

XII

La ausencia de una política de vivienda social*

1. Introducción

El acceso a la vivienda digna es un importante indicador del grado de satisfacción que han alcanzado los derechos sociales en un país.¹ Cuando se indaga acerca de la situación habitacional de las personas que viven en la Argentina, surgen elementos que permiten pintar un cuadro del agravamiento de la crisis social como resultado de las políticas impulsadas durante la década del noventa.

* El presente capítulo ha sido elaborado por Sebastián Tedeschi, abogado del CELS. El acápite 3 fue desarrollado con la colaboración de Malena Derooy, estudiante del Práctico UBA/CELS. En la elaboración del punto 3.2 colaboraron: Fernando Kosovsky (Poder Ciudadano), a partir del análisis del relevamiento realizado por Johanna Castro, Jimena Armendariz, Fernanda Kornuta y Pablo Barzini (Clínica Jurídica de la Universidad de Palermo). El autor agradece la colaboración del arquitecto Omar Varela y de Juana Kweitel, quien trabajó en el punto 4.2 la base de la información provista por la Asociación Para el Apoyo a Comunidades (APAC) y el informe sobre la situación legal de las tierras elaborado por Julieta Rossi, Luis Campos, Pablo Asa y el autor, todos integrantes del Programa de Derechos Económicos Sociales y Culturales del CELS.

¹ Para esta afirmación se ha considerado que el propio Gobierno califica como hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) a aquellos que exhiben al menos uno de los siguientes indicadores: hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, habitación precaria o similar); condiciones sanitarias insuficientes (por ejemplo, hogares sin retrete); hogares en los cuales algún niño en edad escolar (de 6 a 12 años) no asiste a la escuela y baja capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no haya completado tercer grado de escolaridad primaria.

El problema de la vivienda debe ser ubicado en este contexto, aunque tiene características singulares. En los noventa se concretó una fuerte transferencia de las empresas de servicios públicos al sector privado. La política impulsada desde los organismos multilaterales de crédito —especialmente desde el Banco Mundial— y acogida por el Gobierno, se concentró en el fomento al “mercado de la vivienda”. Correlativamente, se desincentivó la construcción de viviendas para los sectores más empobrecidos, salvo en algunos casos aislados.² El acceso a la vivienda digna quedó, entonces, limitado a las líneas de crédito de la banca privada, obtenidas tan sólo por sectores de ingreso medio, medio-alto y alto.³

Aunque el problema de las personas sin hogar está íntimamente vinculado con la pobreza, ello no implica que la pobreza automáticamente cree personas que habiten en la calle. Las altas tasas de interés bancario o la ausencia de crédito, la escasez de tierras urbanas disponibles y el desempleo son algunas de las causas directas que agravan el problema.

Según estimaciones habitacionales realizadas en 1995 por la Subsecretaría de Vivienda de la Nación,⁴ el déficit habitacional correspondía a un 33% del total de hogares, y 3.039.018 familias presentaban condiciones deficitarias de vivienda,⁵ es decir que más de la tercera parte de la población vivía, ya en 1995, hacinada y/o en viviendas precarias.⁶

² Existieron algunas experiencias como la construcción de vivienda social hasta mediados de la década del noventa en la provincia de Mendoza, o las operatorias de mejoramiento de las villas 21 y 1-11-14 en Capital Federal, y con dificultades la aplicación de la ley 341 de crédito para cooperativas de vivienda, también en la ciudad de Buenos Aires.

³ Este proceso no tuvo solamente alcance nacional, sino que situaciones similares se verifican en otros países de la región. El Relator Especial de Naciones Unidas sobre una Vivienda Adecuada, Miloon Kothari, ha sostenido en su reciente informe sobre la situación del derecho a la vivienda en Perú que “la globalización y el proceso de creciente integración económica han limitado la capacidad de los Estados de brindar recursos suficientes para satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales, entre ellos la vivienda y los servicios sociales esenciales. Varios factores macroeconómicos determinan la existencia de recursos para el gasto social, entre ellos: la volatilidad financiera tras la desregulación de los movimientos de capital aunada a las crecientes tasas de interés que afectan el acceso al crédito y las hipotecas; la creciente especulación de la tierra como consecuencia de una mayor competencia por los mejores sitios en las ciudades velozmente globalizadas, que a menudo desplaza a los habitantes de menores ingresos hacia localidades menos atractivas con mala prestación de servicios; la fuerte carga del servicio de la deuda; las limitaciones fiscales y medidas de austeridad impuestas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial que están diseñadas principalmente para reducir el gasto público e invariablemente conducen a disminuir las partidas financieras para los sectores sociales; y el proceso de reformas del sector público, especialmente mediante la descentralización y la privatización”. Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, (www.unhchr.ch/housing).

⁴ De datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991.

⁵ Esta cifra se compone de la siguiente manera: 510 mil familias habitaban viviendas consideradas irrecuperables debido a la calidad constructiva de los materiales; 1.635.000 vivían en unidades que podrían ser recuperadas a través de intervenciones de reparación; 434 mil familias habitaban viviendas que estaban en buen estado pero se encontraban hacinadas (más de dos personas por cuarto) y 438.779 compartían la vivienda, por lo menos, con otro hogar.

⁶ El censo nacional clasifica la precariedad de la vivienda en: “B” a las incompletas y “C”

La *Encuesta de Condiciones de Vida 2001*, recientemente publicada por el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO)⁷ revela que 919.699 hogares en todo el país corresponden a personas que no son propietarios, ni inquilinos ni ocupantes por cesión o préstamo de vivienda o terreno. Esto exhibe la condición de precariedad en cuanto a la tenencia de la vivienda,⁸ y constituye una evidente violación del derecho a la vivienda.⁹

Todavía no se ha procesado la información relevada durante el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Sin embargo, la diversidad de conflictos producidos en el último año permite presumir que la crisis de hábitat y vivienda se ha acentuado.¹⁰

En nuestro país, el derecho a la vivienda digna —protegido en la Constitución Nacional por el artículo 14 bis— debe entenderse en consonancia con el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) y las Observaciones Generales 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC). Esto es, en forma integral como derecho a la vivienda digna en un hábitat adecuado, lo cual exige la inclusión del derecho de acceso a los servicios urbanos e infraestructura que garantizan condiciones básicas de vida saludable.

El acceso a la tierra urbana y a los servicios básicos se transforma en una meta inalcanzable para los sectores populares. La falta de trabajo y la precariedad laboral —que en la periferia de las grandes urbes se ubica por encima de la media nacional— afecta a las familias de trabajadores, que asisten así al deterioro progresivo de sus condiciones de vida. Por último, la alta valorización inmobiliaria de la tierra y los aumentos tarifarios de los servicios públicos (luz, agua, gas, cloacas) producidos luego de las privatizaciones constituyen las principales barreras para el acceso de los sectores populares al hábitat urbano.¹¹

a las irrecuperables. Es importante destacar esta diferenciación porque se vincula con distintas propuestas al momento de pensar políticas para el sector.

⁷ El informe está disponible en www.siempro.gov.ar.

⁸ Si bien el derecho de acceso a la vivienda no incluye necesariamente "el acceso a la propiedad", importa en cambio alcanzar cierto nivel de seguridad jurídica sobre la tenencia del inmueble en donde se asienta la vivienda. Es posible lograr dicha condición cuando las personas o los grupos familiares habitan en un hogar que no está bajo amenaza de ser desalojado y tiene garantías de permanencia, cualquiera sea la forma jurídica que se elija.

⁹ En los términos de la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos y Sociales de la Organización de Naciones Unidas y nuestras normas constitucionales.

¹⁰ Véase Acta de la XXV Asamblea Ordinaria del Consejo Nacional de la Vivienda, considerando 3, Buenos Aires, 21/03/02.

¹¹ "La tierra es nuestra. Hacia una Política de Tierra, Vivienda y Hábitat." Análisis y propuestas de los trabajadores y organizaciones territoriales. Federación de Tierra, Vivienda y

Por otra parte, el crecimiento de la población no fue acompañado con la facilitación del acceso a la vivienda. Nuevos pobres y precarización del nivel de vida de los sectores medios, fueron factores determinantes en el aumento de la demanda de accesibilidad a una vivienda digna. Además, desde fines de 2001, se paralizaron todas las obras de construcción de "nuevas viviendas sociales".¹²

La agenda oficial en materia de política de vivienda de la década del noventa colocó entre sus prioridades la regularización de las ocupaciones de terrenos deshabitados.¹³ La ocupación de tierras del Estado nacional se encaró a través del Programa Arraigo creado por el decreto 846/91.¹⁴ Este programa, aún vigente, tuvo serias dificultades para concretar el traspaso de tierras en forma definitiva a sus ocupantes, tal como veremos más adelante en un caso concreto. Respecto de las tierras privadas, se dictó la ley 24.374,¹⁵ pero el régimen de regularización sólo fue efectivizado para un universo muy restringido de los posibles beneficiarios.

Hábitat/Instituto de Estudios y Formación de la CTA. Colaboración: Fundación Vivienda y Comunidad. Participaron Carla Rodríguez, Lucila Pucci, José Rocha, Soraya Giraldez, Andrea Echevarría, Eduardo Balán, Javier Bráncoli, Rubén Pascolini, Jorge Nancucheo y Benigno López. Buenos Aires, junio 2001.

¹² Se debe aclarar que las viviendas construidas en la última época por el FONAVI difícilmente puedan llamarse "sociales" ya que por el monto de las cuotas que se paga quedan excluidas las familias con ingresos menores a quinientos pesos, es decir, los más pobres.

¹³ Véase también CELS, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina 1997*, CELS-EUDEBA, Buenos Aires, 1998; CELS, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina. Enero-diciembre 1998*, CELS-EUDEBA, Buenos Aires, 1999; e *Informe Alternativo al Comité Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Octubre de 1999. Versiones completas disponibles en Internet en www.cels.org.ar.

¹⁴ El marco jurídico del programa está dado por las siguientes normas: ley 23.697 (Ley de Emergencia Económica), decretos 769/89, 407/91, 2137/91, 1001/90, 2441/90, 156/92; ley 23.967, decretos 1717/91, decreto reglamentario 591/92; ley 23.985 y ley 24.143 modificada por la 24.264 y el decreto 1856/92.

¹⁵ Esta ley establece un régimen de regularización dominial en favor de ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres años, con anterioridad al 1º de enero de 1992, y su causa lícita, de inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente. Fue promulgada parcialmente el 22 de setiembre de 1994. En ese momento el ex presidente Carlos Menem vetó el artículo 7 mediante el cual se establecía que respecto a los inmuebles que fuesen de dominio privado del Estado nacional, provincial o municipal, se procedería a la inmediata escrituración por intermedio de las escribanías habilitadas, con el beneficio de gratuidad para todos los procedimientos. El artículo vetado también preveía que en caso de incumplimiento por parte del Estado, los peticionantes podrían adherir al régimen y procedimientos de esta ley y si el Estado nacional, provincial o municipal no habilitare este procedimiento, procedería la acción de amparo.

2. La política de vivienda a nivel nacional

2.1 La falta de una estrategia nacional de vivienda

A partir de la década del noventa, junto con las estrategias de ajuste estructural de la economía, la transferencia al sector privado de las empresas de servicios públicos y la reducción del Estado a la función de facilitador del desarrollo del mercado, se impulsaron políticas de descentralización que impactaron incluso sobre aquellas funciones básicas como la educación y la salud.

En el sector vivienda, las estrategias se focalizaron en dos líneas: la estrategia facilitadora de vivienda y los programas de alivio a la pobreza.¹⁶ La primera, ampliamente desarrollada en los documentos del Banco Mundial, consistió en impulsar una multiplicación de los efectos de las actividades del sector privado. El rol del Estado quedó así relegado a facilitar el buen desempeño de los mercados, implementando instrumentos regulatorios apropiados y sistemas financieros saludables. Con esta línea comenzaron a perder sustento los programas de "lotes con servicios" y "mejoramiento de asentamientos precarios" que se habían impulsado en la década anterior. Éstos eran percibidos negativamente por este organismo internacional, en virtud de su incapacidad para recuperar la inversión.

El Banco Mundial promovió entonces una serie de mecanismos: regularización de terrenos, promoción del financiamiento hipotecario, racionalización de los subsidios, suministro de infraestructura para urbanización residencial, promoción de la industria de la construcción, etcétera.¹⁷ Todas estas políticas se orientaban al mercado de la vivienda, sin tener en cuenta que, en los países pobres, el problema habitacional incluye factores como ingresos insuficientes, subempleo y desempleo, que dejan fuera del mercado a vastos sectores de la población.

En una dirección diferente¹⁸ se orientaron los programas focalizados que aportaron fondos destinados a infraestructura y equipamiento tanto en el conurbano bonaerense (Fondo de Reparación Histórico del Conurbano), como en el interior del país a través del Programa de Mejoramiento

¹⁶ Cuenya, Beatriz, "Descentralización y política de vivienda en Argentina", en *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*, Cuenya, Beatriz y Falú, Ana (compiladoras), Oficina de Publicaciones del CBC, Centro de Estudios Avanzados, Universidad de Buenos Aires.

¹⁷ Cuenya, Beatriz, op. cit., pp. 22-23.

¹⁸ Una de las diferencias significativas es que, mientras el Banco Mundial exige e impone la necesidad del recupero de las inversiones en infraestructura, este requisito no se exige en los programas financiados por el BID, en los que el costo es financiado por todos los contribuyentes a través de la deuda pública.

to de Barrios (financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)). Éstos, junto con otros programas administrados en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, si bien tienen componentes de fortalecimiento de la organización comunitaria, operaron de forma descoordinada entre sí y sin una clara priorización de los sectores más postergados en su inversión efectivamente realizada.

2.2 La descentralización y la falta de una adecuada coordinación de las políticas nacionales, provinciales y municipales

Las políticas descentralizadas —incluyendo los programas de mejoramiento de asentamientos precarios, de apoyo a la autoconstrucción y de fomento a los actores y organizaciones locales— no llegaron a conformar nunca una estrategia de real envergadura.¹⁹ El intento de reformar el FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda) que se expresó en el decreto 690/92 jamás se llevó a la práctica. Esta norma recogía los cuestionamientos de las organizaciones populares al desempeño del FONAVI y proponía nuevos principios rectores, entre ellos, diversificar las soluciones según el tipo de déficit, instrumentar líneas de acción diferenciadas en función del nivel socioeconómico de los hogares y descentralizar la gestión. La descentralización se efectuó finalmente en el marco de una situación de emergencia del sistema previsional que obligó al Estado a reasignar a los Estados provinciales los fondos coparticipables correspondientes al FONAVI. El nuevo régimen legal que regula el FONAVI, ahora provincializado, es el Sistema Federal de la Vivienda.²⁰ Sin embargo, éste se encuentra actualmente desfinanciado.²¹ De todos modos, vale aclarar que en la última década el Fondo, perdió toda referencia como financiador de vivienda social. Prácticamente se convirtió en una fuente de financiación para los que efectivamente podían pagar, es decir la clase media, y en algunos casos, la clase media alta.

¹⁹ Cuenya, Beatriz, op. cit., p. 24.

²⁰ Creado por ley 24.464 del 8/3/95.

²¹ Según el documento "La tierra es nuestra", elaborado por la Federación Tierra y Vivienda de la CTA. A partir de la leyes nacionales 24.464 (de Creación del Sistema Federal de Vivienda) y 24.441 (sobre fideicomiso, conocida como "Ley Cavallo"), se comienza a actuar fundamentalmente en la problemática del recupero de fondos, coherente con la política recaudadora impulsada por los organismos financieros internacionales. En términos de asignación de riquezas, ello no significa producir transferencias progresivas hacia los sectores más necesitados (sentido que tienen los fondos FONAVI o cualquier otro fondo provincial o municipal que se conforma con recaudación proveniente de áreas con capacidad de contribución) sino avanzar hacia el "autofinanciamiento" de cada sector a través del mercado de libre competencia sin intervención del Estado.

Por otra parte, “la privatización del Banco Hipotecario junto con la transferencia de carteras de deudores de los planes oficiales de vivienda (a través de convenios con los Institutos Provinciales de Vivienda) constituyeron la más clara mercantilización de la política de vivienda pública que debe resolver un déficit habitacional de más de tres millones de viviendas en todo el país. Los recortes presupuestarios y el cambio de partidas con destinos específicos implican el remate casi definitivo del sistema público de vivienda tal como lo han impulsado distintos organismos financieros internacionales (...) La suma total de recursos destinados al FONAVI se redujo severamente, de 1400 millones en 1990 a 700 millones en 1999”.²²

El impacto de la descentralización sobre las políticas nacionales, sumado a la desfinanciación del FONAVI, llevó a una parálisis total en los planes de vivienda.

2.3 La especulación inmobiliaria y los predios desocupados

Como contracara de la parálisis en materia de política de vivienda, tanto el Estado nacional como los gobiernos locales fueron permeables a la influencia del sector empresario que especula con la actividad inmobiliaria. La necesidad de disponibilidad de tierras y la capacidad de *lobby* que tiene el sector inmobiliario especulativo sobre el Estado se ciernen como una amenaza permanente de erradicación para las villas de emergencia; basta presenciar las continuas campañas mediáticas en contra de los vecinos que las habitan, invocando peligros de derrumbe o cuestiones relativas a la seguridad pública de “los otros vecinos”.²³

La esquizofrenia urbanística de superposición de proyectos faraónicos con objetivos contrapuestos en la ciudad de Buenos Aires es un claro ejemplo de la extrema fragmentación sociohabitacional experimentada en la última década.²⁴

Un caso recientemente denunciado por el Movimiento Nacional de Defensa de la Vivienda (MONADEVI)²⁵ —que incluso motivó la preocupa-

²² Art. cit.

²³ Un caso ejemplificador lo constituye el desalojo forzoso y demolición del complejo habitacional llamado Fuerte Apache. Frente a la situación de abuso, el CELS presentó una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA). Véase también “Demoliciones forzosas. Imágenes de la guerra contra el delito”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina 2001. Hechos 2000*, CELS-SigloXXI-Catálogos, Buenos Aires, 2001, p. 147.

²⁴ Kullock, David, “Política y realidad urbana en Buenos Aires: impacto y compatibilidad de los proyectos urbanos en Gestión”, en *Revista Área*, N° 2, Buenos Aires, J. L. Caivano, 1995.

²⁵ Integrado por la CTA, Red Solidaria de Deudores, D.A.D.R.A., MO.DE.VI., ADVU, A.DE.VI.FRA. ADEUCO, MO.DE.VI.FA., Red Agro Solidaria, Damnificados Deudores Bancarios y Privados de Ave-

ción pública del Defensor del Pueblo Adjunto de la ciudad de Buenos Aires, Antonio Elio Brailovsky— son los proyectos que promueven seguir transfiriendo tierras públicas del Estado nacional a la Corporación Antigu Puerto Madero S.A.²⁶

Todos los emprendimientos que se realizaron en Puerto Madero tuvieron un fin lucrativo: edificios de oficinas, restaurantes, hoteles, amarraderos de yates, viviendas para sectores de altos ingresos, etcétera. Esta disposición de gran cantidad de tierras públicas ha ignorado completamente la posibilidad de construir viviendas de tipo social. A fin del año 2002 se anunció el traspaso de Isla Demarchi, y también se menciona la Reserva Ecológica Costanera Sur, sobre la que pesan proyectos que proponen su desmantelamiento para integrarla a las obras comerciales de Puerto Madero (clubes, canchas de tenis, marinas, etcétera).

El destino de las tierras públicas se debe definir mediante mecanismos de planeamiento urbano con participación ciudadana y no a través de operaciones vinculadas al negocio inmobiliario.

2.4 Regresividad en materia de juicio de desalojo. La reforma del Código Procesal Civil

La regulación en materia de locaciones urbanas desde principios del siglo veinte fue enriquecida por un sistema protectorio que tenía por fin resguardar la finalidad social de la propiedad. En el procedimiento civil se estableció un mecanismo especial que buscaba asegurar principalmente la garantía constitucional de debido proceso legal en los juicios de desalojo.

Sin embargo, en el peor momento de la crisis habitacional, el sector inmobiliario especulativo logró la incorporación del artículo 684 bis al Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, mediante el cual se dispone un procedimiento sumario para desalojar a los ocupantes de inmuebles antes de la sentencia definitiva.²⁷

llaneda, Movimiento Lucha por la Vivienda Unica, Asociación de Deudores de Salta, ADA-Córdoba, Deudores de San Juan, CTA-Buenos Aires, Deudores de Moreno.

²⁶ La corporación ha sido creada para vender inmuebles del Estado sin pasar por los mecanismos de control fijados por la ley para los bienes públicos. Es una empresa del Estado, aunque con normas de empresa privada, y sus dueños son el Gobierno nacional y el de la ciudad de Buenos Aires. Si bien una parte de la ganancia recibida fue invertida en el espacio público de la Costanera Sur y de Puerto Madero, la corporación seguirá recibiendo cuotas por los fondos recaudados con la operación inmobiliaria que deberían destinarse al fin redistributivo previsto en el instrumento constitutivo de la sociedad. Es decir, que se habilita la posibilidad futura de destinar una porción a vivienda social.

²⁷ El artículo 684 bis, titulado "Desalojo por falta de pago o vencimiento de contrato. Desocupación inmediata", establece que "en los supuestos en que la causal invocada para el desalojo fuere la de falta de pago o vencimiento del contrato, el actor podrá también, ba-

Esto significa que se ha creado un sistema sumario por el que, en tiempo breve, el juez puede desalojar a las familias “que no pueden pagar” sin tener que esperar dictar la sentencia definitiva. La celeridad que se establece para dejar en la calle a las familias pobres constituye una violenta contracara de la demora en el acceso a los planes de emergencia habitacional y la imposibilidad de acceder a una vivienda social.

3. Algunos aspectos del acceso a la vivienda en la ciudad de Buenos Aires

3.1 Situación social y habitacional en la ciudad de Buenos Aires: emergencia de desalojos, nuevas familias y aumento de la indigencia

Desde la puesta en marcha del Programa Integrador para Personas y Grupos Familiares en Situación de Emergencia Habitacional, en junio de 1997,²⁸ hasta mayo de 2002 —fecha en que se realizó la última encuesta— se produjo un importante aumento de la situación de pobreza e indigencia de los habitantes de la ciudad de Buenos Aires. A esa fecha, la población bajo la línea de pobreza alcanzaba un índice del 19,8%.

En lo que respecta a la situación habitacional de este grupo —según los datos proporcionados por la Comisión Municipal de la Vivienda— el déficit de vivienda alcanza a 400 mil personas. La población asistida por los planes de emergencia habitacional aumentó cuatro veces: mientras que en 1999 abarcaba a 2285 personas, en 2001 llegaba a 8090, evidenciando el deterioro social producido en este aspecto.²⁹

A pesar de que esta situación se agrava día a día, a mediados de 2001 el Gobierno de la ciudad suspendió la asistencia social destinada a potenciales beneficiarios del mencionado programa, reemplazándola, recién un año después, por un subsidio monetario a recibir durante el término máximo de seis meses, sin posibilidad de renovación.³⁰

jo caución real, obtener la desocupación inmediata de acuerdo al procedimiento previsto en el artículo 680 bis...”.

²⁸ Decreto 607/97.

²⁹ Cabe mencionar que estas personas no sólo se vieron afectadas en cuanto a su situación habitacional sino que también se encuentran en una situación ocupacional precaria. El 44% está desempleado, mientras que el 11% sólo tiene un empleo temporario. (Información aportada por el Instituto de Investigaciones de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, organismo que se presentó junto al CELS como *Amici Curiae* ante el Tribunal Superior de Justicia de la ciudad de Buenos Aires en el expediente 1548 “RAMALLO, Beatriz c/ G.C.B.A. s/ Amparo Art. 14 CCBA”).

³⁰ Decreto 895/02 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ante el aumento desmedido de familias en situación de pobreza, con graves problemas habitacionales, el Gobierno local ofrece soluciones transitorias individuales, tratando de atomizar el conflicto e impedir la participación de los afectados.

Las carencias y miedos de las familias sin techo son similares. De igual forma se sienten aquellas que, si bien aún conservan la vivienda, sufren en forma permanente la amenaza del desalojo.

Las familias que se encuentran en situación de carencia extrema —la mayoría de ellas con más de tres niños y muchas con ancianos— padecen día a día el desinterés del Gobierno en cuanto al problema habitacional.

La falta de políticas públicas en materia de vivienda en los últimos años generó que, como respuesta, algunos grupos de familias ocuparan en forma pacífica tierras —fiscales y privadas— tanto en edificios ubicados en la ciudad como en terrenos de las afueras. Muchas de estas familias "sin techo", excluidas del acceso a la vivienda, han sufrido desalojos, la mayoría de ellos violentos, con altos niveles de enfrentamiento con las fuerzas de seguridad, especialmente con la policía. El único rostro estatal que conocen entonces muchas de estas personas es el de las fuerzas policiales y los tribunales criminales.³¹

3.2 Los programas de emergencia habitacional en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social de la ciudad de Buenos Aires³²

El programa de emergencia habitacional que aloja a las familias sin techo en hoteles fue creado mediante el decreto 607/97, con el nombre de Programa Integrador para Personas o Grupos Familiares en Situación de Emergencia Habitacional. Presta asistencia tanto a personas solas como a familias sin techo. Para casos individuales, se otorga alojamiento en dormitorios, servicios de alimentación, pernocte o albergue en el Hogar Feliz Lora, servicios de tratamiento, rehabilitación y reinserción social. En el caso de familias, se brinda alojamiento en el Hogar 26 de Julio, servicio de tratamiento, rehabilitación y reinserción social, o el pago de hotel por quince días a través del Programa de Atención en Casos de Emergencia Individual o Familiar (PACEIF),³³ o el alojamiento transitorio en unidades que conformen la red de ayuda a los sin techo.

³¹ Un claro ejemplo fue lo ocurrido en el edificio donde funcionaba el ex Patronato de la Infancia (PADELA), donde el 25 de febrero de 2003 se produjo un violento desalojo con un saldo de 16 heridos y 52 detenidos (véase el relato completo de este episodio en el Capítulo III de este mismo Informe). Otro caso con menor impacto público fue el desalojo de una casa de la calle Pavón 1399 del barrio de Constitución, el 12 de noviembre de 2002.

³² Sólo se incluyen los programas vinculados a hoteles y subsidios familiares.

³³ Entre los objetivos específicos del PACEIF se mencionan tanto "diagnosticar y tratar socialmente a los grupos familiares alojados, con un abordaje interdisciplinario para lograr

El referido decreto 607/97 no hace sino integrar diferentes programas que compartían los mismos objetivos y fundamentos.³⁴

Durante 2001 y 2002, el asesor tutelar ante los Tribunales de Primera y Segunda Instancia del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la ciudad de Buenos Aires, Gustavo Moreno, y la Defensoría del Pueblo de la ciudad realizaron un seguimiento permanente de estos programas en virtud de la inmensa cantidad de quejas que recibían, y advirtieron el incumplimiento de sus fines y la falta de desarrollo de los objetivos propuestos.

El trabajo del asesor tutelar destaca que el problema habitacional siempre fue abordado con políticas provisorias y que —si bien en las redacciones de los diversos programas se menciona el derecho a la inclusión social y la reconstrucción de los lazos familiares y sociales (fragmentados cuando las familias viven en la calle y en hoteles)— en la práctica resultan ser “parches” que no aportan una verdadera solución de fondo y delegan el problema en las futuras administraciones, permitiendo así que se incrementa día a día la cantidad de personas sin acceso a vivienda digna. Hasta ahora, concluye, no existieron políticas serias y comprometidas para terminar con el problema habitacional.

Además, existen numerosas causas judiciales que han probado esta irregularidad y carencia en la administración. Por ello, el Poder Judicial ordenó el cumplimiento efectivo de los objetivos del programa, según constatan el propio asesor tutelar y el defensor oficial ante los juzgados en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la ciudad.³⁵

cambios que permitan superar la situación de emergencia” como “establecer acciones de coordinación con organizaciones no gubernamentales que presten este tipo de servicios, tendiendo a la organización de una red de prestaciones inherentes a la problemática enunciada”. Anexo I del decreto 607/97.

³⁴ Ordenanza 41.110 (PACEIF) y el Programa de Asistencia a Familias en Crisis (PAFEC).

³⁵ Un caso representativo es el que tramitó en el Expt. 2810 FERNÁNDEZ SILVIA GRACIELA y otros contra G.C.B.A. s/ Amparo (art. 14. CCABA) -. El juez de Primera Instancia declaró la inconstitucionalidad de la determinación de los plazos de vigencia de los programas de asistencia habitacional, cualquiera fuera su denominación y resolvió que su vigencia debe supeditarse estrictamente a la continuidad o no de las causas que fundaron la inclusión de los beneficiarios en los programas. Con base en ello ordenó al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: a) Que garantice en términos efectivos el derecho a una vivienda adecuada y digna de todos los actores hasta tanto cesen fehacientemente las causas que originaron su asistencia (Punto 3); b) Que en el término de dos días proceda a través de la Dirección competente a verificar si el hotel donde se alojaban los demandantes reunía la totalidad de las exigencias habitacionales requeridas por la legislación vigente y los requisitos establecidos para la incorporación al sistema de prestaciones, c) Que en caso de verificarse transgresiones al actual régimen de habilitación o violaciones a las condiciones reglamentarias exigidas para la prestación específica, proceda a la clausura del hotel (Punto 5); d) Que disponga el traslado inmediato, en su caso, de los alojados incluidos en los programas a un lugar que reúna las condiciones legales exigibles, previa autorización a fin de constatar las nuevas condiciones de alojamiento

En septiembre de 2001 el Gobierno de la ciudad interrumpió en forma intempestiva el programa, lo que motivó la presentación de centenares de acciones de amparo por parte del defensor oficial, Fernando Lodeiro, ante los juzgados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario.³⁶

A fines de noviembre de 2002 un grupo de organizaciones no gubernamentales —entre ellas Poder Ciudadano, el Centro de Investigaciones Sociales y Asesorías Legales Populares (CISALP), la Clínica Jurídica de la Universidad de Palermo y el CELS— con la colaboración del defensor oficial y del asesor tutelar, presentaron a la Legislatura porteña el documento “Por una política de vivienda respetuosa de los derechos constitucionales y los derechos humanos”.³⁷ El documento planteó la necesidad de una evaluación crítica, a la luz de estándares constitucionales e internacionales de derecho a la vivienda, de los “programas de vivienda con incidencia sobre los habitantes de la ciudad de Buenos Aires, monitoreando los programas existentes, proponiendo soluciones alternativas al diseño de la política pública en la materia, y ejerciendo —en su caso— las acciones legales que pudieran corresponder en resguardo de las personas más vulnerables”.

Además, con la colaboración de los mencionados funcionarios del Poder Judicial, el grupo de ONGs realizó una encuesta sobre 151 beneficiarios³⁸ del programa de hoteles alojados en 47 hoteles de la ciudad de Buenos Aires, con el fin de indagar el grado de satisfacción del derecho a la vivienda digna. El trabajo tuvo por objeto, además de relevar las condiciones de habitabilidad de los hoteles, brindar una herramienta crítica que

(Punto 5). Asimismo ordenó la extracción de copias certificadas de las actuaciones para la Defensoría del Pueblo, la Auditoría (Punto 6), la Justicia Criminal de Instrucción (Punto 7), así como la intervención de la Dirección de Sumarios de la Procuración General de la Ciudad Autónoma (Punto 8). Entre los fundamentos precisó que el encuadre normativo que sustenta el programa asistencial de emergencia habitacional no se presenta con total claridad. Que el Gobierno de la ciudad no ha podido especificar inequívocamente en qué programa se encuentran incluidos los actores y que ni las autoridades de aplicación, ni las asistentes sociales, ni el prestador hotelero y mucho menos los actores saben a ciencia cierta en qué programa gubernamental se encuentran, sino que el único dato concreto es que la administración ha ubicado a los actores en un hotel y que el pago del alojamiento corre por cuenta del Gobierno local. Señaló que ello refleja la improvisación y el desgobierno del área específica, así como la conducta inexcusable e ilegal de la administración en esta materia, aunque añade que no resulta de trascendencia a efectos de definir puntualmente el asunto traído a resolver.

³⁶ La Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires y el CELS se presentaron como *Amici Curiae* ante el Tribunal Superior de Justicia de la ciudad de Buenos Aires, por el cierre intempestivo del programa de emergencia habitacional en el caso: “RAMALLO, Beatriz c/ GCBA s/ Amparo”. Expte. 1548.

³⁷ Se puede encontrar en www.cels.org.ar.

³⁸ Se estima que la cantidad de personas alojadas en hoteles bajo el programa de emergencia habitacional ronda las nueve mil.

hiciera visible el incumplimiento del Estado en referencia a este derecho, con el fin de incentivar su ejercicio.

A partir de la información relevada se pudo constatar la violación de estándares fundamentales de derecho a la vivienda establecidos por la mencionada Observación General 4, que se detallan en los títulos siguientes.

3.2.1 Inseguridad jurídica de la tenencia

Los datos permiten afirmar que la gran mayoría de las personas que viven en hoteles contratados por el Gobierno de la ciudad sufren el incumplimiento de este estándar jurídico, según el cual el Estado debe adoptar las medidas que garanticen seguridad en la tenencia, contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.³⁹

El Programa de Atención a Familias Sin Techo (PAFSIT), que funcionó durante 15 años, fue dejado sin efecto por el Gobierno en agosto de 2002 y reemplazado por el sistema establecido en el decreto 895/02. Así, aquellas personas que antes eran acogidas en los "hoteles municipales" y que no obtuvieron el amparo judicial que impedía su expulsión, tienen como única alternativa solicitar un subsidio de hasta 1800 pesos, pagadero en seis o nueve cuotas, que les permitiría alquilar una habitación durante algunos meses, ya que el decreto señala que esta asignación se paga por única vez.

El derecho a la vivienda, en concordancia con el de seguridad social, indica la necesidad de la universalidad y la previsión de las nuevas contingencias. En el contexto socioeconómico actual, el Estado tiene la obligación de dar respuestas adecuadas, y la fijación del plazo no puede significar la caducidad del derecho (aunque sí podría servir como fecha para una nueva evaluación sobre la subsistencia de las contingencias que dieron lugar a la provisión del subsidio).

Durante los primeros meses de 2003 en la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires, en la Defensoría ante los Tribunales en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la ciudad y en la Fundación Poder Ciudadano se han recibido numerosas denuncias de personas que afirman haber concurrido a la Secretaría de Desarrollo Social para cobrar el subsidio y que allí les informaron que no había presupuesto hasta fines de julio.

³⁹ Sostiene exactamente el Comité que "la tenencia adopta una variedad de formas (...) Sea cual fuere (...) todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados parte deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados".

Las violaciones al derecho a la vivienda adecuada y a la seguridad social dieron lugar a la interposición de acciones de amparo con medidas cautelares que solicitan a los jueces renovar el subsidio.⁴⁰

Estas situaciones violan el párrafo 11 de la OG 4, en el que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sostuvo que "Los Estados parte deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial. (...) como lo señala el Comité en su observación general 2 (1990) (E/1990/23, anexo III), *a pesar de los problemas causados externamente, las obligaciones dimanantes del Pacto continúan aplicándose y son quizá más pertinentes durante tiempos de contracción económica*. Por consiguiente, parece al Comité que un deterioro general en las condiciones de vida y vivienda, que sería directamente atribuible a las decisiones de política general y a las medidas legislativas de los Estados parte, y a falta de medidas compensatorias concomitantes, contradiría las obligaciones dimanantes del Pacto".

3.2.2 Falta de disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura⁴¹

La encuesta reveló también que los servicios sanitarios son muy deficitarios en los hoteles de la ciudad de Buenos Aires. El 70% de las habitaciones no cuenta con baño privado, y si bien el 80,8% de los encuestados dijo que hay agua caliente en las duchas, sólo el 27,8% sostuvo que hay agua caliente en los lavatorios.

Respecto del estado de los artefactos del baño, sólo el 20,5% estaría en buenas condiciones, mientras que el 42,38% está en condiciones regulares y el 25,8% en malas condiciones. También es lamentable el funcionamiento de esos artefactos: el 47,7% funcionan en forma regular, el 21,8% funcionan mal y sólo el 20,5% tiene un buen funcionamiento. Todas estas violaciones al derecho a la vivienda adecuada se completan con la falta de ventilación de los baños en un 33% de los casos.

Al déficit de los servicios sanitarios se le suma el hecho de que en la mayoría de los hoteles relevados no hay calefacción y, en aquellos donde la hay,

⁴⁰ "CORIA, Verónica c/Gobierno de la ciudad de Bs. As."

⁴¹ El párrafo 8, inc. b) de la OG 4 se refiere a la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura: "Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia".

los encargados impiden que se ponga en funcionamiento.⁴² Esta situación empeora más aún si se considera el caótico estado estructural (humedad, filtraciones),⁴³ que incrementa los riesgos para la salud.

En cuanto a los servicios de emergencia, el 43% sostuvo que el hotel carece de luces de emergencia y el 5,3% dijo no saber si éstas existen. Asimismo, el 33,8% de los encuestados dijo que el hotel no tiene matafuegos, en tanto el 8% lo desconoce.

Los datos obtenidos indican que la higiene es otro punto débil, puesto que en el 28,5% de los casos el personal del hotel no limpia los baños.

Estas serias violaciones al derecho a una vivienda adecuada se ven agravadas por la violación de la exigencia legal de obligatoriedad de las visitas de asistentes sociales. En todos los casos la actividad gubernamental se caracteriza por su indiferencia y parálisis. El 63% de las personas no recibe visitas de trabajadores sociales de la Secretaría de Desarrollo Social; el 8,6% que sí las recibe, no logra un resultado positivo; a su vez, el 61,5% de los encuestados sostuvo que dichas visitas no contribuyen a mejorar la situación.⁴⁴

3.2.3 Espacios inhabitables⁴⁵

Los datos relevados indican que la gran mayoría de los hoteles de la ciudad de Buenos Aires están lejos de poder ser considerados espacios habitables en condiciones dignas. Por el contrario, se ha verificado que,

⁴² Revista *Hecho en Buenos Aires*, Nº 35, julio 2003, p. 17: "En ningún lado te permiten usar calefacción, ni de luz ni de gas, por el gasto, así que te morís de frío, pero te acostumbrás".

⁴³ Véase 3.2.3.

⁴⁴ La indiferencia manifiesta por parte de las agencias estatales de la ciudad de Buenos Aires se contraponen con lo establecido en el párrafo 13 de la citada OC 4 del CDESC, que señala que: "La vigilancia eficaz de la situación con respecto a la vivienda es otra obligación de efecto inmediato. Para que un Estado parte satisfaga sus obligaciones en virtud del párrafo 1 del artículo 11, debe demostrar, entre otras cosas, que ha tomado todas las medidas que son necesarias (...), para evaluar la importancia de la falta de hogares y la vivienda inadecuada dentro de su jurisdicción". El Comité incluye, en particular, a las personas sin hogar y sus familias, las alojadas inadecuadamente y las que no tienen acceso a instalaciones básicas, las que viven en asentamientos "ilegales", las que están sujetas a desahucios forzados y los grupos de bajos ingresos.

⁴⁵ En OG 4, párrafo 8 inciso d), bajo el término "habitabilidad" el Comité fija los parámetros que una vivienda debe cumplir para ser adecuada en los términos del PIDESC: "Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. El Comité exhorta a los Estados parte a que apliquen ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas".

en muchos casos, las personas allí alojadas padecen una situación de hacinamiento.

En primer lugar, sólo el 57% de las habitaciones alcanza una superficie mínima de nueve metros cúbicos. El 63% de las habitaciones no alcanza el cubaje mínimo de 15 metros cuadrados por persona y sólo el 11% sí lo alcanza (a su vez el 26% de los encuestados dijo no saber o no poder contestar sobre las dimensiones de los espacios que ocupan). Es decir, los datos revelan que la mayoría de los hoteles no ofrecen condiciones dignas de habitación.

Esta situación de hacinamiento se agrava en el 7% de los casos, en los que llega a haber más de seis personas en la habitación. Para un total de 537 personas hay sólo 505 plazas-cama. También se verifica que del total de familias alojadas en habitaciones en el 48% de los casos hay menos cantidad de plazas que las personas que habitan.

Pero el sufrimiento no termina en el hacinamiento, sino que se filtra por las paredes y techos. Casi el 20% de las habitaciones carece de ventanas, en un 5% se colocan tabiques como "paredes". La mayoría de las paredes (72%) son de ladrillos, pero más de la mitad tiene humedad. El cielo raso sólo está en buen estado en el 40% de los casos y un 33% de las habitaciones tiene filtraciones en sus techos.

El deterioro estructural de los hoteles, combinado con las mencionadas deficiencias en los servicios (calefacción, agua caliente), permiten concluir que, en su mayoría, éstos no son espacios adecuados para sus ocupantes ya que no los protegen del frío ni de la humedad.

En el caso específico de los servicios, hay diversas violaciones al derecho a una vivienda adecuada que podrían revertirse fácilmente con la debida supervisión gubernamental. Sin embargo, el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, al no enviar a sus agentes para supervisar el cumplimiento de estas normas, impide cualquier atisbo de mejora.

3.2.4 Maltrato y perjuicios en la vida social y laboral

El derecho a una vivienda adecuada no puede considerarse aislado de otros derechos humanos fundamentales. Entre ellos, el derecho a la libertad de expresión y de asociación (por ejemplo, en el caso de los inquilinos y otros grupos basados en la comunidad), el derecho a elegir la residencia y de participar en la adopción de decisiones.⁴⁶

⁴⁶ La OG 4 se refiere a estos derechos y señala también que "el derecho a no ser sujeto a interferencia arbitraria o ilegal en la vida privada, la familia, el hogar o la correspondencia, constituye una dimensión muy importante al definir el derecho a una vivienda adecuada".

En este sentido, se han recibido sucesivas denuncias de interferencias indebidas por parte de los encargados de los hoteles sobre el ejercicio de derechos de los residentes.

Los datos relevados indican que el 55% de los encuestados tiene problemas para recibir llamadas telefónicas⁴⁷ y que en muchos casos no les entregan la correspondencia. Estas situaciones, además de ser violatorias del derecho a una vivienda adecuada, provocan lesiones a otros derechos. Concretamente, varias personas han denunciado la pérdida de oportunidades laborales como consecuencia de estas interferencias.

Otra interferencia arbitraria e ilegal consiste en la fijación de horarios para ingresar en el hotel, situación que sufre el 23% de los consultados. Se trata de un perjuicio recurrente para los que trabajan de noche, quienes deben esperar a la intemperie hasta el horario en que el encargado decide abrir la puerta de calle. Los consultados han referido que estas violaciones son "sanciones" que les son impuestas por los encargados; éstos fijan normas dentro del hotel, tales como la prohibición de escuchar música, de que los niños jueguen en el patio, la de reunirse en un pasillo, etcétera, que, cuando son transgredidas, importan la aplicación de castigos como la prohibición de usar la cocina, colgar ropa e incluso de usar el agua caliente.

También se viola el derecho de participación de los afectados en la política de vivienda.⁴⁸ No existe —ni en el programa de hoteles, ni en el resto de los programas sociales vinculados a la vivienda— registro alguno de que el Estado haya consultado a los interesados sobre las medidas que se van disponiendo, ni tampoco con el objetivo de monitorear el desarrollo de los programas.

3.2.5 La gravedad de la situación actual

Ante la ausencia de una respuesta de fondo, y dado que el déficit habitacional no responde ya a una situación de emergencia, sino que es una condición estructural, se ha tomado al sistema de hoteles como solución habitacional definitiva.

La carencia de políticas destinadas a erradicar el problema desde la raíz hace que la situación empeore cada día. Cada vez son más las familias

⁴⁷ Revista *Hecho en Buenos Aires*, art. cit., p. 17. Véanse declaraciones de una residente de un hotel que tiene un horario restringido para recibir llamadas.

⁴⁸ El CDESC ha reconocido como una obligación de los Estados involucrar a los sujetos de esos derechos en el diseño, implementación y control de las políticas de vivienda. Así, en el párrafo 12 de la OG 4 se sostuvo que "por razones de pertinencia y eficacia, así como para asegurar el respeto de los demás derechos humanos, tal estrategia deberá reflejar una consulta extensa con todas las personas afectadas y su participación, incluidas las personas que no tienen hogar, las que están alojadas inadecuadamente y sus representantes".

que se ven forzadas a romper sus vínculos. No sólo necesitan asistir a comedores comunitarios o escolares para procurarse los alimentos básicos —lo cual deteriora de por sí la relación familiar—, sino que tampoco cuentan con una vivienda que pueda considerarse digna para el alojamiento y el desarrollo de todo el grupo familiar.

Difícilmente sea posible determinar qué programa resultaría adecuado para solucionar el conflicto en forma definitiva ya que el Estado —nacional, provincial y municipal— carece actualmente de la información necesaria y no se muestra en vías de procurarla. Es decir: no se hace un seguimiento de las familias que viven en los hoteles y, por lo tanto, se desconocen sus necesidades e intereses. Ninguna política puede funcionar si no se conoce el “campo” donde será aplicada.

3.2.6 El decreto 895/02. La modificación de la ejecución de los programas destinados a familias en situación de calle

Frente a los cuestionamientos públicos hechos a los programas de emergencia habitacional —específicamente las denuncias por sobrepago de hoteles y las acciones de amparo presentadas por quienes habían sido notificados del fin del beneficio— el Gobierno de la ciudad dictó el decreto 895/02.⁴⁹

El sistema implementado por los programas de emergencia había sido cuestionado por la Defensoría del Pueblo, la Auditoría y la Legislatura de la ciudad en una investigación por presuntas irregularidades en la contratación de los hoteles durante la anterior gestión de la Secretaría de Desarrollo Social.

A través del decreto, el Ejecutivo local dispuso la modificación del modo de ejecución de los programas existentes en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinados a brindar atención a familias en situación de calle. Para ello, se creó un subsidio para las familias en esta situación, consistente en la entrega por única vez de un monto de hasta 1800 pesos por familia, pagadero en un máximo de seis cuotas mensuales, iguales y consecutivas, y al que se le puede adicionar un monto complementario de una suma igual al total del subsidio otorgado, en caso de que la familia presente una propuesta para solucionar su situación habitacional preexistente (art. 10).

El nuevo sistema prevé que la Secretaría de Desarrollo Social implementará medidas de gestión, control administrativo y monitoreo mensual

⁴⁹ Publicado en el BOCBA N° 1503, 13/8/2002. La reglamentación se realizó a través de las resoluciones 193-SDS-2002 (BOCBA N° 1514, 29/8/2002); N° 216 (BOCBA N° 1518, 4/9/2002); y N° 200 (BOCBA N° 1519, 5/9/2002).

de las condiciones en que se encuentran los beneficiarios en los establecimientos hoteleros (especialmente habilitación y condiciones de habitabilidad). También establece la creación de un consejo asesor encargado de monitorear el desarrollo del programa. En el marco del Grupo de Derecho a la Vivienda, estudiantes de la Clínica Jurídica de la Universidad de Palermo realizaron una investigación sobre el sistema de atención a aquellos que procuran los beneficios del programa. A partir de este relevamiento, las organizaciones concretaron, a fines de 2002, un pedido de informes dirigido a la Secretaría de Desarrollo Social. Los cuestionamientos más significativos que pueden hacerse a la respuesta enviada por el Gobierno en mayo de 2003 son: la falta de participación de los beneficiarios en el control del programa y la informalidad en el trámite de solicitudes en las que se dispone el rechazo del beneficio, lo cual crea un campo propicio para la arbitrariedad en la asignación del plan. Por otra parte el monto máximo del subsidio sólo alcanza para seis meses, lo que significa que al final del período las familias quedan en la calle, ya que las soluciones habitacionales definitivas que propone el Gobierno no incluyen a todas estas personas, y en los casos que sí están incluidas, el período para acceder a una vivienda triplica el tiempo previsto por el plan de emergencia.

4. Dos casos que reflejan la violación del derecho a la vivienda en la ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense⁵⁰

4.1 El caso Villa La Dulce (Ciudad Autónoma de Buenos Aires)

4.1.1 El origen del asentamiento Villa La Dulce

En octubre de 2000, un grupo de familias que se hallaba en situación de precariedad habitacional ocupó en forma pacífica un predio ubicado en la intersección de las calles Pergamino y Ferré de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estos terrenos abarcan una superficie de diez mil m², y hacía más de diez años que se encontraban desocupados, en un estado de total abandono. Se trataba de un basural inundado, por ello, la primera

⁵⁰ Para ejemplificar las violaciones al derecho de acceso a una vivienda digna hemos elegido situaciones que reflejan dos de sus principales problemas. En la primera se relata el caso de familias sin vivienda que son desalojadas y no tienen alternativas desde el Estado para acceder a un plan de vivienda. La segunda toma el caso de un asentamiento con más de cincuenta años que aún vive en la precariedad, no sólo en cuanto al título jurídico sobre la tierra de sus habitantes, sino en relación con la falta de una infraestructura básica de servicios urbanos, donde se aborda el derecho a la vivienda como derecho "a la ciudad".

tarea que llevaron a cabo los vecinos fue la de rellenarlo. La ocupación fue promovida por "punteros" barriales y políticos, a quienes los vecinos debieron "comprar" el terreno, a cambio de una supuesta garantía de que no serían desalojados. Con el correr del tiempo, muchas otras familias se fueron sumando al núcleo inicial hasta llegar a un total de 180.

La situación tomó estado público cuando el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Correccional Nº 9, Secretaría Nº 65, tramitó la causa por el delito de usurpación, por la que el 16 de julio de 2001 se ordenó el inmediato desalojo de los ocupantes del predio donde se encontraban las precarias viviendas.⁵¹ Las familias acataron pacífica y resignadamente la medida judicial, sin oponer resistencia alguna, pero como no encontraban adónde ir y la mayoría de ellos tenía niños en edad escolar, con las pocas chapas que recuperaron construyeron casillas sobre la vereda y la calle, enfrente del predio desalojado. El grupo se redujo entonces a 86 familias.

Luego de diez meses de vida a la intemperie, sin los recursos más elementales para subsistir (no tenían acceso a la luz eléctrica, gas o instalaciones sanitarias, y estaban obligados a compartir una sola canilla como única fuente de provisión de agua para todas las familias), la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la ciudad instaló dos baños químicos en el lugar.

La cocina de las casillas era a leña, lo que aumentaba la peligrosidad y precariedad, habiéndose producido pequeños incendios como consecuencia de esta situación. La mayoría de los habitantes se encuentra en la actualidad sin empleo y gran parte de ellos se dedica al "cartoneo" que les aporta una suma diaria de aproximadamente seis pesos. La presencia de gran cantidad de niños y adolescentes motivó la intervención de la Asesoría Tutelar de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para proveer atención sanitaria.

Esta descripción de pobreza estructural, con un alto grado de abandono estatal, se combina con una práctica de contención punitiva de la pobreza llamada a reprimir las demandas o reclamos de esos sectores. En este sentido, la realidad de las familias de Villa La Dulce se completa con intentos claros de "judicialización" del problema habitacional.

4.1.2 *La reacción de los vecinos*

Frente a la situación descrita, los vecinos se organizaron y con la ayuda de los "curas villeros" comenzaron a hacer gestiones, con apoyo del Departamento de Pastoral Social del Arzobispado de la ciudad de Buenos Ai-

⁵¹ *Clarín*, 17/07/2001.

res y la Defensoría del Pueblo de la ciudad, ante la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) con el fin de solucionar definitivamente el problema habitacional.

Como resultado de dichas gestiones, el 7 de noviembre de 2001, los representantes de la ex Villa La Dulce suscribieron un acta-acuerdo con el Gobierno de la ciudad (firmaron la CMV y la Secretaría de Promoción Social —hoy Secretaría de Desarrollo Social—), mediante la cual se comprometieron a proveer a los vecinos desalojados una solución habitacional definitiva, dentro de un plazo máximo de sesenta días, en un terreno ubicado en la localidad de Villa Celina, partido de La Matanza. La CMV se obligó a realizar las obras de infraestructura necesarias para la urbanización integral del predio, el tendido de infraestructura básica, así como las obras de nivelación, el saneamiento, la mensura y la demarcación de cada lote. Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social se comprometió a la entrega de un subsidio de cinco mil pesos por grupo familiar, para ser destinado, según su competencia, a la autoconstrucción de una vivienda definitiva.

Sin embargo, vencido el plazo comprometido, el Gobierno no había iniciado las obras. Por este motivo, los vecinos recurrieron al CELS para complementar su reclamo social con una acción judicial de amparo, con el fin de efectivizar el derecho a la vivienda digna consagrado en la Constitución Nacional y la de la ciudad de Buenos Aires.

4.1.3 El amparo

La acción se presentó el 21 de febrero de 2002. La jueza (Dra. Faviana Shafrik, del Juzgado Contencioso N° 5 de la ciudad de Buenos Aires) decidió, hacerse presente en el lugar para constatar la situación paupérrima en la que vivían los vecinos. Luego, dictó como medida cautelar la “indisponibilidad de la partida presupuestaria 5.14 Ayuda Social a Personas, del programa 2398 de Emergencia Habitacional, que se encuentra comprometido para el segundo semestre del año 2001, o la partida que la hubiere reemplazado en el presupuesto para el año 2002, de conformidad con lo establecido por el decreto 171/2002 del GCBA, quedando inmovilizados cuatrocientos treinta mil pesos (430.000 pesos), para destinarse a la construcción de las viviendas”.

Se realizaron dos audiencias de conciliación para acordar una solución habitacional transitoria durante la tramitación del amparo. Luego de la realización de una serie de asambleas, los vecinos decidieron en conjunto aceptar la propuesta de trasladarse a hoteles a la espera de una solución definitiva.

La acción de amparo aún está en trámite. Si bien al cierre de este capítulo se han iniciado conversaciones con el Gobierno para una posible solución de mutuo acuerdo, los vecinos ya llevan más de dos años de una espera amarga en pos de una solución habitacional definitiva.

4.2 Villa La Cava (partido de San Isidro, provincia de Buenos Aires)

La Cava es la villa de emergencia de mayor extensión del partido de San Isidro. Se encuentra a unos 25 kilómetros del centro de la ciudad de Buenos Aires. Abarca una superficie de aproximadamente 22 hectáreas. Su ocupación comenzó en la década del cincuenta, cuando la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación contrataba obreros en el interior del país y les proveía viviendas transitorias que, con el tiempo, se transformaron en permanentes. Éste fue el inicio de lo que hoy es la villa de emergencia de mayor extensión del distrito.

Aunque no existen datos censales disponibles, se calcula por diversas fuentes de información que en La Cava viven unas dos mil familias (aproximadamente diez mil personas).

Alrededor de la villa personas de sectores medios y medios-altos han edificado viviendas, generando un fuerte contraste. Luego de una alta valorización de la zona, La Cava quedó como un remanente encerrado, como un enclave de pobreza en medio de la abundancia.

Si bien los habitantes disponen físicamente de un techo, no por ello gozan del derecho a una vivienda adecuada. No está garantizada la seguridad de la tenencia de la tierra y no acceden a las prestaciones básicas que hacen a las condiciones de habitabilidad del lugar que ocupan. El servicio de agua y electricidad es mínimo, no hay cloacas, y las familias están expuestas a habituales inundaciones, sin la provisión de servicios urbanos como higiene, apertura de calles, mantenimiento de espacios públicos, entre otros.

La situación actual de La Cava ejemplifica claramente la falta de una política apropiada en materia de vivienda, que articule debidamente las competencias nacionales, provinciales y municipales. Momentos de acción sin seguimiento posterior se combinan con el abandono, e incluso con la conciliación objetable con sectores con capacidad de influencia en el Estado. La supuesta intolerancia estatal a la ilegalidad (ejercida frente a los grupos más débiles) se transforma ante estos sectores en negociaciones que convalidan situaciones de abuso.

La superficie que ocupa la villa hoy puede ser dividida en tres supuestos en cuanto al dominio de la tierra. En dos de ellos se conoce cuál es la situación dominial, en el tercero resta explorar en profundidad su titularidad.

4.2.1 La tenencia de la tierra después del Programa Arraigo

La principal superficie corresponde al predio afectado al Programa Arraigo. La mayoría de estos terrenos era propiedad de la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación (OSN). En el año 1991, por medio del mencionado programa, el Poder Ejecutivo nacional dispuso que las tierras declaradas innecesarias por el Estado nacional que estuvieran ocupadas por pobladores fueran vendidas a éstos, o a las organizaciones que los representan, con el cargo de construcción de viviendas.

En 1992 el Estado nacional celebró un boleto de compraventa con la Mutual de Tierras y Viviendas de La Cava, por el que se comprometió a transferir a la mutual los derechos sobre el predio. El dominio se otorgaría con el fin de que se construyeran viviendas para los ocupantes. Sin embargo, el programa se vio paralizado por la dificultad de pago de los vecinos y algunos manejos irregulares de los fondos de la mutual.

A fin de resolver el problema, luego de ocho años, el 28 de abril de 2000 se realizó un acuerdo entre el Programa Arraigo, la mutual y la Municipalidad de San Isidro a través del cual la Municipalidad se comprometió a realizar las obras de apertura de vías públicas, y a confeccionar, tramitar, visar y lograr la aprobación final de los Planos de Mensura y Subdivisión tendientes a la determinación de las áreas destinadas a las calles públicas, los espacios verdes y las reservas de uso comunitario.

Estas obras nunca comenzaron y en noviembre de 2000 la Mutual La Cava cedió a la Municipalidad de San Isidro todos los derechos, acciones y obligaciones que pudieren corresponderle con relación al boleto de compraventa celebrado con el Programa Arraigo. Una asamblea extraordinaria de la mutual y el Concejo Deliberante de San Isidro ratificaron la cesión. El Concejo Deliberante dejó constancia en los motivos de la ordenanza que "el único destino que puede dársele a las tierras es el de brindar solución habitacional a sus actuales ocupantes".

En septiembre de 2001 se efectivizó la compraventa a favor del Municipio. En dicha ocasión se hizo constar la existencia de un boleto de compraventa original entre el Programa Arraigo y la mutual y se transcribió la cláusula 5 de dicho boleto, que afirma que es condición esencial del mismo que los inmuebles se destinen a la construcción de viviendas para sus adjudicatarios. Sin embargo, hasta la fecha no se han dado señales de construcción de viviendas, ni de deslinde de lotes, ni propuesta de diseño urbano alguna.

4.2.2 La usurpación de las tierras en perjuicio de los habitantes de La Cava

El segundo de los predios había sido afectado al Programa de Renovación Urbana del Barrio La Cava en forma concertada entre el Estado nacional, provincial y el municipio. Estos terrenos se encontraban originalmente bajo la jurisdicción del Estado nacional. En 1991, el predio fue transferido mediante una escritura de compraventa al Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) de la provincia de Buenos Aires, para la segunda etapa de construcción de estructuras habitacionales para los pobladores de la villa.

De dicho plan sólo se ejecutó la primera etapa, que dio lugar a la construcción de 280 viviendas. La segunda etapa no pudo ejecutarse debido a la ocupación del terreno que hicieron el Club Hípico del Norte y la Asociación Tradicionalista El Lazo. El IPV de la provincia de Buenos Aires inició dos acciones de desalojo. En ambos juicios contra el Club Hípico se ordenó el desalojo por sentencia de febrero de 1992. Sin embargo, éste nunca se hizo efectivo.

Unos días más tarde, se presentó en el expediente un preacuerdo con signado entre la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda —de jerarquía superior al Instituto— y las asociaciones demandadas, por el que el Gobierno provincial se comprometió a venderle los terrenos a las instituciones. La demandada solicitó la suspensión del proceso de ejecución, petición que fue concedida sin objeción alguna. En ningún momento los vecinos de Villa La Cava —afectados por la suspensión del plan de vivienda en el predio entregado por el Gobierno provincial a esas instituciones— pudieron intervenir en el proceso judicial. La misma sentencia de desalojo reconoció que los predios habían sido adquirido por el IPV para la implementación de un plan de vivienda.

En la actualidad el único efecto práctico que tuvo el convenio ha sido suspender la ejecución de las sentencias judiciales, ya que no se ha efectuado enajenación alguna, ni se ha continuado con el plan de vivienda del Instituto Provincial. En este sentido, cabe señalar que en este convenio no existía ninguna cláusula de caducidad, por lo que a más de diez años de celebrado, la situación no varió.

4.2.3 La falta de acceso a los servicios de infraestructura urbana

La situación de precariedad jurídica de los vecinos es utilizada como excusa por los distintos organismos públicos y empresas proveedoras de servicios para desentenderse de las obligaciones que los asisten en rela-

ción con los vecinos de Villa La Cava. Si se compara la cantidad de obras de mantenimiento de espacios verdes o mantenimiento de calles en las zonas residenciales del partido, con la ausencia total de estas obras en la Villa La Cava, se estima que el Estado municipal pareciera no hacer una distribución equitativa del presupuesto destinado al cuidado de espacios públicos de San Isidro.

Lo mismo ocurre con las empresas de servicios públicos domiciliarios. Tanto la empresa de electricidad Edenor como la proveedora del servicio de agua y cloacas, Aguas Argentinas, alegan que sus responsabilidades contractuales llegan hasta el perímetro exterior de la Villa, manteniendo un servicio mínimo al interior. Por su parte, la empresa proveedora del servicio telefónico aprovecha la precariedad sobre la ocupación del terreno para no poner nuevas líneas telefónicas. La situación del servicio de correo también es deficitaria, ya que la falta de un tramado urbano organizado es utilizado como excusa para no entregar la correspondencia en el domicilio de los vecinos.

Cada entidad pública y privada descarga en otro su responsabilidad en la prestación de los servicios, dejando a la población de La Cava totalmente excluida de servicios que se consideran esenciales para la subsistencia. A esta situación de desamparo se le agrega un total mutismo por parte de los entes controladores de servicios públicos nacionales y provinciales, que no intervienen, convalidando la situación de injusticia.⁵²

4.2.4 La participación de los vecinos en la solución definitiva

La solución definitiva del problema habitacional de la Villa La Cava requiere una acción coordinada de diversos actores, pero sobre todo la participación activa de sus habitantes en las decisiones que los

⁵² El problema de los contratos de concesión de las empresas requiere un estudio pormenorizado del marco jurídico de la privatización. Si bien esa tarea aún no ha sido realizada, es necesario tener en cuenta que todas las normas jurídicas nacionales y provinciales deben ser interpretadas en relación con las obligaciones del Estado en materia de derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU, afirma que dentro del concepto de "vivienda adecuada" se integra el de "disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura (inciso b). El comité afirma que: "Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia".

afectan. Con este objetivo se inició en agosto de 2002 el proyecto "La Cava. De Villa a Barrio" coordinado por la asociación APAC con el apoyo del CELS, la Universidad Nacional de General Sarmiento y el Obisado de San Isidro, destinado a potenciar espacios participativos y de reflexión de los pobladores del barrio sobre sus derechos en el espacio urbano y la gestión de soluciones desde la perspectiva de los derechos sociales.

5. Conclusión

Como hemos visto el derecho de acceso a la vivienda digna en la Argentina tiene muchas aristas complejas. Aquí hemos retratado sólo algunos aspectos de los problemas en los que el CELS se ha involucrado. De las situaciones narradas es posible destacar algunas conclusiones.

No existe una política de vivienda articulada en los distintos niveles nacional, provincial y municipal. Junto con esta dificultad, conviven diversos planes financiados por organismos multilaterales de crédito con fines divergentes. El fondo que financiaba la construcción de viviendas, que hace tiempo no se ocupa de la vivienda social, aun para los sectores medios, se encuentra inactivo. Tanto a nivel nacional como a nivel local, no hay una adecuada coordinación de las políticas de emergencia con las políticas que proveen una solución definitiva.

El atraso en el nivel de infraestructura de servicios es alarmante. El proceso de privatización de empresas de servicios públicos no fue encarado desde la perspectiva de garantizar el derecho de acceso a estos servicios para todos los habitantes. Por otra parte, los pocos compromisos asumidos por las empresas no fueron monitoreados por los entes reguladores del Estado. Esta situación sumada al desentendimiento del Estado nacional, provincial y municipal de su responsabilidad subsidiaria de garantizar el acceso a los servicios esenciales, inhibe a una importante cantidad de habitantes del goce de su derecho a una vivienda adecuada.

La actuación del Poder Judicial es bastante dispar. Mientras algunos jueces sólo resguardan el derecho de propiedad cuando ordenan desalojos con la utilización abusiva de las fuerzas de seguridad contra los pobres, otros comienzan poco a poco a disponer la exigibilidad del derecho a la vivienda digna, haciendo un abordaje más abarcativo del problema.

Finalmente, el nivel de participación en las políticas públicas de los afectados por el problema de acceso a la vivienda y a los servicios es casi nulo. Éste es un desafío pendiente no sólo para las autoridades públicas, sino para todas las organizaciones que trabajan por la vigencia de los de-

rechos humanos. Es necesario promover un mayor protagonismo de las personas que sufren esta situación, ya que sólo a través de su participación, las políticas que se implementen lograrán mejores resultados, no sólo por su legitimidad sino también por su adecuación.