

IV. Vivienda adecuada y déficit habitacional Intervenciones complejas y necesarias*

Tal como hemos sostenido en informes anteriores,¹ la cuestión del acceso a la vivienda adecuada representa una deuda pendiente con los derechos humanos de millones de habitantes en nuestro país.² Se trata de un problema complejo, con múltiples caras y actores intervinientes. Su abordaje requiere tanto la construcción y el mejoramiento de viviendas, como la implementación de procesos de regularización dominial, la intervención de los

* El presente capítulo ha sido elaborado por Diego Morales, Silvina Zimmerman, Carolina Fairstein, Nadia Pieczanski y Carlos Píngaro Lefevre, de las áreas de Litigio y Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los autores desean agradecer a Javier Goldin y Eduardo Reese por sus aportes y, especialmente, por su asistencia en el tratamiento de la información del Censo 2010.

1 Véanse, entre otros, CELS, “Tensiones sociales y respuestas estatales. Conflictos vinculados al territorio, el suelo, la vivienda y el mercado de trabajo”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012; CELS, “Déficit habitacional y desalojos forzados en la Ciudad de Buenos Aires: apuntes sobre una política de expulsión y desresponsabilización”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2009*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009; CELS, “El acceso a la justicia y el papel de la Defensa Pública en la promoción de derechos sociales. Una mirada sobre el derecho a la vivienda en la ciudad de Buenos Aires”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008. Véanse también CELS, “Indoamericano: un año de soledad”, en *Página/12*, suplemento del 4 de diciembre de 2011, disponible en <cels.org.ar/common/documentos/Indoamericano%204-12-11.pdf>, y el documento CELS y Asesoría Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires, “Infantilización del déficit habitacional: una temática invisible”, disponible en <cels.org.ar/common/documentos/infantilizacion_del_deficit.pdf>.

2 Véase Raquel Rolnik, relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto, *Informe final sobre su misión a Argentina*, 2011; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas, *Observaciones finales sobre Argentina*, 2011. Véanse también Eduardo Reese (coord.), “El mercado de alquiler de vivienda en la Argentina”, Buenos Aires, mimeo, 2012; Sebastián Tedeschi, “Cuatro claves en políticas de hábitat desde la perspectiva de los derechos humanos”, *Voces en el Fénix*, n° 5, Tierra y libertad, Hábitat y Vivienda, abril de 2001, y Jaime Sorín, “Las mil caras de un problema complejo”, *Le Monde diplomatique, Edición Cono Sur*, n° 156, junio de 2012.

mercados de suelo e inmobiliario, la promoción de los alquileres con fines de vivienda y el acceso al crédito hipotecario, entre otras medidas que materialicen este derecho y el principio de la función social de la propiedad.³ Del mismo modo, es necesario atender la emergencia de quienes se encuentran en situación de calle, bajo amenaza de estarlo o en asentamientos con diversos niveles de precariedad; garantizar su acceso a la justicia en casos de desalojo e instaurar mecanismos de consulta y participación en procesos de toma de decisiones en materia urbana.

Son múltiples las causas que inciden en la conformación del déficit habitacional en la Argentina. Entre ellas, podemos mencionar la apreciación de los valores del suelo urbano durante los últimos años, consecuencia de la opción generalizada de los sectores de altos ingresos de invertir en propiedades como resguardo de valor y la consecuente disminución de suelo disponible para los sectores populares. Esto

favoreció la especulación inmobiliaria y traccionó aumentos importantes en los alquileres y en el poder de negociación de los locadores, excluyendo también de ese mercado a los sectores de menores ingresos, quienes se vuelcan a las villas y asentamientos que, como tampoco tienen más suelo disponible, crecen en altura y en condiciones de hacinamiento, y generan sus propios mecanismos informales y paralegales de acceso a la vivienda.⁴

Además, la apreciación del suelo y la revalorización de los inmuebles incentivan la promoción de desalojos civiles y penales que, facilitados por normas procesales alejadas de los estándares mínimos de derecho a la defensa y acceso a la justicia, aumentaron de manera significativa desde 2003.⁵ También la expansión de las fronteras agropecuarias y la explotación indiscriminada de los recursos naturales presionan sobre las comunidades campesinas e indígenas

3 Según este principio, el Estado debe privilegiar en sus intervenciones el interés general, la equidad y la inclusión social por sobre el interés individual de los propietarios y desarrolladores inmobiliarios. El interés social de la propiedad está contemplado en numerosas constituciones provinciales de nuestro país, como las de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chubut y Río Negro. Además, el art. 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé que la ley subordine el uso y goce de la propiedad al provecho social.

4 CELS, "Tensiones sociales y respuestas estatales. Conflictos vinculados al territorio, el suelo, la vivienda y el mercado de trabajo", ob. cit., p. 311 y las citas allí señaladas.

5 CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informes 2008 y 2009*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008 y 2009.

y las expulsan de sus territorios hacia las ciudades, lo que incide en el incremento del déficit habitacional.⁶ Las situaciones generadas por estos procesos y los escenarios concretos en los que se manifiestan, propician múltiples violaciones de derechos humanos que trascienden la dimensión del derecho a la vivienda.⁷

Durante 2010 y 2011, las respuestas violentas del Estado frente a reclamos vinculados con el derecho a la vivienda y el déficit habitacional, como los casos del Parque Indoamericano en la ciudad de Buenos Aires o la toma de tierras en el departamento jujeño de General San Martín, definieron la necesidad de exigir la revisión y adopción de medidas eficientes para evitar actuaciones de este tipo por parte de las fuerzas de seguridad y de la justicia, así como la puesta en marcha de mecanismos y procedimientos idóneos para canalizar adecuada y oportunamente las demandas sociales colectivas. En ambos casos, el CELS señaló que tanto el gobierno nacional como las jurisdicciones locales debían asumir las problemáticas del déficit habitacional y de la postergación socio-territorial padecidas por vastos sectores de la población desde una perspectiva integral y estructural, que abordase los múltiples y complejos factores que inciden en su desarrollo.⁸ En este sentido, todos los poderes del Estado tienen un rol fundamental en garantizar y proteger el derecho humano a una vivienda adecuada.

Diversos acontecimientos que han tenido lugar a lo largo de 2012 permiten precisar aquel reclamo y plantean un renovado escenario para encuadrar y analizar el déficit habitacional y las respuestas posibles frente a la cuestión. Los resultados definitivos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas realizado en 2010, relativos a la situación habitacional, la creación y lanzamiento del programa de acceso a la vivienda Pro.Cre.Ar., la publicación y discusión del anteproyecto de reforma y unificación de los códigos Civil y Comercial, la aprobación de la ley de acceso justo al hábitat en la provincia de Buenos Aires, la decisión de la Corte Suprema en el caso “Quisberth Castro”, así como la decisión de este tribunal respecto de las reglas y procedimientos para la relocalización de familias en el marco del caso “Mendoza” por el sanea-

6 Véase, entre otros, Sebastián Tedeschi, “Cuatro claves en políticas de hábitat...”, ob. cit. En una entrevista de Darío Aranda a referentes del movimiento nacional campesino también se señala este problema; véase “Reclamo por tierras”, *Página/12*, 29 de diciembre de 2012.

7 Véanse “El problema de la tierra para las comunidades campesinas e indígenas”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., cap. IV, y “Connivencia entre policías y narcotraficantes en el control del territorio en Florencio Varela”, cap. II, apart. 2.2.2, de este informe.

8 CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit., p. 309.

miento del Riachuelo,⁹ son algunos de los acontecimientos que se abordan en el presente capítulo y constituyen datos insoslayables al momento de abordar la discusión sobre el derecho a la vivienda en la Argentina.

**1. EL DÉFICIT HABITACIONAL Y LA SITUACIÓN DE LA VIVIENDA
EN LA ARGENTINA A PARTIR DE LA LECTURA DEL CENSO NACIONAL
DE POBLACIÓN DE 2010**

La construcción de un diagnóstico actualizado de las características y dimensiones del problema habitacional en el país a partir de los datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda es un punto de partida clave. Aun cuando resulta insuficiente para dar cuenta del nivel de satisfacción del derecho a la vivienda adecuada, en tanto releva de manera parcial cuestiones como la seguridad en la tenencia, localización, habitabilidad, accesibilidad económica y adecuación cultural,¹⁰ la información del estudio brinda una valiosa aproximación al estado de situación actual del déficit habitacional. Para ello, en este trabajo se tomaron sólo los datos censales vinculados a la situación de hacinamiento familiar y calidad de vivienda, en tanto representan los elementos que caracterizan el déficit habitacional,¹¹ así como aquellos vinculados al régimen de tenencia, para indagar sobre la seguridad jurídica de la vivienda que se habita.

9 Nos referimos a la Resolución 011793 dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), en los autos “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c. Estado Nacional y otros s. daños y perjuicios. Daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo”, el 19 de diciembre de 2012.

10 Tomamos los componentes del derecho a una vivienda adecuada de la Observación General 4, del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 1991, p. 8.

11 Tomamos la definición de Habitat International Coalition, América Latina, que define el déficit habitacional como el cálculo aproximativo de: a) déficit absoluto o carencia de vivienda, es decir, la diferencia entre el total de familias y el total de unidades de vivienda; b) déficit relativo o condiciones inadecuadas de habitabilidad, es decir, requerimientos de eliminar el hacinamiento en viviendas con espacio insuficiente, y requerimientos de sustitución de viviendas totalmente deterioradas de acuerdo con el estado físico de los materiales que las constituyen; véase <hic-al.org/glosario_definicion.cfm?id_entrada=16>.

1.1. EL DÉFICIT HABITACIONAL

Para llevar a cabo un diagnóstico aproximado respecto de la cantidad de hogares que sufren déficit habitacional en el país, a partir de los datos censales, conviene hacer algunas aclaraciones. Por un lado, el censo mide la población total del país y distingue entre la cantidad de hogares y la cantidad de viviendas para habitación y otros fines. Define “hogar” como “la persona o grupo de personas que viven bajo un mismo techo y comparten sus gastos de alimentación”, y “vivienda” como “el espacio donde vive una o más personas, se halla separado por paredes u otros elementos cubiertos por un techo, y los ocupantes pueden entrar o salir sin pasar por el interior de otras viviendas”.

Una vez diferenciados estos dos conceptos, se puede medir el “hacinamiento familiar”, que se define como “aquellos hogares que comparten vivienda con otro hogar”, así como el hacinamiento en el hogar, que se refiere a la cantidad de personas que viven en un mismo cuarto. Se configura un “hacinamiento crítico en el hogar” cuando conviven más de tres personas en un mismo cuarto y un “hacinamiento moderado” cuando son más de dos.

Por último, el estudio releva el tipo de vivienda, distinguiendo entre casas tipo A y B, departamento, pieza de hotel o pensión, pieza de inquilinato, local no construido para habitación, rancho, casilla y vivienda móvil. Las casas tipo A y los departamentos constituyen viviendas aptas, mientras que las demás constituyen “viviendas deficitarias”, que se distinguen entre “recuperables” o “irrecuperables”.¹²

1.1.1. Los datos del hacinamiento familiar y de los hogares

Según el censo, entre 2001 y 2010 se produjo un crecimiento poblacional del 10,6%, frente a un crecimiento de los hogares del 20,8%.¹³ Al mismo tiempo, mientras los hogares crecieron a un ritmo de 233 000 por año, las viviendas ocupadas lo hicieron a razón de 178 316. Así, los hogares con “hacinamiento

12 Las “viviendas recuperables” son las que tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material, o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua, situaciones reversibles; es decir, las acondicionables. Las viviendas con problemas físicos que implican la necesidad de reconstruirlas completamente o de reubicar el hogar son las denominadas “viviendas irrecuperables”. Véase Lorena Putero, “Vivienda, déficit habitacional y políticas sectoriales”, Buenos Aires, Centro de Investigación y Gestión de la Economía Solidaria (CIGES), 2012, disponible en <ciges.org.ar/documentos/Vivienda_Deficit_PoliticasSectoriales.pdf>.

13 Véase Eduardo Reese (coord.), ob. cit.

familiar” se duplicaron entre un censo y otro, pasando de representar un 6,5% del total de hogares en 2001 a un 12% en 2010.¹⁴

Por otra parte, se verifica una leve disminución en el índice de “hacinamiento crítico en el hogar”, que es el que se registra a partir de la convivencia de más de tres personas en un mismo cuarto, que pasó de representar un 4,8% en 2001 a un 4% sobre el total de hogares en 2010.¹⁵

1.1.2. Los datos sobre la calidad de la vivienda

Como se señaló, el censo distingue entre viviendas aptas (casas tipo A y departamentos) y viviendas deficitarias (pieza de hotel o pensión, pieza de inquilinato, local no construido para habitación, rancho, casilla y vivienda móvil), y entre estas últimas diferencia entre aquellas que son recuperables y las que no lo son.

De acuerdo con esta clasificación, se produjo una disminución de hogares que habitan en viviendas deficitarias: los 2 145 224 que registra el Censo 2010 representan un 17,6% del total de los hogares, mientras que en 2001 representaban un 21,7%. Tomando el dato de 2010 sobre los hogares con características deficitarias, el 78% habita en viviendas recuperables y el 22% en viviendas irrecuperables. Es decir que hay tres veces más hogares que habitan en viviendas recuperables que hogares en viviendas irrecuperables.

1.1.3. Los datos del hacinamiento familiar o por hogar en función del tipo de vivienda

A partir de la lectura de los datos censales relativos a hacinamiento familiar, hacinamiento por hogar y tipo de vivienda es posible mensurar los hogares que presentan sólo una característica de déficit (el hacinamiento o la calidad de vivienda) y aquellos en los que se superponen y conviven deficiencias en la construcción con situaciones de hacinamiento.

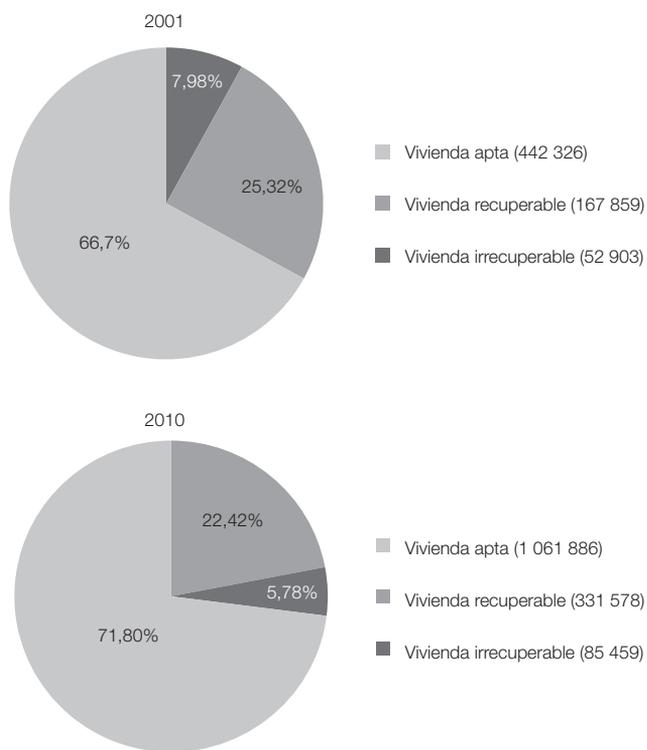
Por un lado, de 1 478 923 hogares que presentaban hacinamiento familiar por compartir vivienda con otro hogar, el 71,80% (1 061 886) habita en

14 Para tener una noción de la cantidad que esto representa: en 2001 había 663 088 hogares compartiendo vivienda con otro, mientras que en 2010 había 1 478 923. Estos datos se relevan del cuadro V.8 (Censo 2010) y cuadro 4.17, “Total del país. Viviendas particulares por tipo de vivienda, según cantidad de hogares en la vivienda y hacinamiento” (Censo 2001).

15 Otros autores que han analizado los datos que arroja el censo sobre el hacinamiento moderado, es decir midiendo aquellos que tienen más de dos personas por cuarto, observan que el porcentaje de hogares hacinados es de alrededor del 18%. De todas formas, también ha disminuido frente al 19% relevado en 2001. Véase Eduardo Reese (coord.), ob. cit.

viviendas aptas; el 22,42% (331 578) en viviendas recuperables, y el 5,78% (85 459) en viviendas irrecuperables. En 2001, de un total de 663 088 hogares con hacinamiento familiar, un 66,7% (442 326) habitaba en viviendas aptas; un 25,32% (167 859) en recuperables, y un 7,98% (52 903) en viviendas irrecuperables.

Gráfico 19. Hacinamiento familiar por tipo de vivienda



Fuente: CELS, sobre la base de los datos censales.

Del gráfico 19 se desprende que, en términos relativos, sólo aumentó el hacinamiento familiar dentro de viviendas aptas, mientras que disminuyó el registrado en viviendas recuperables e irrecuperables. Sin embargo, en términos absolutos, la cantidad de hogares con este tipo de hacinamiento se incrementó en todos los tipos de viviendas. Esto significa que en el país hay un aumento importante de hogares convivientes y 417 037 hogares viven hacinados dentro

de viviendas deficitarias. Del mismo modo, el hacinamiento dentro de viviendas aptas es tal que, medido frente al total de los hogares, se duplicó con respecto al Censo 2001. En efecto, el porcentaje de hogares con hacinamiento familiar en viviendas aptas representa el 8,7% en 2010, mientras que en 2001 representaba sólo el 4,4%.

1.2. LOS DATOS SOBRE EL RÉGIMEN DE TENENCIA DE VIVIENDA

El censo también distingue los hogares según el régimen de tenencia de la vivienda, conforme a la siguiente clasificación: propietario de la vivienda y el terreno, inquilino, ocupante por relación de dependencia, propietario de la vivienda y no del terreno, ocupante por préstamo y otra situación.

Los datos arrojan una baja en el porcentaje de hogares propietarios. En 2001, el 70,64% del total de los hogares era propietario, mientras que en 2010 esa proporción descendió al 67,7%. La disminución de esta forma de tenencia tiene su correlato en el incremento de la proporción de hogares inquilinos, que pasaron de representar el 11,1% del total de hogares en 2001 al 16,1% en 2010.

Por su parte, los hogares que no son ni propietarios ni inquilinos en su conjunto registran una moderada disminución en proporción al total de hogares: pasaron del 15,7% en el Censo 2001 al 14,2% en el Censo 2010.¹⁶ En este aspecto, el contraste entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el resto del país es notable, ya que “el conjunto de hogares con estos regímenes de tenencia crecieron el 69% y aumentaron casi 4 puntos porcentuales en esa jurisdicción respecto del resto de los regímenes de tenencia”.¹⁷

El criterio asumido para la elaboración del censo considera que los propietarios, inquilinos y ocupantes con relación de dependencia gozan de una tenencia de sus viviendas legalmente respaldada y constituyen supuestos de tenencia formal, mientras que las demás categorías estarían en una situación de irregularidad o informalidad. Así, más allá de que las cifras que el propio estudio consideraría de informalidad en la tenencia pueden tener un impor-

16 Los hogares propietarios de la vivienda pero no del terreno se mantienen en términos relativos prácticamente estables alrededor del 4,4%, y disminuyen los hogares ocupantes por préstamo y en otra situación, del 8,2% al 6,9% del total de hogares los primeros y del 3,2% al 2,8% los segundos. Medida en términos absolutos, la cantidad de propietarios de vivienda pero no del terreno pasó de 432 009 en 2001 a 539 629 en 2010; los ocupantes por préstamo ascendieron de 829 985 a 844 694; y de 320 236 a 343 896 los que se registran en otras situaciones

17 Eduardo Reese (coord.), ob. cit., p. 91.

tante subregistro, también es cierto que ellas no incluyen las situaciones de alquileres informales. Es que el censo no distingue entre aquellos que cuentan con un contrato formal de alquiler, respaldado legalmente, y quienes no lo tienen, englobando todos los alquileres (formales e informales) bajo un mismo régimen de tenencia. Por lo tanto, todos los hogares arrendatarios se contabilizan juntos y parecieran tener el mismo grado de seguridad en la tenencia, cuando lo cierto es que los últimos se ven expuestos a todo tipo de arbitrariedades y vulnerabilidades.¹⁸

Para estimar la cantidad de hogares que alquilan de manera informal podría considerarse que, en general, se encuentran en esa situación los inquilinos de viviendas no aptas; es decir, casas tipo B, casillas, ranchos, cuartos de inquilinatos, hoteles o pensiones.¹⁹

Estos datos sobre régimen de tenencia y, en especial, de viviendas deficitarias, indican que, durante el período intercensal, los arriendos de casas tipo B, que pueden ser considerados alquileres informales, se incrementaron un 54,1%; los de ranchos y casillas, un 28,7%; los de piezas en inquilinato, un 30,7%; los de piezas en hotel o pensión, un 19%; y los de los locales no construidos para habitación, un 15,7%.²⁰ Esto implica que en 2010 existían en la Argentina 231 319 hogares inquilinos de viviendas deficitarias, lo que representa un 2% del total de los hogares del país. Este dato daría cuenta de un importante crecimiento del mercado informal de alquileres.

En la ciudad de Buenos Aires, el dato más saliente es el aumento de un 193% de hogares que alquilan casas tipo B.²¹ Si a ello se suman los que alquilan en las restantes categorías de viviendas consideradas deficitarias, la cantidad de hogares que alquilan de manera informal alcanzaría un 4% del total de

18 Para ahondar específicamente sobre la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los arrendatarios informales, véanse Natalia Cosacov, "Alquileres e inquilinos en la Ciudad de Buenos Aires. Una radiografía. Informe del Laboratorio de Políticas Públicas", Buenos Aires, 2012, p. 5, disponible en <lpp-buenosaires.net>, y Eduardo Reese (coord.), ob. cit.

19 Véase Natalia Cosacov, ob. cit.

20 Véase Eduardo Reese (coord.), ob. cit.

21 Es posible afirmar que en la CABA casi la totalidad de las casas tipo B corresponden a viviendas en villas o asentamientos. Esto responde a que las casas tipo B son aquellas que cumplen por lo menos una de las siguientes condiciones: no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda; no disponen de retrete con descarga de agua; o tienen piso de tierra u otro material precario (no tienen piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado). En la ciudad de Buenos Aires, pues, casi la totalidad de las viviendas que observan algunas de estas condiciones se ubican en villas y asentamientos precarios.

Cuadro 8. Variación de los hogares inquilinos en viviendas aptas y en los diferentes tipos de viviendas no aptas del total del país

	Hogares inquilinos	Hogares inquilinos en viviendas aptas	Hogares inquilinos en viviendas no aptas				
			Casas B	Ranchos y casillas	Piezas en inquilinato	Pieza en hotel o pensión	Local no construido para habitación y vivienda móvil
Censo 2001	1 122 208	954 487	67 735	15 359	57 115	21 540	5972
Censo 2010	1 960 676	1 729 357	104 364	19 774	74 665	25 637	6909
Variación absoluta 2001-2010	838 468	774 870	36 629	4415	17 550	4097	937
Variación relativa 2001-2010	74,7%	81,2%	54,1%	28,7%	30,7%	19,0%	15,7%

Fuente: Eduardo Reese (coord.), ob. cit., sobre la base de los censos 2001 y 2010.

Cuadro 9. Variación de los hogares inquilinos en viviendas aptas y en los diferentes tipos de viviendas no aptas de la ciudad de Buenos Aires

	Hogares inquilinos	Hogares inquilinos en viviendas aptas	Hogares inquilinos en viviendas no aptas				
			Casas B	Ranchos y casillas	Piezas en inquilinato	Pieza en hotel o pensión	Local no construido para habitación y vivienda móvil
Censo 2001	227 545	189 282	1653	864	17 947	16 718	1111
Censo 2010	343 443	296 536	4843	541	21 699	18 783	1041
Variación absoluta 2001-2010	115 898	107 254	3190	-323	3752	2065	-70
Variación relativa 2001-2010	50,9%	56,7%	193,0%	-37,4%	20,9%	12,4%	-6,3%

Fuente: Eduardo Reese, ob. cit., sobre la base de los censos 2001 y 2010.

hogares de la CABA.²² En la medición de estos casos, el censo también tiene subregistro, por lo que probablemente estos números sean mayores.²³

1.3. LA INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS CENSALES SOBRE LA PROBLEMÁTICA HABITACIONAL

Los resultados de los datos del censo presentan entonces el siguiente panorama sobre la situación habitacional en la Argentina:

- a) La persistencia de un número significativo de hogares con problemas de vivienda.
- b) Un incremento de los hogares mayor al incremento de las viviendas y de la población.
- c) Un aumento del hacinamiento de los hogares, especialmente en viviendas aptas.
- d) Un número no despreciable de hogares que no sólo viven con hacinamiento, sino también en viviendas deficitarias.
- e) Un incremento de los hogares inquilinos y una disminución de los propietarios.
- f) Una disminución del porcentaje de hogares con déficit de calidad.
- g) Hay tres veces más hogares que habitan en viviendas recuperables que hogares en viviendas irrecuperables.
- h) La consolidación de un número considerable de hogares inquilinos de viviendas no aptas que muy probablemente han arreglado sus arriendos dentro del mercado informal de alquiler.

De acuerdo con estas observaciones, persisten más de dos millones de hogares que habitan en viviendas deficitarias, un millón y medio en condiciones de hacinamiento familiar y otro medio millón con hacinamiento crítico.²⁴

22 Más allá del aumento de los alquileres en casas tipo B, los hogares inquilinos de ranchos y casillas y locales no construidos para habitación disminuyeron su participación porcentual en un 37,4% y 6,3% respectivamente, y los hogares inquilinos de piezas de inquilinato y de pensiones exhibieron incrementos del 20,9% y 12,4% respectivamente. Véase Eduardo Reese (coord.), ob. cit.

23 Véase Natalia Cosacov, ob. cit., p. 4.

24 Estas cifras no son acumulables ya que, si se sumaran, se estarían produciendo duplicaciones en virtud de los hogares que comparten más de una característica deficitaria y, por lo tanto, estarían contabilizados más de una vez. Quien efectúa un análisis de los datos censales eludiendo tales duplicaciones es Eduardo Reese: tiene en cuenta un hacinamiento familiar de más de dos

El crecimiento de los hogares por encima del de las viviendas y la población implica hogares más chicos pero, además, un mayor índice de hacinamiento familiar. Ello indica que uno de los principales problemas habitacionales de las familias de la última década estaría dado por el aumento de las situaciones de convivencia familiar; con mayor incidencia entre los sectores medios,²⁵ en gran medida por la fuerte expansión del mercado inmobiliario y de la construcción, con el consecuente aumento de los precios de las viviendas, el suelo y los alquileres, sumados a la falta de acceso al crédito.²⁶ Estos factores, junto con los múltiples requisitos que se exigen para acceder al mercado formal de alquileres, pueden entenderse como un aspecto central entre las causas del crecimiento de los alquileres informales.

La mejora que se verifica en la calidad del parque habitacional puede estar mostrando tanto el impacto positivo de la inversión estatal en planes de construcciones y mejoramiento de viviendas (como, por ejemplo, el plan federal) como la posibilidad que tuvieron sectores de menores ingresos de invertir en sus viviendas al recuperar el empleo o el valor de sus ingresos.²⁷

En paralelo, los datos censales expresan también que los hogares que habitan viviendas recuperables superan ampliamente a aquellos que lo hacen en viviendas irrecuperables, lo que confirma la necesidad de hacer más hincapié en políticas orientadas a apoyar el mejoramiento de viviendas, que han quedado relegadas frente a las de construcción de viviendas (llave en mano).

En cuanto a la disminución de la proporción del número de propietarios dentro los regímenes de tenencia y el crecimiento proporcional de los inquilinos, Reese, Almansi y otros observan que

este crecimiento en el número de los hogares inquilinos verificado no fue producto de una política pública expresa en la materia sino el resultado oportuno de un conjunto de factores socioeconómicos de carácter coyuntural, que implicó que un alto número de familias

personas por cuarto y concluye que los hogares con déficit de vivienda habrían pasado de representar el 34,3% del total de hogares en 2001, al 35,3% en 2010. Véase Eduardo Reese (coord.), *ob. cit.*

25 Eduardo Reese (coord.), *ob. cit.*; Lorena Putero, *ob. cit.* Sorín señala que la situación de hacinamiento que se registra en viviendas aptas estaría expresando “el problema de aquellos que, al formar una familia, no acceden a un alquiler o a otra vivienda y deben seguir cohabitando” (Jaime Sorín, *ob. cit.*).

26 De acuerdo con Reese, las características del funcionamiento del mercado inmobiliario descriptas explican, en parte, el agravamiento de los problemas de acceso a la vivienda que se verifica en los datos censales señalados en los párrafos anteriores (Eduardo Reese, *ob. cit.*).

27 Véase Jaime Sorín, *ob. cit.*

no pudiera acceder a la propiedad inmueble (como promueve el imaginario social más extendido en la Argentina) y que adoptara el arriendo como opción alternativa.²⁸

Es decir que la recomposición salarial que experimentaron los trabajadores en el período intercensal no fue suficiente para que una gran mayoría de familias accediera a la compra de una vivienda. Nuevamente, la falta de acceso al crédito y el elevado precio del suelo, que aumentó más que los salarios, aparecen como posibles causantes de esta situación.²⁹

El incremento de los hogares inquilinos en viviendas no aptas sugiere un incremento de hogares que alquila de manera informal. Este tipo de arriendo, a pesar de no ser necesariamente barato, estaría convirtiéndose en la única opción para aquellos que, por falta de garantía inmobiliaria y/o alguno de los otros requisitos y condiciones que imponen los locadores y las inmobiliarias, no pueden acceder al mercado formal.³⁰

Sobre este panorama actualizado de la situación habitacional del país, en lo que sigue, se relevarán las medidas que adoptaron los diferentes niveles de gobierno sobre la problemática durante 2012.

2. LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR EL PODER EJECUTIVO NACIONAL. LA DEFINICIÓN Y PUESTA EN MARCHA DEL PRO.CRE.AR. Y LAS MODIFICACIONES AL PLAN FEDERAL DE VIVIENDA

La creación y puesta en marcha del Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar.) durante 2012 constituye el acontecimiento más destacable del año en lo que se refiere a las políticas de vivienda adoptadas por el Poder Ejecutivo nacional. El programa tiene como objetivo principal enfrentar el problema de acceso a la vivienda propia a través

28 Eduardo Reese (coord.), ob. cit., p. 221.

29 Natalia Cosacov, ob. cit., pp. 8-11.

30 La Coordinadora de Inquilinos de Buenos Aires (CIBA) calcula que el costo de una habitación en un hotel, pensión o inquilinato, puede oscilar entre 1200 y 1800 pesos. Las garantías y condiciones que se exigen para formalizar un contrato de alquiler explican muchas veces “[...] por qué alguien que tiene ingresos y recursos termina alquilando una pieza de hotel con valores muy cercanos a un departamento formal de uno o dos ambientes [...]. Por supuesto esa persona no tiene las condiciones que pide el mercado formal: recibo de sueldo ‘en blanco’, dos garantías, etc.” (Eduardo Reese [coord.], ob. cit., p. 219, y Natalia Cosacov, ob. cit., p. 5).

de créditos hipotecarios otorgados por el Banco Hipotecario. Los préstamos destinados a la construcción de viviendas en terreno propio e hipotecas sobre las viviendas que se construyan en el marco de este programa se ofrecen a tasas fijas de entre el 2 y el 14%, con plazos de pago de hasta treinta años, una tasa baja frente a la que ofrece el resto de los bancos.³¹

En su discurso de presentación del programa, el secretario de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la nación, Axel Kicillof, lo definió como una política “de créditos en condiciones totalmente ventajosas para aquellos que tienen problemas para el acceso a la vivienda y además para el acceso al mercado del crédito privado”.³² La falta de una política de créditos destinada al acceso a la vivienda de la población de medianos y bajos recursos había sido advertida en 2011 como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado por la relatora especial sobre una vivienda adecuada de la ONU en sus recomendaciones al Estado argentino.³³ Las dificultades de acceso al crédito y los exorbitantes precios de los inmuebles en los aglomerados urbanos más importantes del país han dificultado cada vez más a los trabajadores la adquisición de una vivienda propia y explican, en gran medida, el descenso de los hogares propietarios, el aumento de los inquilinos y el incremento del hacinamiento de hogares que arrojó el Censo 2010.³⁴

A su vez, el programa toma en cuenta los obstáculos y dificultades que han enfrentado los diferentes planes federales de construcción de vivienda para conseguir suelo urbanizado donde emplazar esas construcciones.³⁵ En esta

31 Véase Francisco Yofre, “Procrear un nuevo paradigma”, *Miradas al Sur*, año 5, n° 213, 17 de julio de 2012.

32 Así lo anunció Kicillof el 12 de junio de 2012.

33 Raquel Rolnik, relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto, informe sobre su misión a la Argentina, 13-21 de abril de 2011, ob. cit., párr. 10 y 62.

34 Véanse Jaime Sorín, ob. cit., y Lorena Putero, ob. cit. También, Francisco Yofre, ob. cit., donde dice: “Según la consultora Reporte Inmobiliario, el 99 por ciento de la demanda de nuevas obras de construcción en los últimos nueve años estuvo motorizada por inversores individuales y solo el 1 por ciento restante se efectuó a través de créditos hipotecarios” (disponible en <sur.infonews.com/notas/procrear-un-nuevo-paradigma>).

35 En tal sentido, “la escasez de suelo fiscal o público en el Conurbano bonaerense, junto a la baja proporción de municipios con políticas de suelo urbano (producción de suelo servido, negociación de deuda para movilizar el suelo ocioso, aprovechamiento de reservas públicas, aumento de impuestos al suelo baldío o vacante, bancos de tierra, etc.), transformó la adquisición de suelo en un problema para la política de vivienda”. Juan Pablo Del Río, “Política de vivienda y acceso a la ciudad. Las tierras y los proyectos urbanos

oportunidad, el Estado aportará “un capital importantísimo de suelo urbano” y además daría la posibilidad de desarrollar suelo y densificar áreas medias.³⁶ En su discurso de lanzamiento del Pro.Cre.Ar., la presidente Cristina Fernández de Kirchner anunció que se negociarían acuerdos con las principales empresas del sector de la construcción para lograr un adecuado control de los precios de los materiales.³⁷

Otro aspecto auspicioso del Pro.Cre.Ar. consiste en la ampliación, desde una política de vivienda, del concepto de familia³⁸ al incluir a parejas del mismo sexo dentro de los sectores destinatarios del programa, en igualdad de condiciones con las parejas de diferente sexo.³⁹ El programa también incluye como sujetos destinatarios a las personas extranjeras con residencia permanente.

El documento “Bases y condiciones que regulan el inicio del proceso de solicitud de préstamos hipotecarios individuales” del Pro.Cre.Ar. sugiere cierta preocupación por alcanzar a aquellas personas que se encuentran en una situación social crítica. Así surge de los “criterios de elegibilidad” establecidos en el Anexo I: a) la ponderación del déficit habitacional;⁴⁰ b) el ingreso total

en el Conurbano bonaerense”, ponencia presentada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, septiembre de 2009; disponible en <infohabit.com.ar/web/img_d/est_06072009173032_n06072009162723.pdf>.

- 36 “El Plan Pro.Cre.Ar. viene a atender dos vacíos importantes: el acceso al crédito y el problema del suelo”, entrevista al arquitecto y urbanista de la Universidad de General Sarmiento, Raúl Fernández Wagner, parte II, disponible en <espacioiniciativa.com.ar/?p=8990>.
- Cabe aclarar que, con posterioridad a la entrevista, el Decreto 1382/12 disolvió el Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE), que funcionaba bajo la órbita de Planificación, y creó en su lugar una Agencia de Administración de Bienes del Estado, que se integró dentro de la estructura de la Jefatura de Gabinete y funciona como organismo descentralizado con autarquía económica financiera, personería jurídica propia y capacidad de actuar en el ámbito del derecho público y privado.
- 37 En el anuncio oficial del plan, la presidente Cristina Fernández de Kirchner mencionó a Acero Siderar-Acindar, Cemento Loma Negra-Minetti, parte estatal, Aluar aluminios, y Ferum FV, Mosaicos madereras.
- 38 En el anuncio oficial, la presidenta expresó que el programa “Pro.Cre.Ar. es para familias”.
- 39 Pueden acceder al crédito aquellas personas que perciban ingresos de tipo habitual y permanente, producto de su trabajo personal (relación de dependencia o monotributista) o jubilación, y que no hayan sido beneficiarios de planes de vivienda en los últimos diez años. Véase la página web del programa, <procrear.anses.gob.ar>.
- 40 De acuerdo con el Anexo I, de las Bases, se señala que “en cuanto al análisis de déficit habitacional se tendrán en cuenta los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) referidos a viviendas deficitarias y déficit habitacional por provincia, jurisdicción o localidad, según resultados del Censo 2010”.

del grupo familiar;⁴¹ c) la prioridad sociodemográfica del grupo familiar,⁴² y d) la vulnerabilidad social.⁴³ En el mismo anexo se señala que, a partir de la aplicación de dichos criterios, se elaborará una matriz mediante la que se generarán grupos⁴⁴ para la asignación de beneficiarios.

Es posible apreciar, entonces, una intención “inclusiva” a partir de los criterios detallados, puesto que la normativa pondera aspectos que desbordan la dimensión del ingreso económico de los postulantes (vulnerabilidad, déficit habitacional, situación sociodemográfica). Sin embargo, el procedimiento de asignación no contempla en modo alguno a los grupos familiares cuyos ingresos proceden del mercado de trabajo informal. En este sentido, resulta necesario ampliar la base de candidatos al programa, tomando debidamente en cuenta la situación de quienes se encuentran en esa condición.

De acuerdo con la reglamentación publicada por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el programa alcanza únicamente a trabajadores en relación de dependencia o independientes que acrediten los tres últimos pagos del Monotributo. Resulta necesario, entonces, definir algún sistema crediticio con requisitos más laxos para que aquellas personas que, por diversas circunstancias, se encuentran en el mercado informal de empleo puedan acceder al programa. Las consideraciones del Decreto 902/12 conllevan argumentos jurídicos sólidos para permitir la ampliación a este sector de la población, que constituye una franja relevante de trabajadores y trabajadoras en la Argentina.⁴⁵

- 41 De acuerdo con el Anexo I de las Bases, se entiende “por ingreso total del grupo familiar la suma de los ingresos correspondientes al titular de la solicitud de entrevista para el inicio del trámite y su cónyuge o conviviente”.
- 42 De acuerdo con el Anexo I de las Bases, en este criterio “se agruparán todas las solicitudes según la prioridad demográfica del grupo familiar del solicitante, según dos rangos: alto y medio, conforme las siguientes variables: cantidad de hijos menores de 18 años; integrantes de la familia con capacidades diferentes; cantidad de miembros del grupo familiar; edad del titular del crédito”.
- 43 De acuerdo con el Anexo I de las Bases, en este supuesto se aplicará lo previsto en el punto 21 de las Bases, que señala: “Si en razón de la distribución de participantes por grupo, alguno de ellos no quedara cubierto, el Comité Ejecutivo podrá disponer, previo al sorteo, las adecuaciones pertinentes a los fines de completar los cupos previstos y/o adecuar los existentes. A tales efectos, tendrá especialmente en cuenta las variables sociodemográficas, climatológicas, geográficas, socioambientales y/o económicas”.
- 44 “GRUPO”: personas pasibles de ingresar en un sorteo del programa, que presentan idénticos criterios de elegibilidad conforme los términos definidos en el Anexo I.
- 45 Nos referimos a los siguientes párrafos de los considerandos del Decreto 902/12: “Que el artículo 14 bis de la CONSTITUCIÓN NACIONAL incorpora a la vivienda dentro del concepto integral de seguridad social, en un todo

Además, tal como se afirma en los considerandos del decreto, “en el marco del proyecto nacional de crecimiento con inclusión social, es prioridad para el Estado Nacional facilitar el acceso a la vivienda para toda la población”. Y agrega: “Es necesario impulsar aun más la facilitación del acceso a la vivienda propia para todos los sectores sociales para subsanar la demanda que aún permanece insatisfecha”.

Hay dos aspectos pendientes de resolución y que podrían colaborar en la reducción del déficit habitacional. El primero tiene que ver con la disponibilidad de estos créditos para el mejoramiento y ampliación de viviendas, situación que no está contemplada en la actual operatoria y que, tal como surge de los datos censales, es un área que requiere especial atención. El Decreto 902/13, art. 5, establece que el destino de los bienes del fideicomiso es, por un lado, la “construcción de viviendas y desarrollo integral de proyectos urbanísticos e inmobiliarios para el acceso a la vivienda familiar, única y permanente”, y por otro, el “otorgamiento de créditos hipotecarios para la adquisición de las viviendas a las que se refiere el inciso anterior, o para la construcción de viviendas familiares, únicas y permanentes” (art. 5). Sin embargo, el inc. c del art. 5 establece que se podrán dar “otros destinos relacionados al acceso a la vivienda que determine el Comité Ejecutivo”. Dentro de esta facultad del Comité Ejecutivo, podría preverse el otorgamiento de créditos para la ampliación y mejora de viviendas existentes a través de, por ejemplo, la constitución de una hipoteca sobre esa vivienda y de acuerdo con un plan de mejora y ampliación aprobado por el Comité. En segundo lugar, es importante que esta iniciativa sea acompañada con herramientas apropiadas que permitan a los Estados nacional, provinciales y municipales intervenir en el mercado del suelo y disponer de inmuebles en desuso, destinados puramente a la espe-

de acuerdo con la OIT, que define entre las prestaciones familiares de la Seguridad Social a la vivienda. Así también, el concepto de Piso de Protección Social, definido por organizaciones como la ONU, la OIT y la OMS, refleja una extensión de los sistemas de seguridad social orientada a que diversos organismos públicos actúen en forma coordinada para garantizar todos los derechos sociales, entre los que se incluye la vivienda”.

“Que la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL ha impulsado la implementación de las políticas de carácter masivo del ESTADO NACIONAL, como la Asignación Universal por Hijo, la Asignación por Embarazo y el Programa Conectar Igualdad, logrando abarcar todo el territorio nacional.”

Conviene agregar, entonces, que estos programas se fundaron en el derecho a la seguridad social citado en el decreto, para incorporar también, a través de herramientas novedosas, a sectores de la población que se encuentran en el mercado informal del trabajo, y que, por tal razón, podrían definirse requisitos específicos para alcanzar a estos sectores en el caso del Pro.Cre.Ar.

culación⁴⁶ y avanzar en un plan integral de ordenamiento territorial.⁴⁷ Una primera aproximación a estas herramientas puede encontrarse, al menos para terrenos fiscales o que pertenecen al Estado, en decisiones de las legislaturas bonaerense y porteña.

En el primer caso, la Ley de Acceso Justo al Hábitat, aprobada en noviembre de 2012 por la Legislatura de la provincia de Buenos Aires, estableció los lineamientos generales para la autoridad de aplicación de la normativa y para los municipios de la provincia. El art. 8 de la ley establece que se implementen

en forma progresiva y según los medios disponibles, entre otras, actuaciones de diferente escala dirigidas a: [...] h) Atender la refuncionalización, rehabilitación y adecuación normativa de inmuebles fiscales aptos para finalidades de uso social y colectivo, en particular la provisión de suelo fiscal a los fines de su incorporación al Programa Pro.Cre.Ar. creado por decreto del Poder Ejecutivo nacional 902 de fecha 12 de junio de 2012, exceptuando a los bienes incorporados de la aplicación del Decreto-ley 8912/77.

En el caso de la Legislatura porteña, el 20 de diciembre de 2012 se aprobó la modificación del código de zonificación en los barrios de Parque Patricios y Pompeya, entre otras cuestiones. Esta modificación permitirá utilizar dos inmuebles ubicados en las playas ferroviarias de las estaciones Dr. Antonio Sáenz y Buenos Aires del Ferrocarril Belgrano Sur, que habían sido desafectados del sistema ferroviario por el Estado nacional, para construir unas 4500 viviendas del Pro.Cre.Ar.⁴⁸

46 El número de viviendas vacías con fines especulativos es un dato importante para que el Estado enfrente esa problemática; sin embargo, esa información no surge de los datos del Censo 2010, a diferencia del Censo 2001, que desagrega el dato en categorías (casa de fin de semana, en alquiler, etc.).

47 Véase Fernández Wagner, ob. cit.

48 Se aprobó también la rezonificación de terrenos ferroviarios en Caballito, Palermo y Liniers, para proyectos inmobiliarios y espacios verdes; la cesión de 37 hectáreas en el Parque Roca para un centro de transferencia de cargas a un grupo empresario privado y la venta del Edificio del Plata para construir un Centro Cívico en el sur de la ciudad. El paquete de medidas fue criticado con el argumento de que favorece la especulación inmobiliaria y constituye una entrega del patrimonio público. Las audiencias fueron impugnadas por un grupo de trece diputados opositores, porque no habrían respetado los horarios establecidos por la ley, pero la demanda fue rechazada por la justicia. Por otra parte, hubo manifestaciones públicas frente a la Legislatura, de sectores que se oponían a la cesión de algunos predios. Véase *Página/12*, 21 de diciembre de 2012, disponible en <pagina12.com.ar/diario/elpais/1-210358-2012-12-21.html>.

Al cierre de este informe, según la información difundida por la ANSES y el Ministerio de Economía, desde abril –fecha de inicio del programa– se habilitó la presentación de más de 59 000 interesados en acceder al crédito⁴⁹ en los sorteos que se realizaron los días 20 de julio, 24 de agosto y 27 de octubre de 2012 y el 25 de enero de 2013. No obstante, no se ha informado aún la cantidad de personas que cumplieron con los requisitos exigidos por el programa y cuántas efectivamente recibieron los fondos. Por otro lado, también se informó que, en el proceso de licitación, se presentaron alrededor de 116 empresas para la construcción de viviendas de personas que no tienen terreno propio.⁵⁰ Ambos datos dan cuenta del interés que generó el Pro.Cre.Ar. como respuesta al déficit habitacional y el impacto que puede tener como herramienta de dinamización de la economía.⁵¹ El seguimiento de este programa, con relación a las metas propuestas de accesibilidad al crédito para un grupo poblacional que se encontraba al margen de esa alternativa, dará cuenta de su eficacia en términos de política pública de vivienda.

Con todo, la iniciativa del Poder Ejecutivo nacional que habilita el crédito para la construcción de vivienda en condiciones accesibles a los sectores socioeconómicos bajos y medios de la población resulta auspiciosa, aunque cabe esperar que se avance con los ajustes y regulaciones complementarias mencionados.

La implementación del Pro.Cre.Ar. como hecho significativo para la reducción del déficit de vivienda en la Argentina contrasta con la disminución durante 2012 del presupuesto y de las metas comprometidas en los programas que componen el Plan Federal de Viviendas de la Subsecretaría de Desarrollo

49 Véase *Página/12*, <pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-212618-2013-01-25.html>.

50 Véase *Página/12*, <pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-212680-2013-01-26.html>.

51 Los considerandos del Decreto 902/12 señalan: “Que, por otra parte, la política nacional de desarrollo que lleva adelante el ESTADO NACIONAL tiene como pilares fundamentales la creación de empleo y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

”Que en particular el sector de la construcción, en virtud de su estrecha relación entre el empleo y el nivel de producto ‘empleo-producto’ tiene gran capacidad de generación de puestos de trabajo, por lo que la facilitación de su financiamiento y el incremento de la obra pública potenciarán el desempeño de este sector, brindando un importante efecto económico multiplicador sobre el producto y el empleo.

”Que en mérito de lo expuesto precedentemente, resulta relevante la creación de instrumentos financieros estratégicos que impulsen la construcción para, por un lado, atender las necesidades de acceso a la vivienda única y permanente de toda la población y, por otro lado, dinamizar sectores productivos claves para la generación de empleo”.

Urbano y Vivienda; en especial, las relacionadas con el mejoramiento de la calidad de las viviendas.

Así, se observa que el presupuesto asignado en 2012 al Programa 42, “Acciones para el Desarrollo de la Infraestructura Social” –en el que está incluido, entre otros, el Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)–, es un 7% menor que en 2011; a los programas 43, “Desarrollo de la Infraestructura Habitacional ‘Techo Digno’”; 44, “Acciones para el Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica”, y 45, “Fortalecimiento Comunitario del Hábitat”, se les asigna el mismo presupuesto que recibieron en 2011, lo que en términos reales significa una disminución de entre un 10 y un 20%, según el índice de inflación que se utilice.⁵² El único que registra un incremento presupuestario es el Programa 46, “Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios”, aunque reduce sus metas.

En lo que respecta a las metas, en estos programas se verifica, en general, una disminución tanto en las viviendas terminadas como en las soluciones habitacionales previstas por cada programa, las que registran una disminución mayor, especialmente en los programas 44, 45 y 46; mientras que para el Programa 43 se plantea un aumento de un 76% en la construcción de nuevas viviendas con la misma cantidad de fondos.⁵³

52 En este sentido, el INDEC midió un incremento del costo de vida de 2012 de un 10,8%, mientras que el “IPC –Índice de Precios al Consumidor– Congreso” cerró 2012 con una suba del 25,6%, y las provincias de Tierra del Fuego, Santa Fe y San Luis han difundido un IPC de alrededor del 20-23%.

53 El Programa 42, que en 2011 tuvo un presupuesto asignado de 396 427 500 pesos, en 2012 tuvo una asignación de 368 808 000 pesos, es decir una variación en términos nominales de -7%. Asimismo baja, entre otras metas, la cantidad de familias que se propone asistir, de 21 559 a 16 154.

Curiosamente, el Programa 43 se plantea un aumento significativo en la meta de construcción de viviendas que se propone alcanzar, pasando de 29 971 viviendas terminadas en 2011 a 52 719 en 2012. Es decir que, con un presupuesto menor en términos reales, se plantea alcanzar una meta que supera la del año anterior en un 76%.

Por el contrario, el Programa 44 disminuye las soluciones habitacionales que se propone construir de 6392 en 2011 a 5954 en 2012. Esta disminución de casi un 10% en la meta es mayor si se tiene en cuenta que el año anterior había sido sobreejecutada, y se llegaron a concluir 7832 soluciones habitacionales. El Programa 44 también disminuye, en menor medida, las metas de construcción de viviendas, de construcción de obras de infraestructura urbana y de ejecución de proyectos de agua y saneamiento. Sólo incrementa la meta de construcción de obras de equipamiento comunitario, que pasan de 45 a 65, aunque ello implica también una disminución si se toma la meta finalmente ejecutada en 2011, que alcanzó las 72 obras.

También el Programa 45 reduce drásticamente sus metas tanto en construcción de viviendas, que pasa de 7093 viviendas terminadas a 2803 (40%), y de soluciones habitacionales, que pasan de 4188 a 1909 (45%).

Esta disminución en el presupuesto y en las metas del Plan Federal contrasta además con el impacto positivo que, de acuerdo al análisis efectuado sobre los datos censales, han tenido los programas en la mejoría del parque habitacional. Además, si se tiene en cuenta que los hogares que habitan en viviendas deficitarias recuperables superan en tres veces a aquellos que habitan en viviendas irrecuperables, resulta preocupante que las metas y programas en los que se producen los mayores recortes sean los relacionados con soluciones habitacionales y especialmente con el mejoramiento de las viviendas existentes, como los Programas 42, PROMEBA; 44, Mejor vivir; y 46, Urbanización de Villas y Asentamientos.⁵⁴

En sus recomendaciones de 2011 al Estado argentino, la relatora de la ONU advirtió que la prioridad del Estado debería haber sido la producción de vivienda completa (“llave en mano”)⁵⁵ y lo exhortaba a “diversificar más y flexibilizar los programas de vivienda readecuando el uso de los fondos a las necesidades existentes y fortaleciendo en este sentido los programas de mejoramiento, completamiento y ampliación de viviendas deficitarias”.⁵⁶ En este contexto, sería recomendable que, revirtiendo la tendencia que se verifica en el Presupuesto de 2012 en materia de vivienda, el Estado continúe y mejore la ejecución de los planes federales en general y, en especial, que refuerce los componentes dirigidos al mejoramiento y ampliación de la vivienda en lugar de restringirlos.

Finalmente, el Programa 46 es el único que registra un incremento presupuestario (64%), pero sus metas también disminuyeron. Mientras que en 2011 se propuso terminar 1250 viviendas y alcanzar 540 soluciones habitacionales, en 2012 las viviendas terminadas disminuyeron levemente a 1150 y las soluciones habitacionales cayeron a 130. (Información emanada de una investigación del CELS en progreso.)

54 El objetivo del Programa 42 es favorecer el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y su entorno, a partir de la provisión de infraestructura social básica, el acceso a la propiedad de la tierra y el fortalecimiento de la organización comunitaria; el del Programa 44, entre otros, es financiar la refacción y/o ampliación de viviendas recuperables (cuyos propietarios no estén en condiciones económicas de hacerlo); y entre las acciones que se propone realizar el Programa 46 se contempla el mejoramiento de las viviendas existentes, la ejecución de obras de infraestructura básica, incluidas las redes cloacales y de provisión de agua potable, electricidad y gas, la apertura de calles internas y obras complementarias para el mejoramiento del hábitat.

55 Raquel Rolnik, *ob. cit.*, párr. 32.

56 *Ibíd.*, párr. 62.

3. DESAFÍOS QUE REPRESENTA EN MATERIA DE VIVIENDA LA UNIFICACIÓN DE LOS CÓDIGOS CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN

Tal como se destacó en el apartado anterior, el Poder Ejecutivo nacional reconoció la necesidad de facilitar el acceso a la vivienda a todos los sectores a partir del Pro.Cre.Ar. Sin embargo, este objetivo no fue reflejado en el proyecto de reforma y unificación de los códigos Civil y Comercial que introdujo en el Congreso Nacional.

En junio de 2012, el gobierno nacional envió al Congreso un proyecto de reforma y unificación de esos códigos, una oportunidad histórica para avanzar en el respeto y protección de los derechos humanos.⁵⁷ Luego, mediante resolución de la Cámara de Diputados, se creó la Comisión Bicameral para la Reforma, Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación (en adelante, la Comisión Bicameral) con la finalidad de preservar la unidad, integridad y coherencia que implica el dictado de un único Código Civil y Comercial.⁵⁸

Para el caso particular de las relaciones de propiedad y su compaginación con el derecho a una vivienda adecuada, la reforma representa un espacio único para adaptar las relaciones de derecho privado a los estándares de derechos humanos. En este sentido, hay principios del derecho internacional de los derechos humanos que no se contemplan en el proyecto, pero resultan relevantes para el desarrollo de un rol activo del Estado en la materia. Estos principios tampoco aparecían en el anteproyecto presentado al Ejecutivo por la Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación.

57 En 2011, mediante Decreto presidencial 191/2011 se creó la Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación. Integrada por Ricardo Luis Lorenzetti, Elena Highton de Nolasco y Aída Kemelmajer de Carlucci, esta comisión elaboró un anteproyecto para “adecuar a los tiempos que corren en las relaciones humanas y en las relaciones comerciales ese viejo instrumento, que supo ser muy moderno y que fue el acto de codificación más importante que se dio en el siglo XIX”, según lo anunció el 27 de marzo de 2012 la presidente Cristina Fernández de Kirchner en la presentación del anteproyecto de nuevo Código Civil y Comercial unificado. Para esa ocasión, el CELS efectuó presentaciones en las que emitió su opinión, junto con la Red Habitar y organizaciones especializadas en la temática indígena, tal como se detallará seguidamente.

58 Texto conforme a la resolución de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, aprobada el 4 de julio de 2012.

La función social de la propiedad⁵⁹ y el principio que asegura que el ejercicio de los derechos de particulares no afecte los modos de vida, cultura y producción familiar de los pueblos indígenas y de las comunidades campesinas tradicionales que tienen una especial relación con la tierra⁶⁰ inciden en las formas de regular la propiedad privada y ampliar las condiciones de accesibilidad y seguridad de la tenencia en materia de vivienda y territorio que tiene el Estado.

Sobre estos dos principios se enmarcaron las sugerencias de codificación que elaboró y presentó la Red Habitar,⁶¹ que el CELS integra, y que fueron

59 Tratados incorporados a la Constitución Nacional (CN) a través del art. 75, inc. 22:

1) La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) consagra no sólo el derecho a la propiedad individual, sino también “colectiv[a]” (art. 17). Puede haber objetos cuyos propietarios sean un conjunto de personas, o la comunidad toda. Es diferente de la “propiedad comunitaria” reconocida a los pueblos indígenas argentinos en la CN, art. 75, inc. 17.

2) Propiedad subordinada al interés social: en su art. 21, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) establece que el “uso y goce” de los bienes puede “subordinar[se] [...] al interés social”.

3) Propiedad sobre bienes esenciales: la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (DADDH), por su parte, establece en su art. 23: “Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar”. Aquí se redefine el ámbito del derecho humano de propiedad. No abarca toda clase de bienes, ni en cualquier cantidad. Se centra en los elementos que satisfacen “necesidades esenciales” con el fin de mantener la dignidad personal.

60 Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de 1989.

Art. 1. a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial; b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Art. 2. La conciencia de su identidad o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

Art. 3. La utilización del término “pueblos” en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

61 Habitar Argentina es un espacio conformado por organizaciones, instituciones académicas, movimientos sociales y legisladores, que están trabajando

discutidas en dos audiencias públicas convocadas por la Comisión Bicameral.⁶² La situación irregular de más de un millón de hogares que habitan de modo informal en ambientes urbanos y rurales y la incidencia del régimen de alquileres como forma de acceso a una vivienda adecuada deben ser consideradas en la regulación de los Códigos.

En concreto, con relación a la definición de los derechos reales de propiedad, el proyecto, tal como se afirmó en la presentación de la Red Habitar:

Contempla solamente formas jurídicas que permiten regularizar las actuales formas de vivir (barrios privados) y morir (cementeros privados) de los sectores de altos ingresos de nuestra población, a través de la figura de conjuntos inmobiliarios. Sin embargo, no hay nuevos instrumentos que permitan la regularización de las formas de vivir (villas y asentamientos urbanos) y producir (tierras rurales para los campesinos) de los sectores más pobres y vulnerables, más allá de la tradicional usucapión (prescripción adquisitiva de 20 años).⁶³

Es necesario, entonces, que el proyecto incluya nuevos instrumentos para la adquisición del dominio y modifique algunos atributos de los derechos reales para generar alternativas de regularización adecuadas a las formas de habitar de los sectores populares. El proyecto debería contemplar, en primer lugar, que la inscripción registral de inmuebles no constituya el modo suficiente para la transmisión del dominio de viviendas o territorios, sin importar si aquellos se encuentran ocupados o no. Así se evitarían, tal como se destaca en la propuesta presentada junto con la Red Habitar,

las históricas dificultades de los sectores más pobres de nuestro país para acceder a títulos de propiedad y el aprovechamiento de esta si-

para crear un marco normativo que garantice el derecho a la vivienda, la tierra y al hábitat para todos.

62 La Comisión Bicameral estableció un reglamento para las audiencias, según el cual podía ser ponente “todo aquel que invoque un derecho subjetivo o un interés legítimo o difuso, organizaciones no gubernamentales, así como organismos o autoridades públicas nacionales, provinciales o municipales, y haya presentado su ponencia según lo dispuesto por el presente reglamento” (art. 3). El reglamento está disponible en <ccyn.congreso.gov.ar/reglamento.html>.

63 De la nota presentada por la Red Habitar Argentina, “Por un Código Civil y Comercial que proteja el derecho a la vivienda y a la tierra y habilite la mediación estatal en las relaciones privadas en un país que se aleja del neoliberalismo”, p. 9, disponible en <habitarargentina.blogspot.com.ar/2012/08/habitar-argentina-presento-propuestas.html>.

tuación por las personas más influyentes y poderosas, que han utilizado el sistema notarial y registral para hacerse de tierras en las cuales nunca estuvieron, [esta] ha sido una causa de las dificultades de acceso a la seguridad de la tenencia de la tierra en el campo y en la ciudad, al desconocerse la realidad de la ocupación. En casi todas las provincias del NOA, NEA y en algunas del centro del país se presentan estos problemas, que arrastran conflictos de tierras desde el siglo XIX.⁶⁴

En segundo lugar, el proyecto de reforma de los códigos Civil y Comercial debería incluir una modificación de los plazos para adquisición de dominio a través de la prescripción adquisitiva, que van de los diez a los veinte años. Estos plazos no sólo no diferencian entre la posesión para fines de habitación y trabajo y la posesión general, por ejemplo, con fines especulativos, sino que representan un sacrificio muy alto para los sectores más pobres, expuestos al peligro de desalojo durante años. Por eso, la prescripción adquisitiva de derechos reales para fines de vivienda, así como para fines de producción agrícola y familiar, debería operar a partir de la posesión pacífica e ininterrumpida de inmuebles urbanos o rurales durante tres años o más.

Además, la propuesta agrega una herramienta para favorecer la recuperación estatal de bienes inmuebles abandonados, para la concreción de un posible banco de tierra pública y facilitar la gestión de una política de tierras a nivel local. De esta manera, el Estado podría incrementar la reserva de inmuebles para fines de política habitacional (por ejemplo, para el Pro.Cre.Ar.) e incentivar a los propietarios a darles un uso no especulativo a sus bienes. Para que esta herramienta se materialice, es necesario modificar la definición del dominio a perpetuidad, prevista en el art. 1942 del actual proyecto,⁶⁵ y definir la presunción de abandono de inmuebles. De acuerdo con la propuesta, en este supuesto, a diferencia de la prescripción, el foco de este instrumento no es probar la posesión durante un tiempo del poseedor, sino probar que el propietario no ejerció su posesión durante un tiempo, para justificar la transferencia del dominio en favor del Estado.

Por otra parte, la regulación del mercado de alquileres no mejora la asimétrica relación de poder vigente entre locadores y locatarios. Con este fin, se deberían incorporar artículos que regulasen de manera precisa cuestiones claves del mercado de alquileres como: a) una definición de locación encubierta:

⁶⁴ *Ibíd.*, p. 11.

⁶⁵ Art. 1942. Perpetuidad. El dominio es perpetuo. No tiene límite en el tiempo y subsiste con independencia de su ejercicio. No se extingue aunque el dueño no ejerza sus facultades, o las ejerza otro, excepto que este adquiera el dominio por prescripción adquisitiva.

si los inmuebles no están habilitados por la autoridad competente, no gozan de aptitud comercial, y se deben regir por la ley de locaciones urbanas;⁶⁶ b) el establecimiento de reglas y límites para la contratación a favor del locatario, como, por ejemplo, la homologación del contrato e inscripción en registro, la forma de pago por cuenta bancaria, la distribución en el pago de los gastos de alquiler, un límite a los honorarios de inmobiliarias y la improcedencia de cobrar el alquiler por anticipado; c) la regulación del Código podría darles carácter de orden público a las normas que regulan los alquileres; d) definir que los ajustes de precio se realicen sobre la base de parámetros y límites determinados; y e) modificar el artículo 1198, que prevé un plazo mínimo de dos años, reemplazándolo por el mínimo de tres años.

Las propuestas formuladas desde la Red Habitar surgen del análisis de un contexto de aumento del hacinamiento familiar entre sectores medios, el incremento de los alquileres como forma de acceder a la vivienda y la extensión del alquiler informal a altos costos para los sectores de menores ingresos, tal como se desarrolló en el presente trabajo. Al mismo tiempo, esta modificación del régimen legal tendría que estar acompañada de políticas que fomenten y faciliten la oferta masiva y accesible de viviendas para alquiler en el mercado formal. En tanto, “el mercado de alquiler residencial en la Argentina se encuentra desregulado y librado al juego de la oferta y la demanda. No existe ningún organismo oficial que registre las unidades habitacionales ofrecidas o bajo contrato de alquiler. Tampoco se controlan o inspeccionan las condiciones habitacionales de las unidades que se ofrecen ni se fija el precio o se categorizan los valores de alquiler”.⁶⁷ Además, “el arrendamiento es considerado una relación comercial entre agentes privados y no una modalidad para alcanzar el derecho, constitucionalmente consagrado, a la vivienda digna”.⁶⁸

Las propuestas que realizó el CELS con la Red Habitar incluyen cuestiones que impactan sobre procesos judiciales en los que se discute el derecho a la vivienda. Es posible extender los principios generales que el proyecto ya reconoce para cuestiones de derecho de familia, como la mayor participación de los grupos vulnerables y activismo del juez,⁶⁹ a otros procesos judiciales en los que se encuentran en juego derechos de grupos vulnerables, tales como los procesos de desalojos y de prescripción adquisitiva.⁷⁰

66 Ley 23 091, locación encubierta, art. 27.

67 Eduardo Reese (coord.), *ob. cit.*, p. 61.

68 *Íd.*

69 Art. 706 y ss. (Tutela judicial efectiva, intermediación, buena fe y lealtad procesal, oficiosidad y oralidad).

70 Véanse las reflexiones relativas al dictamen emitido por la procuradora

La incorporación de estas propuestas en las discusiones de reforma y unificación de los Códigos debe vincularse con la pérdida de estado parlamentario de diversos proyectos de ley tendientes a abordar las causas estructurales del problema de la vivienda en el país. Tal como mencionamos en informes anteriores, desde la Red Habitar se habían elaborado cuatro anteproyectos de ley que fueron presentados a fines de 2011 en ambas cámaras del Congreso de la Nación.⁷¹ Estos proyectos apuntaban a que el Estado recuperase su capacidad y rol de protector y garante del derecho a la vivienda, con potestad para planificar el uso del suelo y del territorio, y para controlar y compensar las fuerzas del mercado. Además, uno de estos proyectos contempla la modificación que regula los desalojos civiles, incorporando los estándares internacionales vigentes en la materia.

A pesar de su importancia frente a un problema tan acuciante y constante como la falta de acceso a la vivienda adecuada y el déficit habitacional, en ninguna de las cámaras se les ha dado tratamiento. El proceso legislativo de reforma de los Códigos se constituye, por lo tanto, en una oportunidad valiosa para introducir parte de estas líneas de intervención del Estado en materia de vivienda.

Durante 2012, tampoco avanzó el proyecto de ley elaborado por organizaciones campesinas e indígenas,⁷² que propone declarar la emergencia territorial por cinco años en materia de posesión y propiedad de las tierras rurales que ocupan estas comunidades y agricultores en calidad de poseedoras. El Movimiento Nacional Campesino Indígena, junto con otras organizaciones campesinas del país, logró consensuar su contenido y planificar acciones conjuntas para defender sus derechos. El proyecto incluye la suspensión de los desalojos de las comunidades como condición mínima para discutir posibles salidas a la situación de vulneración de derechos que los afecta.

En 10 de octubre de 2012, la muerte de Miguel Galván, miembro del Movimiento Campesino de Santiago del Estero-Vía Campesina (MoCaSE-VC), en el Paraje Simbol, ubicado en el límite de las provincias de Santiago del Estero

general de la nación Alejandra Gils Carbó en el apartado 7, en este mismo capítulo.

71 Proyectos de ley presentados: planificación territorial (Cámara de Diputados, Expediente 5649/11; Cámara de Senadores, Expediente 2826/11), vivienda y producción social del hábitat (Cámara de Diputados, Expediente 5686/11; Cámara de Senadores, Expediente 2821/11), regularización dominial (Cámara de Senadores, Expediente 2820/11) y desalojos (Cámara de Diputados, Expediente 5648/11; Cámara de Senadores, Expediente 2847/11).

72 El proyecto fue presentado por los diputados Martín Sabbatella, Diana Conti, Carlos Heller, Edgardo Depetri e Inés Pilatti luego del asesinato de Cristian Ferreyra, tal como destacamos en informes anteriores.

y Salta, puso nuevamente en evidencia la necesidad de una ley federal que suspenda los desalojos de campesinos. Galván fue asesinado de una puñalada en la yugular por una persona contratada por un empresario de la provincia de Salta. El MoCaSE-VC señaló que familias de la zona ya habían sido víctimas de hostigamientos por empleados de la empresa agropecuaria La Paz SA de Rosario de la Frontera, Salta, que pretende alambrar parte del territorio que habitan las comunidades indígenas Lule Vilela. Para el CELS, el homicidio de Galván constituye un emergente de los conflictos sociales derivados de la apreciación de la tierra, que amenaza los derechos de las comunidades campesinas e indígenas. Demuestra, a su vez, la necesidad de incorporar en la discusión legislativa la perspectiva campesina con relación al derecho a la propiedad de las tierras que ocupan de acuerdo con sus usos y formas de producción familiar.⁷³ Durante los últimos meses del año, el Movimiento Nacional Campesino Indígena promovió debates en diversas comisiones de la Cámara de Diputados para lograr un tratamiento parlamentario de la ley.⁷⁴

Finalmente, el CELS, el Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas (ODHPI), el Grupo de Apoyo Jurídico por el Acceso a la Tierra (GAJAT) y la Asociación de Abogados de Derecho Indígena (AADI) presentaron su posición sobre la incorporación de los derechos indígenas al Código Civil; en particular, sobre el derecho a la propiedad comunitaria indígena.⁷⁵ En esa presentación, las organizaciones señalaron que el derecho a la posesión y propiedad comunitaria indígena tiene una naturaleza específica distinta de las relaciones reguladas en el Código Civil, pues se trata de un derecho humano que pretende tutelar un modo particular de relacionarse con el territorio que tienen las comunidades indígenas. Esa manifestación cultural, que concibe a la tierra con elementos materiales pero también inmateriales y espirituales, nada tiene que ver con las relaciones privadas occidentales, que son reguladas en los códigos de tradición romanista.⁷⁶

73 Puede visualizarse la presentación realizada por el MoCaSE-VC ante la Comisión Bicameral en <mocase-vc.blogspot.com.ar/2012/09/propuesta-del-mnci-para-la-reforma-del-6.html>.

74 Veáanse “Reclaman una ley que frene los desalojos por cinco años”, *Página/12*, 17 de octubre de 2012, disponible en <pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-205770-2012-10-17.html>, y “Pedido para suspender por ley los desalojos”, *Página/12*, 17 de noviembre de 2012, disponible en <pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-208024-2012-11-17.html>.

75 La presentación se encuentra disponible en <ccycn.congreso.gov.ar/export/hcdn/comisiones/especiales/cbunificacioncodigos/ponencias/buenosaires/pdfs/043_Diego_Morales.pdf>.

76 En la presentación conjunta, con citas de doctrina y jurisprudencia argentinas, puede leerse: “La pretensión del anteproyecto de reforma de incluir la propiedad comunitaria indígena como un derecho real evidencia con

Por otro lado, en la presentación se remarcó que el texto propuesto deja afuera diversos criterios para el ejercicio del derecho a la tierra y al territorio indígena ya consolidados en el derecho internacional e introduce restricciones para el ejercicio de algunos derechos contradiciendo a la propia Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos.⁷⁷ Por todo esto, se enfatiza que el régimen legal del derecho a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras debería tener autonomía mediante la sanción de leyes especiales en la materia y que ninguna norma puede sancionarse sin cumplir con el art. 75, incs. 17 y 22 de la Constitución, que ordenan realizar consultas previas e informadas con los pueblos indígenas.

claridad las dificultades de forzar la inclusión de instituciones ajenas a un cuerpo normativo integrado con una lógica propia y una coherencia interna en los que normas, efectos jurídicos y definiciones conceptuales que se interconectan entre sí, mal podrían abarcar la noción del derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas”.

A modo de ejemplo, como regla general, los derechos reales son de contenido patrimonial y económico y su objeto son “las cosas”. Según la definición del Código Civil, las cosas son objetos materiales susceptibles de tener un valor. Como contrapartida, los objetos inmateriales no pueden ser objeto de los derechos reales (art. 2312). Al mismo tiempo, la posesión constituye el contenido de los derechos reales y es definida “como un poder físico, de hecho, ejercido voluntariamente sobre una cosa (corpus), con ánimo de dueño (*animus domini*)”. De acuerdo con el régimen de los derechos reales, “las cosas deben estar en el comercio para ser susceptibles de posesión (art. 2400); consecuentemente, para constituir el objeto de un derecho real”. Como se puntualizó, la tierra y el territorio no son para las comunidades indígenas una “cosa” a la que pueda atribuírsele valor económico, porque tienen un valor relacionado con la protección de la vida y la identidad cultural; tampoco entraña una relación de poder sobre la tierra sino una relación invertida, en la que la tierra es la propietaria de las personas (p. 6).

⁷⁷ La presentación conjunta puntualiza: “A título ejemplificativo, en el texto del proyecto se reconoce a los pueblos indígenas como personas jurídicas de naturaleza privada (art. 148 H), junto con las mutuales, cooperativas y el consorcio de propiedad horizontal. Ello contradice abiertamente su consagración constitucional como nuevos sujetos colectivos que preexisten al Estado argentino y desconoce que la personería jurídica de los pueblos indígenas implica un reconocimiento legal de carácter declarativo y no constitutivo de derechos [...]. También, en contra de las previsiones del art. 75, incs. 17 y 22, el texto del Código Civil supedita el derecho a la posesión y propiedad comunitaria indígena a la circunstancia de que tengan personería jurídica reconocida (art. 18 del anteproyecto) e inscrita en un registro (art. 2029), contrariando a la Constitución y a los tratados de derechos humanos, que estipulan que las comunidades indígenas son las propietarias de las tierras que tradicionalmente ocupan sin que para ello deban cumplir con ningún requisito y que la personería jurídica es sólo un formalismo legal”.

4. UNA SALUDABLE NOVEDAD. LA APROBACIÓN DE LA LEY DE ACCESO JUSTO AL HÁBITAT EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Durante 2012, la Legislatura de la provincia de Buenos Aires aprobó la Ley de Acceso Justo al Hábitat. Esta nueva normativa reconoce la necesidad de abordar de manera integral la complejidad de la problemática habitacional, ampliando las capacidades de acción estatal sobre las diversas causas que la originan. Toma en cuenta la insuficiencia de políticas estatales aisladas destinadas a construir vivienda social como única respuesta al déficit habitacional. Entre los objetivos e intervenciones que plantea, se encuentran la regularización de barrios informales y la integración sociourbanística de villas y asentamientos. Además, genera herramientas para enfrentar la escasez, valorización y especulación del suelo urbano y evitar que las viviendas sociales queden aisladas de los servicios urbanos especiales, e incluso la provisión de suelo fiscal a los fines de su incorporación al Pro.Cre.Ar.

La ley reconoce como antecedente un anteproyecto surgido de un proceso de diálogo participativo que se desarrolló durante 2011 entre el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de Buenos Aires (FOTIVBA), un equipo interdisciplinario de la Universidad Nacional de General Sarmiento y el Ministerio de Infraestructura provincial. El avance de este proyecto se paralizó como consecuencia de las reacciones negativas de desarrolladores inmobiliarios y algunos medios de comunicación, tal como se destacó en nuestro *Informe 2012*.⁷⁸

La norma no deroga el Decreto-ley 8912/77, dictado durante la última dictadura militar, que regula el ordenamiento territorial y el uso del suelo en la provincia, pero salva sus efectos más perversos. El decreto de la dictadura operó como una barrera de acceso a la vivienda para la población en situación económica desventajosa. Con esta norma, se elevaron los estándares de urbanización para la construcción de viviendas en la provincia y se encareció el costo del suelo. A la vez, el decreto no define mecanismos de planificación que garanticen el acceso a tierra urbanizada a los sectores medios y populares que no pueden afrontar su costo, por lo cual una parte significativa de la población resolvió sus necesidades habitacionales a través de la informalidad. El Decreto-ley 8912/77, además, descartó la regularización urbanística y dominial de las villas y asentamientos preexistentes habitados por los sectores populares.⁷⁹

⁷⁸ Véase “Tensiones sociales y respuestas estatales. Conflictos vinculados al territorio, el suelo, la vivienda y el mercado de trabajo”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*, ob. cit.

⁷⁹ Véanse el dictamen presentado por la Universidad de Lanús (UNLA) ante la Cámara de Senadores, el 28 de noviembre de 2012, disponible en <unla.

La nueva Ley de Hábitat prevé instrumentos para intervenir de manera directa sobre las condiciones urbano-habitacionales deficitarias, mejorándolas gradualmente,⁸⁰ y sobre los procesos de producción y crecimiento de las ciudades, generando condiciones estructurales para el desarrollo de las políticas de vivienda y hábitat.⁸¹ La ley exige cuatro principios rectores de estas políticas que se implementen en la provincia: a) el derecho a la ciudad y a la vivienda; b) la función social de la propiedad; c) la gestión democrática de la ciudad, y d) el reparto equitativo de cargas y beneficios.

A pesar de que el proyecto finalmente aprobado también incluye herramientas como las que se cuestionaban a aquel anteproyecto de 2011,⁸² la alianza entre el bloque del Frente para la Victoria y el de Nuevo Encuentro para su promoción e impulso logró convocar los consensos necesarios para que se convirtiera en ley e incluso evitar su veto.⁸³ No obstante, luego de su sanción,

edu.ar>, y el comunicado del CELS en el que se celebra la sanción de la ley, disponible en <cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=&idc=1567>.

80 Como son la integración sociourbana de villas y asentamientos precarios (sección II), o el fomento del crédito para la mejora del hábitat (sección III). Véase el dictamen citado, elaborado por la UNLA.

81 Tales como la promoción de procesos de producción social del hábitat y de urbanizaciones planificadas (sección I), las zonas de promoción del hábitat social (sección IV), el acceso al suelo para la promoción del hábitat, y la participación en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística (sección V) y los consorcios urbanísticos (sección VI). Véase el dictamen citado, elaborado por la UNLA.

82 Por ejemplo, una contribución obligatoria sobre la valorización inmobiliaria a ser abonada por los emprendimientos urbanísticos que ocupen predios de más de 5000 m² y una contribución adicional sobre la Planta Urbana Vacante o Baldíos.

83 Horacio Verbitsky, "Santa barbaridad", *Página/12*, 11 de noviembre de 2012, disponible en <pagina12.com.ar/diario/elpais/1-207563-2012-11-11.html>; "Ley de Tierras: Scioli no descarta un 'veto parcial'", *Urgente 24*, 30 de octubre de 2012, disponible en <urgente24.com/206647-ley-de-tierras-scioli-no-descarta-un-veto-parcial>; "Scioli ahora no descarta un 'veto parcial' a la ley de tierras", *La Nación*, 30 de octubre de 2012, disponible en <lanacion.com.ar/1521970-scioli>; "Hábitat: Ley y veto", *Ámbito Financiero*, 29 de noviembre de 2012, disponible en <ambito.com/diario/noticia.asp?id=665182>; TN, *Scioli: "Puede haber un veto parcial a la ley de tierras"*, 30 de octubre del 2012, disponible en <tn.com.ar/politica/scioli-puede-haber-un-veto-parcial-a-la-ley-de-tierras_283974>; Rodolfo Lara, "Scioli anticipó que aplicará un veto parcial si se aprueba la Ley de Hábitat", *Clarín*, 30 de octubre de 2012, disponible en <clarin.com/politica/Scioli-anticipo-aplicara-Ley-Habitat_0_801520021.html>; "Scioli deslizó que vetaría la Ley de Hábitat en defensa de la propiedad privada", *Agencia Periodística de Buenos Aires. Facultad de Periodismo y Comunicación*, 30 de octubre, disponible en <agepeba.org/lectura.asp?id=1343>. Opositores al proyecto, como el diputado nacional Francisco de Narváez y el provincial Fernando Rozas, llegaron al punto de presentar una acción de am-

funcionarios del gobierno bonaerense aseguraron que la reglamentación sería “muy estricta” para evitar malinterpretaciones o cuestionamientos vinculados con la propiedad privada.⁸⁴ En este contexto, el CELS considera necesario que, para su reglamentación, se adopte un proceso de amplia y transparente participación pública, que no se desvirtúen sus objetivos específicos y principios rectores, y que se clarifiquen algunos aspectos que pueden dar lugar a confusiones o interpretaciones restrictivas.⁸⁵

5. DISCUSIONES SOBRE EL DERECHO A LA VIVIENDA Y LAS RESPUESTAS DE LA CORTE SUPREMA: CONTENIDO DEL DERECHO Y PAUTAS DE INTERPRETACIÓN

Luego de varios años de espera, la Corte Suprema de Justicia de la Nación eligió uno de los múltiples casos sobre el derecho a la vivienda que estaban a la espera de una decisión y dictó sentencia en el caso de una mujer que vive con su hijo, que padece una severa discapacidad. La mujer debió recurrir a la justicia por la falta de respuesta del gobierno porteño ante su imposibilidad de procurarse un lugar adecuado donde vivir.⁸⁶ Así, el máximo tribunal adoptó la decisión de apropiarse de un tema sensible de indudable trascendencia institucional e impulsar una agenda vinculada con la problemática de la vivienda.

para contra el Ejecutivo provincial para que se le impidiera la aplicación de la ley una vez aprobada, especialmente en lo referido al impuesto progresivo sobre los inmuebles baldíos y a la obligación de que los grandes propietarios de tierras beneficiados, autorizados a desarrollar emprendimientos inmobiliarios, paguen un tributo o cedan una parte de ellos.

El amparo fue rechazado *in limine* por improcedente, por el Tribunal del Trabajo n° 4 de la Ciudad de La Plata, integrado por los doctores Rodolfo Francisco Martiarena, Guillermo Jorge Tórtora y Enrique Catani. Véase “De Narváez Stauer, Francisco c. Poder Ejecutivo s. amparo”, Expte. 15262, Receptoría LP-54087-2012, 4 de diciembre de 2012.

84 Véase, entre otros, “Para ahuyentar fantasmas”, *Página/12*, 1° de diciembre de 2012, disponible en <pagina12.com.ar/diario/economia/2-208995-2012-12-01.html>.

85 Confróntense las observaciones efectuadas por el Centro de Derechos Humanos de la UNLA sobre la necesidad de clarificar los criterios con que los municipios relevarán la diversidad de la demanda urbano-habitacional en el territorio, y especificar el término de “información necesaria” utilizada por la ley al referirse al derecho al acceso a la información, entre otras cuestiones.

86 CSJN, “QC, SJ c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s. amparo”, sentencia del 24 de abril de 2012. Este caso había sido objeto de una audiencia pública en la Corte Suprema el 15 de septiembre de 2011.

La sentencia de la Corte constituye un paso fundamental para clarificar la discusión sobre la justiciabilidad de este derecho, sobre todo a la luz de las decisiones del Superior Tribunal de Justicia (STJ) de la Ciudad de Buenos Aires que la ponían en duda, la limitaban o directamente la negaban.⁸⁷ Al ordenarle al gobierno porteño que garantice un alojamiento con condiciones edilicias adecuadas y que contemple su inclusión en un programa de vivienda que resuelva de manera definitiva el déficit habitacional, la Corte Suprema cerró un círculo importante para acompañar a aquellos tribunales que, desde hace unos años, vienen pronunciándose al respecto. Además, adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que la mayor parte de los amparos que promueven las defensorías oficiales en lo contencioso de la ciudad se vinculan con los subsidios habitacionales otorgados por los programas del gobierno porteño.⁸⁸

Si bien la argumentación de la Corte fue criticada desde algunos sectores por su ambigüedad, por lo confuso de algunos párrafos y por la interpretación restrictiva en algunos supuestos, la decisión afirma irreversiblemente a la vivienda como un derecho que puede reclamarse y que las autoridades públicas no sólo no pueden ignorar sino que deben asegurar mediante políticas idóneas.

En relación con las objeciones que se señalaron, se han manifestado algunas preocupaciones. En primer lugar, se ha criticado el razonamiento del tribunal cuando interpreta la exigibilidad del derecho a la vivienda digna, pues introduce una confusa categoría, hasta ahora desconocida, que denomina “operatividad derivada” y que pareciera exigir la existencia de un programa estatal para poder interponer un reclamo judicial.⁸⁹ En segundo lugar, se ha resalta-

87 Para profundizar las posiciones del STJ de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, véase Roberto Gargarella y Gustavo Maurino, “Vivir en la calle. El derecho a la vivienda en la jurisprudencia del TSJC”, JA, abril de 2010, pp. 10-18. También, Daniel Sabsay, “El acceso a la vivienda digna en un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, *Pensar en Derecho*, n° 0, 2012, Eudeba, p. 265 y ss., disponible en <derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/0/el-acceso-a-la-vivienda-digna-en-un-fallo-de-la-corte-suprema-de-justicia-de-la-nacion.pdf>.

88 Demián Zayat, “El impacto de ‘Quisberth Castro’ en la jurisprudencia de la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires. Un análisis empírico”, *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, n° 4.

89 Si bien de la solución del caso se desprende que el derecho a la vivienda es un derecho exigible, reclamable judicialmente y que implica deberes estatales concretos, la fórmula que la Corte utiliza para llegar a tales conclusiones genera una serie de dudas, pues reflota la antigua discusión sobre la programaticidad-operatividad de los derechos constitucionales –que a esta altura se creía definitivamente saldada en favor de su operatividad– introduciendo una nueva categoría que denomina “operatividad derivada”. Según la

do que, pese a ratificar la doctrina de que el ejercicio de los poderes públicos discrecionales está sujeto al control de razonabilidad por el Poder Judicial, de algunos pasajes de la sentencia pareciera surgir la idea de que ese control judicial estaría reservado para casos de “injusticia extrema”.⁹⁰ Finalmente, también se ha sostenido que la Corte debería haber hecho un esfuerzo mayor para generar un diálogo directo con los tribunales inferiores, de manera que la interpretación del derecho sea más clara y contundente. En tal sentido, varias organizaciones sociales le habían solicitado al máximo tribunal que utilizara su facultad de convocar a una audiencia pública para tratar todos los expedientes en los que se discute la validez de la política de paradores nocturnos y de subsidios, a fin de abordar en su conjunto la problemática de la vivienda en la ciudad.

Pese a estos señalamientos, el contenido de la sentencia es fundamental por varios motivos. Por un lado, la decisión profundiza la aplicación del derecho internacional sobre este tipo de derechos y consolida al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC/ONU) como intérprete autorizado del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que debe ser tenido en cuenta por los tribunales inferiores.⁹¹ En tal sentido, la decisión representa un esfuerzo por iniciar un camino para dotar de conteni-

Corte, este concepto significa que, en principio, su implementación requiere una ley del Congreso o una decisión del Poder Ejecutivo que provoque su implementación (Considerando 11 del voto de la mayoría). Esta noción tan confusa y que, en verdad, se asemeja a la teoría de los derechos programáticos, parece haber sido introducida para dejar sentada la idea de que “las normas mencionadas (constitucionales e internacionales) no consagran una operatividad directa, en el sentido de que, en principio, todos los ciudadanos puedan solicitar la provisión de una vivienda por la vía judicial” (ibíd. Para ahondar este aspecto véase el trabajo de Ana María Bestard y Laura Royo, “El derecho a la vivienda y las políticas públicas de la CABA: una tensión insuperable”, presentado en las XXX Jornadas de Jóvenes Investigadores en Derecho y Ciencias Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, 3-5 de octubre de 2012, en prensa). Parecería ser que la Corte no quiso dejar un mensaje que pudiera producir una avalancha de juicios en reclamo del derecho a la vivienda y expresó que sólo abrirá la discusión en aquellos en que exista algún programa de vivienda.

90 Al respecto, véase el comentario de Gustavo Arballo en “CSN sobre vivienda en QC: control judicial sobre normas jurídicas ‘de operatividad derivada’”, disponible en <saberderecho.com/2012_04_01_archive.html>. En el Considerando 12 del voto de la mayoría, el tribunal sostiene que, para que proceda el control judicial, debe “acreditarse una afectación de la garantía, es decir, una amenaza grave para la existencia misma de la persona”, tal como sucede en este caso, en que la falta de acceso a una vivienda adecuada pone en riesgo el desarrollo vital de un niño con discapacidad.

91 Véase el Considerando 3 y ss. del voto mayoritario.

do normativo a la teoría de las obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales, especialmente en referencia al deber de garantía de los DESC en función de los recursos estatales disponibles y de los deberes de tutela reforzada de los grupos en situación de vulnerabilidad social.

La Corte desecha el razonamiento del TSJ de la ciudad en el caso “Alba Quintana”, que había interpretado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), pero para restringir las obligaciones estatales frente al derecho a la vivienda. El TSJ había sostenido que los deberes de los Estados que surgen del Pacto no implican asegurar a todos una vivienda sino adoptar programas progresivos, según las capacidades económicas del Estado. De acuerdo con la interpretación de este tribunal, el derecho a la vivienda debe leerse del siguiente modo: 1) evaluación de la actuación estatal dirigida a cumplir con el derecho a la vivienda en función del conjunto de la población y no de una persona individual, 2) quien pretenda acceder a un programa de vivienda debe probar que su situación es prioritaria frente a otros potenciales afectados, y 3) la política de paradores nocturnos temporarios cumple con el contenido mínimo del derecho a la vivienda exigido por el PIDESC. Por el contrario, la decisión de la Corte Suprema deja en claro que hay obligaciones inmediatas de los Estados frente a la vivienda y que la política de paradores nocturnos y subsidios temporarios implementada por el gobierno porteño no satisface los niveles mínimos frente al derecho a la vivienda.

La Corte Suprema hizo suyas las palabras del Comité y señaló:

La “disponibilidad de recursos”, aunque condiciona la obligación de adoptar medidas, no modifica el carácter inmediato de la obligación, de la misma forma que el hecho de que sus recursos sean limitados no constituye en sí mismo una justificación para no adoptar medidas. Aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación del Estado parte de velar por el disfrute más amplio posible de los derechos económicos, sociales y culturales [...] los Estados Partes tienen el deber de proteger a los miembros o grupos más desfavorecidos y marginados de la sociedad aun en momentos de limitaciones graves de recursos, adoptando programas específicos de un costo relativamente bajo.⁹²

La decisión de la Corte no sólo puntualizó que los tribunales tienen competencia para evaluar la respuesta estatal al derecho a la vivienda, sino que incluyó un conjunto de criterios para realizar esa evaluación. Según el tribunal, las

92 Considerando 14 del voto mayoritario.

medidas escogidas por el gobierno porteño para satisfacer este derecho deben ser “adecuadas”, “idóneas”, “definitivas” y “acorde[s] a las extremas circunstancias que debe afrontar la recurrente”. Además, manifestó que “la inversión del Estado debe ser adecuada, lo que no depende únicamente del monto que este destina sino, fundamentalmente, de la *idoneidad de la erogación* para superar la situación o paliarla en la medida de lo posible”.⁹³ Estos criterios le sirven a la Corte para concluir que los paradores nocturnos y la política de subsidios habitacionales implementados por el gobierno porteño no constituyen una respuesta adecuada para resolver el problema de vivienda que padecen las familias en situación de calle y extrema vulnerabilidad.

Por último, la sentencia enfatiza la necesidad de desarrollar políticas integrales y coordinadas que aseguren la vigencia de los derechos fundamentales. Por un lado, manifiesta que

la ausencia de una planificación coordinada y adecuada por parte de la demandada hace que, en la actualidad, deba erogar, por una básica habitación en un hotel en el barrio de Floresta, valores que exceden a los requeridos en el mercado inmobiliario por el alquiler de un departamento de dos ambientes en el mismo barrio.⁹⁴

Por otro lado, algunos pasajes de la sentencia dan cuenta del sentido del principio de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, pues no sólo hace hincapié en el deber de disponer una solución habitacional, sino también en la necesidad de disponer la intervención urgente de equipos de asistencia especializada para el niño y de complementar ello con asesoramiento laboral, incluso ofreciendo los servicios de la actora al sector privado. En este sentido, expresó:

La actora, como toda madre que carga con la responsabilidad de un niño severamente discapacitado y que hasta el momento, pese a toda la adversidad, ha sostenido y puesto de manifiesto el vínculo afectivo y asumido la pesada tarea, tiene el elemental derecho de trabajar libre de preocupaciones respecto del niño durante su desempeño laboral, lo que no importaría para el Estado ninguna inversión extraordinaria, sino el uso adecuado de sus propios servicios especializados.⁹⁵

93 Considerando 15 del voto mayoritario.

94 Considerando 16 del voto mayoritario.

95 Íd.

Sobre este punto, el ministro Enrique Petracchi destaca:

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.⁹⁶

En definitiva, la Corte ordena que se entregue una vivienda provisoria que cumpla con los estándares de una vivienda adecuada, teniendo en cuenta la patología del niño, pero también establece que se contemple la inclusión de la familia en un programa que solucione de modo definitivo su problema. El fallo deja en evidencia las falencias estructurales de las políticas públicas de la ciudad en materia de vivienda y revierte la doctrina judicial restrictiva sostenida por el TSJ de la Ciudad de Buenos Aires en el caso “Alba Quintana”, que incluía una interpretación maliciosa del PIDESC. La Corte define que la política de albergues y paradores nocturnos transitorios no puede ser considerada como suficiente para satisfacer el nivel mínimo del derecho a la vivienda y puntualiza la necesidad de desarrollar una política social integral, planificada y debidamente coordinada, que permita dar respuesta definitiva a la emergencia habitacional que sufren los grupos en situación de vulnerabilidad social, y reafirma la capacidad del Poder Judicial para ordenarlo.

Según una reciente investigación, hasta septiembre de 2012 se habían emitido 111 sentencias en casos de subsidios habitacionales en el fuero contencioso-administrativo de la ciudad. De ellas, 102 resolvieron sobre medidas cautelares y 9 sobre sentencias de fondo. Dos de esas sentencias resultan especialmente relevantes porque fueron aplicadas a 136 expedientes. En particular, la Sala I de la Cámara en lo Contencioso Administrativo de la ciudad se destacó por desarrollar un criterio jurisprudencial sostenido, disponiendo una amplia protección del derecho a la vivienda, tanto a nivel cautelar como en las sentencias de fondo. En estas últimas, se ocupó de reafirmar que la satisfacción del derecho a la vivienda no puede ser temporal, que el Ejecutivo puede elegir los medios concretos para llevarlo a cabo, pero que los paradores y los subsidios habitacionales de monto insuficiente no cons-

96 Considerando 8 del voto del doctor Petracchi.

tituyen soluciones adecuadas y que el derecho a la vivienda debe cumplirse de manera integral.⁹⁷

Al cierre de 2012, la Corte Suprema emitió dos resoluciones vinculadas con la sentencia del caso “Quisberth Castro” mediante las que decidió admitir o rechazar más de una veintena de casos vinculados con la problemática de la vivienda. En la decisión 294. XLVII y otros, Recursos de Hecho, “A. R., E. M. c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s. amparo”, la Corte admitió un conjunto de casos por considerarlos análogos al de Quisberth Castro, remitió a los fundamentos de la sentencia y reiteró los puntos resolutorios de aquel. En sentido contrario, el mismo 11 de diciembre la Corte Suprema dictó una resolución mediante la que rechazó más de veinte recursos de hecho por considerar que las cuestiones suscitadas en esos casos no guardaban sustancial analogía con las de Quisberth Castro.⁹⁸ Como el tribunal desestima todos estos recursos invocando el art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, que le permite rechazar *in limine*, sin fundamento alguno, los recursos, sólo a través de un estudio minucioso de los expedientes será posible comprobar en qué medida las circunstancias de esos casos se alejan de las de Quisberth Castro y cuáles fueron los criterios aplicados por el tribunal. Por lo pronto, esta decisión sin mayores explicaciones deja latente la incógnita acerca de los parámetros del tribunal para pronunciarse sobre la justificabilidad del derecho a la vivienda.

6. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN LOS PROCESOS DE RELOCALIZACIÓN EN EL MARCO DEL CASO “RIACHUELO”

La Corte también avanzó en 2012 en la definición de estándares mínimos que, conforme al derecho a la vivienda adecuada, deben respetarse en los procesos de relocalización de habitantes. Lo hizo al emitir su última resolución del año, el 19 de diciembre de 2012, en 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”.

En la sentencia del 8 de julio de 2008, el máximo tribunal había establecido el mejoramiento de la calidad de vida de los residentes de la cuenca como uno

97 Para un estudio minucioso del comportamiento de los distintos órganos del fuero, véase Demián Zayat, ob. cit.

98 Véase CSJN, A. 662 XLVII y otros, Recursos de Hecho, “A. P., L. V. y otros c. Gobierno de la Ciudad s. amparo”, disponible en <csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verDocumentos&id=697787>.

de los objetivos del plan de saneamiento, por lo que solicitó información sobre el estado de avance y la estimación de plazos respecto a la urbanización de asentamientos y villas, y exigió medidas para erradicar las habitaciones sobre basurales e impedir nuevas.

No obstante esta indicación, el juez federal de Quilmes, Luis Armella, a cargo de dar seguimiento al proceso de ejecución de la sentencia, aprobó el desarrollo de medidas de limpieza de los márgenes del Riachuelo para asegurar la existencia de un camino de sirga, necesario para el desarrollo de tareas de mejoramiento. La orden ciega de asegurar aquel espacio no tuvo en cuenta la existencia de viviendas y se dieron órdenes de desalojo de familias que vivían allí. Se presentaron acciones judiciales ante la Corte Suprema por los inminentes desalojos de otras familias como consecuencia de las decisiones administrativas apoyadas en el cumplimiento del caso “Mendoza”.⁹⁹

Recién después de estos lamentables episodios, el juez requirió que se diseñara un plan para relocalizar a los habitantes de las villas y asentamientos que se encuentran sobre el camino de sirga de la cuenca Matanza-Riachuelo o camino de la ribera.¹⁰⁰ La Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) y las jurisdicciones correspondientes elaboraron un cronograma de mudanza, en el que se definían las villas y asentamientos alcanzados por dicha orden, la cantidad de familias afectadas, las fechas previstas y los terrenos comprometidos para la relocalización, entre otras cuestiones. Desde que este plan comenzó a ponerse en marcha con las primeras mudanzas en junio de 2011, se evidenció una falta de consideración por los derechos y dignidad de las familias alcanzadas por la medida, con respecto tanto a sus derechos a participar y ser informados y consultados como, una vez relocalizados, a la vivienda adecuada.¹⁰¹

99 Véase <pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-170299-2011-06-17.html>.

100 Véanse las resoluciones del juez federal de Quilmes del 22 de febrero y del 14 de julio de 2011, disponibles en <acumar.gov.ar>.

101 Entre los principales problemas que se observaron y denunciaron se pueden mencionar:

- a) Innumerables modificaciones y retrasos en las fechas anunciadas para efectivizar las relocalizaciones con los consiguientes inconvenientes y perjuicios para los afectados en casi todos los aspectos de su vida.
- b) Falencias constructivas, de seguridad y de servicios en varios de los complejos de vivienda a los que se mudó a las familias, así como en las construcciones en curso. En general, los vecinos se han mudado sin acceso a gas natural, con problemas con la provisión de agua, y sin contar con ningún título que les brinde seguridad en la tenencia.
- c) Ofrecimiento de soluciones habitacionales transitorias inaceptables e incluso líneas de crédito sin respaldo normativo ni presupuestario.
- d) La imposición de un protocolo de funcionamiento de mesas de trabajo restrictivo a la participación de quienes asesoran a los vecinos y de corte meramente informativo en lugar de consensual.

En diferentes oportunidades, organizaciones de la sociedad civil, el Cuerpo Colegiado y organismos oficiales cuestionaron tales actitudes y reclamaron ante la ACUMAR, las jurisdicciones intervinientes, el juez de ejecución e incluso la CSJN, que las relocalizaciones se efectuaran respetando y garantizando los derechos humanos comprometidos.¹⁰²

- e) La decisión unilateral y rechazada por gran parte de los vecinos del lugar de relocalización de los vecinos de la Villa Inflamable (ACIJ, “Villa Inflamable: viven contaminados, y quieren reubicarlos en el Riachuelo”, *ACIJ en los Medios*, 17 de septiembre de 2012).
- f) Impedir a los vecinos de Villa Inflamable ingresar materiales para refaccionar y mantener sus precarias viviendas empeorando aún más sus condiciones de salud (ACIJ, “Polémica por la mudanza de los vecinos de Villa Inflamable”, *ACIJ en los Medios*, 17 de septiembre de 2012, disponible en <acij.org.ar/blog/2012/09/17/polemica-por-la-mudanza-de-los-vecinos-de-villa-inflamable-clarin-zonal>).
- g) La mudanza de numerosos vecinos a zonas carentes de servicios urbanos, o a barrios densamente poblados con servicios de salud, educación y transporte saturados sin prever el incremento de la oferta (“La dimensión social de las relocalizaciones de población en la Cuenca Matanza-Riachuelo”, AGT, *Documento de Trabajo* n° 16).

102 Para ampliar sobre este aspecto véase “La dimensión social de las relocalizaciones: el fallo ‘Mendoza’ y los derechos de la infancia en la zona sur de la CABA”, disponible en <asesoria.jusbaires.gob.ar/category/publicaciones-y-presentaciones/documentos-de-trabajo>.

En diferentes oportunidades, desde el CELS hemos señalado que, a efectos de respetar plenamente y no vulnerar el derecho a la vivienda adecuada y los derechos relacionados en los procesos de relocalización, era necesario tomar, entre otros, los siguientes recaudos y medidas:

- a) Realización de un censo para conocer la cantidad de personas por vivienda a relocalizar, así como sus necesidades particulares en cuanto a alojamiento y fechas de mudanza.
- b) Contar con un plan y cronograma específico de relocalización.
- c) Brindar amplia y adecuada información y oportunidades de participación.
- d) Garantizar el acceso a recursos jurídicos.
- e) Evitar el uso de la fuerza y los desalojos forzosos.
- f) Proveer seguridad de la tenencia en las nuevas viviendas.
- g) Garantizar que las nuevas viviendas cumplan con estándares de una vivienda adecuada, como privacidad y seguridad, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad –espacio suficiente, protección del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y otras amenazas a la salud, peligros estructurales y portadores de enfermedades– y adecuación del lugar, priorizando la cercanía a su actual ubicación de modo de no afectar las relaciones sociales, redes de solidaridad y comunitarias de las personas y especialmente de los niños integrados en sus escuelas y otras actividades de su barrio; y permitir el acceso a las oportunidades de empleo, servicios de atención de la salud, escuelas, centros de cuidado del niño y otras instalaciones sociales.

En diversas audiencias ante la Corte Suprema, la Defensoría del Pueblo de la Nación, en su calidad de representante del Cuerpo Colegiado, destacó varios de estos reclamos y señaló violaciones al derecho de acceso a la justicia de los afectados, a quienes el juez Armella les denegaba la calidad de partes y, en consecuencia, toda posibilidad de impugnar judicialmente las decisiones que los afectaban. En la audiencia celebrada ante la CSJN el 1° de noviembre de 2012, el Defensor del Pueblo señaló los notables retrasos y los plazos prolongados de ejecución en la construcción de viviendas, a lo que se suma la mudanza de personas a “viviendas con deficiencias en las construcciones, graves situaciones por falta de acceso a servicios públicos esenciales como agua, electricidad y gas natural, y falta de planificación para asegurar el acceso a prestaciones indispensables en materia de salud, educación y seguridad”. Denunció también la suspensión de forma unilateral de las mesas de trabajo que estaban en marcha. Ante tales violaciones de derechos y la falta de consulta y participación de los vecinos en el proceso, el Defensor también solicitó a la Corte que convocara a una audiencia temática especial para analizar exclusivamente la problemática de las relocalizaciones y donde participasen representantes de cada una de las comunidades afectadas. Esto contribuiría a garantizar el derecho de los afectados y permitiría esclarecer a todos los actores involucrados sobre la situación actual y las medidas necesarias para alcanzar un adecuado cumplimiento de la manda.¹⁰³ A su vez, a partir de agosto de 2012, el periodista y presidente del CELS, Horacio Verbitsky, publicó notas¹⁰⁴ en las que se denunciaba la actuación irregular del juez Luis Armella en la causa por contratos millonarios sin licitación. Ante esta situación se realizaron audiencias públicas, de las que participó el CELS. La Auditoría General de la Nación confirmó las denuncias y a principios de noviembre, la Corte Suprema apartó a Armella de la causa por el saneamiento del Riachuelo¹⁰⁵. Ahora el juez enfrenta un pedido de juicio político ante el Consejo de la Magistratura y una denuncia penal por presuntas irregularidades en el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo.

103 Video disponible en <youtube.com/watch?v=KpvUp201NyI&feature=youtu.be&t=12m47s>.

104 Véase, entre otros, “Nieblas del Riachuelo”, *Página/12*, 26 de agosto de 2012, disponible en <pagina12.com.ar/diario/elpais/1-201868-2012-08-26.html>.

105 Véase “La Corte Suprema apartó al juez Armella y pidió la intervención de la justicia penal y del Consejo de la Magistratura”, CIJ, 6 de noviembre de 2012, disponible en <cij.gov.ar/nota-10217-La-Corte-Suprema-aparto-al-juez-Armella-y-pidio-la-intervencion-de-la-Justicia-penal-y-del-Consejo-de-la-Magistratura.html>.

En su resolución de diciembre de 2012, la Corte instruyó a los nuevos magistrados a cargo de la ejecución de estos aspectos de la sentencia¹⁰⁶ que resguardasen el derecho de los vecinos que serían relocalizados a participar en las decisiones y les garantizaran el derecho a acceder a los servicios públicos esenciales, a la educación, a la salud y seguridad en los nuevos inmuebles que habitaren. La Corte toma el concepto de vivienda según lo interpreta el CDESC en su Observación General n° 4: vivienda adecuada es la que incluye “seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos”.

De la misma manera, la Corte hizo valer el derecho de acceso a la justicia de los afectados al aclarar expresamente que quienes invoquen tal carácter deben poder participar y ser oídos en la causa. Si bien no aborda la totalidad de los cuestionamientos efectuados ni resuelve la solicitud de la Defensoría del Pueblo de convocar a una audiencia temática especial con la participación de todos los afectados, les restablece su calidad de titulares de derechos y deja abierta la posibilidad de que el magistrado, a quien le corresponderá asegurar la ejecución de las mandas, amplíe y eventualmente promueva otras medidas.

7. EL DERECHO A LA VIVIENDA EXIGE QUE LAS PERSONAS PUEDAN DEFENDERSE EN EL MARCO DE PROCEDIMIENTOS DE DESALOJOS

A poco de asumir como procuradora general de la nación, Alejandra Gils Carbó emitió su dictamen ante la Corte Suprema en el caso “S. N. E. y otros”, un precedente sumamente importante respecto de los estándares que deben respetarse en materia de desalojos.

En el caso, una empresa constructora había iniciado una denuncia penal por usurpación a partir de la ocupación de un inmueble de su propiedad. Allí se encontraban viviendo tres grupos familiares, entre los cuales había un ex empleado de la empresa, que estaba haciendo reclamos laborales, y cinco niños.

Se trata de una situación emblemática, ya que hay muchos casos en los que se discute si el Poder Judicial puede, a pedido del propietario de un inmueble,

106 Véase “Riachuelo: la Corte dictó una nueva resolución reforzando la aplicación del plan de saneamiento”, CIJ, 19 de diciembre de 2012, disponible en <cij.gov.ar/nota-10552-Riachuelo-la-Corte-dicto-una-nueva-resolucion-reforzando-la-aplicacion-del-plan-de-saneamiento.html>.

desalojar a las personas que lo ocupan sin más, es decir, sin garantías de ninguna índole, y, en especial, si el asesor tutelar debe poder articular las defensas que estime convenientes en defensa de los niños.

En este tipo de procesos judiciales es necesario poner de relieve que no sólo se encuentra en juego el derecho de propiedad del titular del inmueble, sino también otro tipo de derechos, como el derecho de los ocupantes a una vivienda adecuada.¹⁰⁷

En este caso, al igual que en el de Quisberth Castro, el órgano máximo de justicia de la ciudad de Buenos Aires, el Tribunal Superior de Justicia (TSJ), había dado una definición restrictiva e ilegítima del derecho a la vivienda. Sostuvo que, en un procedimiento de usurpación en el que se ordena un desalojo, no se está discutiendo el derecho a la vivienda, ni de los adultos ni de los niños, y que la notificación al asesor tutelar no tiene como objetivo que este se constituya en defensor de los eventuales derechos de los niños que pudieran encontrarse afectados, sino que habilite servicios de asistencia.

La doctrina sostenida por el TSJ ha dejado a familias en situación de calle, por eso, la procuradora Gils Carbó manifestó en su dictamen:

Una medida como la aquí objetada puede afectar severamente intereses fundamentales de las personas involucradas, como lo es el interés en no verse privado de una vivienda digna –interés que da fundamento al derecho que reconocen el artículo 14 bis de la

107 En este sentido, véase “VIII. El acceso a la justicia y el papel de la Defensa Pública en la promoción de derechos sociales. Una mirada sobre el derecho a la vivienda en la ciudad de Buenos Aires”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008*, ob. cit. Allí se observa, por ejemplo, que la Defensa Pública estaría en condiciones de patrocinar a personas sobre las que está pendiente un proceso de desalojo, en reclamo del derecho a una vivienda adecuada. En estos casos, el defensor podría alegar cuestiones vinculadas a la existencia de derechos sociales involucrados y solicitar la intervención de las autoridades estatales competentes (p. 338). A su vez, en su Observación General n° 7, el CDESC establece las garantías procesales que se deberían aplicar en el contexto de los desalojos forzosos. Entre ellas figuran: a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas, b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo, c) ofrecer recursos jurídicos y d) asistencia jurídica, siempre que sea posible, a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales. Sin embargo, si se analiza la normativa interna (tanto penal como civil) en materia de desalojos, se observa que estas garantías del derecho internacional de los derechos humanos no están reguladas con este contenido. El Estado queda facultado para llevar adelante procesos de desalojo sin tener en cuenta el derecho a la vivienda de la persona que resultará afectada por la decisión judicial, y sin dotarla de las garantías judiciales que requiere este tipo de trámite (p. 344).

Constitución Nacional y el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales-. Una afectación de tal importancia exige que la medida sea adoptada a través de un procedimiento judicial eficaz para resguardar los derechos e intereses en juego.¹⁰⁸

La procuradora puntualizó que los procedimientos legales deben cumplir con los estándares internacionales del derecho a la vivienda adecuada, descriptos en las Observaciones Generales 4 y 7, que exigen respetar la seguridad de la tenencia, aun cuando esta sea informal o se trate de la ocupación de tierras o de la propiedad, y brindar garantías judiciales efectivas, entre las que se incluyen la participación en el proceso y el plazo razonable. Al mismo tiempo, señaló que “la exigencia de un mecanismo eficaz de control de la decisión que adopta una medida capaz de privar a las personas de una vivienda se potencia cuando los afectados son niños”.¹⁰⁹ Por lo tanto, antes de establecer cualquier medida de desalojo se debe escuchar al asesor.

Se trata de un antecedente fundamental en materia de desalojos que reubica el derecho humano a la vivienda de adultos y niños en su justo lugar frente al derecho de propiedad, de manera de dejar vigentes ambos derechos. En definitiva, tal como lo manifiesta el defensor oficial ante la Corte Suprema, aun en casos de “desalojos justificables”, el derecho a la vivienda impone que estos sean llevados a cabo de manera permitida por la legislación. Es decir, cumpliendo con las directivas internacionales que disponen, por ejemplo, la protección judicial del derecho a la vivienda y la adecuada relocalización de las familias.

8. CONCLUSIONES

a) Los datos aportados por el Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda 2010 son un punto de partida clave para la construcción de un diagnóstico del problema habitacional en la Argentina. Si bien su información es insuficiente para abordar la complejidad del derecho a la vivienda adecuada, permitió concluir que:

- 1) disminuyó el porcentaje de hogares en viviendas deficitarias, aunque su valor sigue siendo elevado;

108 PGN, “S. N. E. y otros”, S.C. S.457, L. XLVII, título III, pp. 5 y 6.

109 *Ibid.*, p. 11.

- 2) el incremento en el número de hogares ha sido mayor al incremento de las viviendas y de la población;
- 3) aumentó el hacinamiento, especialmente en viviendas aptas,
- 4) persiste un alto número de hogares que no sólo viven con hacinamiento sino también en viviendas deficitarias,
- 5) aumentó la figura del alquiler, en detrimento de la vivienda propia, y
- 6) aumentó el número de hogares que alquilan viviendas no aptas, mayormente bajo modalidades informales.

b) A pesar de la inversión estatal –especialmente del gobierno nacional– en planes de vivienda y su relativo impacto en las mejoras del parque habitacional, persisten y se agravan problemas estructurales que afectan a los sectores más pobres. La fuerte expansión del mercado inmobiliario y de la construcción incrementó los precios de las viviendas, los alquileres y el suelo, lo que, sumado a la falta de acceso al crédito, propició el aumento de los niveles de hacinamiento. De este modo, puede plantearse que:

- 1) la sensible recomposición salarial entre 2001 y 2010 ha sido insuficiente para garantizar el acceso a la vivienda propia, especialmente por el mayor aumento de los precios del suelo y la falta acceso al crédito, y
- 2) en la misma línea, la imposibilidad de cumplir con los requisitos que exige el mercado de alquileres ha llevado al aumento de la informalidad en este rubro.

c) Resulta destacable la creación y puesta en marcha durante 2012 del Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar.), que ofrece créditos con bajas tasas de interés para la construcción de vivienda. Este constituye una alternativa novedosa frente al sumamente restringido sistema de créditos que ofrece el mercado bancario. Otro aspecto positivo es su carácter inclusivo, en tanto también está dirigido a familias constituidas por parejas del mismo sexo y población migrante en calidad de residente permanente. Sin embargo, para que el programa contribuya a transformar la situación de personas y grupos en situación de vulnerabilidad social debería atender a las siguientes cuestiones: con la normativa actual, la población en situación de informalidad laboral está deliberadamente excluida del Pro.Cre.Ar. Es necesario establecer un sistema que contemple las condiciones y posibilidades de ese segmento. También es necesario acompañar este programa con herramientas que permitan combatir la especulación inmobiliaria y avanzar en un plan integral de ordenamiento territorial.

d) El proyecto de reforma y unificación de los códigos Civil y Comercial constituye una oportunidad histórica para adecuar esta legislación a las normas y estándares internacionales en materia de derechos humanos. En el marco de alianzas con sectores relevantes en la materia, el CELS ha realizado diversas propuestas. Las de primer orden son:

- 1) la efectiva incorporación de la función social de la propiedad;
- 2) la remoción de obstáculos –especialmente el que supone la situación dominial de los ocupantes– para el acceso a servicios básicos, y
- 3) la prescripción adquisitiva especial para los casos de vivienda y la producción agrícola y familiar, en tanto el amplio período que actualmente rige se traduce en una situación de riesgo para los sectores más pobres.

Adicionalmente, es necesario avanzar en la elaboración y tratamiento parlamentario de un proyecto de ley que declare la “emergencia territorial por cinco años en materia de posesión y propiedad de las tierras rurales que ocupan, en calidad de poseedoras, estas comunidades y agricultores familiares”. Una iniciativa de estas características, que cuenta ya con el consenso de organizaciones campesinas, indígenas y populares, resulta de gran importancia, pues la práctica de desalojos que afectan a estas poblaciones ha venido acompañada de violentas represiones contra líderes y manifestantes.

e) La aprobación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat en la provincia de Buenos Aires constituye un instrumento importante para la garantía y protección del derecho a la vivienda. La norma prevé herramientas para intervenir sobre las condiciones urbano-habitacionales deficitarias y los procesos de crecimiento de las ciudades, estableciendo como principios rectores:

- 1) el derecho a la ciudad y a la vivienda;
- 2) la función social de la propiedad;
- 3) la gestión democrática de la ciudad, y
- 4) el reparto equitativo de cargas y beneficios.

Los avances logrados con esta norma requieren que se adopte un proceso de amplia y transparente participación pública, que no se desvirtúen sus objetivos específicos y principios rectores, y que se clarifiquen algunos aspectos que pueden dar lugar a confusión o interpretaciones restrictivas. Resulta indispensable que, con la incorporación de los procesos participativos señalados, se logre una pronta reglamentación y eficaz puesta en vigencia de la ley.

f) La Corte Suprema de la Nación ha avanzado en materia de justiciabilidad del derecho a la vivienda adecuada. Por una parte, en relación con el caso “Quisberth Castro”, a pesar de algunas interpretaciones restrictivas de los elementos del derecho a la vivienda adecuada, su sentencia constituye un avance en la construcción de estándares y criterios de interpretación relativos a la exigibilidad de los DESC; especialmente, el carácter inmediato de las obligaciones constitucionales e internacionales, el control judicial de la política pública en materia de vivienda adecuada y el principio de progresividad en los niveles de satisfacción de dichos derechos.

Por otra parte, la Corte también avanzó en la definición de los estándares mínimos que deben garantizarse en los procesos de relocalización de los habitantes de la cuenca Matanza-Riachuelo. En particular, se destaca que el tribunal instruyó al nuevo magistrado a cargo de la ejecución de estos aspectos de la sentencia que resguarde el derecho de los vecinos que serían relocalizados a participar en las decisiones y les garantice a todas las personas relocalizadas el derecho a acceder, en los nuevos inmuebles que habitaren, a los servicios públicos esenciales, a la educación, a la salud y la seguridad.

g) Es indispensable reabrir el debate sobre la necesidad de introducir reformas legislativas que garanticen que las personas puedan defenderse en el marco de procedimientos de desalojo. En este tipo de procesos no se encuentra en juego sólo el derecho de propiedad del titular del inmueble, sino otra cantidad de derechos de los ocupantes, como el derecho a una vivienda adecuada. Los procedimientos legales deben cumplir con los estándares internacionales del derecho a una vivienda adecuada, fijados en las Observaciones Generales 4 y 7 del CDESC.