



Patricio José CLARE RIOBÓO*

*: Coordinador Operativo de Vivienda y Hábitat de la Defensoría del Pueblo CABA. Abogado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires con posgrado sobre la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Ética Pública (UBA) y sobre Actualización en Políticas Públicas y Protección de Derechos (UBA). email: pclare@defensoria.org.ar

PRESENTADO: 10.04.19

ACEPTADO: 15.05.19

LOS CONJUNTOS URBANOS Y SU VIABILIDAD COMO RESPUESTA ESTATAL SUSTENTABLE AL DÉFICIT HABITACIONAL

81

Resumen

El acceso al derecho a una vivienda adecuada en la Ciudad excluye al menos a unas 500.000 personas, ello a pesar de la importante recepción normativa a nivel local, nacional e internacional que posee. Una de las principales acciones que impulsó el Estado desde mediados del siglo pasado son los Conjuntos Urbanos, en distintas escalas de densidad. Empero, esta especie entre las soluciones habitacionales es actualmente abordada como una problemática en sí misma. En ese sentido, el artículo aborda, un diagnóstico aproximativo, detalla qué es lo que se problematiza desde la Defensoría del Pueblo de la Ciudad y elabora una descripción de las características principales que debería tener el abordaje estatal sobre los mismos para que la respuesta resulte sustentable.

Palabras Clave: Vivienda adecuada, déficit habitacional, conjuntos urbanos, sustentabilidad.

Summary

The right to adequate housing in the city of Buenos Aires is not complied for around 500.000 people, even though it is widely guaranteed in several international human rights treaties, national and local legislation. One of the main actions implemented by the Government since the middle of the last century are the Social Housing Complexes, in different density scales. However, this species among housing rights solutions is currently addressed as a problem itself. In this sense, the article addresses an approximate diagnosis, details what is problematized by the Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires and develops a description of the main features that government's approach should have for this complexes to be sustainable.

Key words: Housing rights, housing deficit, sustainability, social housing complexes.

INTRODUCCIÓN

Los Conjuntos Urbanos, popularmente denominados Complejos Habitacionales, como agrupación de viviendas sociales, componen una herramienta que ha sido utilizada en diferentes escalas, desde mediados del siglo pasado.

Paradójicamente, esta especie entre las soluciones habitacionales es en la actualidad abordada como una problemática en sí misma, que de hecho ha motivado que desde la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires efectuáramos un informe al respecto¹.

Para introducirnos en la cuestión de los Conjuntos Urbanos, debemos ubicarnos primeramente en el contexto normativo que tutela el derecho a una vivienda adecuada. Asimismo, corresponde hacer lo propio en relación a la situación habitacional de la Ciudad de Buenos Aires y las distintas consecuencias que apareja. En ese sentido haré un breve repaso de ambas cuestiones, previo a analizar lo vinculado con los mencionados complejos de viviendas.

EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA

El derecho a la vivienda integra el reconocimiento de un ámbito en donde las personas de la familia se encuentran, se identifican en sus roles, se

interrelacionan y comparten tiempo único y vital. La vivienda es una parte sustancial de una vida humana digna.

En este sentido, el derecho a una vivienda digna (como componente del derecho a un nivel de vida adecuado) está consagrado en varios instrumentos internacionales de derechos humanos, que en nuestro ordenamiento jurídico se encuentra receptado en el art. 14 bis de la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales que adquirieron jerarquía constitucional a partir de su incorporación en la Carta Magna con la reforma de 1994 (art. 75 inc. 22).

Entre ellos, resulta necesario mencionar en primera instancia lo establecido por el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que determinó "...los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho a toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derechos...".

También tutelan este derecho la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 26); la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 25); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 11); la Convención Inter-

1. Informe "Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de Conjuntos Urbanos", disponible en <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2015/05/ConjuntosUrbanos.pdf>

nacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (art. 5 inc. e) y la Convención por la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres (art. 14 inc. 2).

Por su parte, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires acoge de manera amplia y explícita el derecho a la vivienda. Reconoce en su artículo 31 el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello determina los siguientes ejes: 1. Resolver progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. 2. Auspiciar la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva. 3. Regular los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones”. En igual sentido, el artículo 17 le impone a la Ciudad el deber de desarrollar políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos, así como asistir a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promover el acceso a los servicios públicos para los que tienen menos posibilidades.

LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA

Para comprender por qué la vivienda se ha constituido en el anterior siglo como derecho fundamental y no permaneció meramente como objeto transable, debemos remitirnos necesariamente al rol que la misma cumple en la vida de cada persona y en el desarrollo del entramado social.

En ese sentido, es dable subrayar entre los distintos aspectos que la definen y configuran como tal y de manera muy sucinta, la dimensión social de la vivienda. De esta manera, podemos avanzar desde la noción primigenia de que una vivienda es una construcción física en la que uno o más sujetos tienen su residencia, a aquella que determina que en ésta se crean y desarrollan las estruc-

turas familiares y/o interpersonales, resultando en un espacio que posee un rol predominante en la integración al medio social.

No se reduce a ello, sino que el espacio que denominamos como vivienda constituye, tal vez con el trabajo, el eje central sobre el cuál las personas desarrollan e implementan su plan de vida. Puede ser un lugar de descanso, de producción económica, de esparcimiento cultural o de refugio, según las circunstancias y necesidades de sus ocupantes. Posee entonces, un anclaje social que marcará cada instancia de la vida de quienes la ocupan.

En ese orden de ideas, se ha destacado que las funciones sociales básicas de la vivienda son las siguientes²: Protección, Espacio de convivencia, Espacio de socialización, Lugar de actividad social, Espacio de producción, Espacio de conexión, Espacio de ocio.

Es por todo ello que suele entenderse a la vivienda como un factor incluso de cohesión social. Por ende, la tutela que brinda el ordenamiento jurídico va más allá de la mera provisión de un techo e incluye elementos que son considerados constitutivos de una vivienda adecuada.

Al efecto, en su **Observación General Nº 4, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (en adelante, Comité DESC o el Comité) establece que, de conformidad con el artículo 11 del PIDESC, los Estados deben garantizar a todas las personas el derecho a la vivienda como un componente fundamental del derecho a un nivel de vida adecuado. En ese aspecto, el Comité reconoce que el derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales y sostiene que la dignidad inherente a la persona humana, de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término «vivienda» se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido

2. Cortés Alcalá, Menéndez García, Navarrete Ruiz, “La vivienda como factor de integración social de los inmigrantes”, 2004.

de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada (...) *“el concepto de «vivienda adecuada» significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”* (el resaltado no es del original).

El Comité DESC ha puesto particular énfasis en definir el concepto de adecuación en relación con el derecho a la vivienda, con el fin explícito de subrayar una serie de factores que deben tenerse en cuenta -cualquiera sea el contexto del que se trate- para poder calificar una vivienda como adecuada, a los efectos del PIDESC. En ese sentido, el Comité identificó siete (7) componentes invariables del derecho a una vivienda adecuada que permiten delimitar claramente el contenido jurídico de este derecho.

En primer lugar, la **seguridad jurídica de la tenencia**, entendida como una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. De este modo, los Estados deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección. En segundo lugar, la **disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras**. En este sentido el Comité entiende que los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deben tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia. En tercer lugar, **en materia de gastos los mismos deben ser soportables**. Ello implica que los gastos personales o del hogar han de ser de índole tal que no impida ni comprometa el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. En cuarto lugar, **vivienda habitable**, es decir que, para que una vivienda alcance el estándar que exige el PIDESC debe ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros peligros para la salud, riesgos

estructurales y vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los que la habitan. En quinto lugar, **vivienda asequible**, es decir que debe otorgarse a aquellos grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Por último, el Comité se refiere a **situaciones espaciales y de localización y a la necesidad de adecuación cultural de la vivienda**.

El incumplimiento de estos estándares configura, de conformidad con las observaciones del Comité, una violación del compromiso asumido por el Estado al suscribir el PIDESCy la lesión de este derecho fundamental.

En el ámbito nacional, el Doctor Enrique Santiago Petracchi, integrante de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los autos caratulados “Q.C., S.Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo” expresó: *“...el acceso a la vivienda digna está íntimamente relacionado con otros derechos humanos fundamentales. De hecho, un individuo que no tiene un lugar donde instalarse para pasar sus días y sus noches y debe deambular por las calles no sólo carece de una vivienda, sino que también ve afectadas su dignidad, su integridad y su salud, a punto tal que no está en condiciones de crear y desarrollar un proyecto de vida, tal como lo hace el resto de los habitantes...”*.

Asimismo, la Dra Alicia Ruiz, entonces integrante del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, manifestó que: *“...El pleno goce de otros derechos básicos, incluidos los civiles, no pueden concebirse en ausencia de una vivienda adecuada, así, quien vive en la calle pierde su privacidad y ve gravemente vulnerado su derecho a la unidad familiar, y su autonomía individual, que consiste especialmente en poder elegir y llevar a cabo el propio plan de vida...”*³.

En sentido coincidente, se sostuvo que el principio de autonomía personal sirve para determinar el contenido de los derechos individuales básicos, ya que de él se desprende cuáles son los bienes que esos derechos protegen. Tales bienes son las condiciones necesarias para la elección y mate-

3. “Ministerio Público – Asesoría General Tutelar de la CABA c/GCBA s/acción declarativa de inconstitucionalidad”.

rialización de ideales personales y los planes de vida basados en ellos: la vida psicobiológica, la integridad física y psíquica, la libertad de acceso a recursos materiales⁴.

Así, la Sala I de la Cámara en lo Contencioso, Administrativo y Tributario de esta Ciudad destacó que el derecho a condiciones mínimas de asistencia e inclusión social es un derecho fundamental que resulta imprescindible para el ejercicio de la autonomía individual, la cual consiste en la posibilidad de cada individuo de elegir y materializar su propio plan de vida. El Estado no sólo debe abstenerse de interferir en el ejercicio de los derechos individuales sino que tiene además, el deber inexcusable de realizar prestaciones positivas de manera que el ejercicio de aquellos no se torne ilusorio⁵.

DÉFICIT HABITACIONAL EN LA CABA

Para comprender el proceso que llevó a la utilización de Conjuntos Urbanos de vivienda social como herramienta para la satisfacción del derecho a una vivienda adecuada de determinados sectores o grupos sociales en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, debemos evaluar la situación habitacional en la totalidad de la jurisdicción y las distintas características de la misma. Manifestado en otras palabras, no podríamos analizar acabadamente la cuestión de cualquier respuesta estatal a la falta de vivienda asequible sin estudiar globalmente la problemática de la vivienda (o mejor dicho, la falta de acceso a la misma). Sobre este asunto, quiero detenerme en un informe que elaboramos desde la Defensoría del Pueblo, titulado “La situación habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”⁶. De él surge un interesante detalle de los distintos tipos de hábitat informales que se han ido consolidando a través de los años como respuesta o más bien adaptación de la población ya establecida o migrante de la Ciudad. Entre ellos, se encuentran: los inquilinatos, las villas de emergencia, los ho-

teles o pensionados, los núcleos habitacionales transitorios, las casas tomadas y los asentamientos urbanos.

Cada una de estas “respuestas” o estrategias de supervivencia por parte de los sectores más vulnerables a la falta de acceso a una vivienda adecuada y asequible obedece a un período histórico determinado, aún cuando la gran mayoría persiste en la actualidad. Aquí debemos hacer una primera reflexión y tiene que ver con la complejidad de la problemática habitacional de la Ciudad. No se trata de una cuestión que se haya producido en un determinado momento histórico y que responda a una causa única, fácilmente determinable.

Por el contrario, la falta de respuesta de cada momento histórico o la intervención errónea ha llevado a complejizar tanto la problemática como por supuesto las herramientas efectivas de abordaje ante la misma. Como mero adelanto de lo que desarrollaré en los siguientes acápite, vale decir que incluso algunos de los complejos que, siguiendo el Informe “Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de Conjuntos Urbanos”, denominaré históricos, son un claro ejemplo de una intervención estatal fallida que crea una nueva arista a la problemática del déficit habitacional de la Ciudad, por cuanto gran parte de la población a la que se le venía a brindar una “solución habitacional” reside hoy en situación claramente deficitaria.

Volviendo al análisis del déficit habitacional en la actualidad, no puede excluirse a la población más despojada de todo tipo de estructura que pueda hacer las veces de vivienda, es decir, la población en situación de calle. Cuando hablamos de personas en situación de calle, siguiendo los lineamientos de la ley de Protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle, debemos considerar no sólo a las personas que residen efectivamente en la calle, sino también a la que se alojan en Paradores nocturnos. Asimismo,

4. Nino, Carlos Santiago, Fundamentos de Derecho Constitucional, Ed. Astrea, pág. 167.

5. Autos “Pérez Víctor Gustavo y otros c/GCBA s/amparo” y “Benítez, María Romilda y otros c/GCBA s/medida cautelar”.

6. Disponible en <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2015/09/SituacionHabitacional-1.pdf>

mo, existe el subgrupo de personas en riesgo a la situación de calle, entre las que puede destacarse a quienes residen en Hogares de Tránsito o tienen sentencia de desalojo en su contra, además de otras clasificaciones que aquí se incluyeron en las correspondientes a los distintos tipos de hábitat informales⁷.

Retomando la definición utilizada en el informe referenciado, el déficit habitacional es entendido como la carencia en el acceso a los servicios habitacionales relacionados con el derecho a la vivienda. Teniendo ello en cuenta, se pueden identificar tres dimensiones del déficit habitacional:

- La cantidad de viviendas que faltan construir. La cantidad de viviendas existentes que por su estado no garantizan condiciones mínimas para considerar satisfecho el derecho a la vivienda y por ende deben necesariamente ser intervenidas o reconstruidas.
- Las viviendas existentes que no resultan asequibles para los sectores que no cuentan con un alojamiento en los términos aludidos en el acápite normativo, ya sea para la compra o el alquiler. Esta última clase de inmueble suele estar destinado a clases altas o a la especulación inmobiliaria.

Esta última clase de inmueble suele estar destinado a clases altas o a la especulación inmobiliaria. Por supuesto que además debe considerarse que existen sectores de la población que no poseen los recursos para acceder a una vivienda sin perjuicio de que la misma esté destinada a sectores de elevado ingreso económico o con acceso a un salario medio o mínimo.

Atento a lo expuesto, el déficit se mide en términos cuantitativos y en términos cualitativos. Es menester destacar algunos de los datos que surgen del mentado Informe de la Defensoría del Pueblo. El mismo indica en primer instancia que

la población total de la Ciudad de Buenos Aires se ha mantenido relativamente estable en las últimas décadas, alcanzando en el último censo las 2.827.535 personas.

En relación al tipo de vivienda, explica que el 21,7% habita en Casa, el 73,7% en Departamento, el 1,6% en Pieza de inquilinato o conventillo y el 2,7% lo hace en Pieza de hotel o pensión. Este indicador brinda una clara modificación en la alternativa utilizada por los sectores más vulnerables y/o migrantes de la jurisdicción ante la falta de recursos para acceder a una vivienda formal. Mientras en la primer parte del siglo XX los conventillos y pensionados fueron una estrategia habitacional preponderante, en la actualidad su utilización ha pasado a ser marginal en términos cuantitativos, ello sin perjuicio de su preminencia aún en determinados barrios como el de La Boca⁸.

Esos colectivos que recurrían al tipo de estructura descrito hoy parecen haberse desplazado a los asentamientos y villas de emergencia. En ese sentido, el Informe destaca que, según surge del último censo poblacional del año 2010, un total de 163.587 personas (es decir, aproximadamente el 6% de la población) habitan en este tipo de asentamientos. Por su parte, un estudio de la Secretaría de Hábitat e Inclusión del Gobierno de la Ciudad estimó que esta población asciende aproximadamente a 200.000 personas. Cabe resaltar que desde la década de 1980 este número viene teniendo un aumento sostenido. Consigna el Informe finalmente que esta realidad ha incorporado a los habitantes de las villas en un proceso de segregación espacial, pues cerca del 80% de la población de las mismas se haya en la zona Sur de la Ciudad.

En términos cualitativos se alcanza una conclusión similar, toda vez que más del 70% de las viviendas edificadas en las villas son catalogadas como deficitarias por cuestiones edilicias, cifra que llega al 5% cuando hablamos del total de la Ciudad. En igual sentido, mientras el 11% de los hogares de

7. Ley 3706, BOCBA CABA 3600, Art. 2.

8. En ese barrio el tipo de vivienda adquirió una preponderancia tal, que incluso el Instituto de Vivienda de la Ciudad cuenta con el Programa de Rehabilitación del Hábitat del Barrio de La Boca, que tiene por objeto la rehabilitación de una serie de conventillos que son propiedad del Instituto.

la Ciudad presenta hacinamiento, en la zona sur el índice prácticamente se duplica.

Entre sus conclusiones el documento permite estimar que el déficit total de la Ciudad de Buenos Aires se encuentra en el rango del 15% al 20%, lo que agrupa a cerca de medio millón de personas⁹. Este proceso histórico ha sido acompañado en las últimas décadas por uno de inquilinización y la proliferación de viviendas vacías u ociosas (según la definición que se elija, discusión que por razones de brevedad no ahondaré en el presente)

Es necesario poner de resalto finalmente que en algunos relevamientos (como el efectuado por la Secretaría de Hábitat e Inclusión) se incorpora a la población de los Conjuntos Urbanos en la estadística que se efectúa respecto de los asentamientos y villas de emergencia. Aclarando que la cifra estimada es de 80.000 personas, se presta a la reflexión esta clasificación, ya que los Conjuntos Urbanos fueron precisamente la respuesta estatal preponderante para que la población de ese tipo de barrios superara la emergencia habitacional. Sin embargo, resulta a priori identificable como población que se encuentra actualmente en dicha situación.

Cabe preguntarse entonces si el abordaje estatal a lo largo de las últimas seis décadas ha mejorado las condiciones habitacionales y existenciales de estas personas que debieron relocalizarse. ¿Ha sido esta relocalización el punto de partida para que pudieran diseñar e implementar un plan de vida propio, o por el contrario terminó siendo un factor que lo obstaculizó?

LOS CONJUNTOS URBANOS Y EL ANÁLISIS EFECTUADO EN EL INFORME “PROGRAMA DE REHABILITACIÓN Y PUESTA EN VALOR DE CONJUNTOS URBANOS”

Los Conjuntos Urbanos, como política estatal que tiene por objetivo brindar vivienda adecuada a sectores que no pueden acceder a la misma por sus propios medios, aparecen con fuerza a me-

diados del siglo pasado. Ahora bien, a la hora de implementar dichos complejos, ¿Qué intereses primaron? ¿A quiénes específicamente estaban destinados? ¿Qué dificultades aparejaron?

Para poder considerar estas cuestiones, debe efectuarse un breve repaso histórico, por lo que me remitiré al Informe “Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de Conjuntos Urbanos” y tomaré la clasificación allí propuesta. En ese sentido, se discrimina a los Conjuntos entre: Históricos, Los correspondientes a relocalizaciones o reurbanizaciones in situ y Los que se llevaron a cabo en el marco de la causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)”

Los **históricos** son aquellos que se construyeron hasta la década del 80 y que presentan como características salientes, su alta densidad y su ubicación en sectores de baja consolidación urbana. Como bien explica el mencionado Informe, eran una metodología para “construir ciudad” en lugares considerados vacíos. A su vez, se pretendió *“sustituir las barriadas tradicionales por grandes complejos habitacionales. Se suponía que los grandes complejos eran la solución del problema de la escasez de viviendas”*¹⁰. En este período se construyeron, entre otros, los siguientes conjuntos: Barrio Comandante Luis Piedrabuena (primera etapa 1957, segunda entre 1975 y 1980), Mariano Castex (dos etapas de 1969 a 1983), Soldati (1973 a 1978), General Savio I y II (tres etapas entre 1970 y 1980) y Cardenal Copello (por etapas de 1965 a finales de la década del 80). Los complejos contaban con edificaciones de altura, en general de más de 10 pisos y alcanzaban una cantidad importante de viviendas, superando las mil y llegando en algún caso las tres mil.

A partir de la década de 1990, este modelo de planificación urbana y diseño de viviendas sociales fue dejado de lado. Desde ese entonces los Conjuntos Urbanos que ha construido el Estado en el ámbito de la Ciudad estuvieron relacionados con **procesos de relocalización o reurbanización**

9. Informe “La situación habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, página 19.

10. Informe “Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de Conjuntos Urbanos”, página 8.

in situ de algún sector de distintas villas porteñas. A diferencia de los complejos históricos, la escala de los mismos fue mucho menor, abandonando la modalidad de construcciones de altura e imponiéndose tipologías de Planta Baja más dos o tres pisos. La totalidad del diseño de estos conjuntos responde a otra lógica constructiva con menos preminencia de espacios comunes y sectores de los que tenga que hacerse cargo el consorcio de propietarios.

En sentido coincidente se han producido la vasta mayoría de los Conjuntos Urbanos vinculados con la **relocalización** de habitantes del camino de sirga de la Cuenca Matanza-Riachuelo en el marco de la causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)”, como gran excepción se encuentra el Complejo Urbano “Barrio Padre Mugica”, que se diseñó con un formato de una serie de plateas con edificios de altura, similar a la de los conjuntos históricos.

Las dos últimas categorías de este esquema de clasificación continúan en la actualidad en función de las relocalizaciones que todavía están pendientes en el ámbito de la causa Mendoza y de los procesos de integración socio urbana que se iniciaron efectivamente en los barrios Villa 31, Villa 20, Rodrigo Bueno y Fraga. No incluiré en el presente análisis los complejos “Villa Olímpica” y el correspondiente al Programa PROCREAR en el barrio de Parque Patricios, en tanto en esos casos el Estado ha implementado la planificación y edificación de los mismos, pero luego procedió a determinar únicamente los criterios para la adjudicación de las unidades de vivienda en un esquema de créditos en Unidades de Valor Adquisitivo otorgados por entidades financieras (que merecería un estudio aparte por el riesgo que introduce respecto de la sustentabilidad de esos créditos) para sectores medios.

Cabe destacar que en los tres tipos de complejos se han detectado falencias constructivas, deficiencias edilicias y problemas de diseño (sobre todo respecto de determinados espacios que se pensaron con una finalidad que no tuvo en cuenta

la necesidad de quienes los ocuparían), hechos que coadyuvaron en el rápido deterioro de las viviendas que los componen y por supuesto, de los espacios de uso común. En algunos casos el nivel de deterioro alcanzó un estado que llevó al dictado de una Ley que declaró la emergencia, entre las que se puede citar:

Ley 623 (Soldati, año 2001), Ley 625 (Illia, año 2001), Ley 1333 (Ramón Carrillo, año 2004), Ley 1686 y su posterior 2737 (Piedrabuena), Ley 177 (corresponde a 8 conjuntos y da lugar a la creación del Programa de Rehabilitación y Conjuntos Urbanos, año 1999)¹¹

Los motivos que llevaron a estos inmuebles a estar en una situación edilicia que implique que se los declare en emergencia son, por supuesto, variados y con orígenes diversos. En primer lugar, los ya mencionados respecto del diseño debiendo subrayarse que en las tres categorías de Conjuntos se repiten los vinculados al espectro social. Mientras parece haberse instalado un consenso en cuanto a la dimensión óptima de los complejos de viviendas, dejando de lado los edificios de altura (con la sola excepción contemporánea del Barrio Padre Mugica), en todos los momentos históricos se subestimó o directamente excluyó la incorporación de las necesidades vinculadas con la actividad económica y/o social de los habitantes de los mismos. En igual sentido, se ha intentado imponer sistemáticamente el diseño de los espacios de uso común por sobre las costumbres y vinculaciones ya establecidas entre vecinos. Abundan los ejemplos de espacios verdes, de descanso o para otros fines que nunca se utilizaron de esa manera, sino que sirvieron para la actividad comercial que antes de la relocalización se realizaba en la unidad habitacional o para la recuperación de residuos reciclables. En el mismo orden de ideas, casi sin excepción los espacios de tránsito o de libre circulación no se usan de acuerdo a lo diseñado, sino que terminan obedeciendo a las dinámicas vinculares y sociales pre existentes.

A todo esto, se agrega la ausencia estatal una vez entregada la unidad de vivienda, ya sea en

11. Ib., página 9.

posesión o con la traslación del dominio. No huelga mencionar que, en general, se utilizaron estos complejos de viviendas para relocalizar a cantidades importantes de familias o personas que no habían vivido en un régimen de propiedad horizontal previamente. Este aspecto ha sido subestimado históricamente, pero, con acierto, viene siendo incorporado en los últimos años en los distintos protocolos de relocalización¹².

Es posible considerar entonces que en los Conjuntos Urbanos, principal pero no exclusivamente en los históricos, se produjo una degradación edilicia temprana debido a factores atribuibles a la etapa de planificación y diseño de los mismos, a falencias constructivas y a errores o falta de intervención estatal post mudanza de sus habitantes. Así, se ha llegado a extremos en los que *“la mayoría de los complejos urbanos construidos en las villas fueron entregados con recepción de obra provisoria y sin infraestructura”*¹³.

Ahora bien, sin perjuicio del análisis valioso que puede significar rastrear las causas que llevaron a que los habitantes de estos complejos de vivienda puedan ser incluidos en la categoría de personas que se hallan en situación de déficit habitacional, es menester analizar cómo es el abordaje del Estado ante la situación de emergencia y si el mismo es suficiente para superarla.

Del Informe elaborado por la Defensoría del Pueblo surge con total claridad que la intervención del Ejecutivo porteño puede considerarse como máximo como un paliativo. De hecho, ninguno de los Conjuntos que fueron declarados en emergencia ha superado fehacientemente dicha situación, en tanto *“La puesta en marcha de las obras estaría determinada por la demanda que surge en los complejos y no en virtud de un plan integral de mejoras”*¹⁴.

En adición a lo expresado, debe tenerse en cuenta que las problemáticas que se observan en torno a los Conjuntos Habitacionales pueden ser de las más disímiles y responder a cuestiones propias de los procesos de cada uno o a algún error puntual de diseño.

Entonces, entre las problemáticas generales podemos destacar:

- edilicias, ya sean por defectos constructivos, falta de mantenimiento o porque el uso que se le dio a algún espacio no es el proyectado.
- de provisión de servicios, principalmente suele presentarse en relación al gas y su causa en general obedece a deficiencias de conexiones o mal estado de las instalaciones.
- falta de conformación o falta de recursos de los consorcios de copropietarios.
- dificultades en la convivencia, que usualmente están vinculadas con procesos de relocalización de distintos asentamientos en un mismo núcleo urbano sin trabajo social previo.

Por su parte, entre las problemáticas particulares de cada conjunto pueden mencionarse a modo de ejemplo algunas de las más diversas. En el Conjunto Urbano Villa Soldati, el diseño de la organización administrativa ha resultado de imposible cumplimiento, lo que ha llevado a que no posea la administración consorcial debida en ningún momento de su historia (el sistema consiste en una serie de administraciones por cada edificio, cada nudo y un consorcio general que debía administrar 119 edificios¹⁵). En el Conjunto Barrio Padre Mugica, las principales dificultades se encuentran relacionadas con deficiencias constructivas severas, falta de equipamiento comunitario y problemas de convivencia y seguridad (cabe destacar que allí se relocalizó a habitantes del asentamiento “El cartón”, la Villa 21-24 y el asentamiento “Agustín Magaldi”).

12. “Protocolo base para el diseño e implementación socialmente responsable de procesos de relocalización involuntaria de población” del Instituto de Vivienda de la Ciudad, “Protocolo de Relocalizaciones” de la Provincia de Buenos Aires y “Protocolo para el abordaje de procesos de relocalización y reurbanización de villas y asentamientos precarios en la cuenca Matanza Riachuelo”.

13. Informe “Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de Conjuntos Urbanos”, página 29.

14. Ib., página 21.

15. Ib., página 23.

QUÉ PROBLEMATIZA LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO CUANDO ABORDA LA CUESTIÓN DE LOS CONJUNTOS URBANOS

Existen dos ejes en ese sentido, el primero de ellos es la demanda, es decir, las denuncias que radican -en cualquiera de las sedes o mediante las vías de contacto- los vecinos que viven en alguno de los edificios que componen ese universo. Entre los temas más recurrentes se ubican los problemas edilicios, la falta de servicios o infraestructura y la regularización dominial o el cambio de titularidad.

No resulta llamativo que los principales motivos de queja respondan a cuestiones materiales, fácilmente individualizables y de respuesta concreta. Por el contrario, las temáticas vinculadas a la esfera de lo social, lo comunitario y en algunos casos hasta lo organizativo suelen hallarse en un segundo plano, en tanto el menoscabo que producen en la calidad de vida de los habitantes de los complejos no se manifiesta de manera tan directa.

El segundo eje consiste en la intervención de oficio, allí la mirada busca elaborar un diagnóstico que permita repensar el abordaje estatal con anclaje en lo edilicio, lo urbanístico y lo social, redefinir una política habitacional de manera global, que en sus orígenes fue diagramada para brindar una respuesta material a la problemática de la falta de viviendas, para que sea reconvertida en una política desde y para las personas que se encuentran en emergencia habitacional.

Como organismo entendemos entonces que, al igual que para la realización del diagnóstico, las acciones del Ejecutivo local deben contener paralelamente un eje desde lo arquitectónico y otro desde lo social, que se implementen de manera coordinada y articulando medidas y objetivos en el marco de una estrategia global.

El acompañamiento de los habitantes de los Conjuntos Urbanos ha demostrado a lo largo de los años que las falencias que presentan los edificios y espacios que los componen no sólo se han ido incrementando sino que se han complejizado y van a requerir una intervención sostenida, planificada y previsible desde estos dos ejes descritos

para poder rehabilitar y en última medida hacer sustentables los mismos.

Como comentario final de lo problematizado desde la Defensoría, no puedo dejar de mencionar la ausencia total o deficiente participación real de la población objeto de esta política, y precisamente utilizo esta palabra para destacar que el lugar que han ocupado históricamente los habitantes de los Conjuntos Urbanos ha sido el de un objeto, un elemento que sería relocalizado en un nuevo espacio en un primer momento, sin participar del diseño de estos espacios ni por supuesto tener decisión alguna sobre el lugar en que estarían situadas las viviendas. Esta lógica se ha ido repitiendo en mayor o menor medida luego con las intervenciones de emergencia o de rehabilitación parcial de los edificios (tal vez con la única salvedad de lo sucedido en el marco de las acciones de amparo que se han presentado con relación a complejos puntuales), no habiendo logrado revertir nunca completamente las personas ese lugar de elemento sobre el cual las medidas tomadas por el Estado (en su búsqueda de paliar el déficit habitacional) van a repercutir.

Todo esto adquiere mayor relevancia en función del rol que la Defensoría del Pueblo ocupa actualmente en todos los procesos de integración socio urbana que se están llevando a cabo en la Ciudad, que implica que forme parte de las Mesas de Gestión Participativas que se realizan y a través de las cuales aboga para que no se reproduzcan errores del pasado en lo vinculado con los procesos de relocalización de personas.

CONCLUSIONES

Hemos visto a lo largo del presente que la Ciudad de Buenos Aires posee un déficit habitacional importante, que alcanza a más de medio millón de personas. Esta situación no es nueva por supuesto y por ello, desde principios de siglo pasado, se han reproducido diferentes tipos de adaptaciones informales por parte de los sectores que no logran acceder a una vivienda.

Este déficit implica obviamente la vulneración del derecho a una vivienda adecuada en los términos de la normativa local, nacional e internacional y a

la vez he intentado hacer una brevísima descripción de la impicancia respecto de la posibilidad que tiene una persona que lo atraviesa para diseñar y poner en marcha su propio plan de vida que le garantice la satisfacción de su autonomía personal.

Es en función de todo esto que el Estado ha intentado disponer de determinadas medidas para paliar o bien atacar el déficit habitacional. En este sentido, a mediados del siglo XX comenzó a pensarse como alternativa a los asentamientos la posibilidad de que el Ejecutivo creara las viviendas faltantes en forma de Conjuntos Habitacionales de gran densidad, allí donde la Ciudad parecía no haber logrado atraer cantidades ingentes de habitantes.

Esta etapa que se caracteriza por la construcción de los complejos que denominamos históricos (siguiendo la propuesta del Informe “Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de Conjuntos Urbanos”) presenta un marcado sesgo cuantitativo con respecto al abordaje del déficit habitacional. La cuestión parece haberse centrado en cuántas viviendas podía producir el Estado sin tener en miras el cómo, y muchos menos el quienes las ocuparían, así como tampoco parece haberse tenido en cuenta la cuestión de la sustentabilidad de las mismas.

Luego se produjeron nuevas modalidades de conjuntos, de menor densidad, en el marco de las relocalizaciones o reurbanizaciones in situ de villas de la Ciudad (a partir de los años 90 y en la actualidad las que se han iniciado en los últimos tres años) y en el ámbito de la causa “Mendoza”. Si bien las falencias edilicias y de organización no son exclusivas de los conjuntos históricos, éstos representan un mayor desafío a la hora de su rehabilitación debido a los altos niveles de degradación edilicia, a su escala y a la ausencia de apropiación simbólica producto de la falta de abordaje social. Asimismo, cada complejo presenta algún aspecto particular que debe considerarse en el diseño de la intervención estatal, verbigracia, la imposibilidad de llevar a cabo la conformación consorcial en el caso de Soldati y las dificultades de convivencia que se suscitaron en el Comple-

jo Mugica por la utilización de espacios comunes para la actividad económica de algunos de sus habitantes.

En definitiva, la respuesta del Estado frente al déficit habitacional de la Ciudad ha generado en muchos casos que parte de la población simplemente cambiara de categoría clasificatoria a la hora de mensurar el mismo, pasando a ser considerada en déficit cualitativo en lugar de cuantitativo, pero cabe preguntarse si ha repercutido en una mejor calidad de vida, y si lo hizo, cuánto tiempo se sostuvo esa mejoría.

Completan este análisis, dos cuestiones: es un hecho que la ubicación de los complejos ha favorecido el proceso de segregación espacial de la población de menos recursos de la Ciudad y finalmente, si evaluamos la conducta estatal en el ámbito de la eficiencia, los recursos destinados a la construcción y posterior refacción de estos edificios a lo largo de las últimas décadas, en contraposición con la mejora en la calidad de vida de sus habitantes (o la ausencia de la misma) muestra que ha resultado a todas luces ineficaz.

En términos de qué debe hacer el Ejecutivo ante este cuadro situacional hoy, las respuestas son amplias y complejas, pero vale traer a colación una de las conclusiones del Informe de la Defensoría del Pueblo antes reseñado. *“El IVC no ha desarrollado un proyecto global o plurianual que importe la identificación de los problemas que afectan a los Conjuntos Urbanos y la consiguiente determinación de las obras a ejecutar para su solución. Por el contrario, ese organismo ha puesto en marcha el Programa de Recuperación y Puesta en Valor de los Conjuntos Urbanos a través de diferentes acciones individuales en los distintos tipos de complejos, sin que eso importe una solución real y efectiva a la problemática edilicia que los afecta”*¹⁶.

Sin lugar a dudas hace falta un Plan plurianual, y el mismo debe tener los dos ejes mencionados en el acápite anterior (arquitectónico y social), a la vez que debe incluir un esquema de emergencia para las obras que no permiten dilaciones y están vinculadas con la anulación del riesgo respecto de

16. Ib., página 21.

la integridad física de los habitantes de los Conjuntos Urbanos y otro de rehabilitación definitiva. Todo ello siempre, en el marco de una participación real de la población interesada.

Como observación final quisiera no perder la oportunidad para destacar el valor que posee el acompañamiento social y en la conformación consorcial por parte del Estado cuando éste decide producir vivienda para sectores vulnerables, ya que puede resultar en un valor fundamental para la posterior sustentabilidad de la misma (sin dejar de mencionar los desafíos económicos que presentan los períodos de crisis como el actual). Incluso me permito ir más lejos y afirmar que no sólo debe el Estado acompañar y promover la conformación consorcial, sino facilitar el proceso de reclamos vinculados con falencias constructivas y

vicios redhibitorios, pues la manifestación de estas problemáticas y las dilaciones en su corrección debilita seriamente el proceso de apropiación simbólica por parte de sus habitantes y la tramitación de tarifa social, cuando la carga de los servicios pudiera amenazar la sostenibilidad de la vivienda.

Sólo entendiendo el aspecto social y garantizando la participación real en los procesos destinados a garantizar la satisfacción del derecho a la vivienda, podrá revertirse que los mismos consten de la producción material de unidades habitacionales en las que las personas que las habitarán sean un mero elemento, objeto de la acción del Estado. Se impone entonces que dichas personas sean consideradas sujetos de derechos que definen y forman parte de la implementación de la política habitacional.