



Defensor del Pueblo

Provincia de Buenos Aires

Side event Hábitat III - “Déficit habitacional en ciudades intermedias, desalojos y tenencia de la tierra”

Ponencia del Secretario General a cargo de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires (Argentina), Dr. Enrique Marcelo Honores

El presente de nuestro continente y nuestras naciones nos impone un objeto de trabajo central que, sabemos, concentrará también nuestros esfuerzos futuros. La vida en las ciudades es dinámica e irrefrenable, por cuanto cerca del ochenta por ciento de la población latinoamericana habita en ellas y lo seguirá haciendo en los decenios venideros. Es un proceso cuya magnitud fue entendida a partir de la Conferencia de Vancouver, en 1976, y que sigue interpelándonos a todos los agentes, funcionarios y efectores en materia de derechos humanos.

En el tiempo actual, el desafío se ha ampliado y ramificado, a la vez que ha sido complejizado por el dinamismo de las sociedades y las nuevas miradas sobre el problema. Nuestras ciudades han avanzado en su comunicación y vialidad, en servicios, en atractivos turísticos y culturales. Pero el flujo global de los centros urbanos incluyó también un impacto severo en los grupos vulnerables que los habitan, cuando se debilitan sus economías, aumentan los costos de localización, o se producen desplazamientos forzados del campo a la ciudad y entre distintas zonas de la misma, motivando las presiones del sector informal por acceder y usar el espacio público urbano.

En esa encrucijada, entre el afán modernizador y competitivo de nuestras ciudades – expresado en megaproyectos de desarrollo urbano- y el derecho a una vivienda digna y un

hábitat adecuado para el desarrollo de proyectos de vida individuales y colectivos, está el quid del debate que como Defensorías del Pueblo debemos atender, puesto que pone en tensión y conflicto el ejercicio de los derechos. Congeniar estas fuerzas requiere de un trabajo mancomunado permanente y sincero, que actúe de forma precautoria ante el crecimiento urbano lesivo que fragmenta el tejido social. Ese trabajo entre Estado, sociedad civil y sector privado debe propender a la configuración de hábitats que permitan la vigencia de derechos.

El Estado tiene la responsabilidad primera, en tanto es el ordenador máximo de la vida en sociedad. Su visión, por tanto, debe estar guiada por una lógica que abandone definitivamente el paradigma vivendista, que relega la integralidad urbana como confluencia de lo físico, social, económico, político y cultural en favor de la construcción masiva, para invertir sus recursos en la conformación de ámbitos espaciales de convivencia y relación, con sus viviendas, servicios y lugares de esparcimiento, que contemple la fluctuación social, política y económica, y evada las barreras materiales y simbólicas mediante la planificación urbana inclusiva.

Las ciudades son sistemas en permanente mutación, que se reconfiguran al ritmo del desenvolvimiento de la cultura humana. Tal como señalara ya en los años setenta el autor británico John F.C. Turner, es preciso considerar a los y las habitantes de las ciudades como protagonistas del proceso urbano y a la toma de tierras como alternativa de emergencia para enfrentar la carencia de vivienda; evitando reducir la intervención en esta materia a los actores tradicionales (constructores, propietarios y financistas).

El desafío que nos plantean las ciudades radica, entonces, en instrumentar los recursos a fin de configurar hábitats inclusivos, sostenibles y democráticos. Propongo que tomemos por hábitat lo que entiende la profesora colombiana María Clara Echeverría Ramírez, quien pone el foco en el carácter eminentemente relacional de este concepto. Dice Echeverría Ramírez que hábitat es “acontecer, espacio y tiempo en conexión con las formas de habitar de los grupos

humanos para el desenvolvimiento de la vida cotidiana”. Y que, concretamente, debe entenderse como “una noción más relacionante que estática, de las expresiones, condiciones y realizaciones que surgen en la acción del habitar, de construir morada, de significar lugares”. Esta concepción supera la dimensión de la vivienda y su entorno como espacios donde desarrollar la vida, y extiende el margen a las instancias de relacionamiento y sociabilidad, tales como la configuración de diversos órdenes de existencia en el plano tangible tanto como en el legal, social, económico y cultural.

Como Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires hemos propulsado este entendimiento amplio de lo que implica vivir en centros urbanos. Los hicimos ante la ineficacia de los programas estatales de generación de vivienda, desde el debate público como organismo de derechos que puede y debe aportar al fortalecimiento democrático del Estado y, con especial atención, en la intervención ante la ocupación de tierras y desalojos.

Con el plan Pro.Cre.Ar¹ se dio lugar a un amplio programa de créditos para la construcción y refacción de viviendas que redundó en un importante incremento del valor de la tierra y la consiguiente especulación inmobiliaria, a lo que luego se sumaron obstáculos administrativos para los beneficiarios. Como Defensoría del Pueblo tuvimos una estrategia de doble vía para, por un lado, flexibilizar los plazos de escrituración de los terrenos y, por otro, para que los municipios reordenaran su territorio a fin de adecuarlos en cuanto a la extensión de los servicios básicos, entendiendo que hábitat implica dar un marco al sistema social y poner orden en el universo circundante. Se gestionó ante las entidades bancarias, el ANSES –oficina estatal encargada de girar los fondos- e incluso con aquellas dependencias provinciales de ordenamiento urbano cuya dinámica interna no lograba cohesionar con la urgencia de los

¹ El Programa de Crédito Argentino (PRO. CRE. AR) es una política del Ejecutivo Nacional que, a través del Decreto 902/2012, crea el Fondo Fiduciario Público para la Vivienda Única Familiar. Este Programa tiene por objetivo atender las necesidades habitacionales de los ciudadanos de todo el territorio nacional, contemplando las diferentes condiciones socioeconómicas y la multiplicidad de situaciones familiares. Puesto en marcha en el año 2012, proyecta la entrega de 400 mil créditos hipotecarios para la construcción, ampliación, terminación y refacción de viviendas, como así también para adquirir aquellas que son construidas por el Programa a través de desarrollos urbanísticos.

beneficiarios del plan. Se puso en la arena pública, además, la preocupación por el aumento desmedido de los precios de la tierra.

Cuando se debatió el proyecto de Ley de Acceso Justo al Hábitat en la provincia de Buenos Aires, en tanto, participamos en los espacios de deliberación pública. En base a nuestra experiencia, aportamos la necesidad de que la nueva normativa extendiera su competencia, incluyendo no solo la vivienda, los servicios públicos básicos y el entorno, sino la capacidad integradora y participativa del hábitat, tal como lo entiende la ONU.

La Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat se aprobó a fines de 2012 en la legislatura provincial. La norma se propuso promover “el derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable”, entendiendo que el derecho a una vivienda y a un hábitat digno “comporta la satisfacción de las necesidades urbanas y habitacionales de los ciudadanos de la Provincia, especialmente de quienes no logren resolverlas por medio de recursos propios, de forma de favorecer el ejercicio pleno de los derechos fundamentales”.

La ley, además, eligió como principios rectores el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios. Y en su artículo 58 estableció las formas de participación ciudadana en la planificación y gestión del hábitat, sea mediante instancias multiactorales formalizadas, audiencias y consultas públicas, o iniciativas populares para planes, programas y proyectos de hábitat y desarrollo urbano.

Esta ley es un instrumento para iniciar un camino conjunto de resolución de un problema de grandes dimensiones. Es preciso recordar aquí algunos datos. Según el último censo (2010), en la provincia de Buenos Aires viven unas 16,6 millones de personas. Hay, en su territorio, unos 4.800.000 hogares, de los cuales 1.565.044 (el 33%) son deficitarios. Entre ellos, 513.412 fueron considerados hogares irrecuperables y 1.051.632 hogares que necesitaban reformas

y/o ampliaciones. Además, 638.921 hogares estaban en situación dominial irregular, es decir que las personas que los habitan no tienen una posesión legal del lugar donde viven.

Solo en la ciudad de La Plata existen unos 120 asentamientos informales, donde miles de familias ocupan tierras para poder tener una vivienda. En la mayoría de los casos, la intervención del Estado empieza por la acción del Poder Judicial, que actúa principalmente desde la justicia penal, haciendo prevalecer el derecho a la propiedad por sobre el derecho a la vivienda y el hábitat.

Cuando las tomas de tierras se dan en forma pacífica la premisa debe ser la mediación. Es decir, crear una instancia de entendimiento entre las personas que recurren a la ocupación, aquellas que son propietarias o son lindantes a las tierras y, por supuesto, las áreas estatales competentes en ordenamiento urbano y protección de derechos. Es un camino de resolución más largo y trabajoso, pero que reduce la conflictividad social y evita la excesiva litigiosidad.

La Defensoría del Pueblo actúa en este sentido, conforme a su matriz valorativa como organismo de Derechos Humanos. Pone, en resumidas cuentas, el énfasis en la causa social de estas ocupaciones, pensando a los y las habitantes de los asentamientos desde un proceso más integral que permite abrir el enfoque al problema del hábitat y ver que las ocupaciones son el último recurso de un conjunto de vulneraciones. Los casos trabajados permiten advertir sobre la especial vinculación de la inaccesibilidad al derecho a la vivienda y el hábitat con los movimientos migratorios, la imposibilidad de acceso a créditos y las expectativas especulativas de valorización del suelo.

Hemos comprendido que es mediante estas acciones que se evidencia en nuestras ciudades intermedias una desigualdad social y económica de implicancia regional. En palabras del doctor Andre Leroi-Gourhan, "la habitación, o más ampliamente el hábitat, es el símbolo concreto del sistema social". Por tanto, es un problema en torno al cual hay que remover las

limitaciones de la racionalidad planificadora, así como la propiedad privada, para tocar a fondo estas realidades y generar una convivencia democrática en hábitats sostenibles e inclusivos.

Como Defensorías del Pueblo no podemos ser neutrales, entonces. La función que desempeñamos tiene el rol central de defender y promover derechos en nuestros territorios, priorizando a los grupos vulnerables. El problema del acceso real al derecho a la vivienda y el hábitat es social, político, económico y cultural, pero también constituye un problema formal y técnico que significa el reto de elaborar propuestas urbanas adecuadas a las realidades sociales y ambientales, que tengan como fin una redistribución socialmente diversificada y justa. Lo que la profesora Echeverría denomina “la búsqueda de ciudades modestas”, en contraposición a la conformación espectacularizada de ciudades globales de violenta desigualdad expresada en barreras materiales y simbólicas de todo tipo.

Nuestra intervención en casos de acceso al derecho a la vivienda y el hábitat ha contemplado, entonces, la condición de aquellos que recurren a las tomas de tierra como modo de ejercer su derecho. En primer lugar, interponiendo los recursos judiciales necesarios para prorrogar los plazos de desalojo, atendiendo a la desprotección de las personas que carecen de vivienda. En segundo término, convocando a mesas de trabajo a los organismos públicos implicados en la gestión de tierras en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, con el objeto de consensuar actuaciones conjuntas y promoviendo acuerdos que permitan la resolución no conflictiva de las ocupaciones. Y, por último, apoyando los procesos legislativos y administrativos para la eventual regularización de la tenencia de la tierra por parte de las personas que lo necesitan.

Interceder desde la sostenibilidad, la equidad, la eficiencia, la participación cívica y la planificación es la tarea que tenemos como Defensorías para paliar las dificultades de la urbanización creciente y propender al ejercicio pleno del derecho a la vivienda y el hábitat.

Bibliografía

CORAGGIO, José Luis, Del sector informal a la economía popular: un paso para el planteamiento de alternativas populares de desarrollo social, En: Más allá de la informalidad, Centro de Investigaciones Ciudad, Quito, 1995.

CRAVINO, María Cristina (Organizadora). Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires. Editorial Instituto del Conurbano- UNGS, 2008.

CRAVINO, C, CATENAZZI, A., QUINTAR, A; DA REPRESENTACAO, N; NOVICK, A. El retorno de lo político a la cuestión urbana. Prometeo Libros - UNGS, Los Polvorines, 2009.

MERKLEN, Denis, Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro, Catálogos editora, Buenos Aires, 1991.

LEROI-GOURHAN, André, El gesto y la palabra, Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela, 1971.

DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, Informes anuales 4, 5 y 6, 2014, 2015, 2016.

ECHEVERRÍA R., María Clara, Hábitat versus vivienda: mirada crítica sobre el viviendismo. Reflexión presentada en el Seminario-Foro Internacional "La construcción del hábitat popular: Experiencias de intervenciones urbanas, arquitectónicas, tecnológicas y pedagógicas-organizado por el Departamento de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura de la Universidad La Gran Colombia, Santafé de Bogotá, 2003.
