Paper - Comunicación

La construcción del problema público en torno a la vivienda judicializada y los desalojos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Orozco, Diana Carolina

dianacarolina105@gmail.com

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Centro de Investigación Transformaciones Territoriales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Argentina.

Palabras clave

Política Pública, Desalojos, Vivienda Judicializada, Derecho a la Ciudad.

Resumen

La presente propuesta indagará por la construcción del problema público en torno a los procesos de judicialización de vivienda por tomas y ocupaciones en la C.A.B.A. Dichos conflictos se presentan institucionalmente como unilaterales, donde la única instancia de mediación es ante la justicia y la salida predominante, sin mediar otras acciones o recursos, es el lanzamiento de una orden de desalojo contra ocupantes. Omitiendo así, la cuestión territorial que vincula lo multidimensional, multiescalar y multiactoral del conflicto por el acceso a la vivienda.

En este sentido, es preciso preguntarse cómo se construyen problemas públicos para la generación de políticas públicas que reivindiquen el derecho a la vivienda y al hábitat de miles de personas que en la C.A.B.A hacen parte de estos procesos judicializados. Al mes de junio del 2022, la página web del Poder Judicial de La Nación (www.pjn.gov.ar) registraba un total de 2.068 casos

relacionados con juicios de pedidos de desalojos. De este número, con fecha de última actualización de 2020 en adelante y en estado activo, hay 263 casos que se despliegan por 43 de los 48 barrios de la ciudad.

Frente a esta situación, vale la pena preguntarse cuáles son las herramientas y/o instrumentos que tiene la política pública actual para abordar la problemática de la vivienda judicializada y los desalojos. En esto, la propuesta de la mesa que indaga por los procesos de transformación del hábitat, en un contexto de desigualdad, permitirá reflexionar sobre la manera en que los grupos sociales involucrados en estos procesos gestionan sus necesidades habitacionales, en tanto, actualmente la vivienda como bien social se ha ido desligando paulatinamente de los procesos de producción de políticas públicas, como resultado y expresión de un proceso de arraigo como mercancía y activo financiero.

Introducción

El panorama actual de las ciudades y la vivienda en el mundo se caracteriza por un distanciamiento cada vez mayor entre los procesos de producción de políticas públicas sectoriales y las necesidades reales de la población. Esta situación, lejos de ser aislada, se ve amplificada en el contexto latinoamericano, donde la desigualdad y la falta de acceso a derechos básicos como la vivienda digna son realidades cotidianas para millones de personas.

Diversos autores, como Rolnik (2021) y Brenner, Peck y Nik (2015), coinciden en señalar que el Estado, en sus diferentes niveles de actuación, se ha alejado de los procesos de deliberación pública sobre los problemas urbanos. Esto ha generado un vacío en la representación de las necesidades y demandas de la ciudadanía, priorizando en cambio la lógica de la acumulación y la mercantilización del suelo urbano.

A pesar de los avances en los sistemas democráticos de la región y la ampliación de los marcos normativos de los derechos humanos a través de instituciones internacionales como ONU-Hábitat y Habitat International Coalition (HIC), la realidad para gran parte de la población latinoamericana sigue siendo alarmante. Según datos de la ONU y la CEPAL, Latinoamérica es la región más urbanizada del planeta, con más del 81% de su población viviendo en ciudades. Sin embargo, esta alta concentración urbana no se traduce en mejores condiciones de vida para la mayoría. De hecho, la región también ostenta el título de ser la más desigual del mundo.

La desigualdad se intensifica en las ciudades latinoamericanas, donde la existencia de mega-metrópolis que concentran el 14% de la población urbana

mundial contrasta con la precariedad de las condiciones de vida en barrios marginales y zonas periféricas (Di Virgilio, 2021). Esto exige un replanteamiento profundo de las políticas públicas y una revalorización de la participación ciudadana en la toma de decisiones, así como también en la construcción de los problemas públicos que dan origen a las políticas públicas. En tanto, desde una perspectiva de derechos, es a través de procesos democráticos y equitativos que se posibilita construir ciudades que sean realmente habitables y garanticen el acceso a la vivienda y la ciudad para todos sus pobladores.

En efecto, el retiro del Estado de la esfera pública urbana genera un vacío en la representación de las necesidades y demandas del sector que mayormente sufre las desigualdades descriptas anteriormente. Esto, a su vez, abre paso a la imposición de agendas públicas y la construcción de problemas públicos que no necesariamente responden a las necesidades actuales de sus pobladores, sino que responden a necesidades de sectores como el mercado inmobiliario, en el cual la vivienda opera como mercancía y requiere de un entramado institucional y jurídico para perpetuarse, como se verá a lo largo del texto.

La agenda pública de las políticas de vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es ejemplo de modelo urbano desigual y excluyente en el que la vivienda no responde a una necesidad y a un derecho como bien de uso, sino que es el principal activo de inversión, especulación y resguardo patrimonial de un sector muy acotado de la población. Esto es el resultado de un proceso histórico, complejo y sistemático, donde a lo largo del siglo XX, en su configuración como la principal urbe argentina y especialmente durante la dictadura militar (1976-1982), se consolidó un perfil de gobernanza donde su estado local no solamente se fue corriendo de su rol productor y proveedor de vivienda, sino que además fue reduciendo las regulaciones al mercado inmobiliario, a partir de andamiajes normativos e institucionales que le dieron un lugar privilegiado en el diseño y planificación de la ciudad (Vásquez Duplat, 2015).

De acuerdo con proyecciones del INDEC, la Ciudad de Buenos Aires cuenta con una población aproximada de tres millones de habitantes, que se mantiene estable desde 1947, a pesar de que, a partir de esta época, como se mencionó anteriormente, se incentivó la construcción y subdivisión de propiedades, lo que implícitamente podría significar más población viviendo en la ciudad. Sin embargo, esto no sucedió de esta manera, y este es un dato no menor que si se contrasta con las cifras de déficit habitacional que, desde de lo relevado por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) en el estudio sobre vivienda vacía y con datos censales de 2010, se estima que alcanza el 11,6% (6,3% cuantitativo y 5,3% cualitativo), pese a que el promedio anual de permisos de construcción para viviendas nuevas solicitados para el período que comprende desde 1998 a 2017 es de 841 permisos.

Paralelamente, desde 2001 a 2010 se construyeron más de 18 millones de metros cuadrados de vivienda nueva y suntuosa, de los cuales el 59,4% se

concentró en solo 10 barrios, los cuales están localizados mayormente en la zona norte de la ciudad y con índices de NBI bajos y, donde, también a partir de cifras censales, la población no creció significativamente con relación a otros barrios de la zona sur de C.A.B.A, en los cuales, durante el periodo de 2001 a 2010, aumentó su población entre 10 y 15%, incluyendo las villas y asentamientos populares (Macera, 2022). Esta situación tiene relación directa con en el aumento de la vivienda ociosa o vacía. Del total de viviendas de la ciudad, el 9,2% está vacío, lo que está cerca de duplicar el promedio de otras ciudades latinoamericanas, que alcanzan alrededor del 5% (ACIJ, 2019).

Lo anterior tiene cabida en la forma como actualmente se asumen las políticas públicas urbanas en la ciudad y como se construyen los problemas públicos a los que dan respuesta, desde una perspectiva de derechos. Tal como señala Vacotti (2017), el poder ejecutivo no cuenta con una planificación para hacer frente a la problemática habitacional, que cada vez es más crítica, y el poder legislativo evidencia dificultades para abordar la cuestión en forma integral. En un debate donde es necesario que estas cuestiones se materialicen en programas, acuerdos, leyes y normativas que favorezcan el acceso al suelo y la vivienda para toda la población, especialmente para la más vulnerable y golpeada por la extendida crisis habitacional, entra el poder judicial como instancia de deliberación y definición.

El caso del presente texto y a partir del cual se busca evidenciar los vacíos que tiene la construcción de problemas públicos en la ciudad, tiene relación con los procesos de judicialización de las viviendas por tomas y ocupaciones. Estas causas son promovidas por titulares de inmuebles contra grupos sociales que, en una situación de vulnerabilidad, informalidad y precariedad habitacional, han gestionado y accedido a la vivienda a partir de la toma y ocupación de propiedades ociosas, vacías y/o en estado de deterioro.

En este tipo de conflictos las leyes y códigos locales tienen una fuerte inclinación y detallan cuidadosamente una serie de acciones reales y posesorias para proteger el derecho de los propietarios o los poseedores originarios, mas no con el mismo rigor para defender la posesión de los ocupantes de inmuebles que estaban abandonados o que no cumplían una función social como lugar de habitación o productivo (Tedeschi, 2010, citado en Pujó, 2017).

Los procesos de judicialización de la vivienda por tomas y ocupaciones

La salida convencional que presentan estos casos de judicialización es el desalojo masivo de los ocupantes, ordenado por la justicia civil y comercial. Este accionar se basa en la violación al derecho a la propiedad privada, consagrado en la Constitución Nacional. Las causas se tramitan como delitos de usurpación, lo que restringe el tratamiento al fuero penal, donde predomina la penalización como herramienta para resolver el conflicto. Este enfoque tiene como objetivo disciplinar y criminalizar las formas de producción del espacio habitable, tal como lo señalan Cravino (2018) y Vértiz (2019).

En estos, a su vez, se presentan limitaciones que no permiten avanzar en una agenda pública para abordar las consecuencias que traen consigo los desalojos, y que ahondan en la cuestión problemática presentada inicialmente, donde el derecho a la vivienda en la C.A.B.A no está garantizado para todos sus habitantes. La primera limitación tiene que ver con el marco legal en el que operan los jueces, ya que se encuentran condicionados por el Código Penal, que restringe las posibilidades de resolución del conflicto, en tanto no hay matices ni consideraciones en relación a la forma como se realizó la ocupación y la transformación de un espacio que estaba vacío, para hoy ser la vivienda de personas que por otro medio ni política pública pueden acceder a este derecho.

Solo en algunos casos, a partir de los avances internacionales y las jurisprudencias instaladas en los últimos años donde los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) han alcanzado un lugar en la agenda pública, los tribunales pueden recurrir a la Observaciones Generales de la Comisión del Pacto Internacional DESC, que más que dar marcha atrás al desalojo, puede indicar el pedido de asistencia social a los ocupantes por parte del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y la aplicación de censos como mecanismo para determinar los futuros beneficiarios de programas habitacionales u otros, en tanto la conformación de las familias y la identificación de personas en situación de vulnerabilidad extrema (niñeces, adultos mayores, movilidad reducida, enfermedad crónica, etc.).

Sin embargo, se ha observado en la práctica que dichas operaciones son limitadas y no efectivizan el derecho a la vivienda. De acuerdo con informes de derechos humanos y las Defensorías de la Nación y del Pueblo, en su gran mayoría, en la aplicación de los desalojos, los jueces intervinientes no reparan en que están poniendo en juego los derechos sociales de las personas que van a ser desalojadas, ni que carecen de alternativas habitacionales. En general, las medidas judiciales están dirigidas, casi con exclusividad, a facilitar el desalojo efectivo de los ocupantes y no a buscar respuestas –ni duraderas ni transitorias– a los problemas habitacionales de los ocupantes (Arcidiácono et al, 2009).

Por otra parte, La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2019) señala que, al no haberse producido aún el traspaso de la Justicia Nacional al gobierno de la ciudad, así como tampoco el de organismos como el Registro de la Propiedad del inmueble, la justicia nacional es la que sigue ordenando los lanzamientos para los desalojos en los casos de vivienda judicializada por tomas y ocupaciones, lo que implica que no se tengan en cuenta algunas particularidades locales que hacen que los efectos de esa decisión anulen y restrinjan de una manera sistemática el derecho a la vivienda y la ciudad, además de que limitan la puesta en agenda de políticas públicas que puedan dar salidas y abordar el problema habitacional.

Un estudio conjunto de la ONG Proyecto Habitar y la Defensoría General de la Nación identificó que, a junio del 2022, en la página del Poder Judicial de la Nación, en la jurisdicción de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, hay 2.068 casos relacionados con "Intrusos" que hace alusión a procesos de tomas

y ocupaciones, de los cuales 263 casos se encuentran activos (desde 2020) y distribuidos en 43 de los 48 barrios de la ciudad. Esto muestra la magnitud de dicha problemática en la ciudad y la necesidad de abordarla desde una perspectiva territorial para entender las coincidencias y conflictos de los actores involucrados y sus intereses, y en esa clave ampliar los ámbitos de deliberación pública y las posibles salidas.

Y es que, en efecto, esta perspectiva territorial que es omitida configura una de las cuestiones limita la posibilidad de que esta cuestión se debata en un ámbito público de construcción de políticas públicas, y no únicamente en un ámbito judicial. Lo que tiene origen en la forma como el conflicto entra al sistema, ya que se presenta como un conflicto individual entre un propietario inscripto en el registro de propiedad, o que dice tener como comprobar su derecho, y un ocupante que no posee título jurídico que le garantice seguridad en la tenencia (Tedeschi, 2011).

Esto, además de lo espacial, deja de lado cuestiones que tienen también incidencia en el orden jurídico, en tanto no se reconoce que la propiedad tiene un limitante en sí mismo que es el cumplimiento de su función social. Este principio es de carácter constitucional, debido a que Argentina es firmante del Pacto Internacional de Costa Rica, lo que implica que puede ser usado como recurso en estos procesos judiciales, más allá de que actualmente se evidencia la poca validez en el fuero penal.

Reflexiones finales

En el texto se evidencia el distanciamiento del poder ejecutivo de los procesos de deliberación pública sobre los conflictos urbanos en torno a la vivienda; al tiempo que un avance del poder judicial sobre cuestiones claves que pueden o no ser garantía para derechos como el de la vivienda y la ciudad. En este entramado procedimental se desconoce en muchos de los casos la obligatoria participación de los organismos constitucionales de defensa de derechos humanos.

El derecho a la ciudad y reconocimiento de la función social de la propiedad no son consideraciones que los decisores del poder judicial tengan o puedan tener como recurso para las sentencias, lo que hace primar las demandas de los propietarios que demuestren su titularidad en dichos conflictos. En consecuencia, se ha ido configurando en la ciudad una política urbana de exclusión del derecho a la vivienda, que ignora y omite variantes superadoras a la resolución de este conflicto por vía del desalojo de las personas que han ocupado y transformado su hábitat en estas propiedades.

Reconocer la función social de la propiedad como una herramienta válida e instrumental, tanto a nivel jurídico como espacial, en estos procesos permitiría restaurar acciones significativas y valiosas realizadas por los actores involucrados. Estas acciones están dirigidas a mejorar equipamientos abandonados y sin uso en la ciudad, así como resolver el derecho a la vivienda que no pueden obtener por otros medios formales. Además, estos aspectos solo se hacen visibles cuando se examinan las formas de producción y

apropiación del espacio habitable. Esto evidencia que los derechos sociales, como el derecho a la ciudad y la vivienda, son parte de una disputa política, por lo que es necesario que estas cuestiones se debatan en ámbitos abiertos y de construcción y acuerdo colectivo.

Ante el panorama actual de vivienda judicializada y desalojos, desde este texto se plantea el interrogante sobre las herramientas e instrumentos con los que cuentan las políticas públicas urbanas y habitacionales en la ciudad para enfrentar esta problemática. En este contexto, la propuesta de la mesa que analiza los procesos de transformación del hábitat interrogados, en un entorno de desigualdad, presenta una oportunidad para reflexionar por la forma como escalan los problemas públicos y se constituyen en efectivas políticas que defiendan el derecho a la vivienda y la ciudad.

Por otra parte, se evidencia que en este conflicto por el derecho a la vivienda cuando se dirime únicamente en el poder judicial, no solo altera las relaciones entre los actores sociales en conflicto, sino que también produce una variedad de efectos en múltiples ámbitos. En el debate público, genera nuevas perspectivas y discusiones, en las agendas gubernamentales, influye en la formulación de políticas y prioridades, y en el desarrollo de la conflictividad, puede modificar la dinámica y la intensidad de los conflictos. Esta capacidad de influir en diferentes niveles subraya la importancia de reconocer y analizar las implicaciones más amplias de estas transformaciones.

Bibliografía

Arcidiácono, P., Royo, L., Kletzel, G., & Kalpschtrej, K. (2009). Déficit habitacional y desalojos forzosos en la Ciudad de Buenos Aires: apuntes sobre una política de expulsión. En C. d. (CELS), Derechos Humanos en Argentina. Informe 2009 (pp. 305-331). Buenos Aires: Siglo XXI.

Brenner, N., Peck, J., & Nik, T. (2015). Urbanismo neoliberal. La ciudad y el imperio de los mercados. En El mercado contra la ciudad. Globalización, gentrificación y políticas urbanas (pp. 211-240). Madrid: Traficantes de Sueños.

Cravino, M. C. (2018). Disputas políticas y judiciales en torno a procesos de desalojos de ocupaciones de suelo en Buenos Aires. En Desarrollo territorial, reasentamiento y desplazamiento de población: realidad, política pública y derechos en la ciudad latinoamericana del siglo XXI (pp. 221-246). Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

Defensoría del Pueblo C.A.B.A (2019). Desalojos en la ciudad: la vivienda es un derecho humano, https://defensoria.org.ar/noticias/desalojos-en-la-ciudad-la-vivienda-es-un-derecho-humano/

Di Virgilio, M. M. (2021). Desigualdades, hábitat y vivienda en América Latina. Nueva Sociedad (293), 77-92. Obtenido de https://static.nuso.org/media/articles/downloads/4.TC_Di_Virgilio_293.pdf

Macera, R. (2022). Inversión especulativa en el suelo urbano, caso C.A.B.A. Seminario sobre Urbanismo, Centro de Estudios Sociales para el Desarrollo Territorial, Buenos Aires.

Pujó, S. (2018). Política habitacional y desalojos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: la construcción de la agenda. Tesis de Maestría. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.

Rolnik, R. (2021). La guerra de los lugares. La colonizacion de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Colectivo.

Tedeschi, S. (2011). Los conflictos urbanos en el territorio y el derecho en América Latina (I). El Café de Las Ciudades (101). Obtenido de https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/los-conflictos-urbanos-en-el-territorio-y-el-derecho-en-america-latina-i/

Vacázquez Duplat, A. M. (2021). Finanzas sin techo, especulación sin fronteras. En La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Colectivo.

Vaccotti, L. (2017). 'La judicialización de la lucha por la vivienda en Buenos Aires', European Review of Latin American and Caribbean Studies, 0(103), p. 51-70. Available at: https://doi.org/10.18352/erlacs.10142.

Vértiz, F. (2019). Judicialización de los conflictos urbanos. Gorina, del asentamiento histórico al desalojo violento. Derecho y Ciencias Sociales UNLP(20), 48-71.