

I Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología  
XVI Jornadas de Investigación Quinto Encuentro de Investigadores en Psicología  
del MERCOSUR. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos  
Aires, 2009.

# **Derecho a la vivienda y desalojos forzosos: legislación, discriminación y discursos en tensión.**

Amigo, Ayelén.

Cita:

Amigo, Ayelén (2009). *Derecho a la vivienda y desalojos forzosos: legislación, discriminación y discursos en tensión. I Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XVI Jornadas de Investigación Quinto Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-020/464>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eYG7/azN>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# DERECHO A LA VIVIENDA Y DESALOJOS FORZOSOS: LEGISLACIÓN, DISCRIMINACIÓN Y DISCURSOS EN TENSIÓN

Amigo, Ayelén  
Universidad de Buenos Aires

## RESUMEN

Este trabajo es un intento por abordar con cierta profundidad la cuestión del derecho a la vivienda. El análisis de algunos de los ejes de distintas legislaciones - tanto nacionales como internacionales - da cuenta de la tensión entre éstas y la situación actual del tema de la vivienda en la sociedad Argentina. En este sentido se exploran y desarrollan distintos discursos y experiencias vinculadas pero disfuncionales con este derecho, como ser algunas de las medidas del Gobierno porteño respecto a las villas 31 y 31 bis, los desalojos recientes en la ciudad de Mar del Plata y el caso de una ciudad de Entre Ríos. Tres exponentes (entre muchos) que llevan a plantear el tema de una vivienda digna para todos en la esfera, no sólo territorial, sino de la discriminación. Se incluyen tanto documentos legales como discursos de grupos sociales significativos, que dan cuenta de las perspectivas colectivas que se sostienen frente al atropello de tales derechos. Así, en concordancia con la investigación marco en que se inscribe, se realizó el trabajo desde una postura crítica, utilizando metodología cualitativa.

## Palabras clave

Vivienda Legislación Discriminación Desalojos

## ABSTRACT

ADEQUATE HOUSING RIGHT AND FORCED EVICTIONS:  
LEGISLATION, DISCRIMINATION AND CONTROVERSIAL  
DISCOURSES

This paper is an attempt to address in some depth the issue of housing rights. The analysis of some of the topics of different laws - both national and international - reports of tension between them and the current status of the housing situation in Argentina. With this purpose, a brief exploratory study of different discourses and experiences associated but dysfunctional with this basic human - regarding the temporary settlements "villa 31 and 31 bis", the recent forced evictions in the city of Mar del Plata and the case of a city in Entre Ríos. Three examples (amongst many) that lead to consider the adequate housing issue in the light of, not only territorial, but also discrimination issues. It includes both legal documents and speeches of significant social groups, which take into account the collective perspective that lies beneath the outrage of such rights. Thus, consistent with the research framework, a critical position is sustained together with the use of qualitative methodology.

## Key words

Housing Legislation Discrimination Eviction

El objetivo del presente trabajo es explorar el derecho humano a una vivienda adecuada y la posible discriminación que padecen quienes viven en asentamientos urbanos irregulares, a partir de diversos discursos que entran en tensión. El mismo se inscribe en el marco del proyecto "Narrativas del desamparo. Conformismo, mesianismo y opciones críticas"[1], correspondiente a la Programación Científica UBACyT 2008-2010, Código y N° P058, que se propone indagar el impacto psíquico que producen distintas condiciones de trabajo y hábitat en grupos familiares vulnerabilizados; a la vez que relevar y analizar distintas propuestas públicas, privadas y autogestionadas frente a la problemática planteada. Se realizará el análisis de algunos de los discursos legales y las

legislaciones que tratan dicho derecho, enfatizando su proscripción a cualquier forma de discriminación. Por otro lado, se expondrán la política actual del Gobierno de la Ciudad para el caso específico de las villas 31 y 31 bis, y dos experiencias nacionales actuales de discriminación y desalojos, como distintas formas de discursos que entran en tensión con las mencionadas legislaciones.

## DESCRIPCIÓN

Las villas 31 y 31 bis abarcan aquellos "asentamientos urbanos irregulares, o sea, sin seguridad jurídica de su posesión, localizadas en el barrio de Retiro de la ciudad de Buenos Aires" (COHRE, 2006, p. 42), que ocupan un predio de 15 hectáreas identificadas como tierras de la Nación.

La villa comenzó a formarse luego de la crisis de 1929. Continuó su expansión poblándose con inmigrantes europeos hasta alcanzar en la década del '70 una población estimada de 60 mil personas (Rodríguez, 2008). Luego, "durante la dictadura militar que tomó el poder en marzo de 1976, se llevó a cabo una erradicación compulsiva y violenta. Los pobladores eran sacados en camiones, por hombres armados de uniforme o no, en "operativos de limpieza". Las familias eran arrojadas, libradas a su suerte, fuera de los límites de la Capital Federal" (op. Cit., p.6). Con el retorno de la democracia se fue poblando de nuevo, intercalando en el tiempo varios intentos de desalojos forzados por parte de las autoridades gubernamentales.

En la actualidad además de los cinco barrios que componen la villa 31 -Güemes, Inmigrantes, Comunicaciones, YPF y Autopista - está también la villa 31 bis, surgida en 1994, ubicada en la zona cerca de las vías del ferrocarril, poblada principalmente por inmigrantes de países limítrofes (peruanos, bolivianos y paraguayos), junto con argentinos llegados del interior. Allí 256 familias viven en condiciones precarias, sin la infraestructura básica y en donde menos de la mitad de las casas están hechas de material.

## EL MARCO LEGAL

En cuanto a los discursos referentes a la legislación, tomaré tres documentos base: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas[i], y dentro de éste, la Observación General 4 "El derecho a una vivienda adecuada" (de ahora en adelante el Pacto); la Declaración Nacional por la Reforma Urbana en Argentina[iii] (de ahora en más la Declaración), y la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad[iv] (la Carta). No se tomará a la Constitución Nacional, ya que a pesar de que ésta contempla el derecho a la vivienda digna, "aun no cuenta con un marco jurídico ni con políticas que garanticen su protección en el nivel nacional y provincial" (Declaración, 2007, p.1).

La lucha por la Reforma Urbana en su Declaración del 2007 propone como primer punto, asegurar la protección legal del derecho a la vivienda y a la ciudad. A su vez, el Pacto define el **derecho a la vivienda** como "el derecho a disponer de un lugar donde poder abrigarse si se desea, espacio, seguridad, iluminación y ventilación adecuadas, infraestructura básica y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable" (Cohre, 2006, p.3).

Por otro lado, la Carta "amplía el tradicional enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio hasta abarcar la calidad de vida a escala de ciudad y su entorno rural, como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades o regiones en acelerado proceso de urbanización" (p. 2). Define el derecho a la ciudad como "el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social (...). Esto supone la inclusión de los derechos al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias; a fundar y afiliarse a sindicatos; a seguridad social, salud pública, agua potable, energía eléctrica, transporte público y otros servicios sociales; a alimentación, vestido, vivienda adecuada; a educación pública de calidad y la cultura; a la información, la participación política, la convivencia pacífica y el acceso a la justicia; a organizarse, reunirse y manifestarse (...). Es también espacio y lugar de ejercicio y cumplimiento de derechos colectivos como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades" (p.2).

A partir de esta definición de los derechos, se podrían tomar tres

de los ejes - interrelacionados e inseparables - que aparecen tanto en el Pacto, en la Declaración como en la Carta y que sirven para conceptualizar lo que este derecho pone en juego junto con lo que hoy se da en nuestra sociedad. Éstos serían: la adecuación de la vivienda, el marco político-jurídico - las características de la legislación y la cuestión de los desalojos forzosos -, y la universalidad o no discriminación.

El Pacto es el primero en aclarar que no se trata sólo del derecho a una vivienda, sino que ésta debe ser **adecuada**. Enumera así aspectos fundamentales de ese derecho (ONU, 1988): la seguridad jurídica de la tenencia, la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, que sean gastos soportables (en relación con los niveles de ingreso), la habitabilidad, asequibilidad (a todos por igual, concediéndosele consideración prioritaria a los grupos en situación de desventaja), lugar (ubicación que permita el acceso al empleo, servicios, etc.) y adecuación cultural.

La Carta primero lo contextualiza planteando el derecho a la seguridad pública y a la convivencia pacífica, solidaria y multicultural. Luego, en cada uno de los ítems de su tercera parte, *Derechos al Desarrollo Económico, Social, Cultural y Ambiental de la Ciudad*, desarrolla los diversos componentes de esta adecuación: el derecho al agua, al acceso y suministro de servicios públicos domiciliarios y urbanos, al transporte público y la movilidad urbana, al trabajo, a un medio ambiente sano y sostenible. Pero también recalca el derecho a una vivienda adecuada al sostener que éstas deben reunir "condiciones de habitabilidad, que estén ubicadas en un lugar adecuado y se adapten a las características culturales y étnicas de quienes las habitan" (p.8).

En cuanto al **marco político-jurídico** el Pacto se enuncia a favor de una estrategia nacional que tome en cuenta tanto las medidas generales como las medidas legislativas y administrativas oficiales necesarias para solucionar el problema de la vivienda, aceptando incluso una mezcla de medidas del sector público y privado (ONU, 1988, pto. 14 y 15). En este sentido, la Carta plantea la necesidad de un compromiso social por parte del sector privado, así como un impulso de la economía solidaria y de las políticas repositivas progresivas. La Declaración, a su vez, propone una reforma tributaria junto con la promoción de políticas urbanas y de vivienda con sentido redistributivo. Finalmente las tres explicitan la necesaria "participación de las personas u organizaciones implicadas en las políticas urbanas y de vivienda" (Declaración, pto. 7), siendo la estrategia adoptada reflejo de "una consulta extensa con todas las personas afectadas" (ONU, 1988, pto.12).

La Declaración estipula que se dote de instrumentos a los gobiernos locales para fortalecer el manejo del parque construido de viviendas, la participación de las personas u organizaciones implicadas en las políticas urbanas y de vivienda, el fortalecimiento de los procesos de autogestión del hábitat, la promoción de políticas urbanas y de vivienda con sentido redistributivo y la modificación de la ley federal de vivienda (Declaración, 2007). El Pacto establece que la vigilancia eficaz con respecto a la vivienda es otra obligación de los Estados Parte, debiendo "proporcionar información detallada sobre aquellos grupos de [la] sociedad que se encuentran en una situación vulnerable y desventajosa en materia de vivienda" (ONU, 1988, p. 291).

### ACCIONES GUBERNAMENTALES

En marzo de este año el Gobierno de la Ciudad llevó a cabo un censo como parte de su proyecto de relocalización para "conocer las expectativas de los habitantes: dónde quieren vivir y si están dispuestos a abandonar la villa" (Pizzi, 2009). Se estimó que la población de estas dos villas es de un total de 25.987 habitantes[v]. Estos resultados que indican un crecimiento poblacional de 10 familias por semana en los últimos 8 años, reforzaron la iniciativa del gobierno de frenar el crecimiento de estos asentamientos.

Este podría ser un viraje en las políticas oficiales hasta ahora sostenidas, ya que en un primer momento -durante la campaña electoral- el actual Jefe de Gobierno porteño habló de "erradicar" las villas, mientras que ahora enfatiza el frenar su crecimiento. Las estrategias llevadas a cabo en concordancia con dicho objetivo-aún sin definirse públicamente respecto a la política que adoptará- son básicamente la colocación de puestos de control de la policía en los accesos principales a la villa, para evitar el ingreso de materiales de construcción, permitiendo sólo aquellos destinados a arreglos.

Sin embargo, una medida adoptada que apunta en la dirección de la relocalización, son las negociaciones para mudar a 750 familias asentadas en la 31 bis, negociando tanto su indemnización como su relocalización, calculando un costo de entre 30 y 50 mil pesos por familia. Una alternativa a esta relocalización (por ahora no muy tenida en cuenta por el Gobierno), que es conforme al derecho a la vivienda y que establece entre otros el derecho a una infraestructura, es el proyecto de urbanización propuesto por arquitectos de la UBA. Sin desalojos convertiría a las villas en el "Barrio Mujica", buscando mejorar la calidad de vida de sus habitantes, eliminar los estigmas de los que son objeto y favorecer la integración de la villa a la ciudad.

El afán de relocalización se vincula con los **desalojos forzosos**. Éstos son claramente proscriptos por las distintas legislaciones: la ONU aclara que "el Comité considera que las instancias de desahucios forzados son prima facie incompatibles con los requisitos del Pacto" (ONU, 1988, p. 292), mientras que la Declaración puntualiza el derecho a la regularización, el que los procesos de desalojos no deban violar los derechos humanos y la consecuente derogación del delito de usurpación.

Sin embargo, y a pesar de la contundencia con la que se establece el carácter ilegal de dichas prácticas, los habitantes de las villas 31 y 31 bis las viven en la actualidad como una amenaza constante. Esto concuerda con el que continúen siendo una práctica común en nuestro país, y particularmente, en la Capital. La UCEP (Unidad de Control del Espacio Público), por ejemplo, supuestamente formada para "mantener el espacio público libre de usurpadores y colaborar operativamente en mantener el orden", es abiertamente reconocida en la práctica como "un grupo conformado por patotas y barras que se presentan donde se encuentra gente en situación de calle, desplazándolos, maltratándolos y quitándoles sus pertenencias. O irrumpen en viviendas para efectuar desalojos a través de gritos, golpes y aprietes sin ningún tipo de orden judicial" (Veiga, 2009, p.9).

Otro ejemplo es el caso de las 54 familias[vi] marplatenses desalojadas por la fuerza en abril de este año, por cuenta de unos 300 policías armados con gases lacrimógenos y balas de goma. Las familias, originarias del barrio Pueyrredón, habían tomado "las viviendas del Plan Dignidad que se encontraban abandonadas por parte de la empresa constructora, responsable de la terminación de las mismas" (MTR, 2009) ante la ausencia de respuesta al reclamo por su derecho a una vivienda digna.

Estas prácticas de desalojos forzosos ignoran o directamente violan, entre otros aspectos, la no discriminación como parte fundamental del derecho a la vivienda. En un párrafo del Artículo 11 [1] del Pacto sobre el Derecho a un vivienda adecuada, se trata específicamente el carácter universal de este derecho, "independientemente de la edad, la situación económica, la afiliación de grupo o de otra índole, la posición social o de cualquier otro de esos factores. En particular, el disfrute de este derecho no debe estar sujeto, según el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto, a ninguna forma de discriminación" (ONU, 1988, pto. 6). Pero continúa planteando que "Los Estados Partes deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial (op. Cit., pto. 11).

También en este sentido se enuncian los puntos 2, 5 y 9 de la Declaración, que abogan por la democratización del acceso a la tierra e inmuebles urbanos, la democratización del acceso a los servicios públicos y el desarrollo urbano sin discriminación (Declaración, 2007).

En cuanto a la Carta, en su Artículo 1 ésta explicita que se trata de "un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, *en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos*, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado" (p.2, el subrayado es mío).

### A MODO DE SÍNTESIS

Junto a los discursos oficiales de relocalización de los habitantes de las villas, aparecen otros discursos que comparten ciertas prerrogativas. Tal es el caso de La Paz, Entre Ríos, que alcanzó notoriedad mediática debido al discurso de algunos de sus habitantes. Los vecinos pertenecientes a aquellas esferas socio-econó-

micas menos vulnerables se organizaron y protestaron ante la llegada de nuevos vecinos, provenientes de la Capital. Se recogen aquí algunos de los 'señalamientos que rozaron la xenofobia'. Se dijo que había "caras raras" en la ciudad, que el arribo de "subculturas" podría provocar "una colisión con las costumbres locales" y que si entre los pobres había delincuentes, existía la posibilidad de 'contagio'" (Calvo, 2009, p. 5).

Esta aprehensión a que se instalen en la ciudad habitantes de las villas, o simplemente vecinos en una situación económica vulnerable, da cuenta de lo que piensan hoy algunos grupos de la sociedad argentina. Esto lleva a plantear la cuestión de los desalojos ya no sólo en la esfera territorial (y el valor comercial de ciertos terrenos), sino en la esfera de la discriminación de la que son objeto las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, y su exclusión de derechos fundamentales (como el acceso a una vivienda digna). Aparecen en tensión entonces, la legislación por un lado, y por el otro los discursos de los futuros posibles vecinos de los hoy ciudadanos sin vivienda, avalados por y avalando las acciones gubernamentales que buscan muchas veces alcanzar sus propios fines lucrativos[viii], y que amparan y se amparan detrás del temor y la ignorancia de estos grupos.

---

## NOTAS

[i] Directora: Dra. Margarita Robertazzi. Sede: Instituto de Investigaciones de la Facultad de Psicología, UBA.

[ii] Por Ley N° 23.313 del 17 de abril de 1986 Argentina aprobó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (...) Adquiere rango constitucional a partir de su inclusión en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, incorporado a la misma en el año 1994.

[iii] Realizada en el 2007 por el Movimiento por la Reforma Urbana en la Argentina, compuesto por "un amplio espectro de organizaciones de base y barriales, instituciones sin fines de lucro, cooperativas, universidades públicas, organismos de estado en diferentes niveles, parlamentarios, y organismos internacionales en argentina" (Declaración, 2007, p.1).

[iv] Foro Social de las Américas (Quito, Julio 2004), Foro Mundial Urbano (Barcelona, Octubre 2004), Foro Social Mundial (Porto Alegre, Enero 2005), Revisión Previa a Barcelona (Septiembre 2005).

[v] A pesar de que varias denuncias fueron hechas respecto a habitantes no censados, ya sea por no haber estado o siendo inquilinos y denunciando que los propietarios les prohibieron censarse.

[vi] Junto con varios integrantes de diversas organizaciones sociales que habían ido al lugar a apoyar a las familias, algunos bajo el lema: "No a cincuenta familias en la calle, No a ciento treinta menores en la calle".

[vii] Como podría ser el caso de la erradicación de la villas 31 y 31 bis del predio de Retiro para la realización del proyecto Puerto Madero II, planificada para ser llevada a cabo entre otros, por empresarios vinculados con el actual jefe de Gobierno porteño. En la misma línea se ubicaría la especulación inmobiliaria que generó el proyecto de un Parque Cívico a realizar en el predio ocupado por los hospitales Borda y Moyano.

## BIBLIOGRAFÍA

CALVO, P. (2009, 2 de abril) Una ciudad de Entre Ríos no quiere recibir a los pobres de Buenos Aires. Clarín, p. 5.

CLARÍN.COM. (2009, 1 de abril). Censaron a toda la población de la Villa 31. Clarín. Recuperado de <http://www.clarin.com/diario/2009/04/01/laciudad/h-01888966.htm>.

CLARÍN.COM. (2009, 17 de abril). Violento desalojo de 54 familias que habían ocupado un predio en Mar del Plata. Clarín. Recuperado de <http://www.clarin.com/diario/2009/04/17/um/m-01900294.htm>

COALICIÓN INTERNACIONAL PARA EL HÁBITAT (2005) Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Recuperado de: [http://www.hic-al.org/documento.cfm?id\\_documento=1089](http://www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1089).

COHRE (Centro por el Derecho a la vivienda Contra Desalojos). (2006). Derecho a la vivienda. Para conocer y hacer cumplir. Porto Alegre.

COHRE (2006). Desalojos en América Latina: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y Perú. Porto Alegre: CALABRIA, Centro de Educação Profissional Sao Joao Calábria.

GUTMAN, D. (2009, 7 de abril). En ocho años la población de la Villa 31 creció más del doble. Clarín, p. 13.

MOVIMIENTO POR LA REFORMA URBANA EN ARGENTINA. (2007). Declaración Nacional por la Reforma Urbana en Argentina.

MOVIMIENTO TERESA RODRÍGUEZ, Fogoneros, Liberación Mar del Plata, Frente Antirrepresivo MDP. [Argentina] Violento desalojo en mar del plata a pobladores sin techo. Hommodolars, Contrainformación, Gacetilla de Prensa, 19 de abril de 2009, por colaborador anonimo, <http://www.hommodolars.org/web/spip.php?article1440> (2009, 19 de abril)

MORANDO, L. (2007, 7 de octubre). Villas no reconocidas. Perfil, p. 64.

ONU (1988). Artículo 11[1] del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 4: El derecho a una vivienda adecuada. En Folleto informativo número 2: "Carta internacional de Derechos Humanos". Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Ginebra. P. 287-292.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS (1994). Ministerio de Justicia, seguridad y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación. Secretaría de Derechos Humanos [http://www.migraciones.gov.ar/pagina4/ingles/pdf/acuerdos%20internacionales/Pacto\\_Internacional\\_derechos\\_economicos\\_sociales\\_culturales.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pagina4/ingles/pdf/acuerdos%20internacionales/Pacto_Internacional_derechos_economicos_sociales_culturales.pdf)

PIZZI, N. (2009, 12 de marzo). Por los controles, bajó la construcción en la Villa 31. Clarín, p. 15.

PIZZI, N. (2009, 2 de abril). Villa 31: ya negocian para mudar a familias asentadas junto a las vías. Clarín, p. 17.

RODRÍGUEZ, C. (2008, 20 de noviembre). Desalojos y resistencias. La historia de la villa de Retiro. Página12, p. 6.

SCHAEERER, L. (2008, 20 de noviembre). La justicia protege la villa 31, Noticias urbanas, Recuperado de [http://www.noticiasurbanas.com.ar/info\\_item.shtml?sh\\_item=f765d58b2d5bd4897c316c681362c981](http://www.noticiasurbanas.com.ar/info_item.shtml?sh_item=f765d58b2d5bd4897c316c681362c981), el 30 de noviembre de 2008.

TOMINO, P. (2007, 29 de octubre). Crecen los asentamientos provisorios. La Nación, p. 27.

VEIGA, G. (2009, 21 de abril). Escrahe a la patota de los desalojos. Página 12, p. 9.

Mar del Plata: violento desalojo en un complejo habitacional, Diario Ámbito financiero, Información general. <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=455658> (2009, 17 de abril).