apartado determinando que consideraba a aquellos conjuntos que “hubieren avanzado y/o finalizado su ejecución con

¹²³ Resolución 400 de 2019 [Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires]. Establecer el Régimen para la Regularización de Conjuntos Inmobiliarios Consolidados en el marco de los Decretos 27/98 y 9404/86. 07 de mayo de 2019.

¹²⁴ Resolución 493 de 2020 [Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires]. Deja sin efecto los Anexos II a V y modifica el procedimiento creado por el Anexo I de la Resolución 400/2019. 18 de agosto de 2020.

¹²⁵ Resolución 650 de 2020 [Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires]. Crear una nueva etapa del Empadronamiento y Puesta a Norma de Conjuntos Inmobiliarios Consolidados – etapa final. 16 de diciembre de 2020.

¹²⁶ Resolución 360 de 2022 [Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires]. Modifica los procedimientos establecidos por las resoluciones 493/2020 y 650/2020. 15 de junio de 2022.

anterioridad a la presente”¹²⁷, habilitando la inclusión de aquellos conjuntos en estado de ejecución.

5.2 Reclamar la tierra, disputar el territorio. La crisis del modelo

“Otro plano en el que actúan las instituciones estatales es como reacción a ‘crisis’ o ‘cuestiones’. Pero ¿qué es una crisis? Algo que por alguna razón es percibido, como que ‘anda mal’ y que alguna institución estatal se encarga de ‘solucionar’ (...) Más generalmente, crisis y cuestiones aparecen políticamente como rupturas del ‘orden’ y económicamente como obstáculos interpuestos a la acumulación del capital.”

Guillermo O’Donnell

El 20 de julio del 2020, a cuatro meses de iniciado el aislamiento social preventivo y obligatorio producto de la pandemia de COVID-19, alrededor de 2500 familias llevaron adelante la ocupación de casi cien hectáreas en el límite oeste del núcleo urbano de Presidente Perón. Varios testimonios coinciden en que la crisis sanitaria, consecuencia de la pandemia de COVID-19, profundizó problemas preexistentes, agravados por las precarias condiciones de vida que afectan a los sectores más vulnerables de la población. La caída abrupta del trabajo informal y la obligatoriedad de permanecer en el hogar fueron el combustible de problemas subyacentes como la falta de vivienda, el hacinamiento y la violencia intrafamiliar. A esto se sumó un incremento en la morosidad de los alquileres y una ola de desalojos forzados, especialmente en el mercado informal de la vivienda, profundizando aún más el problema habitacional.

En los primeros días de la toma se conformaron cuatro barrios de forma sucesiva. El primero fue el sector “20 de Julio”, y a medida que se difundió la noticia, continuaron llegando familias sin vivienda, lo que dio lugar a la conformación de los sectores “San Martín”, “La Lucha” y “La Unión”. Los dos primeros se localizaron en los intersticios de la trama urbana existente, mientras que los últimos se emplazaron dentro de un predio destinado originalmente al desarrollo de una urbanización cerrada: el barrio privado “San Cirano” (Figura 14). Según crónicas relevadas en distintos medios de comunicación, la ocupación se produjo en el transcurso de pocos días y fue interrumpida por la intervención violenta de personas armadas, que intentaron frenar su expansión.¹²⁸

¹²⁷ Ibidem.

¹²⁸ Equipo de Investigación Política. (20/09/2020). El conflicto por la tierra en Guernica. Revista Crisis. <https://revistacrisis.com.ar/notas/el-conflicto-por-la-tierra-en-guernica>



Figura 14. Localización de los nuevos barrios surgidos de la ocupación de tierras y delimitación de lotes y propietarios afectados. Elaboración propia en base a "Revista Crisis: el conflicto por la tierra en Guernica".

A cuatro días de iniciado el conflicto, la justicia tomó rápida intervención y dio curso a una denuncia por usurpación radicada por los "propietarios" de los terrenos afectados. Las autoridades intervinientes fueron el titular de la Fiscalía N° 1 de Presidente Perón, el doctor Juan Cruz Condomí Alcorta, y el responsable del Juzgado de Garantías N° 8 de La Plata, el juez Martín Rizzo. Con celeridad, establecieron una medida cautelar que cerró el acceso del predio a nuevas familias y bloqueó el ingreso de materiales y herramientas, la finalidad era frenar cualquier intento de construcción¹²⁹. Esto significó peores condiciones de asentamiento de las familias ocupantes que se encontraban en terrenos inundables, en época invernal durante meses de constantes precipitaciones.

En el marco de la causa iniciada que imputó, bajo carátula de usurpación, a 533 personas¹³⁰, el 31 de julio se llevó adelante la primera audiencia en la Defensoría de Presidente Perón, a cargo

¹²⁹ Ojeda, L., Romeo Pena, G., Pennisi A. (19/01/2021). ¿Qué pasó en Guernica?. Agencia de noticias Red Acción. <https://www.anred.org/que-paso-en-guernica/>

¹³⁰ Causa Judicial IPP 06-02-222138-20.

<https://www.cronica.com.ar/amp/info-general/Postergaron-el-desalojo-de-tierras-ocupadas-en-Guernica-s-e-hara-del-15-al-30-de-octubre-20200930-0133.html>

de Juan Pablo Stasi. Como señalan Rodríguez Alagastino y Delfino¹³¹, participaron unas diez personas seleccionadas por la defensoría en representación de todos los imputados. Según indica el relato, estas fueron forzadas a reconocer que habían incurrido en un delito penal y a comprometerse a abandonar voluntariamente el predio, a cambio de que se les retiraran los cargos.

Posteriormente, el 7 de agosto, el juez Rizzo dictó una orden de desalojo con fecha prevista para los últimos días del mes. En respuesta, en los días siguientes la Gremial de Abogados y Abogadas asumió la representación legal de las familias y apeló la medida. Una semana después de la resolución judicial, se realizó la primera movilización frente al municipio¹³². Delegados de los cuatro barrios fueron recibidos por el Secretario de Gobierno municipal, Mariano Amato, y el comisario Raúl García. Sin embargo, amparándose en que el conflicto estaba judicializado, las autoridades no ofrecieron soluciones concretas.

Dos semanas más tarde, las familias de Guernica junto a diversas organizaciones sociales se movilaron a la Casa de la Provincia de Buenos Aires reclamando la suspensión del desalojo y la conformación de una mesa de diálogo para buscar soluciones a sus reclamos¹³³. Al día siguiente el poder judicial hizo lugar a la apelación presentada por la Gremial de Abogados, y dispuso la primera prórroga al desalojo.

En los últimos días del mes se llevó a cabo la primera mesa de diálogo y mediación, la única instancia en la que participaron los tres niveles administrativos: el municipio, representado por la intendenta Blanca Cantero; la provincia, a través de funcionarios del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad; y la nación, mediante representantes del Ministerio de Seguridad. También estuvieron presentes delegados de los cuatro barrios, la defensa oficial y representantes de las organizaciones que acompañaron el proceso. Esta instancia de diálogo fue convocada a pedido del juez de la causa. Sin embargo, según diversas fuentes¹³⁴, en la reunión no se presentó ninguna propuesta concreta de solución.

¹³¹ Rodríguez Alagastino, Y.; Delfino, P. (2023). Recuperación de tierras de Guernica. Experiencias y perspectivas desde el trabajo social. Buenos Aires: Ed. El Zócalo.

¹³² Vila, L. (14/08/2020). ZONA SUR GRAN BUENOS AIRES. Toma de tierras en Guernica: No hubo respuesta contra el desalojo, lo sentimos como una burla. La Izquierda Diario. <https://www.laizquierdadiario.com/Toma-de-tierras-en-Guernica-No-hubo-respuesta-contra-el-desalojo-lo-sentimos-como-una-burla>

¹³³ Vila, L. (20/08/2020). Derecho a la vivienda. Toma de tierras en Guernica: movilización a la Casa de la Provincia contra el desalojo. La Izquierda Diario. <https://www.laizquierdadiario.com/Toma-de-tierras-en-Guernica-movilizacion-a-la-Casa-de-la-Provincia-contra-el-desalojo>

¹³⁴ Revista Crisis. (31/10/2020). Guernica: ¿qué pasó y quiénes son los dueños del terreno desalojado?. [Archivo de Vídeo]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=9E7SFKaUHBA>

En los primeros días de septiembre, la Cámara de Apelaciones y Garantías de La Plata confirmó la orden de desalojo y estableció las pautas para su ejecución. Días después, el 11 de septiembre, el juez interviniente prorrogó nuevamente el lanzamiento (denominación judicial al desalojo) para los días 23, 24 o 25 del mismo mes y resolvió dar intervención al Poder Ejecutivo provincial, con el fin de elaborar un plan de contingencia que incluyera propuestas y soluciones alternativas para las personas ocupantes. Esta decisión implicó la conformación de un dispositivo interministerial que habilitó la incorporación de organizaciones sociales.¹³⁵

Al terminar la primera quincena de septiembre, tuvo lugar la primera reunión del dispositivo interministerial en el club El Progreso, debido a que la intendenta se negó a participar y a ceder un espacio municipal para dicho encuentro. En esta reunión se definió la realización de un censo con acompañamiento de las organizaciones sociales, a realizar durante la tercera semana de septiembre^{136 137}. En este sentido, el primer relevamiento censal se realizó entre el 18 y 19 de septiembre. Allí, censistas contratados por el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, junto a un grupo de voluntarios y voluntarias, entre habitantes de la toma y miembros de las organizaciones sociales, llevaron adelante la recolección de información. Entre los datos más importantes podemos mencionar que se encontraron 2.127 construcciones precarias o “hechos físicos” y 1.904 grupos familiares o personas adultas solas.¹³⁸

El 21 de septiembre se realizó una nueva audiencia con la presencia del juez Rizzo, el CELS, el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad y la Gremial de Abogados. El objetivo era presentar los resultados del censo; sin embargo, en esa ocasión el Ministerio declaró no contar con los datos, por lo que el desalojo fue nuevamente postergado para la primera semana de octubre. Recién el 25 de septiembre, el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad publicó los datos del relevamiento.

El 27 de septiembre, trabajadores del Ministerio intentaron ingresar al predio sin previo aviso ni directiva clara, lo que generó tensiones debido a la desconfianza de los vecinos hacia las autoridades políticas¹³⁹. La falta de propuestas concretas desde el dispositivo interministerial

¹³⁵ Observatorio del Derecho a la Ciudad. (12/09/2020). Sentencias de desalojo de la ocupación de Guernica: Los fundamentos dados por la Justicia para ordenar el desalojo del predio. <https://observatoriociudad.org/sentencias-de-desalojo-de-la-ocupaci%C3%B3n-de-guernica/>

¹³⁶ Ojeda, L., Romeo Pena, G., Pennisi A., op cit.

¹³⁷ Rodríguez Alagastino, Y.; Delfino, P., op cit.

¹³⁸ Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (25/09/2020). Presidente Perón: Resultados del censo de Guernica.

https://www.gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/noticias/resultados_del_censo_de_guernica

¹³⁹ Rodríguez Alagastino, Y., Delfino, P., op cit.

provocó el rechazo de la ayuda asistencial por parte de quienes sostenían la toma. La negativa de ingreso marcó un quiebre en la relación con el ministro de Desarrollo de la Comunidad, quien inició una campaña mediática de descrédito, responsabilizando públicamente a los delegados y a las organizaciones sociales y políticas por obstruir el accionar estatal.¹⁴⁰

En los últimos días del mes, la Comisión de Urbanismo junto con la Gremial de Abogados y Abogadas, elevaron una iniciativa para la adquisición de suelo por parte del ejecutivo provincial, orientada a urbanizar los terrenos afectados. En dicha propuesta se solicitaba la cesión del terreno perteneciente a la firma El Bellaco S.A., propietaria del lote donde se encuentra el emprendimiento cerrado “San Cirano”, en el marco del artículo 51 de la Ley 14449, relativo a los “Grandes Emprendimientos Inmobiliarios”.¹⁴¹

Una nueva audiencia se llevó a cabo el 30 de septiembre, a pocos días de la fecha de desalojo fijada por el juez Rizzo. En esta ocasión, a pedido de distintas autoridades provinciales, se definió una nueva prórroga. Tanto el ministro de Desarrollo de la Comunidad como el Ministerio de Justicia informaron que cerca del 10% de los ocupantes había aceptado la relocalización pacífica y solicitaron más tiempo para avanzar con nuevas propuestas que evitaran el desalojo¹⁴². En este sentido, el juez de la causa resolvió establecer una nueva fecha del lanzamiento, entre el 15 y el 30 de octubre.

En acuerdo con los integrantes del dispositivo interministerial, los días 19 y 21 de octubre se realizó un segundo censo de las familias presentes en la toma. El relevamiento se llevó a cabo con la veeduría del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)¹⁴³, el Servicio Paz y Justicia (Serpaj), y el acompañamiento de las organizaciones y delegados de la toma, contando además con el aval del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Las cifras recabadas registraron un total de 1.400 familias, compuestas por 4.417 personas. Cabe destacar que, a

¹⁴⁰ Pristupluk, R. (28/09/2020). Toma de tierras en Guernica: el gobierno bonaerense denunció que grupos violentos impidieron la asistencia a las familias. Diario La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/politica/toma-tierras-guernica-gobierno-bonaerense-denuncio-grupos-nid2463586/>

¹⁴¹ Fernández, M.R., Soares, N.E. (2020). Presenta propuesta. solicita nueva audiencia con carácter urgente. [Guernica: la toma de posición]. Recuperado de https://revistacrisis.com.ar/sites/default/files/notas/adjuntos/propuesta_final_guernica.pdf

¹⁴² Klipphan, A. (30/09/2020). La Justicia pospuso el desalojo de la toma de tierras de Guernica: deberá hacerse entre el 15 y el 30 de octubre. Infobae. <https://www.infobae.com/politica/2020/09/30/tras-un-pedido-del-gobierno-bonaerense-la-justicia-pospondra-nuevamente-el-desalojo-en-la-toma-de-guernica-seria-el-14-de-octubre/>

¹⁴³ Centro de Estudios Legales y Sociales. (24/10/2020). Guernica: informe de la veeduría realizada por el Serpaj y el CELS. <https://www.cels.org.ar/web/2020/10/guernica-informe-de-la-veeduria/>

pesar del acuerdo con el Ejecutivo provincial, no se encontraron registros oficiales de este censo ni comunicaciones públicas al respecto.

Un principio de acuerdo, impulsado por la Gremial de Abogados, se alcanzó entre el 27 y el 28 de octubre. Se propuso el traslado paulatino de las familias a un predio transitorio dentro del municipio, con condiciones mínimas de habitabilidad garantizadas por el Estado mientras se avanzaba en la adjudicación de lotes definitivos. La propuesta contemplaba una mudanza por etapas, barrio por barrio en el plazo de algunos días. Dicha propuesta fue aceptada por las asambleas de tres de los cuatro barrios.¹⁴⁴

No obstante, el día 28 por la tarde, cuando se esperaba formalizar lo pactado en la mesa de negociación interministerial, el gobierno provincial, a través del ministro Andrés Larroque, retiró inesperadamente la propuesta, alegando que habían vencido los plazos judiciales establecidos y el rechazo del fiscal Condomi Alcorta a postergar los plazos. A partir de ese momento, sólo se ofreció a las familias del barrio La Unión trasladarse de forma inmediata al nuevo predio, sin garantías para el resto. Esta condición fue rechazada por la asamblea del barrio, al interpretarse como una maniobra para justificar el inminente desalojo de los demás barrios, rompiendo así el marco de negociación colectiva que se había construido.^{145 146}

En horas de la madrugada del 29 de octubre, e incumpliendo con las medidas planteadas por el Protocolo de Actuación Judicial frente a ocupaciones de inmuebles por grupos numerosos de personas en situación de vulnerabilidad¹⁴⁷, más de cuatro mil efectivos de la policía bonaerense avanzaron al interior de la ocupación y llevaron adelante el desalojo violento de las familias.

5.2.1 Urbanización popular: modelos alternativos de producción de ciudad

“La política de la vivienda es un elemento de reproducción de la hegemonía de la clase dominante sobre la sociedad. Es por esto que está también determinada por la lucha de clases y las exigencias de las clases dominadas.”

Christian Topalov

¹⁴⁴ Vales, L. (31/10/2020). El Gobierno cedió a las presiones, se retiró del acuerdo y así entró Berni con la Policía. El Grito del Sur.

<https://elgritodelsur.com.ar/2020/10/gobierno-cedio-a-presiones-se-retiro-del-acuerdo-asi-entro-berni-eduardo-soares/>

¹⁴⁵ Fernández, M.R., op cit.

¹⁴⁶ Rodríguez Alagastino, Y., Delfino, P., op cit.

¹⁴⁷ Resolución 707/19 del 17 de abril de 2019. Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

Una diferencia sustancial con respecto al resto de las ocupaciones ocurridas en 2020 fue que, desde muy temprano, los y las integrantes de la toma en Guernica lograron organizarse de manera asamblearia. A siete días de iniciada, se constituyó la primera asamblea. No fue un proceso sencillo, durante las primeras semanas era evidente la defensa individual de los lotes y una fuerte desconfianza entre las personas. En esa primera reunión participaron alrededor de setenta personas, número que ascendió rápidamente a más de doscientas en el siguiente encuentro. De manera progresiva, comenzaron a consolidarse espacios de encuentro y toma de decisiones colectivas, y a construirse una identidad común.¹⁴⁸

En entrevistas realizadas, Yamila Rodríguez Alagastino, integrante de lo que denomina la recuperación de tierras de Guernica, atribuye la rápida organización interna tanto a la experiencia militante de algunos vecinos y vecinas como a sus vínculos con organizaciones políticas. Sin embargo, señala que en esos primeros encuentros era evidente que la mayoría de los y las participantes atravesaban su primera experiencia de recuperación de tierras. Otro de los factores que, según Rodríguez Alagastino, impulsó la organización al interior de la toma fue la necesidad de responder al constante hostigamiento de las fuerzas policiales y de sectores vinculados a las autoridades municipales.

Rápidamente se conformó un cuerpo de delegados por manzana y se organizaron asambleas barriales, retomando métodos propios de la clase trabajadora, así como prácticas provenientes de las organizaciones sociales presentes en el territorio, y de compañeros con experiencia en otras ocupaciones. De manera ágil, el reclamo por el acceso a la tierra se articuló colectivamente y comenzó a consolidarse un plan de lucha orientado a la conquista de las reivindicaciones planteadas.

Alagastino y Delfino detallan con precisión este proceso:

“Entonces, les vecines hicieron una división por manzana: cada manzana tenía que confeccionar para el día siguiente un listado de las personas y grupos familiares que se encontraban allí y elegir a una persona para ser delegada titular y otra como delegada suplente. Al otro día, se reunieron les delegades elegides de todas las manzanas presentes en la asamblea con los listados confeccionados. (...)

Esto generó la necesidad de una nueva instancia organizativa que permitiera la coordinación entre los barrios, por lo que cada uno eligió una delegada general del

¹⁴⁸ Rodríguez Alagastino, Y., Delfino, P., op cit.

barrio para ser parte de esas reuniones y se acordó en las asambleas que en dicha coordinación habría representantes de las organizaciones que estaban acompañando el conflicto.”¹⁴⁹

El caso de Guernica puede vincularse a una tradición de organización colectiva en las luchas por el acceso a la tierra desde sectores precarizados, como las experiencias de la década de los ochenta, en particular las tomas en la zona sur del conurbano analizadas por Izaguirre¹⁵⁰. En dicho estudio, la autora identificó vínculos sólidos con un tipo de organización territorial que adoptó formas propias de la experiencia obrera fabril. En Guernica, puede decirse que la organización de base territorial fue heredada o trasladada por aquellos integrantes de la ocupación que también militaban en organizaciones sociales y políticas.

Entre las organizaciones que estuvieron presentes en el territorio y acompañaron al cuerpo de delegados se encontraban: MTR-Votamos Luchar, Frente de Organizaciones en Lucha (FOL), OLP Resistir y Luchar, Agrupación Víctor Choque, Movimiento por la Unidad Latinoamericana y el Cambio Social (MULCS), Polo Obrero, Barrios de Pie-Libres Del Sur, Frente Popular Darío Santillan y el Partido de los Trabajadores Socialistas (PTS).

En este contexto, apenas diez días después de iniciada la ocupación, el naciente cuerpo de delegados se presentó en el municipio para entregar una carta a la intendencia (Figura 15), con el objetivo de exponer la problemática habitacional y comunicar su intención de formalizar un nuevo barrio. Tal como se anticipa en esa carta, el primer comunicado de prensa del emergente barrio “La Unión” expresa con claridad sus objetivos: “Nuestra idea es construir un proyecto para el barrio, que abarca desde un centro cultural y jardín (...) hasta una salita de primeros auxilios”¹⁵¹. La idea de constituir un barrio contenía, desde sus inicios, un proyecto de urbanización que incluía un centro cultural, espacios de salud y recreación, áreas verdes y la promoción de iniciativas deportivas de carácter cooperativo. El pliego de reivindicaciones elaborado planteaba, desde un comienzo, el reclamo por el acceso a la tierra y el derecho a una vida digna, en el marco de una lucha y una resolución colectiva.

¹⁴⁹ Ibidem.

¹⁵⁰ Izaguirre, I., op cit

¹⁵¹ Comunicado de Prensa (30/07/2020). Buenos Aires: más de 300 familias toman tierras en Guernica para construir viviendas dignas. Agencia de noticias Red Acción.
https://www.anred.org/comunicado/mas-de-300-familias-toman-tierras-en-guernica/?fbclid=IwAR2aSs75jI-fqRIMjQdvsoqN4zEnw_w2VV6ucNqtjoWG38JVPZVFOAvxIA

Guernica, Pte. Perón

Sra. Intendente Blanca Cantero.

29 de julio de 2020

Nos dirigimos a usted como representantes de la unión vecinal formada a raíz de la necesidad en el asentamiento ubicado en la parcela 689C (entre calles Brasil, Mendoza y canal) Con el propósito de informar la situación de las 320 familias que nos encontramos ante la carencia de una vivienda digna donde habitar, ya que muchos/as de nosotros/as en base a esta pandemia que nos atraviesa quedamos imposibilitados/as de continuar solventando los pagos de alquileres de nuestros hogares, obteniendo como resultado en grupos grandes de personas en situación de calle. Además de esta problemática, visibilizamos otras situaciones de vulneración en las diferentes familias, ya que, hay una cantidad elevada de mujeres víctimas de violencia que decidieron dejar sus hogares ante la urgencia que esto amerita en sus vidas y entendiendo que el aislamiento conllevó a que esta situación se presentara de manera prominente, sumado a vecinos/as que poseen diferentes discapacidades físicas y mentales, y grupos elevados de familias con niños/as a su cargo.

Sin intención de generar perjuicios a terceros, tenemos como finalidad formalizarnos como barrio de progreso en el distrito e informarnos legalmente respecto a la parcela antes mencionada y llegar a un común acuerdo entre las partes implicadas.

En continuación a lo referido al proyecto entre vecinos/as como barrio de progreso, nos parece oportuno mencionar que logramos organizarnos en cuanto a respetar la continuidad de las calles provenientes de zonas aledañas y a futuro planificar la preservación de espacios verdes, recreación para niños/as, contención a mujeres y primeros auxilios poniendo énfasis en el predio como barrio y consolidación de vínculos entre los/as mismos/as vecinos/as.

Atte. cuerpo de delegados organizados en el asentamiento 3 de Villa Numancia.

Figura 15. Carta del cuerpo de delegados del barrio La Unión dirigida a la Intendente Blanca Cantero. Fuente: Agencia de Noticias Red Acción. “¿Qué pasó en Guernica?”.

Cabe destacar que el comienzo de las negociaciones con el Estado, fue alcanzado a partir de las movilizaciones de los vecinos y vecinas de la ocupación, junto al acompañamiento de organizaciones sociales y políticas, tanto al Palacio Municipal como a la Casa de la Provincia de Buenos Aires. Más allá de los vaivenes de esas discusiones, el impulso colectivo continuó fortaleciéndose. Con el avance de las negociaciones a través del dispositivo interministerial, las asambleas barriales se consolidaron como instancias centrales de toma de decisiones, al tiempo que fueron complejizando su funcionamiento. Se conformaron comisiones y espacios

deliberativos específicos con el objetivo de abordar las múltiples dimensiones y tareas de la vida cotidiana. Entre ellas se encontraban las comisiones de salud, prensa, acompañamiento a las niñeces y urbanismo¹⁵². En esta última profundizaremos nuestro estudio, pues desde este espacio emergió un modelo alternativo de urbanización.

La comisión de urbanismo, surgió a principios de agosto y estaba conformada por docentes, investigadores y estudiantes de las carreras de geografía, arquitectura, diseño, sociología y trabajo social de la UBA y la UNLP, junto al cuerpo de delegados de los barrios se propusieron desarrollar una alternativa urbanística que evitara el desalojo. En entrevistas con Beatriz Pedro, referente del Taller Libre de Proyecto Social (TLPS) que integró la comisión, menciona que desde un principio se puso en marcha un incipiente proceso de urbanización, a través de la división de lotes, trazado de calles y plazas y el acceso a la electricidad buscando ordenar el armado de los primeros barrios.

En el proceso de conformación de los primeros dos barrios, las familias intentaron replicar el trazado en damero de las zonas lindantes. En cambio, en los últimos dos, al no contar con esa referencia cuadricular, el asentamiento dio lugar a trazados irregulares y no ortogonales. En este contexto, la comisión, junto con las asambleas, llevó adelante un primer relevamiento de loteo en el barrio “La Unión”, lo que permitió identificar problemas de desorden y discontinuidad en la trama urbana. A partir de allí, se elaboró un programa de necesidades para cada barrio y para el conjunto, mediante un proceso de mapeo colectivo y diseño participativo, que reservaba espacios para equipamientos comunitarios, jardines, clubes deportivos, así como plazas, huertas y un paseo ribereño.^{153 154}

Pedro hace hincapié en la importancia del programa de necesidades y quien lo define, como elemento central de lo participativo. En este contexto, surgió desde la comisión un proyecto unificado para los cuatro barrios: un nuevo gran barrio denominado “Nuevo Barrio Guernica Unido” (Figura 16). La propuesta contemplaba ciento cuarenta y cinco manzanas, espacios públicos, equipamientos comunitarios y paseos ribereños, con capacidad para albergar a unas 2.500 familias. El proyecto de urbanización, emanado de un estudio técnico-normativo profundo, se fundamentaba centralmente en los instrumentos previstos por la Ley 14449 de

¹⁵² Rodríguez Alagastino, Y., Delfino, P., op cit.

¹⁵³ Pedro, B., Contreras, M. y otros. (2022). Periferias urbanas y producción de ciudades en disputa. El conflicto por la tierra en Guernica, provincia de Buenos Aires. II Encuentro de la Red de Asentamientos Populares. Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste.

¹⁵⁴ Apaolaza, R. Venturini, J.P. (2020). Guernica unido. Cronología del barrio que no fue. En Guernica Dossier Tierras. Marabunta

Acceso Justo al Hábitat¹⁵⁵, aspecto que otorgaba legitimidad al reclamo y viabilidad a su concreción, según señala la arquitecta.

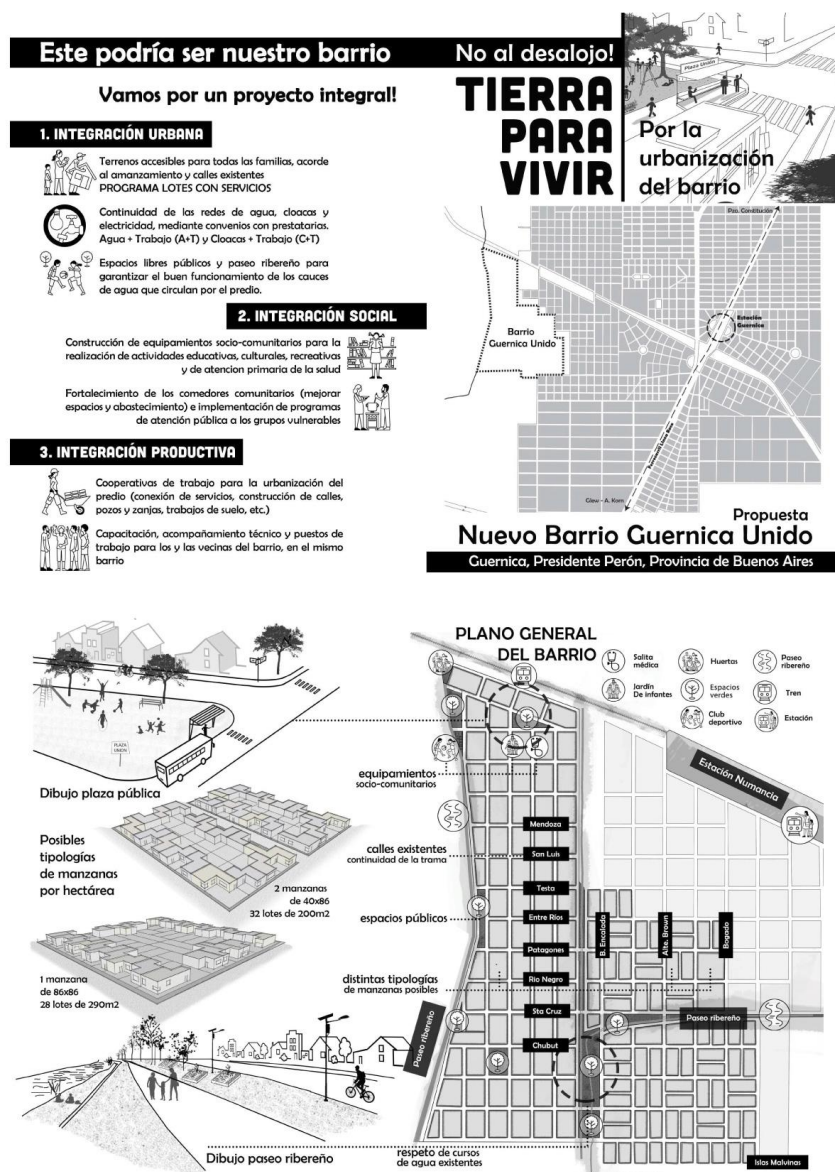


Figura 16. Propuesta Nuevo Barrio Guernica Unido. Fuente: Marabunta, “Guernica unido, la cronología del barrio que no fue”. <https://www.corrientemarabunta.org/2020/11/12/guernica-unido-la-cronologia-del-barrio-que-no-fue/>

La propuesta se organizaba en dos grandes áreas. La primera comprendía 41 hectáreas, donde se ubicaban los sectores “20 de Julio” y “San Martín”, conformados por terrenos en estado de abandono, considerados como “baldíos” según la Ley. Sobre esta extensión,

¹⁵⁵ Comisión de Urbanismo (2020). Un proyecto de urbanización para las familias que luchan por tierra para vivir en Guernica. [¿Qué pasó en Guernica?]. Recuperado de <https://web.archive.org/web/20211019091138/https://reeditorial.com.ar/quepasoenguernica/material/29%20de%20septiembre,%20Proyecto%20para%20guernica-%20Cision%20de%20Urbanismo.pdf>

apoyándose en la trama existente, se proponía su declaración como de “utilidad social”, de modo que los lotes pudieran ser otorgados a las familias ocupantes, quienes manifestaban su disposición a pagar una cuota mensual por ellos, con asistencia del Estado.

Los sectores “La Unión” y “La Lucha” abarcaban un área de aproximadamente 57 hectáreas, parte de una gran parcela de 360 hectáreas perteneciente al emprendimiento de barrio cerrado impulsado por la firma Bellaco S.A. En este caso, se proponía la aplicación del artículo 51 de la Ley 14449, que establece que los llamados “Grandes Emprendimientos Inmobiliarios” deben ceder el 10% de su superficie total. La propuesta contemplaba destinar unas 36 hectáreas, en una franja de doscientos cincuenta y cinco metros de ancho a lo largo del lote, con capacidad para albergar a algo más de 1.000 familias.

La tercera dimensión del proyecto, además de la integración urbana y social, era la productiva. Se proponía su implementación a través de cooperativas de trabajo, con instancias de capacitación, acompañamiento técnico y generación de puestos laborales para los propios vecinos del barrio. El desarrollo de infraestructuras y la construcción de viviendas se planteaban mediante programas sociales nacionales, con el objetivo explícito de evitar que la ejecución quedara en manos de grandes empresas constructoras de obra pública.

Este proyecto fue presentado ante la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires¹⁵⁶ y también elevado en audiencia ante el juez Rizzo¹⁵⁷, con el objetivo de incorporarlo a la causa y evitar el desalojo. Sin embargo, fue rechazado en ambas instancias: tanto por la cámara como por las autoridades provinciales que integraban el dispositivo interministerial, así como por el juez. Ante una propuesta viable, primó la decisión política de no otorgar tierra por sobre cualquier planteo técnico de realización.

Como menciona Durante en su estudio por el proyecto de la Villa 20¹⁵⁸, el hecho de contar con un proyecto propio posiciona a los delegados en un lugar distinto, habilitándolos a discutir en un mismo terreno con las autoridades gubernamentales. La existencia de este proyecto abrió un nuevo escenario de debate, en el que entraron en tensión distintos intereses, derechos, obligaciones y reivindicaciones.

¹⁵⁶ Proyecto de Ley. Declárase de utilidad pública y sujetos a expropiación los inmuebles de la localidad de Guernica, (2020). Expte. D-3485/20-21. Recuperado de <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/proyectos/20-21D3485012020-09-2913-30-24.pdf>

¹⁵⁷ Fernández, M.R., Soares, N.E., op cit.

¹⁵⁸ Durante, M.E. (2019). La villa también tiene un proyecto. Para una antropología de lo arquitectónico en la urbanización de la Villa 20. Revista AREA 25.

5.2.2 Criminalización, judicialización y deslegitimación del reclamo

“El principal interés mío son los 18 countries que rodean el predio, la gente que está ahí que se embrome, si fueron es porque son delincuentes.”

Blanca Cantero, citada por Eduardo Soares

Desde el inicio del conflicto se consolidó una postura intransigente ante los reclamos de las familias integrantes de la ocupación. Desde las instituciones del Estado, encontramos tres sectores claramente definidos que buscaron poner el foco en la condición “ilegal” de la toma, tratando de horadar la legitimidad del reclamo y planteando la judicialización como única vía de resolución. El ejecutivo municipal, con la Intendente Blanca Cantero a la cabeza, fue el principal promotor de este enfoque, junto al fiscal interviniente, el doctor Juan Cruz Condomí Alcorta y el Ministerio de Seguridad a cargo de Sergio Berni.

Blanca Cantero accedió al cargo en 2019 como candidata del Frente Renovador dentro de la coalición Frente de Todos. En las primarias superó al Intendente Anibal Regueiro, que estuvo en su cargo dieciséis años, y ganó en las generales por un amplio porcentaje. Previamente, entre el 2003 y 2010 integró el concejo deliberante de Presidente Perón. En 2013, ya incorporada al Frente Renovador, Cantero fue en sintonía con la avalancha de votos massistas de esa elección y, encabezando la nómina, venció a la lista bendecida por Regueiro por casi doce puntos de diferencia. En 2015, Cantero se quedó en las puertas del municipio, al caer por solo tres puntos (fue 43,5% a 40,5%) frente a Regueiro. En 2017, fue electa diputada provincial por la Tercera, con la alianza 1País.¹⁵⁹

Cabe recordar que el principal dirigente del Frente Renovador, Sergio Massa, jefe político de la intendenta y presidente de la cámara de diputados de la nación, planteó el retiro de la asistencia estatal, como la asistencia universal por hijo, sobre aquellas familias que ocupen terrenos¹⁶⁰. Esta línea punitivista, estuvo acompañada por el conjunto de intendentes del conurbano integrantes de la colación del FPV, que se encolumnaron con la Intendente Blanca

¹⁵⁹ Belastegui, D. (13/08/19). Cantero, tras barrer a un barón del conurbano: “Había un gobierno agotado”. Letra P.

<https://www.lettrap.com.ar/nota/2019-8-13-15-54-0-canero-tras-barrer-a-un-baron-del-conurbano-habia-un-gobierno-agotado>

¹⁶⁰ Infobae. (30/08/2020). Sergio Massa pidió que el Estado desaloje a los ocupas de Villa Mascardi. <https://www.infobae.com/politica/2020/08/31/sergio-massa-hablo-sobre-la-toma-de-tierras-en-villa-mascardi-el-estado-tiene-que-hacer-cumplir-la-ley-y-desalojar/>

Cantero en rechazo a las ocupaciones¹⁶¹. Alagastino y Delfino indican con precisión que el desplazamiento del eje desde la problemática social hacia la causa judicial modifica de manera sustancial el sentido y el espíritu de las respuestas estatales.¹⁶²

Desde esta perspectiva, la intervención municipal en el conflicto se produjo tempranamente. Como menciona Blanca Cantero en su cuenta oficial de facebook¹⁶³, un primer intento de ocupación se registró el 19 de julio, cuando unas pocas familias intentaron ingresar a un predio en el barrio de Numancia Sur. Este intento fue rápidamente repelido por la policía Bonaerense ante la denuncia de algunos vecinos. Sin embargo, al día siguiente se produjo una ocupación masiva que no pudo ser desalojada ante el desborde de la capacidad policial.

Días más tarde, el 24 de julio, el Ejecutivo municipal llevó a cabo un censo con el acompañamiento de la Policía Bonaerense con el objetivo declarado de relevar la situación de los ocupantes. Aunque se presentó como una medida orientada a la regularización y la búsqueda de soluciones, en realidad, este relevamiento sirvió como base para el inicio de una causa penal que imputó por el delito de usurpación a 533 personas.

“El accionar de la Justicia, el municipio y la policía vienen generando bronca y desconfianza en las familias. Denuncian que además, fueron engañadas: con la excusa de lo que resultó ser un falso censo brindaron sus datos, y ahora hay al menos 600 personas con causas penales por usurpación.”¹⁶⁴

En declaraciones radiales¹⁶⁵, Victoria Brites integrante del cuerpo de delegados, se refirió a la desconfianza que generó entre los vecinos el engaño llevado adelante por el municipio. Incluso

¹⁶¹ Lucesole, J.M. (). Los intendentes peronistas del sur del conurbano le reclamaron a Axel Kicillof que ponga límites a las tomas de tierras. La Nación.
<https://www.lanacion.com.ar/politica/los-intendentes-peronistas-del-sur-del-conurbano-nid2438791/>

¹⁶² Rodríguez Alagastino, Y., Delfino, P., op cit.

¹⁶³ Cantero, B. [blancacanteropresidenteperon]. (29/07/2020). TOMA ILEGAL DE TIERRAS [Publicación de estado]. Facebook.
<https://www.facebook.com/blancacanteropresidenteperon/posts/pfbid02JMJ6eZ4kuqCfddz1CPcop2zqvSNbweUo6wqbnLf8e2GuV1ZwhhArLMZ1NmiFK775I>

¹⁶⁴ Vila, L. (11/08/2020). Toma de tierras en Guernica: “Si nos desalojan nos quedamos en la calle totalmente”. La Izquierda Diario.
<https://www.izquierdadiario.es/Toma-de-tierras-en-Guernica-Si-nos-desalojan-nos-quedamos-en-la-calle-totalmente>

¹⁶⁵ MULCS. (10/08/2020). Reportaje a Victoria Brites de la agrupación Víctor Choque.
<https://mulcs.com.ar/2020/08/10/presidente-peron-reportaje-a-companera-en-la-toma-de-tierra-de-guernica/>

uno de los primeros registros periodísticos del conflicto, publicado por Infobae¹⁶⁶, mencionaba la realización de un censo impulsado por las autoridades municipales. Sin embargo, en ningún documento oficial posterior se encontraron referencias a este relevamiento.

Rápidamente se dio curso a la causa por usurpación, caratulada como IPP 06-02-002138-20/00 "Ocupantes Toma Guernica s/ Recurso de Queja" e iniciada por los propietarios de los lotes afectados, el Dr. Perez Pesado en representación de Bellaco S.A.; Vilma Alicia Enrique y Marta Romero Jacinta y Andrés Rios. Inmediatamente el juez Martín Rizzo, dispuso una medida cautelar de "no innovar", una estrategia habitual orientada a bloquear cualquier intento de mejora en el asentamiento, buscando así desalentar su permanencia y provocar su abandono.

De forma paralela a la judicialización, los vecinos sufrieron presiones y situaciones de violencia en el territorio. Tal como relata Brites^{167 168}, e indican otros testimonios¹⁶⁹, la Policía Bonaerense desplegó un hostigamiento constante hacia las familias, especialmente en los momentos en que intentaban ingresar materiales. Las fuerzas de seguridad actuaron con violencia, rompiendo carpas, dañando mercadería y agrediendo a los vecinos que participaban de la toma. En respuesta, se llevó a cabo la primera movilización al Palacio Municipal, con el objetivo de reclamar asistencia sanitaria y alimentaria, el cese del hostigamiento policial y la apertura de una mesa de diálogo¹⁷⁰. En esa ocasión, el Secretario de Gobierno, Mariano Amato, junto al comisario de la Policía Bonaerense, se presentaron ante los delegados barriales y se comprometieron a poner fin al hostigamiento —cuya existencia declararon desconocer— y a enviar la ayuda solicitada (Figura 17). Sin embargo, el municipio no cumplió con los compromisos asumidos.

¹⁶⁶ Cavanna, J. (28/7/2020). Batalla campal entre vecinos y tensión por un inminente desalojo en una masiva toma de tierras en Guernica. Infobae. <https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2020/07/28/batalla-campal-entre-vecinos-y-tension-por-un-inminente-desalojo-en-una-masiva-toma-de-tierras-en-guernica/>

¹⁶⁷ MULCS. (10/08/2020). op cit.

¹⁶⁸ La Nación. (03/09/2020). Toma de tierras sin control en Guernica: 2.500 familias ocuparon 100 hectáreas. [Archivo de Vídeo]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=84Ms4bAglcU>

¹⁶⁹ ANRed. (31/07/2020). Toma de tierras en Guernica: tener vivienda es un derecho humano. [Archivo de Vídeo]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=vBq6OuSo0rw>

¹⁷⁰ Vila, L. (14/08/2020). op cit.

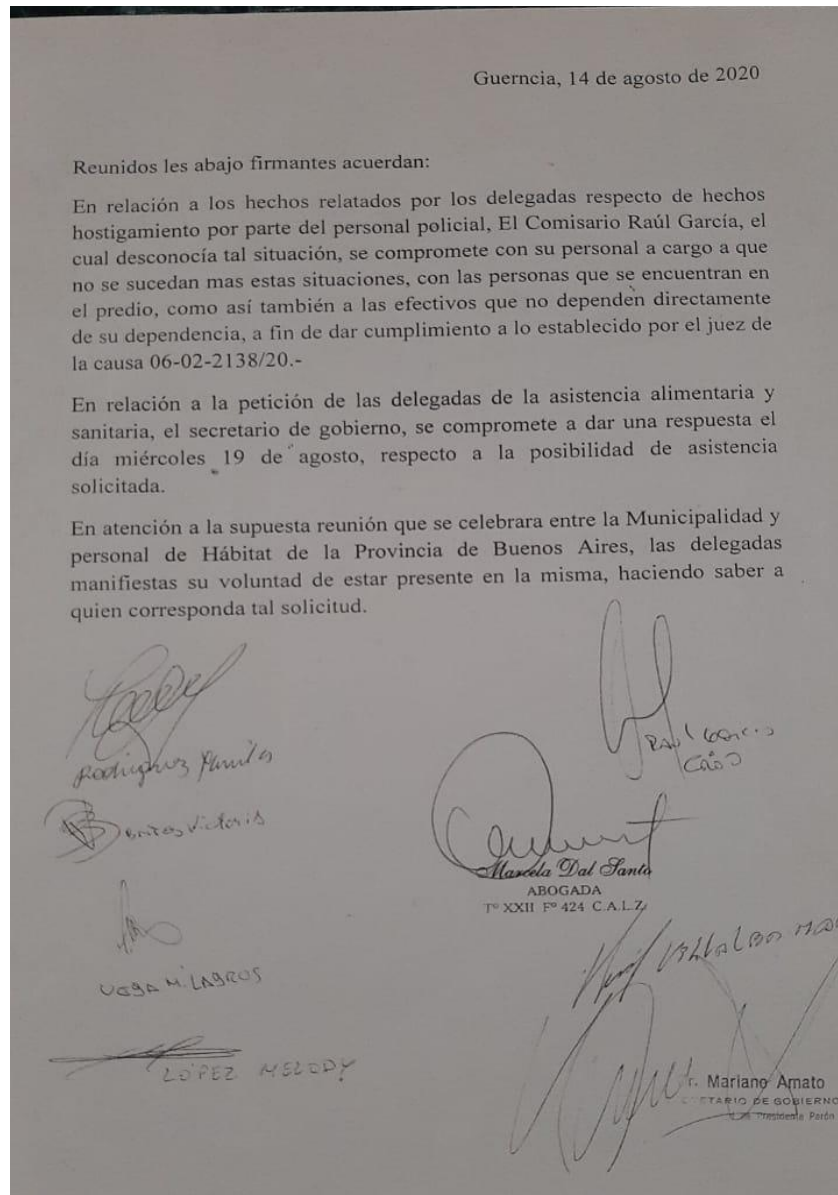


Figura 17. Acta de reunión entre vecinos de la toma, secretaria de gobierno municipal y comisario. Fuente: Agencia de Noticias Red Acción. “¿Qué pasó en Guernica?”.

En sus primeras intervenciones radiales y televisivas, la Intendenta reconocía la existencia de un déficit habitacional, pero centraba su discurso en la ilegalidad de la toma, señalando la vía judicial como la única solución posible. Además, describía a las familias como víctimas de organizaciones que, según sus palabras, “lucran con la necesidad de la gente”¹⁷¹. Se revelaba con claridad un intento de desplazar el eje del conflicto habitacional hacia la denuncia de una

¹⁷¹ Radio Mitre (03/09/2020). Blanca Cantero sobre la toma de terrenos en Guernica: “Se rompieron todos los códigos”.
<https://radiomitre.cienradios.com/archivo/blanca-cantero-sobre-la-toma-de-terrenos-en-guernica-se-rompieron-todos-los-codigos/>

supuesta especulación inmobiliaria ilegal sobre los terrenos: “muchos vecinos refieren que durante todo el día viene gente que no es del distrito de Presidente Perón con terribles camionetas a traer palos, a traer madera, a traer chapas (...) toman las tierras como un negocio inmobiliario”.¹⁷²

Con el primer aplazamiento del desalojo se abrió la primera instancia de diálogo, la única en la que participó el municipio, que reunió a delegados de la ocupación, organizaciones sociales, y autoridades nacionales, provinciales y municipales. En las semanas siguientes, la postura de la máxima autoridad municipal derivó hacia una crítica dirigida a las organizaciones sociales de izquierda¹⁷³, a las que señalaba como promotoras de la toma. De manera contradictoria, mientras enfatizaba la imposibilidad de ofrecer una solución municipal a los reclamos habitacionales debido a los limitados recursos económicos del distrito, también cuestionaba la cantidad de familias presentes en el territorio, señalando que no se acercaba a las cifras declaradas por las organizaciones sociales: “No digo que no haya gente, pero ni soñando hay 2.500 familias. Hay 2.500 estructuras armadas por ahí”.¹⁷⁴

En paralelo, la causa avanzaba con rapidez. Menos de un mes después de la apelación presentada por la gremial, la Cámara de Apelaciones y Garantías de La Plata confirmó el desalojo, y el juez Rizzo fijó la fecha del “lanzamiento” para el 23, 24 o 25 de septiembre. En su resolución, el juez autorizaba la intervención del poder ejecutivo provincial para buscar una solución pacífica al conflicto y proponía la conformación de un dispositivo resolutorio que incluyera la participación de organizaciones sociales:

“Se elabore de forma inmediata y sea puesto en mi conocimiento un plan de contingencia, propuestas y/o soluciones alternativas para los ocupantes de los predios en cuestión, en especial de aquellos y aquellas que pudieran estar en una mayor situación de vulnerabilidad y atendiendo las particularidades de cada caso a fin de poder antes de la fecha en que efectivamente se lleve a cabo el lanzamiento, una respuesta posible a dichas situaciones y a su vez cumplimentar el reintegro de los predios.

¹⁷² Telefe Noticias. (03/09/2020). 2.500 Familias toman terrenos en Guernica - La respuesta del Estado - Telefe Noticias. [Archivo de Vídeo]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=PeleppQlvac>

¹⁷³ Todo Noticias. (15/09/2020). La intendenta de Presidente Perón, sobre la toma de tierras en Guernica: “La mayoría son vivos que tienen casas”. https://tn.com.ar/politica/la-intendenta-de-presidente-peron-sobre-la-toma-de-tierras-en-guernica-la-mayoria-son-vivos-que-tienen-casas/2020/09/15/NG4M2YHUF5BK5O5PQ7APVX3IIU_story/

¹⁷⁴ Canal de la Ciudad. (17/09/2020). Sigue la tensión en la toma de tierras de Guernica en Hoy Nos Toca a la Noche. [Archivo de Vídeo]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=6KxqgmpP1TA>

(...) tendré presente la solicitud de la Mesa de diálogo requerida, no obstante, en esa línea y en la propuesta que se me efectúe, se proceda a conformar un equipo integrado por representantes de distintas áreas de los distintos Ministerios Provinciales (...) como también de aquellas organizaciones sociales que correspondan, incluso, las ofrecidas en la presentación quienes pusieran a cabo su expertise en colaboración (CELS, Defensoría Del Pueblo, Defensoría de Casación entre otros)".¹⁷⁵

La primera tarea del dispositivo interministerial fue la realización de un censo de acuerdo al Protocolo de Intervención en Situaciones de Conflictos Sociales con Ocupación de Tierras¹⁷⁶. El relevamiento ordenado por la justicia, que identificó un número considerable de grupos familiares en el predio¹⁷⁷, obligó a las autoridades municipales a replantear parte de su discurso. Los datos desmintieron la idea de que se trataba de una ocupación menor, inflada por los grupos de izquierda. Sin embargo, aunque el municipio no abandonó su enfoque punitivista, se alineó con la estrategia provincial, respaldando la entrega de soluciones individuales —como materiales o subsidios económicos— condicionadas al abandono voluntario del asentamiento.

Otro de los actores que abonaron a la línea de criminalización, fue el Ministro de Seguridad de la Provincia Sergio Berni —responsable de ejecutar la orden de desalojo—, que reconociendo solapadamente el déficit habitacional, se jactaba de haber desalojado un gran número de tomas: “no justifica generar una solución a través de la ilegalidad (...) Hay que proponer planes que solucionen el conflicto ahora y en el tiempo (...) Ya hemos desactivado más de 850 intentos de toma y han ido presas más de 600 personas. Me parece que es una posición que no se discute”.¹⁷⁸

Como mencionamos anteriormente, la organización de la ocupación logró armar un pliego de condiciones. La demanda principal era de “tierra por tierra”, es decir que la única oferta posible para resolver el conflicto era ofrecer la posibilidad de acceder a un pedazo de suelo para habitar. Ante este reclamo la respuesta de la intendencia era contundente: “Desde mi municipio, hasta ahora las personas que fueron a visitar y que seguirán visitando el fin de

¹⁷⁵ Observatorio del Derecho a la Ciudad., op cit.

¹⁷⁶ Resolución 707 de 2019 [Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires]. Aprueba el Protocolo de actuación judicial frente a ocupaciones de inmuebles por grupos numerosos de personas en situación de vulnerabilidad. 17 de abril de 2019.

¹⁷⁷ Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (25/09/2020). Resultados del censo de Guernica. https://gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/noticias/resultados_del_censo_de_guernica

¹⁷⁸ Redacción Cadena 3. (07/09/2020). Sergio Berni: "No vamos a tolerar usurpaciones". Cadena 3. https://www.cadena3.com/noticia/radioinforme-3/sergio-berni-no-vamos-a-tolerar-usurpaciones_269806

semana, tenían problemas habitacionales y se los va a ayudar, pero no hablamos de reubicación”.¹⁷⁹ ¹⁸⁰

En su postura intransigente, el municipio contaba con el respaldo del fiscal de la causa, el Dr. Juan Cruz Condomi Alcorta. Como señala Eduardo Soares, abogado de las familias ocupantes e integrante de la Gremial de Abogados, la fiscalía rechazaba sistemáticamente cualquier propuesta de solución:

“En las semanas previas, el fiscal Juan Cruz Condomí Alcorta venía rechazando todo. El fiscal para dar una idea, cuando con La Gremial nos hicimos cargo, nos presentamos con la designación y en la fiscalía nos dijeron ‘para qué, si ya tenemos hasta las ambulancias para llevar a los heridos que se resistan al operativo’.”¹⁸¹

En horas de la madrugada del miércoles 28 de octubre, cuatro mil efectivos al mando del Ministro de Seguridad de la Provincia, ingresaron al predio ocupado para ejecutar el desalojo resuelto por el juez Rizzo. El denominado “operativo implacable” contó con la participación de la mayoría de las reparticiones policiales bonaerenses, entre ellos grupos especiales, como Halcón y la Dirección Unidades Tácticas Operaciones Inmediatas (UTOI) y policías de Infantería con el acompañamiento de cincuenta motos bitripuladas.

“La primera línea del despliegue fue de efectivos de la policía con la cara cubierta, sin identificación visible y pesadamente armados. Un avance propio de una fuerza antimotines y no de un operativo que busca intervenir sobre una población vulnerabilizada.”¹⁸²

En respuesta a los sectores que exigían el cumplimiento de las garantías constitucionales sobre el derecho a la propiedad, en los días posteriores al desalojo el Ministro Berni difundió un video con imágenes de su ejecución, acompañado por el lema: “El derecho a la vida, a la

¹⁷⁹ Galván, M. (05/10/2020). Toma en Guernica: La intendenta Cantero dijo que no les dará tierras a los okupas pero los “ayudará”. Real Politik.
<https://realpolitik.com.ar/nota/41228/toma-en-guernica-la-intendenta-cantero-dijo-que-no-les-dara-tierras-a-los-okupas-pero-los-ayudara/>

¹⁸⁰ Todo Noticias. (14/10/2020). Cantero, sobre la toma en Guernica: “Los que no colaboran son de organizaciones de izquierda”. [Archivo de Vídeo]. Youtube.
<https://www.youtube.com/watch?v=Ky9XhjH4PZk>

¹⁸¹ Vales, L. (31/10/2020).

¹⁸² Lloret, A., Morales, D., Perelman, M. (2021). Guernica. Tierra por tierra en Centro de Estudios Legales y Sociales (Ed.) Post: Cómo luchamos (y a veces perdimos) por nuestros derechos en pandemia (pp. 13-28). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina; CELS.

libertad y a la propiedad privada son innegociables”¹⁸³. Incluso sostuvo que el operativo debería haberse realizado desde el inicio de la ocupación¹⁸⁴, desconociendo por completo la problemática habitacional y el contexto de extrema gravedad generado por la pandemia.

5.2.3 Individualización y desconocimiento de la organización

“La gestión democrática de la ciudad se entiende como un proceso de toma de decisiones que asegure la participación activa, protagónica, deliberante y autogestionada de la comunidad en general y de los ciudadanos en particular y, en especial, de las organizaciones o asociaciones civiles que fomenten el acceso al hábitat y a la vivienda.”

Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat

A lo largo del conflicto, la posición del gobierno provincial fue oscilante. Los distintos ministerios que intervinieron en el territorio, así como las declaraciones públicas de sus funcionarios, alternaron entre el llamado al diálogo, el reconocimiento de la crisis habitacional, la criminalización de la toma y la judicialización del conflicto. En este apartado, nos centraremos en aquellas declaraciones y áreas del Estado que, a nuestro entender, mostraron una mayor apertura al diálogo y al reconocimiento de una salida social al problema.

El Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, a cargo de Andrés Larroque, fue uno de los principales organismos intervinientes, y sostuvo una posición permeable a los reclamos. Sin embargo, desde un inicio las respuestas del ejecutivo provincial fueron reactivas. A un mes de iniciado el conflicto se produjo la primera movilización de los delegados y organizaciones sociales a la Casa de la Provincia de Buenos Aires¹⁸⁵, esta actividad logró la conformación de una primera instancia de diálogo con autoridades provinciales.

No obstante, la intervención oficial de las agencias provinciales se produjo por intervención del juez de la causa, y habiendo transcurrido más de treinta días desde el comienzo de la ocupación. Tras la conformación del dispositivo interministerial en su primera reunión participaron representantes del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la provincia, del Ministerio de Seguridad provincial, del Ministerio de Seguridad de la Nación, de la

¹⁸³ Todo Noticias. (01/11/2020). Desalojo en Guernica: Sergio Berni publicó un nuevo spot con imágenes del operativo y tono de campaña política. <https://tn.com.ar/politica/2020/11/01/desalojo-en-guernica-sergio-berni-publico-un-nuevo-spot-con-imagenes-del-operativo-y-tono-de-campana-politica/>

¹⁸⁴ América TV. (29/10/2020). Habla Sergio Berni, después del desalojo de Guernica. [Archivo de Vídeo]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=tUFpx3252dl>

¹⁸⁵ Vila, L., op cit.

Subsecretaría de Hábitat de la provincia y del Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la provincia. El objetivo de este encuentro fue realizar un primer relevamiento en el territorio y comenzar a explorar posibles soluciones al conflicto.

El relevamiento censal realizado a instancias del dispositivo interministerial, registró 2.127 construcciones precarias. A su vez, se relevaron 1.904 grupos familiares o personas adultas solas. La mayoría de los casos correspondía a familias con niños, niñas o adolescentes, que representaban 1.309 de los grupos censados. En conjunto, los grupos familiares relevados declararon la presencia de 2.797 niños, niñas y adolescentes, lo que da cuenta del alto porcentaje de hogares con menores en situación de vulnerabilidad. En relación con la situación laboral, el censo evidenció un escenario de extrema precariedad: 1.859 personas adultas declararon estar desocupadas, mientras que solo 494 afirmaron tener trabajo formal.

Respecto a los motivos que llevaron a ocupar el terreno, de las 1.810 personas que respondieron esta pregunta, 1.544 señalaron causas vinculadas a la desocupación, el empobrecimiento y la imposibilidad de pagar un alquiler. Otros factores mencionados fueron conflictos familiares (183 personas), situaciones de violencia de género (51 casos) y situaciones de calle (32 personas), lo cual refleja la diversidad de problemas estructurales que llevaron a muchas familias a buscar una solución habitacional por fuera del mercado formal.

Finalmente, se consultó a los ocupantes sobre su procedencia territorial. De las 1.904 personas encuestadas, 806 (42,3%) prefirieron no responder. Entre quienes sí lo hicieron, 840 personas (76,5%) declararon ser oriundas del partido de Presidente Perón, mientras que 258 (23,5%) provenían de otros municipios del conurbano bonaerense. Este dato pone en discusión la narrativa que pretendía instalar a la ocupación como un fenómeno "importado" desde otros distritos.¹⁸⁶

En declaraciones realizadas por el ministro Larroque hacia la tercera semana de septiembre, pocos días antes de la fecha de desalojo confirmada por la Cámara de Apelaciones de la provincia, se evidenciaba aún la ausencia de una propuesta concreta para dar respuesta a las familias asentadas en Guernica. En esa ocasión, el ministro mencionó como opciones en evaluación el otorgamiento de subsidios, la relocalización de los habitantes en sus municipios

¹⁸⁶ Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (25/09/2020). op cit.

de origen y un plan integral en materia habitacional, aunque sin brindar mayores precisiones al respecto.¹⁸⁷

Ante la demora en el tratamiento y la publicación de los resultados del censo, el ministro de Desarrollo de la Comunidad solicitó y obtuvo del juez de la causa una prórroga del desalojo, fijando una nueva fecha para los primeros días de octubre. Más adelante, tras informar avances en la implementación del plan de contingencia y en las negociaciones con las familias —incluida la relocalización de un número significativo de ellas—, el ministro logró una nueva postergación, esta vez para los últimos días de octubre.

En este contexto, las primeras propuestas del ministerio se centraron en soluciones individuales, como el otorgamiento de subsidios económicos o materiales para que las familias, que reclamaban acceso a suelo, construyeran en algún espacio disponible que tuvieran. Recién en los últimos días de septiembre se incorporó la posibilidad de una solución habitacional “adecuada a las necesidades”, formalizada mediante la firma de un acta. Es de destacar, que todas estas propuestas se encontraban condicionadas al abandono del predio para su efectivización.

Para los primeros días de octubre, el Ministerio anunciaba haber alcanzado un acuerdo con más de cuatrocientas familias que comprometía la asignación de una solución¹⁸⁸. Sin embargo, el acta firmada no especificaba con claridad las características ni las condiciones de acceso a la solución habitacional prometida. En cambio, sí resultaban muy explícitas las penalidades previstas en caso de incumplimiento:

“CUARTA: ‘LOS DESTINATARIOS’, bajo pena de revocación del presente, se comprometen a:

- a) Desocupar la zona del predio descrito anteriormente, dejándola libre de cualquier construcción y/o material de su pertenencia, en el plazo de..... días.
- b) La solución habitacional que se le asigne, será otorgada para uso principal de vivienda única y familiar.

¹⁸⁷ Dinatale, M. (21/09/2020). Andrés Larroque: “Nuestra intención es hacer un desalojo pacífico de las tierras ocupadas en Guernica.”. Infobae.
<https://www.infobae.com/politica/2020/09/21/andres-larroque-nuestra-intencion-es-hacer-un-desalojo-pacifico-de-las-tierras-ocupadas-en-guernica/>

¹⁸⁸ Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (03/10/2020). Guernica: el gobierno provincial ya asistió a la mitad de las familias que firmaron el acta compromiso.
https://www.gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/noticias/guernica_el_gobierno_provincial_ya_asisti%C3%B3_la_mitad_de_las

c) No vender, ceder o transferir, a título oneroso o gratuito, ni realizar ningún acto jurídico de disposición de los derechos emergentes de la presente.

QUINTA: Cualquier incumplimiento por parte de “LOS DESTINATARIOS” a los compromisos asumidos en la cláusula precedente, dejará sin efecto la asignación establecida en la cláusula primera. “EL MINISTERIO” se reserva el derecho de revocar este acuerdo en caso de incumplimiento de “LOS DESTINATARIOS” a los requisitos anteriormente mencionados, aún después de haberse otorgado, sin perjuicio de las acciones judiciales que correspondan.”¹⁸⁹

La desconfianza de las familias en los compromisos del Estado —reforzada por las múltiples maniobras llevadas adelante por distintos organismos para amedrentar a los ocupantes— derivó en el rechazo, por parte del cuerpo de delegados, de las ofertas oficiales. Para entonces, el reclamo de “tierra por tierra” ya se había consolidado como una demanda central. En declaraciones radiales posteriores, el ministro Larroque afirmaba que, tras el avance en las negociaciones, no quedaban más de doscientas personas en la ocupación. Además, señalaba que las soluciones habitacionales consistían mayormente en mejoras en viviendas existentes, con el objetivo de reducir el hacinamiento, ya que —según sus palabras— “en la mayoría de los casos se trata de familias que no es que estaban en situación de calle, sino en situación de hacinamiento en su vivienda de origen”¹⁹⁰. En ese marco, el ministro sugería que la cantidad informada de familias presentes en la toma no reflejaba fielmente la situación del territorio, y atribuía esa distorsión a la intervención de organizaciones políticas y sectores desconocidos con intereses especulativos.

A medida que se acercaba el vencimiento del plazo otorgado por el juez y persistía la imposibilidad de alcanzar un acuerdo con el cuerpo de delegados, los ataques hacia las organizaciones sociales y políticas se intensificaron¹⁹¹. De conjunto, la estrategia del gobierno provincial se orientó a buscar soluciones “caso por caso”, sin reconocer la representación colectiva, con el objetivo de lograr la desocupación del predio y evitar así un desalojo forzoso.

¹⁸⁹ Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (29/09/2020). Guernica: Acta compromiso. https://gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/noticias/guernica_acta_compromiso

¹⁹⁰ Radio Gráfica. (12/10/2020). “Hoy en la toma de Guernica deben quedar cerca de 200 personas” Entrevista a Andrés Larroque. Recuperado de <https://radiocut.fm/audiocut/hoy-en-toma-guernica-deben-quedar-cerca-200-personas-entrevista-a-andres-larroque/#>

¹⁹¹ Télam (28/09/2020): “Larroque: Hay algunas organizaciones que tienen la intención de llevar la situación a la violencia”. Recuperado de <https://cadenaam1470.com/2020/09/28/larroque-hay-algunas-organizaciones-que-tienen-la-intencion-de-llevar-la-situacion-a-la-violencia-telam/>

Las respuestas estructurales al problema habitacional quedaban relegadas a promesas de largo plazo, que en la práctica se traducían en la exigencia de un desalojo voluntario a cambio de la eventual asignación de un lote en el marco del “Plan Bonaerense de Suelo, Vivienda y Hábitat”.¹⁹²

Sin embargo, mientras el ministro aseguraba que una parte significativa de las familias había accedido a desalojar el predio tras la firma del acta acuerdo —afirmando que sólo quedaban alrededor de 150 familias—¹⁹³, se realizó un segundo censo. Este relevamiento, acordado entre el Gobierno de la Provincia y las organizaciones sociales junto al cuerpo de delegados de la toma, abarcó a las personas presentes en los cuatro barrios que conformaban los predios ocupados. Los resultados del censo registraron la presencia de 1.400 familias, compuestas por un total de 4.417 personas¹⁹⁴. Cabe mencionar que tanto el CELS como el SERPAJ indicaron, en el informe realizado sobre el censo, que “las cifras informadas son consistentes con la cantidad de personas visualizadas durante los dos días de actividades”.¹⁹⁵

A pocos días de la fecha límite para el desalojo, fijada por el juez de la causa para el 30 de octubre, y por intermediación de la Gremial de Abogados, se alcanzó un principio de acuerdo en el marco del dispositivo interministerial con las autoridades provinciales. El acta acuerdo redactada, que finalmente no llegó a firmarse, contemplaba:

“Primero: el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, a través de los/as funcionarios/as del dispositivo interministerial, garantiza a partir del día de la fecha el funcionamiento de espacios receptores para el alojamiento temporal de las personas que habitan el predio de Guernica, cuyo desalojo es objeto de la IPP. 06-02-2138-20. A tal efecto, se ponen a disposición dispositivos de transición abiertos —uno de los cuales tiene una dimensión de aproximadamente cinco (5) hectáreas y que en total poseen una superficie cercana a las 11 (once) hectáreas y media—, situados en el partido de Presidente Perón y destinados al alojamiento transitorio de las familias reubicadas. (...)”

¹⁹² Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (29/09/2020). Kicillof presentó el Plan Bonaerense de Suelo, Vivienda y Hábitat 2020-2023 https://www.gba.gob.ar/comunicacion_publica/gacetillas/kicillof_present%C3%B3_el_plan_bonaerense_de_suelo_vivienda_y_h%C3%A1bitat

¹⁹³ Lora, C. (14/10/2020). Al límite del plazo para el desalojo, Larroque negoció la salida del 80% de las personas de la toma de Guernica. La Política Online. <https://www.lapoliticaonline.com/nota/129874-al-limite-del-plazo-para-el-desalojo-larroque-negocio-la-salida-del-80-de-las-personas-de-la-toma-de-guernica/>

¹⁹⁴ Centro de Estudios Legales y Sociales. (24/10/2020). Guernica: informe de la veeduría realizada por el Serpaj y el CELS. <https://www.cels.org.ar/web/2020/10/guernica-informe-de-la-veeduria/>

¹⁹⁵ Ibidem.

Segundo: el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, a través de los/as funcionarios/as del dispositivo interministerial, aportará en un plazo entre los 4 (cuatro) y 6 (seis) meses, como parte del Plan Bonaerense de Suelo, Vivienda y Habitat, 650 (seiscientos cincuenta) lotes en el Partido de Presidente Perón para los grupos familiares que, previo informe socio ambiental y consulta con el SINTyS, evidencien problemas habitacionales estructurales.”¹⁹⁶ ¹⁹⁷

La propuesta obtuvo una alta aceptación por tres de las cuatro asambleas barriales. Sin embargo, a último momento fue retirada por las autoridades provinciales que declararon falta de garantías de parte del Poder Judicial. “Yo no firmo porque yo no garantizo que, aún firmando, no venga la represión”, citó el abogado Eduardo Soares de la Gremial de Abogados, en alusión a lo expresado por el ministro Larroque¹⁹⁸. El 29 de octubre se concretó el desalojo y los sectores punitivistas terminaron por imponerse sobre quienes impulsaban una salida dialogada dentro del propio Estado. La orden de no entregar tierra fue la que finalmente se impuso.

5.3 La mano visible del Estado. La restitución del modelo

“Vamos a volver mejores, somos otra cosa”

Axel Kicillof cierre de campaña 2019

“Un viejo militante peronista que nació en el 55, peleó en el 76 y sobrevivió al 2001, dijo hoy, angustiado antes las imágenes de la represión contra el pueblo, ‘de esta no se vuelve’. El Frente de Todos no parece contar con las fuerzas necesarias para impulsar en lo inmediato un gobierno progresista y de inclusión democrática.”

Manifiesto / Colectivo editorial Revista Crisis 29 de Octubre de 2020

La conclusión del conflicto en Guernica a través del desalojo reveló las contradicciones expuestas del modo de construcción de ciudad. En el ámbito de las instituciones estatales, este desenlace puso de manifiesto el carácter coercitivo de la dominación, al tiempo que evidenció nítidamente los límites de la retórica gubernamental. A menos de un año de haber asumido una

¹⁹⁶ Acta acuerdo (26/10/2020). Recuperado de <https://www.anred.org/que-paso-en-guernica/>

¹⁹⁷ Klipphan, A. (26/10/2020). Toma de Guernica: el gobierno de Axel Kicillof lleva su última propuesta a la Justicia para evitar el desalojo forzado. Infobae. <https://www.infobae.com/politica/2020/10/26/toma-de-guernica-el-gobierno-de-axel-kicillof-lleva-su-ultima-propuesta-a-la-justicia-para-evitar-el-desalojo-forzado/>

¹⁹⁸ Vales, L., op cit.

administración que prometió renovación y la resolución de problemas habitacionales históricos, la primera gran crisis fue enfrentada con represión. La acción coactiva de las fuerzas estatales operó, en parte, como un mecanismo de reafirmación del orden jurídico centrado en la defensa de la propiedad privada, incluso en casos donde el acceso a esta se produjo en condiciones extremadamente irregulares¹⁹⁹. En simultáneo, buscó deslegitimar la toma como método colectivo y deliberativo para la conquista de derechos postergados.

“Consideramos las ocupaciones colectivas de tierras como la forma de producción y construcción que adopta el hábitat popular en la década del 80, tras el fin de la última dictadura cívico-militar, y que se desarrolló y creció bajo los distintos gobiernos democráticos, en un contexto político de progresivo abandono de la solución de la problemática de la vivienda popular por parte del Estado.”²⁰⁰

A partir de ese momento, el Estado se vio en la tarea de restablecer su hegemonía territorial, lo que implicó la recomposición del control ideológico. Este proceso se tradujo en la recuperación del consenso respecto a la canalización por vías “legales” de las demandas por el derecho a la vivienda, dentro del marco de las instituciones estatales. De forma simultánea, buscó absorber a los sectores organizados a través de los mecanismos rutinarios de la gestión burocrática. El objetivo, finalmente, fue restablecer el ciclo de apropiación capitalista de la renta urbana en el municipio de Presidente Perón.

En este apartado nos proponemos analizar tanto la continuidad de los frentes de organización surgidos a partir de la ocupación de Guernica, como las políticas implementadas por el Estado en la etapa del posdesalojo. Para ello, abordaremos las acciones impulsadas por la “Coordinación de Organizaciones y Vecines del Proceso de Recuperación de Tierras de Guernica” y el espacio denominado “Asamblea Permanente”. En cuanto a la intervención estatal, nos centraremos en el Plan de Desarrollo Urbano de Guernica y en la elaboración del Plan y el Código de Ordenamiento Territorial del municipio, impulsados en 2021 y 2022, respectivamente.

En primer lugar, entendemos aquí que el Plan Urbano de Guernica, implicó un intento del Estado para soslayar el trabajo organizativo y proyectual gestado por las propias familias ocupantes junto a sectores académicos. Para ello se desplegó una operación discursiva que se

¹⁹⁹ La investigación llevada adelante por el colectivo editorial de la Revista Crisis, encontró que la empresa El Bellaco S.A. accedió a la propiedad del terreno, donde se encontraba construyendo el Barrio Privado San Cirano, gracias a sus vínculos con la última dictadura cívico-militar.

²⁰⁰ Pedro, B., Contreras, M. y otros, op cit.

trajo en la negación activa de la experiencia de organización popular, con el objetivo de reposicionar al Estado como único agente legítimo capaz de ofrecer soluciones al problema habitacional. En segundo término, en articulación con el municipio y otros organismos, la formulación del Plan y el Código de Ordenamiento Territorial operaron como herramientas destinadas a delimitar de forma definitiva los espacios posibles para la especulación inmobiliaria y ejercer un control más estricto sobre la expansión del núcleo urbano.

Finalmente, se desplegaron mecanismos orientados a erosionar y desgastar los espacios de organización surgidos al calor de la ocupación. Si bien la persistencia de estas formas organizativas permitió que un núcleo menor de familias, en comparación con el momento de mayor intensidad de la lucha colectiva, tenga la posibilidad de acceder a soluciones habitacionales, esta conquista fue desplazada en el discurso público. Así, se buscó consolidar la narrativa estatal que presenta a la gestión de gobierno como principal promotora y garante de la resolución del conflicto habitacional.

5.3.1 El proyecto urbano Guernica: omisión de la producción popular, revisionismo y Estado Presente

“El horizonte de autoorganización de la clase trabajadora en la conquista de sus derechos que significó la experiencia de Guernica es lo que explica que se haya desplegado un desalojo de las dimensiones descritas, para que, luego de esa aleccionadora experiencia, sea el propio gobierno el que ‘otorgue’ esas mismas tierras años más tarde.”

Yamila Rodríguez Alagastino y Paula Delfino

A poco más de un año del inicio de la toma de tierras en Guernica, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires lanzó oficialmente un Plan de Desarrollo Urbano (Figura 18). El proyecto proponía urbanizar dos de los principales sectores ocupados durante la toma: “La Unión” y “La Lucha”. La intervención se localizaba en una porción del terreno donde la empresa El Bellaco S.A. proyectaba desarrollar el barrio privado San Cirano. A partir de la cesión de ese sector, el plan contemplaba la construcción de ochocientas cincuenta y tres viviendas, cuarenta y tres mil metros cuadrados de espacios verdes, un polideportivo, un parque recreativo, una escuela con los tres niveles educativos, centros de desarrollo infantil, y equipamiento en salud y seguridad.²⁰¹

²⁰¹ Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (29/10/2021). A propósito de Guernica. https://gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/noticias/prop%C3%B3sito_de_guernica

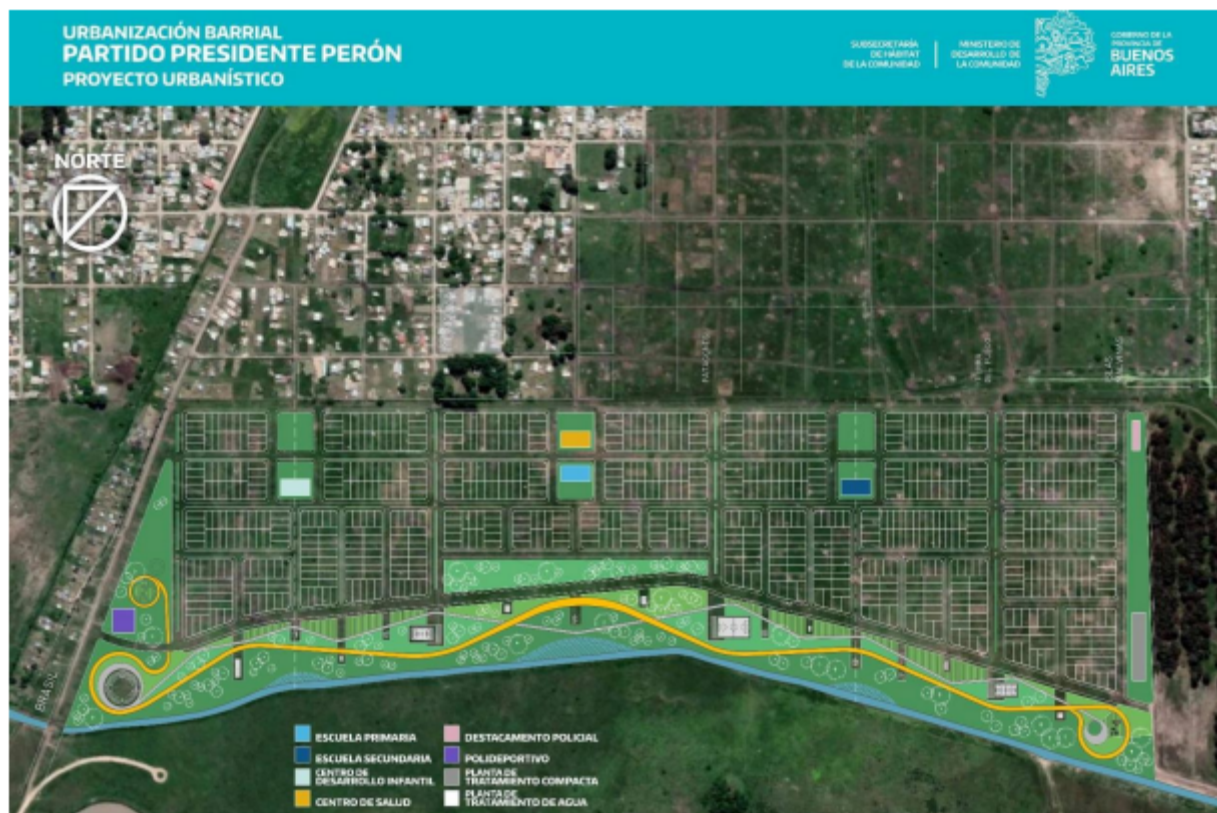


Figura 18. Planta general de la urbanización con referencias. Fuente: La acción del estado ante el conflicto habitacional. Gestión del suelo e implementación del proyecto urbanístico en Guernica (2020-2022).

En el acto inaugural, el 13 de agosto del 2021, se congregó gran parte de los funcionarios que habían estado activos durante el conflicto. La presentación oficial contó con la asistencia del Gobernador, Axel Kicillof, la Intendente Blanca Cantero, el Ministro de Desarrollo Social de la Nación, Juan Zabaleta, la presidenta de Agua y Saneamientos Argentinos, Malena Galmarini, el Ministro de Obras Públicas de la Nación, Gabriel Katopodis, la Ministra de Gobierno de la Provincia, Teresa García, el Ministro de Seguridad provincial, Sergio Berni y el Ministro de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia, Andrés Larroque.

La postal, que mostraba a todo el arco de funcionarios en unidad, buscó ocultar las divergencias que habían sostenido durante el conflicto. Bajo el discurso de un Estado presente que “ofrece las soluciones que el mercado desconoce”²⁰², se resolvían las disputas entre aquellos que habían buscado el desalojo y quienes proponían individualizar las respuestas. Al mismo tiempo, se mostraba la restitución de la hegemonía estatal que recuperaba el control a

²⁰² Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (13/08/2021). 13/08/2021 | Plan de Desarrollo Urbano. [Archivo de Vídeo]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=JZLgM9iuvcc>

través del ordenamiento territorial y se posicionaba como generador y promotor de respuestas frente a la crisis habitacional.

Como hemos adelantado, esta acción revelaba otro objetivo: invisibilizar la producción alcanzada por la organización de la toma y los reclamos vigentes emanados de la continuidad organizativa tras el desalojo. El proyecto provincial buscaba capitalizar la propuesta elaborada por la comisión de urbanismo, sustentada en sus lineamientos centrales. Para lograrlo, se volvió necesario reescribir los hechos del conflicto, en una suerte de revisionismo de la historia reciente.

En el acto de lanzamiento del proyecto urbano, el ministro Andrés Larroque presentó la intervención de su cartera como una acción planificada desde el inicio de la ocupación, en contraposición con los hechos. En realidad, la presencia del gobierno provincial se dio más de un mes después del comienzo de la toma, lo que contradecía el discurso del ministro: “Esto fue una historia larga, que empezó con la toma el 20 de julio del año pasado. Ya en ese momento habíamos comenzado con las mesas de diálogo; todavía no estaba judicializada la toma”.²⁰³

Sin embargo, lejos de tratarse de un hecho aislado o accidental, esta perspectiva se ha replicado en distintas publicaciones de la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad. En el marco del II Concurso de Experiencias y Propuestas Innovadoras de Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo, dicho organismo expuso en detalle el trabajo que derivó en la formulación y ejecución de la nueva urbanización. Entre las etapas destacadas del proceso, se mencionaba expresamente “la búsqueda de tierras y su obtención mediante la aplicación de diferentes instrumentos, incluyendo la Ley de Acceso Justo al Hábitat”.²⁰⁴

El documento, si bien caracteriza los rasgos urbanos del partido y el conflicto ocurrido, no incluía ninguna referencia a la comisión de urbanismo, al proyecto elaborado por esta ni a la presentación realizada por la Gremial de Abogados (Figura 19). No obstante, la Subsecretaría detallaba que la adquisición del suelo urbano se había realizado mediante la aplicación de los artículos 46, 50 y 51 de la mencionada ley, que habilitan la participación municipal en los procesos de valorización inmobiliaria y permiten la cesión de suelo como forma de pago por parte de grandes desarrollos urbanísticos.

²⁰³ Ibidem.

²⁰⁴ Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad. (2023). La acción del estado ante el conflicto habitacional. Gestión del suelo e implementación del proyecto urbanístico en Guernica (2020-2022). En II Concurso de Experiencias y Propuestas Innovadoras de Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo.

Imagen satelital Parcela 689c. Zona actualmente afectada por el Proyecto San Cirano (polígono amarillo) y posible franja de cesión de 13 hectáreas (en celeste fuerte) y de 23 hectáreas (celeste suave) mencionadas en puntos 2ª, 2b y 2c, que en conjunto suman 36 hectáreas.

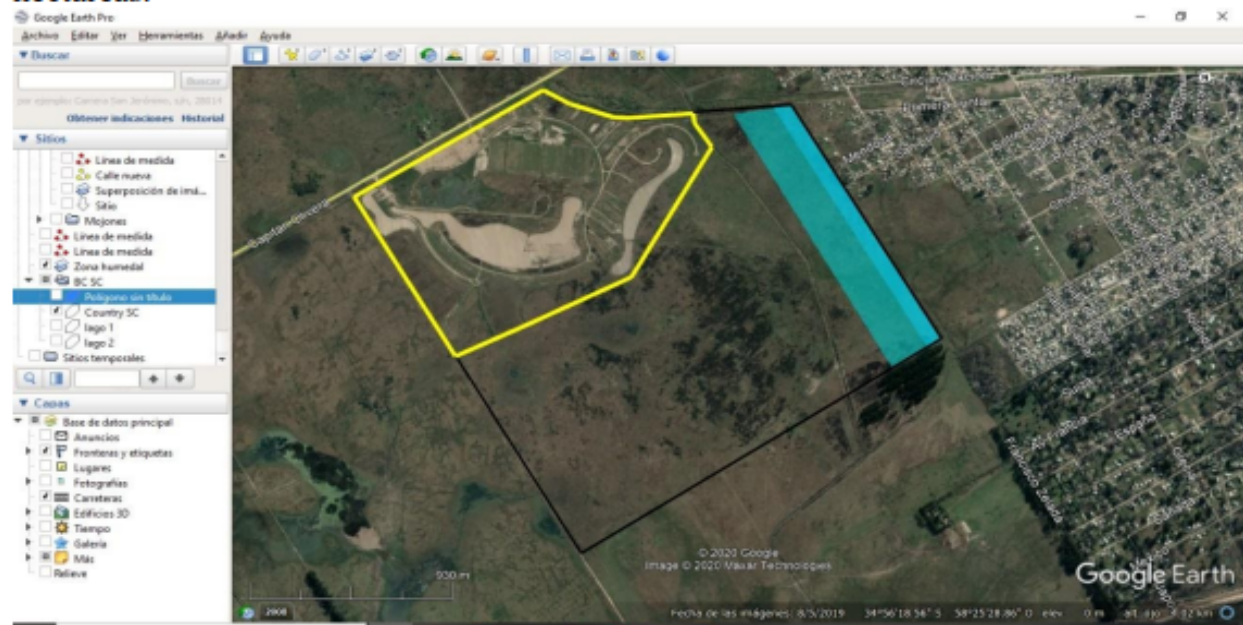


Figura 19. Presentación de la Gremial de Abogados ante el Juez Martin Rizzo para solicitar una nueva audiencia. Fuente: Fernández, M.R., Soares, N.E. (2020). Presenta propuesta. solicita nueva audiencia con carácter urgente. [Guernica: la toma de posición].

Cabe recordar que, en el marco de un pedido de audiencia al juez de la causa, María del Rosario Fernández y Eduardo Néstor Soares, integrantes de la Gremial de Abogados, habían presentado una propuesta de solución al conflicto, en la que detallaban:

“2a) El resto de la superficie donde se asienta el barrio (es decir regiones 1 a 4 del Censo llevado adelante por Provincia, zonas comúnmente conocidas como “La Unión” y “La Lucha”), es decir la parcela 689c (Circ. 8) reclamada por El Bellaco S.A., se encuentra sin edificación o mejora alguna en su parte afectada. Y teniendo en cuenta el pedido de subdivisión parcelaria de Bellaco SA para la construcción de un emprendimiento tipo Barrio Cerrado, y la afectación de unas 130 hectáreas a la actualidad con movimientos de suelo y construcciones (visible en imágenes satelitales y en el Masterplan Venta Etapa 1), con la previsión de afectar la totalidad de las 361 hectáreas de la parcela, en todo los casos efectuados con posteridad a la sanción de la mencionada Ley 14449, se entiende como perfectamente viable el pedido de cesión del 10% de la superficie total involucrada en el proyecto a la actualidad (13 hectáreas) y a

futuro (23 hectáreas adicionales hasta completar 36 hectáreas), tal cual prevé el artículo 51 de la mencionada Ley, en relación a ‘Grandes Emprendimientos Inmobiliarios’.

(...)

2c) Según las categorías establecidas en el Decreto Ley 8.912 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, la parcela 689c (Circ. 8) corresponde a un Área Rural. Deberá considerarse la pertinente rezonificación para uso residencial de la franja de cesión mencionada en el punto anterior, lo cual sería factible dado su carácter contiguo con los terrenos mencionados en los puntos 1a, 1b y 1c, que conforman el resto de la propuesta de urbanización.”²⁰⁵

Otro aspecto que devela el empeño por invisibilizar a la comisión de urbanismo y su proyecto fue la aplicación parcial de la Ley de Acceso Justo al Hábitat que llevó adelante la provincia. Mientras se ponía el foco en la obtención de suelo para el conjunto habitacional, se dejaba deliberadamente de lado el espíritu participativo que recorre toda la Ley. Entre sus principios rectores, la norma promueve la gestión democrática de la ciudad, entendida como un proceso de toma de decisiones que garantice la participación protagónica, deliberativa y autogestionada, en particular de organizaciones y asociaciones civiles que impulsen el acceso al hábitat. En otro apartado, dentro de las directrices generales de la política de hábitat, se establece: “Fomento de la participación permanente de la población y de las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad tanto en las etapas de formulación y de ejecución, como en las de evaluación y seguimiento”.²⁰⁶

Una situación similar se observa en la normativa territorial vigente en Presidente Perón. El actual Código de Ordenamiento Territorial²⁰⁷, en el apartado 5 del capítulo V, legisla sobre la “Promoción de procesos de organización colectiva”. En este marco, el municipio asume el rol de impulsor, a través de sus distintas dependencias, de proyectos e iniciativas habitacionales y de urbanización que sean impulsados por, o que impulsen, procesos de organización colectiva.

En entrevistas realizadas con autoridades del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, organismo responsable del proyecto de viviendas contenido en el plan urbano de Guernica, mencionaron desconocer la existencia de la comisión de urbanismo y afirmaron no haber mantenido contacto alguno con las familias ocupantes ni con sus delegados. En cambio,

²⁰⁵ Fernández, M.R., Soares, N.E., op cit.

²⁰⁶ Ley 14449 de 2013, op cit.

²⁰⁷ Ordenanza n°1787 del 2022, op cit.

para la elaboración del proyecto mencionado, se llevaron a cabo comunicaciones regulares y mesas de diálogo con autoridades municipales y otras dependencias del Estado provincial.

Un aspecto central y recurrente en las entrevistas y publicaciones provinciales consultadas era la escasez de suelo, presentada como la principal limitación del Estado para brindar respuestas al problema habitacional. Sin embargo, aquí detectamos un nuevo intento de reescritura de la acción estatal. La legitimación de este modelo urbano fragmentado y polarizado, que implicó una concesión al despliegue del capital, no se limitaba a la promoción de normativas que facilitaran su localización y desarrollo. De manera simultánea, requirió de la disponibilidad de suelo apto para la construcción de nuevas urbanizaciones cerradas o su ampliación.

Sin embargo, el gobernador de la provincia, se refería a este problema como resultado de una política de *laissez faire* y ausencia del Estado:

“El problema de fondo es que no hay tierra en la provincia de Buenos Aires, no hay tierra pública. Aun si el Estado quiere resolver la cuestión de la vivienda, no tiene tierra (...) De un modo que tendremos que seguir estudiando se esfumó, la tierra del Estado en la provincia (...) Cuando el Estado dejó de planificar y extender el tejido urbano con instalaciones ocurrieron dos fenómenos. Por un lado quienes no tienen nada y recurren a la toma, y por otro lado, una expansión de barrios privados de emprendimientos cerrados, privatizados, muchas veces avanzan sin haber cumplido todos los pasos jurídicos y legales para acceder a esa tierra.”²⁰⁸

La experiencia de Presidente Perón indica lo contrario. Como se abordó anteriormente, el municipio llevó adelante una intensa acción legislativa que podemos considerar planificadora, orientada a modificar la normativa para habilitar nuevos espacios destinados a barrios cerrados dentro del partido. Además, actuó de manera decidida en la venta de suelo público para consolidar este modelo (Figura 20). Por ejemplo, mediante la Ordenanza 699 de 2010, el Concejo Deliberante autorizó al Departamento Ejecutivo a vender a la empresa Caputo Hnos S.A. una parcela de dominio público municipal, con el objetivo de extender el desarrollo del barrio privado “Horizontes al Sur”.²⁰⁹

²⁰⁸ Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (13/08/2021), op cit.

²⁰⁹ La Política Online. (16/10/2010). Denuncian al intendente de Presidente Perón por un presunto negociado inmobiliario. <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-68657/>



"2010- Año del Bicentenario de la Revolución de Mayo"

**Honorable Concejo Deliberante
de Presidente Perón**

EL HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE PRESIDENTE PERÓN, en uso de las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de las Municipalidades sanciona la

ORDENANZA N° 699

ARTÍCULO 1°: Autorízase al Departamento Ejecutivo a Transferir a título de venta directa a CAPUTO HNOS. S.A. el inmueble de 9,5 Has. nombrado catastralmente como circunscripción VII – sección Rural - Parcela 403 a, según lo normado por el artículo 25° inciso "c" del Decreto-Ley N° 9533/80 de la Provincia de Buenos Aires.

ARTÍCULO 2°: Establécese como precio para la transferencia a título de venta directa del inmueble enumerado en el artículo 1°, según lo normado por el artículo 25° inciso "c" del Decreto-Ley N° 9533/80 de la Provincia de Buenos Aires, la suma de Pesos Dos Cientos Setenta Mil (\$ 270.000.00)- mejor valor de las estimaciones realizadas por las inmobiliarias radicadas en el Distrito-. Asimismo los gastos y honorarios que demande la Transferencia Traslativa de Dominio correrán por cuenta y cargo del adquirente de la parcela nombrada catastralmente como circunscripción VII – sección Rural - Parcela 403 a.

ARTÍCULO 3°: Establécese un plazo de 120 días, a partir de la notificación del Departamento Ejecutivo a la firma Caputo S.A del precio y condiciones de venta de la parcela enumerada en el artículo 1° de la presente, para que dicha empresa acepte los requisitos y deposite en las Arcas Municipales la totalidad del dinero requerido, para la transferencia a título de venta directa del predio en cuestión a su nombre En caso que sea superado el plazo de 120 días, sin que el adquirente concrete la operación de compra-venta, el Departamento Ejecutivo podrá solicitar a las Inmobiliarias una nueva tasación.

ARTÍCULO 4°: Incorpórase como anexos I, II, III y IV, formando parte integrante de la presente Ordenanza, copia de las tasaciones realizadas por la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires y de las inmobiliarias radicadas en el Distrito que efectuaron la evaluación del precio del inmueble enumerado en la presente Ordenanza.

ARTÍCULO 5°: Desaféctase, a partir de la concreción de la operación de Compra-Venta, del Dominio Público Municipal, en los términos del artículo 9° del Decreto Ley 9533/80, el sobrante fiscal - Circ.VII, Sec. Rural, Parc. 403 "a" - surgido del plano de mensura y subdivisión 100-29-58 de conformidad con lo prescripto en los artículos 4° y 6° de la Ley N° 9533, incorporado al Dominio Público Municipal por Ordenanza N° 372 promulgada por Decreto 979/03.

ARTÍCULO 6°: Dispónese que, concretado lo dispuesto en el artículo 2° de la presente, el Departamento Ejecutivo procederá a otorgar la posesión de la parcela en cuestión y adoptar los recaudos administrativos pertinentes a fin de formalizar la desafectación del Bien del Dominio Público Municipal, la Transferencia Traslativa de Dominio y la baja definitiva del Patrimonio Municipal del inmueble referenciado en los artículos precedentes.

ARTÍCULO 7°: Los fondos que se perciban por la Transferencia a Título de Venta Directa de la parcela nombrada catastralmente como Circ. VII, Sec. Rural, Parc. 403 "a" serán afectados para Equipamiento Comunitario.

ARTÍCULO 8°: Comuníquese al Departamento Ejecutivo.

Dada en la Sala de Sesiones del Honorable Concejo Deliberante de Presidente Perón, a los catorce días del mes de septiembre del año dos mil diez.

Figura 20. Ordenanza n°699 del 2010. Autorízase al Departamento Ejecutivo a Transferir a título de venta directa a CAPUTO HNOS. S.A. 16 de septiembre de 2010.

5.3.2 El Plan y Código de Ordenamiento Territorial: la legitimación del modelo de fragmentación socioterritorial

A cinco años del inicio de la ocupación en Guernica y a cuatro del lanzamiento oficial del Proyecto Urbano, resulta pertinente analizar críticamente el estado actual de avance de las obras planificadas. A pesar de que los plazos establecidos para su ejecución han sido

ampliamente superados, los registros oficiales indican que el desarrollo apenas alcanza un 10% de las distintas etapas licitadas²¹⁰. Superada la crisis que significó el caso de Guernica, el Estado subsume la ejecución del conjunto habitacional entre las múltiples tareas y proyectos que se encuentra desarrollando, es decir, ingresa en el circuito de las tareas rutinizadas.



Imagen 1, 2, 3 y 4. Registro fotográfico noviembre del 2024. Claudio Labra.

²¹⁰ Información relevada del “Plan Buenos Aires Habitat”.

Si analizamos los anuncios oficiales realizados por el gobierno provincial, el lanzamiento del proyecto en 2021, el acto de preadjudicación de viviendas en 2023²¹¹ y la reactivación de obras en 2025, junto con un relevamiento satelital, se evidencia una utilización electoral de la problemática más que una búsqueda de soluciones estructurales. Hablamos de “reactivación” porque, de lo observado “in situ” en noviembre de 2024 (Imágenes 1, 2, 3 y 4) en visitas realizadas al predio, no se detectó la presencia de maquinarias, equipos ni trabajadores ejecutando tareas en el terreno.

Continuando con el estudio de aquellos aspectos que hacen a las tareas rutinizadas del Estado, en diciembre del 2022, el ejecutivo municipal promulgó el nuevo Plan y Código de Ordenamiento Territorial. Tal como se analizó en apartados anteriores, esta actualización normativa se concretó tras múltiples intentos de convalidación de ordenanzas previas. El proceso contó con el acompañamiento técnico del Consejo Federal de Inversiones (CFI) y el respaldo del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, lo que permitió al municipio avanzar finalmente en la redefinición de su marco regulatorio territorial.

El POT²¹², enmarcado en la perspectiva de la planificación estratégica, se estructuraba en tres fases consecutivas: diagnóstico, propuesta y ordenanza. La etapa diagnóstica presentaba una caracterización detallada del territorio peronense que, al abordar aspectos como la ocupación del suelo, el sistema vial y de transporte, los usos del suelo, las diversas infraestructuras urbanas, villas y asentamientos, el perfil socioeconómico y los instrumentos de gestión urbana vigentes, arribaba a una serie de conclusiones que nos interesa destacar.

El documento reconoce la conformación de una ciudad-habitación, caracterizada por el marcado desarrollo de barrios cerrados y sus consecuencias, principalmente en términos del tejido social y del proceso de segregación socioespacial implícito en su expansión. Por otra parte, el perfil socioeconómico evidencia un claro predominio de servicios terciarios de baja calificación, con una inserción laboral centrada en trabajos del ámbito doméstico, tareas de mantenimiento, seguridad y construcción. En cuanto al perfil productivo, el municipio presenta una orientación principalmente hacia la producción primaria.

²¹¹ Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (04/05/2023). Se firmaron 498 preadjudicaciones de lotes para familias de Presidente Perón.
https://gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/noticias/se_firmaron_498_preadjudicaciones_de_lotes_para_familias_de

²¹² Municipalidad de Presidente Perón. (2022). Plan de Ordenamiento Territorial. Recuperado de <https://www.presidenteperon.gov.ar/docs/PLANDEORDENAMIENTOTERRITORIAL-PRESIDENTEPERO N.pdf>

En la etapa propositiva, el documento establecía cinco lineamientos estratégicos que orientan la transformación territorial. A través de ellos se busca, principalmente, superar el esquema de “ciudad dormitorio”, promover una integración territorial efectiva, favorecer un crecimiento ordenado y consolidar una ciudad funcional que contribuya a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. De este modo, se fijaba la orientación general de la propuesta, centrada en el modelo urbano deseado:

- Ordenamiento del tejido urbano formal e incorporación de políticas de desarrollo y regularización para el tejido urbano informal.
- Mejoramiento y optimización de las redes viales principales y secundarias.
- Mejoramiento de equipamientos e infraestructura.
- Resignificación de los espacios verdes públicos y refuncionalización de espacios urbanos.
- Priorizar un entramado de formación educativa e inserción laboral que permita tender hacia una ciudad con desarrollo territorial saliendo de la inercia de una ciudad dormitorio.

Más allá del espíritu que puedan condensar estos propósitos, así como los subprogramas y proyectos que de ellos se desprenden, no dejan de constituir potenciales acciones que expresan una orientación deseada. El grado de realización de este conjunto de estrategias es, al día de hoy, difícil de medir ya que, en muchos casos, contemplan una ejecución a largo plazo. Por otro lado, muchos de los proyectos presentados como parte del POT preexisten a este, y su mera inclusión no constituye garantía alguna de concreción. No obstante, no se vislumbra una propuesta concreta orientada a revertir la segregación territorial señalada en la etapa diagnóstica, salvo el ordenamiento de usos del suelo que, como se analizará, tiende a legitimar una localización definida por la lógica de reproducción del capital inmobiliario.

El COT, segundo documento resultante de la fase propositiva, precisa los aspectos tratados de manera general en el POT. En él se delimitan zonas, densidades, alturas máximas, usos permitidos, superficies de ocupación, restricciones al tejido urbano y procesos administrativos; también se abordan cuestiones ambientales y la participación municipal en la valorización inmobiliaria. En suma, establece un esquema de gestión integral del territorio municipal, e introduce una batería de herramientas administrativas disponibles gracias a la Ley 14449.

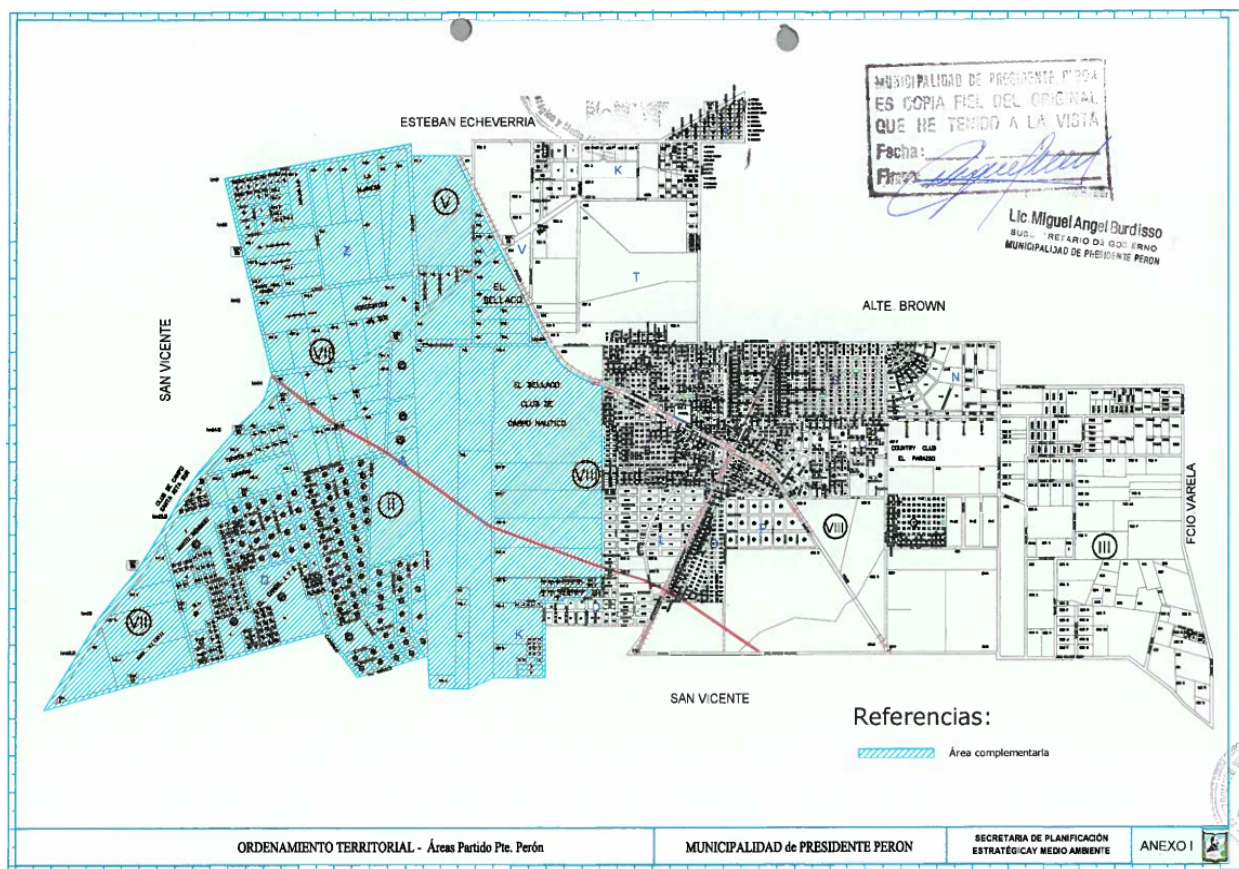


Figura 21. Plano de delimitación de áreas Ordenanza 1359 del 2019. Fuente: Municipio de Presidente Perón

En el capítulo 4 de Usos del Suelo, se delimitaba definitivamente la nueva relación de áreas y zonas. Recordemos que la redefinición de áreas planteada por la primera ordenanza que organizó el territorio peronense, la 1522 de 1979 (Figura 12), se produjo en 2019 a través de la Ordenanza 1359 (Figura 21). Sobre las bases de esta, se realizó una nueva delimitación del área complementaria (Figura 22), para que contenga las zonas Residencial Extraurbana, Complementaria, Reserva Urbana, Servicio de Ruta, Industrial, Residencial Exclusiva y de Usos Especiales.

En esta ocasión, y con mayor claridad, se definen las localizaciones posibles de las UCs. Mientras que el Club de Campo podrá ubicarse en las Zonas Rural, REx y Complementaria, los Barrios Cerrados solo podrán ubicarse en las ZREx. Si ponemos el foco exclusivamente en este tipo de zonificación, observamos entonces, que el COT solidifica lo que fue, históricamente, una búsqueda constante por ampliar las fronteras de las UCs, particularmente de los Barrios Cerrados. En tanto la Ordenanza 833 del 2008, intentó asignar alrededor del 26% del territorio municipal, destinando 31,09 km² a este tipo de urbanizaciones, la normativa vigente destina el 42% del suelo peronense con 50,42 km² (Figura 23).

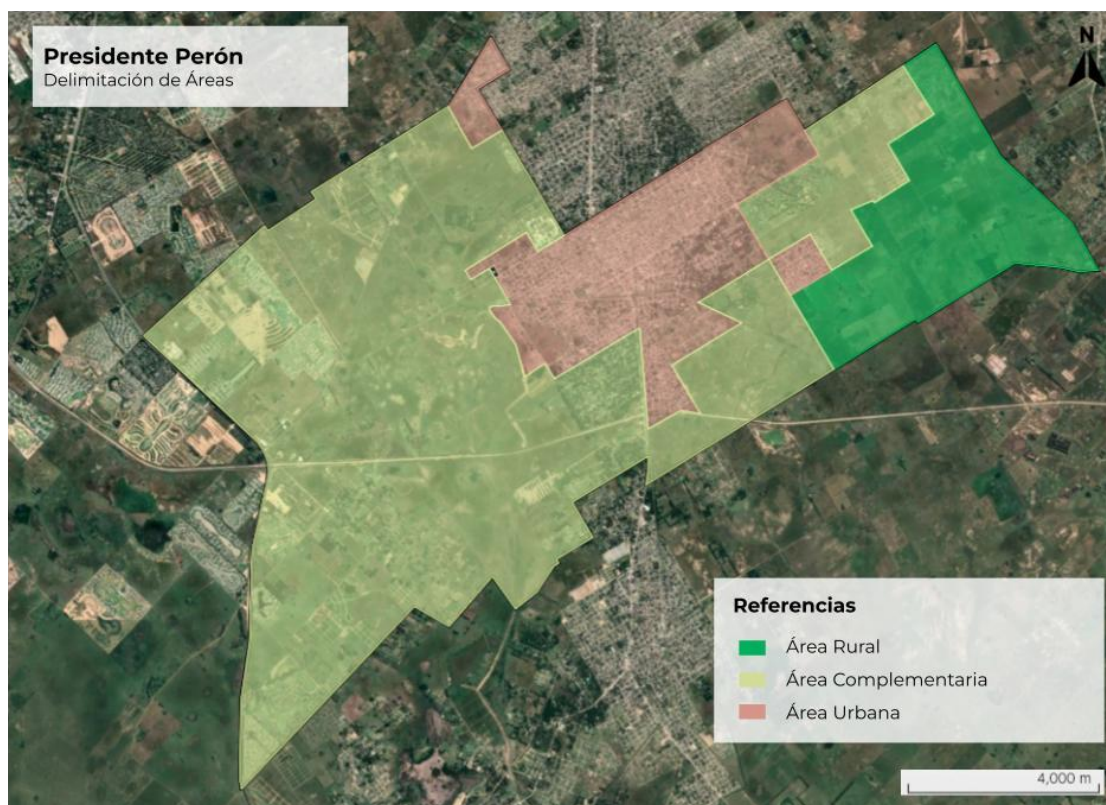


Figura 22. Plano de delimitación de áreas, Código de Ordenamiento Territorial. Fuente: Elaboración propia en base a Ordenanza 1787 del 2022.

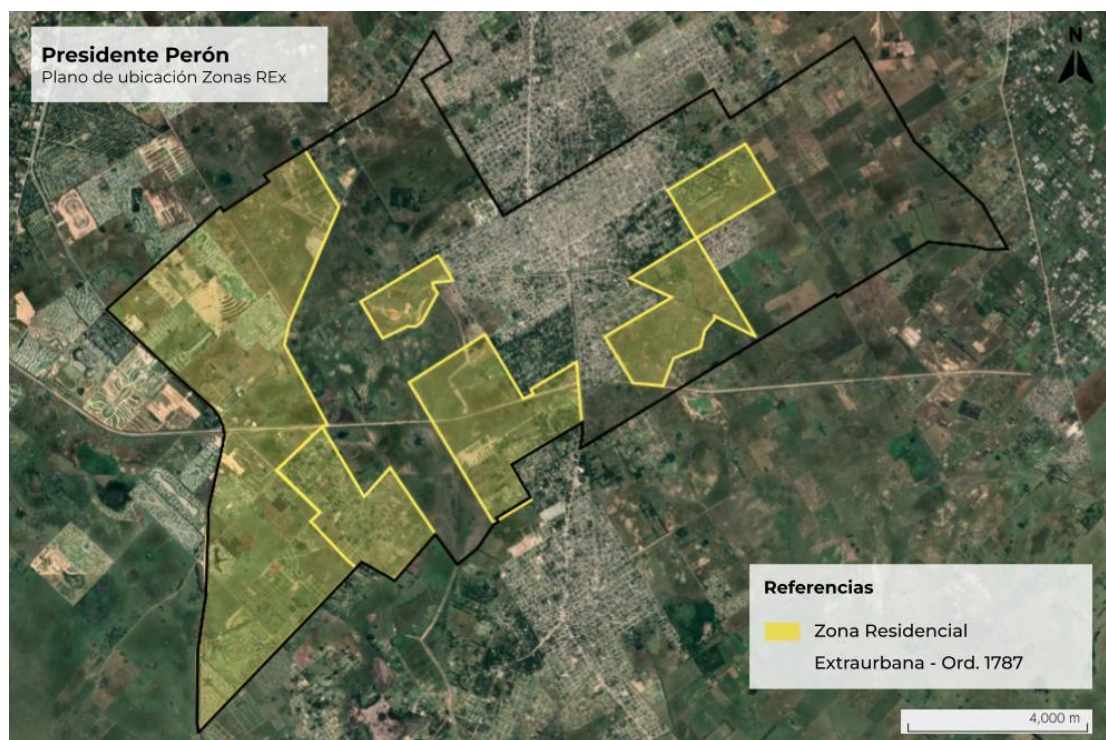


Figura 23. Plano de ubicación de Zonas REx. Fuente: Elaboración propia en base a Ordenanza 1787 del 2022.

Ahora analicemos las nuevas herramientas territoriales que introdujo el COT. Como mencionamos en apartados anteriores, ya en el 2015 el municipio legisló para captar una parte de la plusvalía generada por la acción del Estado. El capítulo 5 de gestión urbana y territorial en su apartado diez, regula la “Participación municipal en la valorización inmobiliaria generada por la acción urbanística del Estado”. Si consideramos que es una herramienta que cuenta con diez años de antigüedad en el distrito, el municipio la ha utilizado muy poco según se desprende del “Plano delimitación de zonas de exigibilidad de la COVI”²¹³. Allí se observa que solo cuatro UCs han realizado las contribuciones exigidas por ley.

Dos nuevas herramientas merecen ser mencionadas. Por un lado, “el registro municipal de demanda habitacional”, también introducido en el 2012 por la Ley 14449, es decir, largamente demorado en el territorio peronense. El mismo comprende la inscripción de personas o familias que manifiesten necesidades habitacionales, calidad insuficiente o inaccesibilidad a condiciones materiales, servicios, espacios aptos, u otros déficits de tipo cuantitativo o cualitativo. Por otro lado, la “promoción de procesos de organización colectiva” que dispone el impulso municipal de aquellos proyectos e iniciativas habitacionales y de urbanización que sean promovidos o promuevan procesos de organización colectiva de esfuerzo propio, ayuda mutua y autogestión del hábitat, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro debidamente constituidas. Una herramienta de gran potencial en la etapa abierta a partir del post desalojo, pero que no fue utilizada.

Desde la entrada en vigencia de la nueva normativa, se han creado y están en desarrollo cinco nuevos barrios privados. Cuatro de ellos se encuentran próximos a la RP 58, en el límite noroeste del municipio: Hávita, Las Casuarinas, la tercera etapa del Barrio La Alameda (Plazas) y un barrio sin denominación. El quinto barrio en ejecución, denominado Barrio Privado Forest, se encuentra localizado sobre la RP 16.

5.3.3 La organización popular en el posdesalojo

Luego de las jornadas represivas muchas de las familias desalojadas se reubicaron en casas de familiares, amistades o alquileres colectivos, y algunos pocos llegaron a los dispositivos de contención preparados por la provincia. No obstante, muchas personas lograron reagruparse para continuar reclamando por el pliego elaborado en la ocupación. Dos frentes se conformaron como continuidad de la organización popular lograda, la “Coordinación de Organizaciones y

²¹³ Contribuciones Obligatorias sobre las Valorizaciones Inmobiliarias. Capítulo V, apartado 10. Participación municipal en la valorización inmobiliaria generada por la acción urbanística del Estado.

Vecinos del Proceso de Recuperación de Tierras de Guernica”, que se constituyó durante el largo proceso de la ocupación, y la “Asamblea Permanente de Vecinos de Guernica”, creada más próxima a la fecha del desalojo.²¹⁴

En los meses posteriores al desalojo, estos espacios impulsaron numerosas actividades, entre las que se destacan dos grandes movilizaciones que continuaron con los reclamos por el acceso a la tierra. El 4 de noviembre, en la ciudad de La Plata, vecinos de la ocupación junto a organizaciones sociales y políticas se manifestaron frente a la Gobernación²¹⁵. Posteriormente, el 3 de diciembre, una movilización de mayor alcance realizó un corte en el Puente Pueyrredón²¹⁶. Ese mismo día, el gobierno provincial comunicaba la ampliación de la nómina de asistencia, sumando 271 nuevos acuerdos y alcanzando los 1005 grupos familiares²¹⁷.

En diálogo con Karen Leguizamón, integrante de la “Asamblea Permanente de Vecinos de Guernica”, relata que el agrupamiento se conformó a partir de las familias que integraron la Comisión de Mujeres, uno de los órganos activos durante la toma. Además, comenta que luego del corte en Puente Pueyrredón, lograron abrir un espacio de diálogo que permitió la firma de un acta de preadjudicación intransferible (Figura 24). En dicho documento, el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad se comprometía a otorgar a 'Los Destinatarios' la adjudicación de un lote con servicios en un plazo de 180 días²¹⁸. Sin embargo, esos plazos vencieron y las adjudicaciones no se concretaron.

En los años que siguieron se mantuvo una dinámica similar, con la recuperación del control estatal sobre el territorio los compromisos asumidos se fueron postergando. Cada 29 de octubre, desde el 2021 hasta la actualidad, los agrupamientos emergentes de la ocupación junto a organizaciones sociales y políticas se han movilizad o en reclamo de cumplimiento de los acuerdos asumidos²¹⁹. Desde las autoridades provinciales la respuesta ha sido siempre la

²¹⁴ Rodríguez Alagastino, Y., Delfino, P., op cit.

²¹⁵ La Izquierda Diario. (04/11/2020). La Plata. [Videos] La lucha por tierras sigue: gran movilización de familias de Guernica a Gobernación. <https://www.laizquierdadiario.com/VIVO-La-lucha-por-tierras-sigue-marchan-vecinos-y-vecinas-de-Guernica-a-la-Gobernacion>

²¹⁶ Castilla, E. (03/12/2021). Guernica en Puente Pueyrredón: las calles contra el ajuste. La Izquierda Diario. <https://www.laizquierdadiario.com/Guernica-en-Puente-Pueyrredon-las-calles-contra-el-ajuste>

²¹⁷ Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (03/12/2021). Diálogo y soluciones en Guernica. https://www.gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/noticias/di%C3%A1logo_y_soluciones_en_guernica

²¹⁸ Frente de Organizaciones en Lucha. (25/03/2021). Guernica continúa: un recorrido por los meses posteriores al desalojo. https://folweb.com.ar/nota/1793/guernica_continua_un_recorrido_por_los_meses_posteriores_al_desalojo/

²¹⁹ Agencia de Noticias Red Acción. (03/11/2021). Familias de Guernica responden al gobierno bonaerense: que se termine este conflicto está en sus manos.

misma, la firma de actas compromiso²²⁰ que, según denuncian las familias y organizaciones, no establecen plazos de entrega ni una asignación de familia por lote.

ACTA DE PREADJUDICACIÓN INTRANSFERIBLE

Entre el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires, representado en este acto por Andrés LAMIQUE, con domicilio legal en Calle 55 número 570 Ciudad de La Plata, en adelante "EL MINISTERIO", de conformidad con las facultades otorgadas por el Decreto 73/2020 por una parte, y el Colectivo de Vecinos/los detallados en el Anexo Reservado N° 1, en particular por: 498 familias, con domicilio en La Plata, de la localidad de La Plata, y 498 de la localidad de La Plata, nacida/o en La Plata, de nacionalidad Argentina, con domicilio en La Plata, en su calidad de responsables de grupo familiar, y en el marco del Plan Bonaerense de Suelo, Vivienda y Hábitat de la Provincia de Buenos Aires, en adelante "LOS DESTINATARIOS", suscriben la presente Acta con sujeción a las siguientes cláusulas:

PRIMERA. En atención a las características personales de "LOS DESTINATARIOS", "EL MINISTERIO" manifiesta por este medio el compromiso de proveer a "LOS DESTINATARIOS" la adjudicación de un lote con servicios, a saber electricidad, agua y apertura de calles, apto urbanístico y dominiototal, con la superficie que la normativa vigente establezca, en el plazo máximo de ciento ochenta (180) días una vez completados el informe socio-ambiental correspondiente, a los efectos de acreditar su situación de vulnerabilidad. Estos lotes serán adjudicados prioritariamente a la mujer del grupo familiar de "LOS DESTINATARIOS", en caso que la hubiera. Asimismo, "LOS DESTINATARIOS" se comprometen a pagar un monto a determinar por el Estado, que a su vez asume que debe subsistir de manera diversa a "LOS DESTINATARIOS", de acuerdo al informe socio-ambiental, en el marco de garantizar el acceso a este derecho.

SEGUNDA. "LOS DESTINATARIOS" utilizarán el lote que se les asigna para uso principal de vivienda única y familiar, por lo cual se deberá habitar una vez asignado de manera permanente y regular. Bajo pena de nulidad no podrá ceder, vender o transferir, a título oneroso o gratuito, ni realizar ningún acto jurídico de disposición del lote y los derechos emergentes de la presente durante dos años o hasta la escrituración, lo que primero suceda.

ACTA-2021-09484018-GDEBA-MDCGP

página 1 de 2

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES
Año 2021

Bajo Adicional de Firmas
Acta Acuerdo

Número: ACTA-2021-09484018-GDEBA-MDCGP

LA PLATA, BUENOS AIRES
Miércoles 6 de Enero de 2021

Referencia: ACTA DE PREADJUDICACIÓN INTRANSFERIBLE.

El documento fue importado por el sistema OEDO con un total de 2 página/s.

Sección de Asesoría Jurídica
Procuraduría General de la Provincia
Buenos Aires, 06 de Enero de 2021

Andrés Lamique
Ministro
Intendente de Desarrollo de la Comunidad

Meaca Paloma

498 familias

Sección de Asesoría Jurídica
Procuraduría General de la Provincia
Buenos Aires, 06 de Enero de 2021

Figura 24. Acta de preadjudicación intransferible. Fuente: Rodríguez Alagastino, Y.; Delfino, P. (2023). Recuperación de tierras de Guernica. Experiencias y perspectivas desde el trabajo social.

<https://www.anred.org/familias-de-guernica-responden-al-gobierno-bonaerense-que-se-termine-este-conflicto-esta-en-sus-manos/>

Agencia de Noticias Red Acción. (01/11/2022). No queremos lujos: queremos un pedazo de tierra para criar a nuestros hijos en un ambiente sano.

<https://www.anred.org/no-queremos-lujos-queremos-un-pedazo-de-tierra-para-criar-a-nuestros-hijos-en-un-ambiente-sano/>

Agencia de Noticias Red Acción. (11/09/2023). Guernica no está resuelto.

<https://www.anred.org/guernica-no-esta-resuelto/>

Agencia de Noticias Red Acción. (30/10/2024). Guernica vive, la lucha sigue: familias movilizan a la Municipalidad a cuatro años del desalojo.

<https://www.anred.org/guernica-vive-la-lucha-sigue-familias-movilizan-a-la-municipalidad-a-cuatro-anos-del-desalojo/>

²²⁰ Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (04/05/2023). Se firmaron 498 pre adjudicaciones de lotes para familias de Presidente Perón.

https://gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/noticias/se_firmaron_498_preadjudicaciones_de_lotes_para_familias_de

Tras tantos años sin respuestas y considerando las distintas acciones desplegadas por el Estado, la desconfianza no resulta infundada. En todo este derrotero, los posicionamientos de las distintas escalas administrativas se sostuvieron, con sectores del Gobierno Provincial más abiertos al diálogo, y el ostracismo de las autoridades municipales que no han abierto comunicaciones con los sectores organizados. Sin embargo, los sectores “dialogistas” han llevado adelante, deliberadamente, una política de desconocimiento de la organización popular.

En este sentido, el reclamo de una asignación nominada fue adquiriendo fuerza. Dado que no será a través de la deliberación colectiva que ello se resuelva sino por la intermediación de la provincia y el municipio. En tanto el gobierno provincial declara la suscripción de 1460 actas compromiso, sin alteraciones desde el 2021, también informa un criterio de prioridades:

“Nivel 1 - 554 familias: compuestas por más de 3 integrantes, dentro de los cuales alguno de ellos padece enfermedad crónica y/o discapacidad, y casos de violencia de género.

Nivel 2 - 267 Familias: constituidas por un máximo de 3 integrantes por grupo familiar. No manifiestan ninguna dificultad de salud ni discapacidad.

Nivel 3 - 639 Familias: con uno o dos integrantes y no presentan ninguna dificultad de salud.”²²¹

Leguizamón señala que uno de los puntos aún no resueltos son los criterios de asignación de viviendas. Desde la organización sostienen que estos deberían contemplar las condiciones de vulnerabilidad de las familias con actas firmadas, mientras que la provincia propone una distribución mediante sorteo. La cuestión se vuelve central si se considera que la cantidad de actas reconocidas por las autoridades provinciales supera ampliamente el número de viviendas en construcción. Por otro lado, en diálogo con funcionarios municipales, estos señalan que el Ejecutivo local espera que la provincia otorgue la potestad de asignar un porcentaje de las viviendas en ejecución. En este contexto, aún no queda claro cómo se realizará la asignación definitiva, bajo qué condiciones y cuántas de las familias que se organizaron detrás de un reclamo por tierra y vivienda recibirán finalmente una solución habitacional.

La asimetría entre la estructura burocrática del Estado, y estas organizaciones es insoslayable. Las dificultades para sostener un reclamo por el acceso a un lugar para habitar durante más de cinco años son evidentes, aún más notorias en el caso de sectores vulnerables atravesados

²²¹ Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (29/10/2021), op cit.

por dificultades económicas. Esta situación se evidencia con particular claridad en entrevistas a organizaciones que señalan haber visto debilitada su estructura de sostén territorial por las problemáticas cotidianas que atraviesan sus militantes. Integrantes del Polo Obrero y del Frente de Organizaciones en Lucha coincidieron en destacar la dificultad de sostener la organización y el reclamo en el tiempo, especialmente en el caso de sectores afectados por la falta de vivienda, cuya resolución inmediata suele implicar el traslado a barrios o municipios distantes del partido de Presidente Perón. Una situación que está presente entre los propios vecinos que aún se encuentran reclamando:

“Soy Flor Díaz. Soy de la Unión. Ahora nos encontramos en situación de calle, capaz que no de calle, pero la situación en la que estamos es muy difícil, muy difícil. No hemos tenido respuesta del gobierno. El gobierno nos pateó de acá para allá. Es una situación que hay que vivirla para estar, para saber cómo es. Yo alquilo, somos cuatro personas. Yo no tengo trabajo ahora. El único sustento es mi marido. Mi marido gana 700.000 pesos. Tengo que pagar el alquiler, pero no llegamos.

Periodista: En estos 5 años, entonces, ningún tipo de respuesta hubo por parte del gobierno más que el acta que firmaron. ¿Y no hay ninguna novedad de la entrega de las viviendas?

No, ninguna, ni de parte del municipio, ni de provincia. Acá tampoco no me dan ningún tipo de respuesta, y si venimos a preguntar, me dicen no, nada, no pasa nada todavía con esas viviendas.”²²²

La dilación de la respuesta estatal, cuyas estructuras presentan una mayor capacidad de perdurar en el tiempo, opera estratégicamente al propiciar el desgaste de las organizaciones y posibilitar la incorporación de los logros de la producción popular al capital político e institucional del propio Estado. Por otro lado, puede incluso comprometer la concreción del proyecto, al quedar supeditado a los cambios políticos, económicos y sociales, desplazando el reclamo al plano de las estrategias electorales, en lugar de abordarlo como la resolución de problemas urgentes.

²²² Agencia de Noticias Red Acción [@anredaccion]. (21/07/2025). A 5 años del desalojo de la masiva toma de tierras en plena pandemia, en Guernica las familias siguen reclamando las viviendas prometidas en campaña. [Video]. Instagram. https://www.instagram.com/reel/DMX90XPg72X/?utm_source=ig_web_copy_link&igsh=MWc1bWV1OXNnbG1ucg==

6. A modo de conclusiones

6.1 Ni neoliberal ni neodesarrollista. El Estado como garante de la ciudad fragmentada

La nueva etapa que inició en la década de los setenta a nivel global, puede caracterizarse como una ofensiva del capital sobre el trabajo para recomponer la tasa de ganancia²²³. Para llevar adelante esta tarea, fue necesaria una reconfiguración social, política y económica. En este contexto, se multiplicaron los golpes de Estado en Latinoamérica y se desarticularon las capacidades productivas, un vacío que progresivamente fue ocupado por el sector terciario.

Los ecos de este proceso en nuestro país los podemos rastrear desde el “Rodrigazo”, pero más decididamente a partir de la última dictadura cívico militar. La destrucción parcial de la matriz industrial, junto con la integración subordinada a cadenas de valor globales y la consolidación del modelo agroexportador, fueron reflejo de este cambio en el modo de acumulación que se estaba llevando adelante en nuestro país. Se trató de un proceso mundial que, como ha señalado Castells²²⁴, reverberó en nuestra región de forma singular: a diferencia de lo ocurrido en los países centrales, la emergencia de la economía de servicios significó principalmente la proliferación de trabajos no especializados y transitorios, así como la expansión de un desempleo encubierto.

En esta etapa se llevaron adelante políticas de desregulación de las condiciones laborales, como la modificación de la Ley de Contrato de Trabajo²²⁵ impulsada durante la dictadura. Ese camino fue continuado en la década de los noventa con la flexibilización de los contratos laborales y la reducción de los aportes patronales, entre otras medidas. Se fue consolidando un marco normativo que en gran medida no fue modificado hasta la actualidad y continúa vigente. Paralelamente a este cambio de régimen, se produjo un aumento sostenido de la pobreza y los trabajos precarios. El empleo registrado fue reemplazado por las changas y el pluriempleo, en un proceso que ha deteriorado de manera constante y significativa las condiciones de vida de amplios sectores de la población.

En la dimensión del espacio urbano, este proceso transformó el patrón de crecimiento de la ciudad. El desarrollo continuo a través de las vías del ferrocarril, fue sustituido por un crecimiento fragmentado, en archipiélagos de usos inconexos, a través de las vías rápidas. Esta operación se materializó, principalmente —aunque no de manera exclusiva—, mediante

²²³ Katz, C., op cit.

²²⁴ Castells, M., op cit.

²²⁵ Ley 20744 de 1974. Ley de Contrato de Trabajo. 05 de septiembre de 1974. Boletín Nacional del 27-Sep-1974

dos configuraciones bien definidas, las urbanizaciones cerradas y los asentamientos precarios, que ponen en evidencia la segunda condición de este nuevo patrón: la polarización en el espacio social. Ambas conformaciones, si bien son preexistentes a nuestro periodo de estudio, adquieren en la etapa una nueva dimensión dentro del espacio periurbano.

Como abordamos en el Capítulo 2.4, el carácter represivo de la dictadura y su política de erradicación de villas, el cierre de los loteos populares a partir del DL 8912, entre otras medidas, generaron un desplazamiento de los sectores populares hacia las periferias mal servidas. Con la recuperación de la democracia, las ocupaciones surgieron como un método para enfrentar el problema habitacional de amplios sectores de la población. Un mecanismo que se desarrolló a lo largo de los distintos gobiernos democráticos, en un contexto de progresivo abandono de soluciones de fondo por parte del Estado. Consideramos que la pauperización de la fuerza de trabajo ha implicado condiciones de vida cada vez más precarias, suficientes apenas para garantizar su reproducción más elemental.

En este período, fracciones de capital inmovilizado, tanto local como internacional, encontraron en el espacio periférico un ámbito privilegiado para su rentabilización. En estos territorios, donde lo rural y lo urbano coexisten de forma adyacente, hallaron un terreno fértil para la capitalización de rentas extraordinarias mediante la transformación de sus usos. La modalidad predominante de este proceso se expresó en la expansión de las urbanizaciones cerradas.

En pocos años el territorio de Presidente Perón adoptó las características del nuevo patrón de crecimiento. Sin embargo, se desprende del estudio realizado en el Capítulo 5.1 que las intervenciones estatales en materia de infraestructuras públicas tuvieron una capitalización desigual. En este sentido, observamos que las urbanizaciones cerradas, como mercancía, se vieron beneficiadas a partir de la ampliación de la RP 58, la pavimentación de la RP 16, la construcción de la Av Presidente Perón y los cambios en los usos del suelo impulsados por las autoridades municipales. En contraste, los barrios populares no registraron mejoras sustanciales en sus condiciones materiales, los indicadores habitacionales multidimensionales se mantuvieron prácticamente sin variaciones, y las infraestructuras urbanas mostraron un desarrollo muy acotado en el espacio donde se localizan los barrios populares.

En otro de los aspectos estudiados, el abordaje pormenorizado de la acción legislativa —provincial y municipal—, observamos una actitud proactiva hacia las urbanizaciones cerradas. En primer lugar, entendemos que la asignación de los usos de suelo se encuentra determinada por la competencia entre agentes privados en función de la rentabilidad, es decir,

en cada localización tiende a desarrollarse el uso del suelo más rentable²²⁶. Un proceso que se consolida en la práctica concreta y la proliferación de los hechos urbanos. En este sentido, la intensa actividad normativa estuvo orientada a legitimar localizaciones definidas previamente por el capital inmobiliario.

Aparece de esta manera un Estado que, mediado por sus instituciones, actúa a través de una compleja articulación de tiempos y velocidades divergentes. Durante el período de consolidación, las múltiples ordenanzas promulgadas evidencian una decidida orientación hacia el impulso de las denominadas Zonas Residenciales Extraurbanas, con el objetivo de facilitar la implantación de urbanizaciones cerradas. En contraste, la resolución de los problemas habitacionales que afectan particularmente a los sectores más vulnerables del municipio ha permanecido largamente postergada, condicionada por las limitaciones concretas del erario municipal dependiente de las relaciones con los poderes públicos provinciales y nacionales.

El contexto de COVID-19 imprimió una tónica particular al conflicto, actuó como catalizador de problemas subyacentes: la falta de tierra urbana asequible, el déficit de vivienda digna y las condiciones de hacinamiento que padecen amplios sectores de la población. En este sentido, la pandemia exacerbó una situación preexistente de exclusión. Como analizamos, la ocupación de tierras en Guernica significó la crisis del modelo de producción urbana vigente en el municipio de Presidente Perón.

Lo que comenzó como una ocupación de terrenos en estado de abandono, para resolver un problema habitacional en la urgencia, se convirtió rápidamente en una disputa sobre el acceso a la tierra y el modelo de ciudad deseado. En muy poco tiempo, los proto-vecinos de la ocupación lograron desarrollar una estructura organizativa de toma de decisiones colectiva. A partir de allí, y con la ayuda de sectores académicos, emergió un proyecto urbano que planteaba urbanizar mediante la captación de suelo destinado al desarrollo del Barrio Privado San Cirano. Los vecinos reclamaban para sí el derecho a decidir y planificar el territorio que deseaban habitar, y no quedar a merced de las decisiones del capital inmobiliario o el Estado.

La crisis evidenció las facciones al interior de los distintos estamentos del Estado, los agrupamientos se conformaron en torno al tipo de resolución del conflicto. A la cabeza del primer grupo, junto al fiscal del caso y el ministro de seguridad de la provincia, se encontraba la Intendenta Blanca Cantero. Bajo la defensa de la propiedad privada, este sector se encontraba

²²⁶ Venturini, J. P., op cit.

más ligado a la promoción de las UCs y desde un inicio planteaban la salida represiva como única solución. Un segundo grupo, encabezado por el Ministro de la Comunidad Andrés Larroque, era más permeable al diálogo y el reconocimiento de un problema habitacional legítimo. Sin embargo, lejos de ofrecer una solución de fondo durante el conflicto se centraron en brindar subsidios y resoluciones individuales. En este segundo grupo, el Estado apareció como un espacio que buscó contener los reclamos, podríamos decir como límite de las consecuencias socialmente destructivas de las condiciones de reproducción del capital.²²⁷

En este mapa, la represión de la toma operó como una forma de resolución de los conflictos al interior del Estado, es decir en la disputa interinstitucional. En la coyuntura significó la victoria de aquellos sectores que buscaban restituir el ciclo de acumulación bajo la defensa de la “propiedad privada”. En esta línea buscó construir sentido el operativo represivo, para ello fue necesario desplegar más de 4000 efectivos policiales en un territorio que, de acuerdo al relato oficial, contenía a unas pocas familias. Sin embargo, la resolución a través del uso explícito de la coerción estatal expuso los límites de la retórica y el declamado programa de gobierno, que había llegado al poder bajo la promesa de justicia social y ampliación de derechos.

En la última etapa analizada, el posdesalojo, la restitución de la hegemonía estatal sobre el territorio, requirió del despliegue de múltiples dispositivos; las normas de ordenamiento territorial y el plan de urbanización. Por un lado, los nuevos códigos de ordenamiento territorial llegaron para cerrar un largo camino de reestructuración normativa. Como identificamos puntillosamente, se trató de un proceso heterogéneo de ordenanzas municipales y decretos provinciales, que habilitaron ex post la localización de las urbanizaciones cerradas. Así mismo, esto permitió la reorganización del área rural y complementaria, con una superficie cada vez mayor de las zonas residenciales extraurbanas. Una política acompañada a nivel provincial, que habilitó el registro de UCs en situación irregular y flexibilizó las condiciones para su aprobación.

Por otro lado, el proyecto de urbanización impulsado por el gobierno provincial buscó invisibilizar la propuesta elaborada por la comisión de urbanismo, lo que evidencia en retrospectiva el alto grado de viabilidad técnica que poseía. Ello permite comprender, en parte, las razones por las cuales no fue contemplada como una alternativa temprana para la

²²⁷ O'Donnel plantea que el Estado, como garante de las relaciones sociales capitalistas, ocupa un lugar de “límite negativo” de la tendencia destructiva de la competencia capitalista. La necesidad de acumulación individual de los capitalistas, en competencia con otros capitalistas, lleva a la agudización de los antagonismos implícitos de la reproducción del capital -explotación excesiva-, en este sentido, para garantizar la continuidad del ciclo es necesaria la emergencia de un límite.

resolución del conflicto, del mismo modo operó la ausencia en la aplicación de las herramientas de participación previstas por la Ley de Acceso Justo al Hábitat. La restitución del modelo supuso un proceso de desgaste y desplazamiento de las organizaciones como instancias de canalización de demandas, consolidando al Estado como único vehículo legítimo para su tramitación. Esto último es central pues restituye la imagen —ilusoria— del Estado como garante de un interés general, diferenciado de los intereses particulares de las clases en pugna.

6.2 Guernica: un horizonte posible de urbanización popular

Corrido el velo que ocultaba la configuración del Estado dentro de una relación de fuerzas, las disputas que cuestionaron y replantearon las bases de la dominación estatal posibilitaron que las instituciones incorporen a su agenda de atención problemáticas que hasta entonces permanecían fuera de consideración. En este sentido, la experiencia de Guernica constituye un ejemplo que logró colocar en primer plano la cuestión habitacional. De este modo, cobra forma la afirmación de Topalov, según la cual la política de vivienda está igualmente determinada por la lucha de clases y por las demandas de las clases dominadas.

Si bien podemos afirmar que Guernica expresó la imposición de un modelo de exclusión acompañado desde el propio Estado para el desarrollo de la ciudad, cabe destacar que, al momento de producirse la toma, el municipio de Presidente Perón carecía de proyectos de vivienda social. En la actualidad, en cambio, alberga uno de los emprendimientos habitacionales estatales más grandes que la provincia está construyendo, emplazado sobre una porción de terreno cedido por los desarrolladores inmobiliarios.

A cinco años de Guernica, las tomas y ocupaciones masivas no han dejado de producirse en el territorio bonaerense. Numerosas crónicas denuncian tanto el avasallamiento de la propiedad privada como el lucro y la especulación de redes ilegales que se alimentan de la necesidad de los sectores más vulnerables. En este marco, la experiencia de Guernica pone de relieve la importancia de la organización popular, la experiencia compartida y la construcción de espacios deliberativos de toma de decisiones. Si algo impidió que Guernica derivara en un proceso de especulación ilegal atravesado por redes de violencia, fue la sólida organización interna alcanzada y la solidaridad de múltiples sectores políticos y académicos.

Actualmente, la fuerza de los distintos agrupamientos surgidos a partir de la ocupación se ha visto debilitada. No obstante, la organización y el reclamo persisten. Frente a ello, el Estado ha

buscado erosionar estos espacios y nucleamientos, asumiendo de forma recurrente el rol de principal impulsor de un proyecto que no le pertenece por completo. Sin embargo, a julio de 2025, las viviendas aún no han sido construidas y su finalización —de fecha incierta— se proyecta para 2026. Pese a las numerosas actas firmadas, las familias continúan sin conocer los criterios que definirán su asignación. Entre tanto, las autoridades municipales, reacias a los reclamos de las organizaciones sociales y políticas, aguardan de las autoridades provinciales la adjudicación de un cupo de viviendas, con el objetivo de disponer de ellas según sus propios criterios.

En este tiempo, asistimos a un nuevo intento del capital nacional por reconfigurar las relaciones productivas, con el decidido acompañamiento del Gobierno Nacional. Este proceso se da en un contexto de reprimarización productiva, destrucción del trabajo asalariado y deterioro de los ingresos familiares, junto con un renovado impulso de sectores especulativos. En estas condiciones, las contradicciones en el espacio fragmentado del periurbano se vuelven especialmente evidentes. En el municipio, un nuevo ciclo de acumulación parece haber comenzado: cuatro nuevos barrios privados han iniciado sus obras, mientras los trabajos de infraestructura necesarios para ampliar las redes de servicios en los barrios populares permanecen paralizadas. En este contexto, la experiencia de Guernica se presenta como un horizonte para pensar modelos alternativos en la producción de ciudad.

7. Bibliografía

Libros y artículos por orden alfabético

Apaolaza, R. (2016). Desplazamiento y periferización popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires: Patrones de un modelo urbano excluyente. Congreso Internacional Contested Cities, Madrid.

Apaolaza, R. (2018). Expansión urbana, desplazamiento y periferización popular. Breve diagnóstico de la evaluación de los nuevos asentamientos informales periféricos de la región metropolitana de Buenos Aires. Seminario Latinoamericano “Teoría y Política sobre asentamientos populares”. Los Polvorines.

Ballent, A., Liernur, J.F. (2014). Country life: Los nuevos paraísos, su historia y sus profetas. En La casa y la multitud: Vivienda, política y cultura en la Argentina moderna. Fondo de Cultura Económica, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Barsky, A. (2005). El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Barcelona.

Castells, M. (1999). La cuestión urbana. Siglo XXI, Buenos Aires.

Ciccolella, P. (1999). Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa. EURE, Santiago de Chile.

Ciccolella, P., Mignaqui, I. (2009). Capitalismo global y transformaciones metropolitanas: enfoques e instrumentos para repensar el desarrollo urbano. CLACSO. Buenos Aires.

Clichevsky, N. (2003). Cambios en el espacio metropolitano. En: Catenazzi, A., Lombardo, J. (orgs). La cuestión urbana en los noventa en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Instituto del Conurbano - UNGS, Buenos Aires.

Cravino, M.C. (2001). La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Universidad Nacional General Sarmiento, Buenos Aires.

Engels, F. (2006). El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado. Fundación Federico Engels, Madrid.

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad. (2023). La acción del estado ante el conflicto habitacional. Gestión del suelo e implementación del proyecto urbanístico en Guernica (2020-2022). En II Concurso de Experiencias y Propuestas Innovadoras de Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de Suelo.

Guevara, T. (2014). Transformaciones territoriales en la Región Metropolitana de Buenos Aires y reconfiguración del régimen de acumulación en la década neo-desarrollista. Quid 16, Revista del área de estudios urbanos del instituto de investigaciones Gino Germani. Buenos Aires.

Harvey, D. (2004). El nuevo imperialismo. Akal, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Harvey, D. (2014). Ciudades Rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana. Akal, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Iñigo Carrera, N., Podestá, J. (1997). Las nuevas condiciones en la disposición de fuerzas objetiva: la situación del proletariado. Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina, Buenos Aires.

Izaguirre, I. (1988). Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires: un ejercicio de formación de poder en el campo popular. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Katz, C. (2016). Neoliberalismo, Neodesarrollismo, Socialismo. Editorial Alba, Buenos Aires.

Lanfranchi, G. y otros (2017). ¿Cómo crecen las ciudades Argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. CIPPEC, Buenos Aires.

Lefebvre, H. (2013). La producción social del espacio. Capitan Swing, Madrid.

Lloret, A., Morales, D., Perelman, M. (2021). Guernica. Tierra por tierra en Centro de Estudios Legales y Sociales (Ed.) Post: Cómo luchamos (y a veces perdimos) por nuestros derechos en pandemia (pp. 13-28). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina; CELS.

Marx, K. (2007). Los debates de la Dieta Renana. Ed. Gedisa.

Merklen, D. (1997). Organización comunitaria y práctica política: Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires. Revista Nueva Sociedad, Buenos Aires.

Mignaqui, I. (2010). La productividad en las ciudades metropolitanas: los desafíos del urbanismo y la planificación urbana en un mundo globalizado. Congreso Internacional Desafíos de la ciudad latinoamericana en el bicentenario de la emancipación, Rosario.

Novick, A. (2015). De las ciudades globales al hábitat y las periferias. Una revisión de los estudios urbanos sobre la región metropolitana de Buenos Aires. 1990-2010. FAU, La Plata.

O'Donnell, G. (1978). Apuntes para una teoría del Estado. Kellogg Institute for International Studies University of Notre Dam.

Pedro, B., Contreras, M. y otros. (2022). Periferias urbanas y producción de ciudades en disputa. El conflicto por la tierra en Guernica, provincia de Buenos Aires. II Encuentro de la Red de Asentamientos Populares. Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste.

Píngaro Lefevre, C., Reese, E. y Otros, (2016). Vulneraciones de derechos en tomas de tierra y asentamientos. En: Derechos humanos en la Argentina. Informe 2016, CELS. Siglo XXI, Buenos Aires.

Prévôt Schapira, M.F. (2000). Segregación, fragmentación, secesión. Hacia una nueva geografía social en la aglomeración de Buenos Aires. Revista Economía, Sociedad y Territorio, vol. II, núm. 7. Toluca, México.

Rodríguez Alagastino, Y.; Delfino, P. (2023). Recuperación de tierras de Guernica. Experiencias y perspectivas desde el trabajo social. Buenos Aires: Ed. El Zócalo.

Rodríguez, G.M., Molinatti, F. (2024). La suburbanización de las élites en el Área Metropolitana de Buenos Aires (1975-2010). Nuevas evidencias a partir de estadísticas migratorias. Cuaderno Urbano: espacios, cultura, sociedad. Chaco.

Svampa, M. (2005). La sociedad excluyente: Argentina bajo el signo del neoliberalismo. Editorial Taurus. Buenos Aires, Argentina.

Szajnborg, D. (2001). Urbanizaciones Cerradas en la Región Metropolitana de Buenos Aires ¿Se ha de replantear la estructura de centralidades suburbanas? El caso de los partidos de Pilar y Tigre. Revista Area n°9, FADU UBA, Ciudad de Buenos Aires.

Szajnborg, D. (2010). Balance de las estrategias de intervención urbanística en los albores del SXXI. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, Barcelona.

Topalov, C. (1979). La Urbanización capitalista. Edicol, México.

Torres, H. (1975). Evolución de los procesos de estructuración espacial urbana: El caso de Buenos Aires. Revista de Ciencias Sociales Desarrollo Económico, Buenos Aires.

Torres, H. (1993). El mapa social de Buenos Aires (1940-1990). Serie Difusión N° 3. SICyT, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.

Torres, H. (1998). Procesos recientes de fragmentación socioespacial en Buenos Aires: La suburbanización de las élites. Seminario de investigación urbana. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires.

Torres, H. (2001). Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. EURE, Santiago de Chile.

Van Gelder, J.L., Cravino, M.C., Ostuni, F. (2013). Movilidad social espacial en los asentamientos informales de Buenos Aires. Revista Brasileña de Estudios Urbanos y Regionales, San Pablo.

Venturini, J.P., Apaolaza, R. y otros. (2021). Periferias urbanas en disputa y modelos divergentes de producción de ciudad. El conflicto por la tierra en Guernica, provincia de Buenos Aires.

Venturini, J. P. (2024). Lo viejo que no muere y lo nuevo que no nace. Usos y rentas del suelo en el espacio periurbano sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires durante las décadas de dos mil y dos mil diez (Tesis doctoral). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Vidal-Koppmann. (2007). La expansión de la periferia metropolitana de Buenos Aires. "Villas miseria" y "Countries": de la ghettización a la integración de actores en el desarrollo local urbano. IX Coloquio Internacional de Geocrítica, Porto Alegre.

Vidal-Koppmann. (2014). Desarrollo desigual y combinado en la periferia metropolitana de Buenos Aires. Grandes emprendimientos privados y generación de cuñas de riqueza. En *Metrópolis en Mutación*. Ed. Café de las Ciudades, Buenos Aires.

Leyes, Decretos, Resoluciones, Ordenanzas por orden cronológico

Decreto Ley 8912 de 1977. De ordenamiento territorial y usos del suelo en la Provincia de Buenos Aires. 24 de octubre de 1977. B.O. No. 18639.

Ordenanza 1522 de 1979. De ordenamiento territorial del partido de San Vicente. 10 de mayo de 1979. En: <https://urbasisig.gob.gba.gob.ar/ordenanzas/pdf/129-ord-1522-1979.pdf>

Decreto 9404 de 1986. Regulación de los clubes de campo bajo el régimen del decreto ley 8912/77. 24 de diciembre de 1986. B.O. No. 20919.

Decreto 2815 de 1996. La secretaría de tierras y urbanismo será el órgano de aplicación de la ley nacional 24374. 05 de agosto de 1996.

Decreto 2568 de 1997. Reglamentación sobre trámites de aprobación de emprendimientos urbanos, urbanizaciones o barrios cerrados. 15 de agosto de 1997. B.O. 23419.

Decreto 2568 de 1997. El Ministerio de Gobierno y Justicia a través de la subsecretaría de asuntos municipales e institucionales, será competente en los trámites de aprobación de emprendimientos urbanos (urbanizaciones o barrios cerrados). 07 de agosto de 1997. B.O. No. 23419.

Decreto 27 de 1998. Normas sobre emprendimiento urbanístico denominado "barrios cerrados". 07 de enero de 1998. B.O. No. 23523.

Decreto 1727 de 2002. Programa de Descentralización Administrativa a Municipios del procedimiento de aprobación de urbanizaciones cerradas. 18 de julio de 2002. B.O. No. 24528.

Resolución 194 de 2003. [Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires]. Determina el registro provincial de urbanizaciones cerradas, barrios cerrados y clubes de campo. 23 de julio de 2003.

Ordenanza n°521 de 2008. De ordenamiento urbanístico en los sectores lindantes con la traza de la Ruta Provincial 58. 06 de marzo de 2008.

Resolución 27 de 2010. [Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires]. Programa de descentralización administrativa a municipios del procedimiento de aprobación de urbanizaciones cerradas. 13 de abril de 2010.

Ordenanza n°833 de 2012. De ordenamiento territorial del distrito de Presidente Perón, definiendo zonas y áreas que conformarán la zonificación residencial extraurbana. 10 de diciembre de 2012.

Ley 14449 de 2013. Ley de Acceso Justo al Habitat. 07 de octubre de 2013. B.O. No. 27156.

Decreto 1069 de 2013. Deroga el programa de descentralización administrativa a municipios. 03 de enero de 2014. B.O. No. 27210.

Ordenanza n°1079 de 2015. De la delimitación zona residencial extraurbana. 09 de diciembre de 2015.

Ordenanza n°1080 de 2015. Del ordenamiento territorial de Presidente Perón, delimitación preliminar de áreas y de zonas y espacios. 09 de diciembre de 2015.

Ordenanza n°1122 de 2016. Del ordenamiento territorial de Presidente Perón, delimitación de áreas, zonas y espacios. 19 de julio de 2016.

Ley 27453 de 2018. Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana. 10 de octubre de 2018. B.O. 33984.

Resolución 707 de 2019. [Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires]. Aprueba el Protocolo de actuación judicial frente a ocupaciones de inmuebles por grupos numerosos de personas en situación de vulnerabilidad. 17 de abril de 2019.

Resolución 400 de 2019. [Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires]. Establecer el Régimen para la Regularización de Conjuntos Inmobiliarios Consolidados en el marco de los Decretos 27/98 y 9404/86. 07 de mayo de 2019.

Resolución 523 de 2019. [Dirección Ejecutiva del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible]. De protección ambiental de bosques nativos. 30 de agosto de 2019.

Ordenanza n°1359 de 2019. De la delimitación del área complementaria y zonas. 27 de septiembre de 2019.

Proyecto de Ley. Declárase de utilidad pública y sujetos a expropiación los inmuebles de la localidad de Guernica, (2020). Expte. D-3485/20-21. Recuperado de <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/proyectos/20-21D3485012020-09-2913-30-24.pdf>

Resolución 493 de 2020. [Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires]. Deja sin efecto los Anexos II a V y modifica el procedimiento creado por el Anexo I de la Resolución 400/2019. 18 de agosto de 2020.

Resolución 650 de 2020. [Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires]. Crear una nueva etapa del Empadronamiento y Puesta a Norma de Conjuntos Inmobiliarios Consolidados. 16 de diciembre de 2020.

Resolución 360 de 2022. [Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires]. Modifica los procedimientos establecidos por las resoluciones 493/2020 y 650/2020. 15 de junio de 2022.

Ordenanza n°1787 de 2022. Plan de Ordenamiento Territorial y Código de Ordenamiento Territorial. 06 de diciembre de 2022.

Municipalidad de Presidente Perón. (2022). Plan de Ordenamiento Territorial. Recuperado de <https://www.presidenteperon.gov.ar/docs/PLANDEORDENAMIENTOTERRITORIAL-PRESIDENTEPERON.pdf>

Notas Periodísticas por orden alfabético

Agencia de Noticias Red Acción. (03/11/2021). Familias de Guernica responden al gobierno bonaerense: que se termine este conflicto está en sus manos.

<https://www.anred.org/familias-de-guernica-responden-al-gobierno-bonaerense-que-se-termine-este-conflicto-esta-en-sus-manos/>

Agencia de Noticias Red Acción. (01/11/2022). No queremos lujos: queremos un pedazo de tierra para criar a nuestros hijos en un ambiente sano.

<https://www.anred.org/no-queremos-lujos-queremos-un-pedazo-de-tierra-para-criar-a-nuestros-hijos-en-un-ambiente-sano/>

Agencia de Noticias Red Acción. (11/09/2023). Guernica no está resuelto.

<https://www.anred.org/guernica-no-esta-resuelto/>

Agencia de Noticias Red Acción. (30/10/2024). Guernica vive, la lucha sigue: familias movilizan a la Municipalidad a cuatro años del desalojo.

<https://www.anred.org/guernica-vive-la-lucha-sigue-familias-movilizan-a-la-municipalidad-a-cuatro-anos-del-desalojo/>

América TV. (29/10/2020). Habla Sergio Berni, después del desalojo de Guernica. [Archivo de Vídeo]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=tUFpx3252dl>

ANRed. (31/07/2020). Toma de tierras en Guernica: tener vivienda es un derecho humano.

[Archivo de Vídeo]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=vBq6OuSo0rw>

Canal de la Ciudad. (17/09/2020). Sigue la tensión en la toma de tierras de Guernica en Hoy Nos Toca a la Noche. [Archivo de Vídeo]. Youtube.

<https://www.youtube.com/watch?v=6KxqgmpP1TA>

Castilla, E. (03/12/2021). Guernica en Puente Pueyrredón: las calles contra el ajuste. La Izquierda Diario.

<https://www.laizquierdadiario.com/Guernica-en-Puente-Pueyrredon-las-calles-contras-el-ajuste>

Cavanna, J. (28/07/2020). Batalla campal entre vecinos y tensión por un inminente desalojo en una masiva toma de tierras en Guernica. Infobae.

<https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2020/07/28/batalla-campal-entre-vecinos-y-tension-por-un-inminente-desalojo-en-una-masiva-toma-de-tierras-en-guernica/>

Cazón, S. (28/10/2020). Barrios cerrados: Los ricos no piden permisos. Página 12.

<https://www.pagina12.com.ar/302171-barrios-cerrados-los-ricos-no-piden-permisos>

Colectivo Editorial Crisis. (29/10/2020). Punto de Inflexión. Revista Crisis.

<https://revistacrisis.com.ar/notas/punto-de-inflexion>

Dinatale, M. (21/09/2020). Andrés Larroque: "Nuestra intención es hacer un desalojo pacífico de las tierras ocupadas en Guernica.". Infobae.

<https://www.infobae.com/politica/2020/09/21/andres-larroque-nuestra-intencion-es-hacer-un-desalojo-pacifico-de-las-tierras-ocupadas-en-guernica/>

Equipo de Investigación Política. (20/09/2020). El conflicto por la tierra en Guernica. Revista Crisis. <https://revistacrisis.com.ar/notas/el-conflicto-por-la-tierra-en-guernica>

Fernández, M.R., Soares, N.E. (2020). Presenta propuesta. solicita nueva audiencia con carácter urgente. [Guernica: la toma de posición]. Recuperado de

https://revistacrisis.com.ar/sites/default/files/notas/adjuntos/propuesta_final_guernica.pdf

Frente de Organizaciones en Lucha. (25/03/2021). Guernica continúa: un recorrido por los meses posteriores al desalojo.

https://folweb.com.ar/nota/1793/guernica_continua_un_recorrido_por_los_meses_posteriores_al_desalojo

Galván, M. (05/10/2020). Toma en Guernica: La intendenta Cantero dijo que no les dará tierras a los okupas pero los "ayudará". Real Politik.

<https://realpolitik.com.ar/nota/41228/toma-en-guernica-la-intendenta-cantero-dijo-que-no-les-dar-a-tierras-a-los-okupas-pero-los-ayudara/>

Klipphan, A. (30/09/2020). La Justicia pospuso el desalojo de la toma de tierras de Guernica: deberá hacerse entre el 15 y el 30 de octubre. Infobae.

<https://www.infobae.com/politica/2020/09/30/tras-un-pedido-del-gobierno-bonaerense-la-justicia-pospondria-nuevamente-el-desalojo-en-la-toma-de-guernica-seria-el-14-de-octubre/>

Klipphan, A. (26/10/2020). Toma de Guernica: el gobierno de Axel Kicillof lleva su última propuesta a la Justicia para evitar el desalojo forzado. Infobae.

<https://www.infobae.com/politica/2020/10/26/toma-de-guernica-el-gobierno-de-axel-kicillof-lleva-su-ultima-propuesta-a-la-justicia-para-evitar-el-desalojo-forzado/>

La Izquierda Diario. (04/11/2020). La Plata. [Videos] La lucha por tierras sigue: gran movilización de familias de Guernica a Gobernación.

<https://www.laizquierdadiario.com/VIVO-La-lucha-por-tierras-sigue-marchan-vecinos-y-vecinas-de-Guernica-a-la-Gobernacion>

La Nación. (03/09/2020). Toma de tierras sin control en Guernica: 2.500 familias ocuparon 100 hectáreas. [Archivo de Vídeo]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=84Ms4bAglcU>

La Política Online. (16/10/2010). Denuncian al intendente de Presidente Perón por un presunto negociado inmobiliario. <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-68657/>

Lora, C. (14/10/2020). Al límite del plazo para el desalojo, Larroque negoció la salida del 80% de las personas de la toma de Guernica. La Política Online. <https://www.lapoliticaonline.com/nota/129874-al-limite-del-plazo-para-el-desalojo-larroque-negocio-la-salida-del-80-de-las-personas-de-la-toma-de-guernica/>

MULCS. (10/08/2020). Reportaje a Victoria Brites de la agrupación Víctor Choque. <https://mulcs.com.ar/2020/08/10/presidente-peron-reportaje-a-companera-en-la-toma-de-tierra-de-guernica/>

Ojeda, L., Romeo Pena, G., Pennisi A. (19/01/2021). ¿Qué pasó en Guernica?. Agencia de noticias Red Acción. <https://www.anred.org/que-paso-en-guernica/>

Pristupluk, R. (28/09/2020). Toma de tierras en Guernica: el gobierno bonaerense denunció que grupos violentos impidieron la asistencia a las familias. Diario La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/politica/toma-tierras-guernica-gobierno-bonaerense-denuncio-grupos-nid2463586/>

Radio Gráfica. (12/10/2020). "Hoy en la toma de Guernica deben quedar cerca de 200 personas" Entrevista a Andrés Larroque. Recuperado de <https://radiocut.fm/audiocut/hoy-en-toma-guernica-deben-quedar-cerca-200-personas-entrevista-a-andres-larroque/#>

Radio Mitre (03/09/2020). Blanca Cantero sobre la toma de terrenos en Guernica: "Se rompieron todos los códigos". <https://radiomitre.cienradios.com/archivo/blanca-cantero-sobre-la-toma-de-terrenos-en-guernica-se-rompieron-todos-los-codigos/>

Redacción Cadena 3. (07/09/2020). Sergio Berni: "No vamos a tolerar usurpaciones". Cadena 3. https://www.cadena3.com/noticia/radioinforme-3/sergio-berni-no-vamos-a-tolerar-usurpaciones_269806

Revista Crisis. (31/10/2020). Guernica: ¿qué pasó y quiénes son los dueños del terreno desalojado?. [Archivo de Vídeo]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=9E7SFKaUHBA>

Smink, V. (02/10/2020). Toma de tierras en Argentina: qué hay detrás de la "oleada" de ocupación de terrenos. BBC News Mundo.

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54381168>

Telefe Noticias. (03/09/2020). 2.500 Familias toman terrenos en Guernica - La respuesta del Estado - Telefe Noticias. [Archivo de Vídeo]. Youtube.

<https://www.youtube.com/watch?v=Pelepplvac>

Televisión Pública Noticias. (25/05/2023). Néstor Kirchner, 20 años [Archivo de Vídeo]. Youtube.

<https://youtu.be/yZJJ74b3Vas?si=uWlr7WCu5jDilSUp>

Télam (28/09/2020). Larroque: Hay algunas organizaciones que tienen la intención de llevar la situación a la violencia. Recuperado de

<https://cadenaam1470.com/2020/09/28/larroque-hay-algunas-organizaciones-que-tienen-la-intencion-de-llevar-la-situacion-a-la-violencia-telam/>

Télam. (13/08/2021). Kicillof en Guernica: “Vamos a buscar tierra en todo el conurbano para hacer urbanización que falta” [Archivo de Vídeo]. Youtube.

<https://youtu.be/pZMCisC3ccl?si=jghxLnw4R2kFTefT>

Todo Noticias. (15/09/2020). La intendenta de Presidente Perón, sobre la toma de tierras en Guernica: “La mayoría son vivos que tienen casas”.

https://tn.com.ar/politica/la-intendenta-de-presidente-peron-sobre-la-toma-de-tierras-en-guernica-a-la-mayoria-son-vivos-que-tienen-casas/2020/09/15/NG4M2YHUF5BK5O5PQ7APVX3IIU_story/

Todo Noticias. (14/10/2020). Cantero, sobre la toma en Guernica: “Los que no colaboran son de organizaciones de izquierda”. [Archivo de Vídeo]. Youtube.

<https://www.youtube.com/watch?v=Ky9Xhjh4PZk>

Todo Noticias. (01/11/2020). Desalojo en Guernica: Sergio Berni publicó un nuevo spot con imágenes del operativo y tono de campaña política.

<https://tn.com.ar/politica/2020/11/01/desalojo-en-guernica-sergio-berni-publico-un-nuevo-spot-con-imagenes-del-operativo-y-tono-de-campana-politica/>

Vales, L. (31/10/2020). El Gobierno cedió a las presiones, se retiró del acuerdo y así entró Berni con la Policía. El Grito del Sur.

<https://elgritodelsur.com.ar/2020/10/gobierno-cedio-a-presiones-se-retiro-del-acuerdo-asi-entro-berni-eduardo-soares/>

Vila, L. (11/08/2020). Toma de tierras en Guernica: “Si nos desalojan nos quedamos en la calle totalmente”. La Izquierda Diario.

<https://www.izquierdadiario.es/Toma-de-tierras-en-Guernica-Si-nos-desalojan-nos-quedamos-en-la-calle-totalmente>

Vila, L. (14/08/2020). ZONA SUR GRAN BUENOS AIRES. Toma de tierras en Guernica: No hubo respuesta contra el desalojo, lo sentimos como una burla. La Izquierda Diario.

<https://www.laizquierdadiario.com/Toma-de-tierras-en-Guernica-No-hubo-respuesta-contra-el-desalojo-lo-sentimos-como-una-burla>

Vila, L. (20/08/2020). Derecho a la vivienda. Toma de tierras en Guernica: movilización a la Casa de la Provincia contra el desalojo. La Izquierda Diario.

<https://www.laizquierdadiario.com/Toma-de-tierras-en-Guernica-movilizacion-a-la-Casa-de-la-Provincia-contra-el-desalojo>

Publicaciones Oficiales, Informes y Redes Sociales por orden alfabético

Acta acuerdo (26/10/2020). Recuperado de <https://www.anred.org/que-paso-en-guernica/>

Cantero, B. [blancacanteropresidenteperon]. (29/07/2020). TOMA ILEGAL DE TIERRAS [Publicación de estado]. Facebook.

<https://www.facebook.com/blancacanteropresidenteperon/posts/pfbid02JMJ6eZ4kuqCfddz1CPcOp2zqySNbweUo6wqbnLf8e2GuV1ZwhhArLMZ1NmiFK775I>

Centro de Estudios Legales y Sociales. (24/10/2020). Guernica: informe de la veeduría realizada por el Serpaj y el CELS.

<https://www.cels.org.ar/web/2020/10/guernica-informe-de-la-veeduria/>

Comisión de Urbanismo (2020). Un proyecto de urbanización para las familias que luchan por tierra para vivir en Guernica. [¿Qué pasó en Guernica?]. Recuperado de

<https://web.archive.org/web/20211019091138/https://rededitorial.com.ar/quepasoenguernica/ma>

[terial/29%20de%20septiembre.%20Proyecto%20para%20guernica-%20Csion%20de%20Urbanismo.pdf](#)

Comunicado de Prensa (30/07/2020). Buenos Aires: más de 300 familias toman tierras en Guernica para construir viviendas dignas. Agencia de noticias Red Acción.

https://www.anred.org/comunicado/mas-de-300-familias-toman-tierras-en-guernica/?fbclid=IwAR2aSs75jl-fqRIMjQdvsoqN4zEnw_w2VV6ucNqtjoWG38JVPgzVfoAvxIA

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (03/10/2020). Guernica: el gobierno provincial ya asistió a la mitad de las familias que firmaron el acta compromiso.

https://www.gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/noticias/guernica_el_gobierno_provincial_ya_asisti%C3%B3_la_mitad_de_las

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (13/08/2021). 13/08/2021 | Plan de Desarrollo Urbano. [Archivo de Vídeo]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=JZLgM9iuvcc>

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2019). Principal tasa municipal de recaudación. <https://estudioeconomicos.ec.gba.gov.ar/datos/territorio/principal-tasa-municipal-de-recaudacion/>

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2020). Recaudación municipal propia. <https://estudioeconomicos.ec.gba.gov.ar/datos/territorio/distribucion-por-recaudacion/>

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (25/09/2020). Presidente Perón: Resultados del censo de Guernica. https://www.gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/noticias/resultados_del_censo_de_guernica

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (29/09/2020). Guernica: Acta compromiso. https://gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/noticias/guernica_acta_compromiso

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (29/09/2020). Kicillof presentó el Plan Bonaerense de Suelo, Vivienda y Hábitat 2020-2023 https://www.gba.gob.ar/comunicacion_publica/gacetillas/kicillof_present%C3%B3_el_plan_bonaerense_de_suelo_vivienda_y_h%C3%A1bitat

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (29/10/2021). A propósito de Guernica. https://gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/noticias/prop%C3%B3sito_de_guernica

Ministerio de Hábitat y Desarrollo Urbano de la Provincia de Buenos Aires. Plataforma digital Plan Buenos Aires Habitat.

<https://planbuenosaireshabitat.gba.gob.ar/obras-estrategicas?municipio=Presidente%20Per%C3%B3n>

Observatorio del Derecho a la Ciudad. (12/09/2020). Sentencias de desalojo de la ocupación de Guernica: Los fundamentos dados por la Justicia para ordenar el desalojo del predio.

<https://observatoriociudad.org/sentencias-de-desalojo-de-la-ocupaci%C3%B3n-de-guernica/>

Plataforma abierta de datos espaciales de la Argentina, CONICET. Mapa de los Barrios Populares del Registro Nacional de Barrios Populares, actualizado según Decreto 573/2023.

<https://poblaciones.org/2023/12/22/registro-nacional-de-barrios-populares-renabap-2023/>

Prensa Senado Video. (06/03/2022). Apertura del 151° Período de Sesiones Ordinarias.

[Archivo de Vídeo]. Youtube. <https://www.youtube.com/live/Fe6qKgesfi8>