

## Módulo El Derecho a la Ciudad y a la Vivienda<sup>1</sup>

Soledad Arenaza<sup>2</sup>

### Introducción: La vivienda como tema de protesta

En octubre de 1907, más de 140.000 trabajadores que vivían en 2.400 conventillos de Buenos Aires, La Plata, Rosario y Bahía Blanca decidieron no pagar el alquiler. La protesta empezó en Buenos Aires luego de que los propietarios de los conventillos anunciaran un nuevo aumento de los alquileres, y se extendió rápidamente por el resto del país.

Los conventillos de Buenos Aires eran antiguas casonas de familias acomodadas ubicadas en la zona sur de la ciudad, que tras las epidemias de 1870 fueron abandonadas por sus dueños. Con la llegada masiva de la inmigración europea a fines del siglo XIX, esas antiguas casonas se convirtieron en viviendas colectivas comparativamente accesibles para la clase trabajadora, donde lavanderas, jornaleros, artesanos, sastres y empleados de comercio pudieron alquilar una pieza.

De acuerdo con el censo municipal de 1904, más del 10% de la población de Buenos Aires vivía en piezas de inquilinato bajo condiciones infrahumanas, con un alto grado de hacinamiento. A pesar de esto, los precios de los alquileres eran cada vez más caros. En 1886, un jornalero o artesano debía destinar el 16% de su salario al alquiler de una pieza. En 1912, el gasto en alquiler le insumía el 30% de su salario<sup>3</sup>.

El aumento continuo de los alquileres fue generando fuertes conflictos entre inquilinos y propietarios. Con bastante frecuencia, aquellos inquilinos que no podían pagar el



1 [Esta obra está bajo una \*\*Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada 4.0 Internacional\*\*.](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

<sup>2</sup> Se agradece la colaboración en la definición de contenidos de este Capítulo de Florencia Beltrame, Carolina Fairstein, María José Guembe, Julieta Rossi y Paula Topasso. Particularmente se agradecen los aportes y las observaciones efectuadas por Ricardo Fava y Julieta Rossi que contribuyeron al desarrollo del texto.

<sup>3</sup> Scobie, James, *From Plaza to Suburbs, 1870-1910*, New York, Oxford University Press, 1974, pp. 266-268.

alquiler eran desalojados por la fuerza pública y, cuando eso sucedía, la solidaridad de la clase trabajadora con el recién desalojado solía terminar en batallas campales con la policía.

En ese contexto, el masivo levantamiento de los conventillos en todo el país pasaría a la historia como la *huelga de los inquilinos*. Las mujeres tuvieron un protagonismo clave en esta protesta. Tal como se refleja en esta crónica de la época, se organizaron para echar a los encargados de los conventillos, evitar el cobro de los alquileres, e impedir que se llevaran a cabo desalojos:

*...«el propietario de otro convento de la calle Chacabuco también se presentó llorando ante el comisario de la sección, exponiendo que no era posible la permanencia en su casa debido a la hostilidad de las mujeres que lo maltrataban de palabra y de acción, escupiéndole la cara de avaro que tiene, y no dejándole dormir sueño tranquilo, amenazándole con quitarle la roña mediante un baño de agua hirviendo si no se decide a efectuarles la rebaja del 30% en el precio de los alquileres» Diario La Protesta, 12/10/1907.*



La *marcha de las escobas* fue una protesta masiva protagonizada por mujeres que salieron a la calle con sus escobas queriendo simbolizar, con esta protesta, la necesidad de "barrer la injusticia"<sup>4</sup>. Su objetivo era visibilizar las pésimas condiciones de vida en los conventillos.

A raíz de la marcha, los diarios de la época comenzarán a comparar las piezas de inquilinatos con chiqueros, covachas y ratoneras. Recién entonces, algunas voces en el debate público empezarán a preguntarse por el impacto de estas formas de vida en las condiciones de higiene y salubridad de la ciudad.

Desde principios del siglo xx, las protestas y reclamos de los sectores populares por el acceso a la vivienda pusieron manifiesto cómo, la falta de acceso a una vivienda adecuada impide a las personas tener una vida digna, privándolas de múltiples derechos. El hecho de vivir en una vivienda sin espacio suficiente, afecta cotidianamente a la intimidad, el descanso y la vida en familia. La salud de las

<sup>4</sup> Felipe Pigna, "Las grandes huelgas", disponible en:

[http://www.elhistoriador.com.ar/articulos/movimiento\\_ obrero\\_hasta\\_1943/grandes\\_huelgas.php](http://www.elhistoriador.com.ar/articulos/movimiento_ obrero_hasta_1943/grandes_huelgas.php)

personas se ve amenazada por habitar una vivienda construida en un lugar contaminado, sin acceso a agua potable o servicios sanitarios. Del mismo modo, las oportunidades de acceder a un empleo y de estudiar son más reducidas, cuando una vivienda se encuentra alejada de las fuentes de trabajo, las escuelas y universidades.

Cada uno de estos ejemplos refleja la indivisibilidad e interdependencia que existe entre el goce del derecho a una vivienda adecuada y el goce de un conjunto de derechos, como el derecho a la intimidad, a la vida en familia, a la salud, al trabajo o a la educación. Y a su vez, permiten entender que el contenido del derecho a una vivienda adecuada es mucho más que un techo con cuatro paredes. Como concepto, una vivienda adecuada involucra aspectos individuales de cada vivienda, como el espacio y los materiales con los que está construida, e involucra aspectos del barrio donde se localiza, como el acceso a servicios básicos, a infraestructuras, medios de transporte, y un medio ambiente sano.

A lo largo de este capítulo abordaremos el contenido del derecho a la vivienda como un derecho humano, intentando recuperar la perspectiva de las luchas históricas de la clase trabajadora por el acceso al espacio urbano. Luchas que, con muchos traspiés, aspiran a construir un derecho humano a la ciudad.

## **I. La vivienda y la cuestión urbana**

Sería muy difícil explicar el surgimiento de los conventillos y en un sentido más amplio, de las condiciones históricas que marcaron las luchas por el reconocimiento del derecho a la vivienda en Argentina, sin hablar de las inmigraciones europeas de fines del siglo xix y comienzos del siglo xx.

La promoción de la inmigración europea fue uno de los pilares en la conformación del "Estado Nación" en Argentina. Juan Bautista Alberdi, uno de los principales ideólogos de la Constitución Argentina de 1853 y autor de "*Las Bases Constitucionales*", sostenía que "poblar" el territorio argentino con inmigración europea, era una manera de promover la "civilización". Esta afirmación se basaba en los postulados de una corriente de pensamiento muy en boga en siglo xix, llamada evolucionismo cultural, que explicaba el desarrollo cultural de los pueblos en base a la existencia de tres etapas evolutivas: el salvajismo, la barbarie y la civilización. Así es como, siguiendo esta corriente de pensamiento que había justificado la expansión del dominio colonial europeo por el mundo, Alberdi creía que la población europea -a la que identificaba con el estadio de la civilización-, iba a contribuir al progreso de la Nación, aplacando el componente mestizo e indígena de nuestra población -al que identificaba con el estadio de la barbarie-.

En función de este objetivo, la Constitución sancionada en 1853 incorporó una política de fomento a la inmigración europea, mediante la cual se reconocía a los ciudadanos extranjeros los mismos derechos civiles que tenía un ciudadano argentino. Los extranjeros que vinieran a poblar el territorio argentino tendrían derecho a ejercer su industria, comercio o profesión, a comprar bienes inmuebles, poseerlos y venderlos y otros derechos civiles, como la libertad de religión, de expresión y de asociación. Sin embargo, y a pesar del reconocimiento de estos derechos, el objetivo de Alberdi no logró concretarse. Los inmigrantes llegados de Europa se verían impedidos de acceder a la propiedad de la tierra en el campo, concentrada para ese entonces, por una minoría terrateniente. Como consecuencia de ello, una gran parte de las familias inmigrantes tuvo que integrarse al proletariado urbano que surgía en Argentina.

Debido a la inmigración, Argentina pasó de tener menos de dos millones de habitantes en 1869, a tener casi ocho millones de habitantes en 1914<sup>5</sup>. En ese proceso, los conventillos o las llamadas "casas de inquilinato" fueron la única forma de vivienda accesible para los trabajadores que iban llegando a las grandes ciudades. En poco tiempo, el desplazamiento de amplios contingentes de trabajadores y la escasa oferta de vivienda para ellos, conllevaron al encarecimiento de los alquileres, al hacinamiento y a la precariedad habitacional generada por la ausencia de ciertas condiciones consideradas básicas.

El epicentro de estos problemas fue la ciudad de Buenos Aires, donde se aglutinó la mayor mano de obra requerida por el modelo de desarrollo agroexportador que predominaría en Argentina hasta mediados del siglo xx. En ese contexto, la huelga de los inquilinos es un ejemplo paradigmático del modo en que las luchas obreras se fueron ampliando de las condiciones laborales en las fábricas, a las condiciones habitacionales que les brindaban las grandes ciudades<sup>6</sup>.

## **II. (Sin) Casas baratas, alquileres congelados**

Las primeras iniciativas legislativas dirigidas a garantizar el derecho a la vivienda en Argentina tuvieron lugar en las primeras décadas del siglo XX. En 1915 se sancionó la Ley 9677, que creó la Comisión Nacional de Casas Baratas. Esta ley marcaría un hito en la historia de la vivienda social argentina, por ser la primera en regular un instrumento de política nacional de acceso a la vivienda. A pesar de ello, las

---

<sup>5</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

<sup>6</sup> Pisarello, Gerardo, Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad: avatares de una historia, en. Serie Derechos Humanos Emergentes 7: El derecho a la ciudad, Instituto de Derechos Humanos de Catalunya, 2011, pp.: 29-51. Extraído de [http://www.idhc.org/esp/documents/Biblio/DHE\\_7\\_esp.pdf](http://www.idhc.org/esp/documents/Biblio/DHE_7_esp.pdf)

expectativas de acceder a una vivienda generadas por esta ley se diluyeron en poco tiempo. Entre 1915 y 1943, la Comisión Nacional de Casas Baratas construiría tan sólo 977 viviendas<sup>7</sup>.

La principal actividad realizada por la Comisión Nacional de Casas Baratas fue la construcción de viviendas modelo a las que se les asignaba un carácter ejemplificador por ser "sanas" e "higiénicas" para el obrero, además de económicas o "baratas". La construcción de este tipo de viviendas dialogaba con el reformismo higienista en boga desde fines del siglo XIX, una corriente preocupada por la adaptación de la vivienda obrera a las nuevas condiciones urbanas. Dicha adaptación incluía, no sólo la incorporación de nuevos servicios y principios higiénicos basados en los dictados de la higiene y los progresos de la ingeniería sanitaria, sino también, la idea de que la vivienda obrera debía cumplir una función de reforma social estimulando ciertos valores morales, como la preservación de la intimidad y de los roles familiares, y revirtiendo ciertas conductas consideradas antisociales y poco éticas, como la promiscuidad, el alcoholismo o el abandono de la infancia.

El fracaso de la Ley 9677, medido por la escasa construcción de "casas baratas", se debió, en el plano de las ideas, al liberalismo económico de la época que no veía con buenos ojos la intervención del Estado en el mercado de la oferta y la demanda de vivienda<sup>8</sup>. Pese a esto, la presión ejercida por sindicatos, partidos obreros, organizaciones de vecinos e inquilinos, obligaría al Estado a adoptar medidas alternativas ante la falta de vivienda para esos sectores.

En 1921, la creciente demanda de viviendas en alquiler y la ausencia de regulación del lado de la oferta, habían provocado una fuerte suba de los precios en el mercado de alquileres. En ese contexto, el Congreso Nacional sancionó la Ley 11.157, a través de la cual, se congelaron temporalmente los precios de los alquileres. Con esta medida, se intentaba asegurar que las viviendas tuvieran un costo soportable para la clase trabajadora, y a su vez, proteger a los inquilinos frente a los desalojos forzosos provocados por el aumento de los alquileres.

La Ley 11.157 fue la primera de una sucesión de leyes que se prorrogarían durante la primera mitad del siglo XX, a los efectos de proteger los intereses económicos de los inquilinos. El impacto de estas leyes se veía reflejado en los datos del censo de 1947, en el cual se registró que el 82,44% de las viviendas en la Ciudad de Buenos Aires eran alquiladas. Por otra parte, este altísimo porcentaje de viviendas en alquiler

---

<sup>7</sup> Fuente <http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/institucional/vivsocial.pdf>

<sup>8</sup> Yujnovsky, Oscar, "Políticas de vivienda en la ciudad de Buenos Aires 1880-1914", en Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales, Vol. 14, Nro. 54, IDES, Buenos Aires, julio-septiembre 1974

evidenciaría al mismo tiempo, las serias dificultades que tenían los sectores medios y de menores recursos para acceder a la propiedad de una vivienda en la ciudad<sup>9</sup>.

### III. La protección de los inquilinos frente al derecho de propiedad

Los propietarios de inmuebles urbanos no tardaron en cuestionar una ley que fijaba un tope a la renta de sus propiedades, congelando temporalmente el precio de los alquileres. Sostenían que esta medida restringía la libertad de los propietarios de usar y disponer de sus bienes inmuebles, atentando de esta manera contra la inviolabilidad de su derecho de propiedad.

El artículo 17 de la Constitución Nacional, cuyo alcance fue establecido por el liberalismo económico del siglo XIX, consagra el derecho de propiedad refiriéndose a éste como un derecho "inviolable". Desde entonces, nuestra cultura jurídica ha traducido este concepto en un sinónimo de "sagrado", promoviendo la idea de un derecho de propiedad de carácter absoluto. En base a esta interpretación, el derecho de propiedad se presentaría asimismo como un derecho que solo reconoce libertades a su titular. O a la inversa, como un derecho que no admitiría restricciones u obligaciones que puedan condicionar su ejercicio en ningún grado. Así, no podría limitarse ninguno de los derechos que otorga el derecho de propiedad a su titular, como el derecho a poseer, a utilizar, a disponer o abandonar una cosa, y el derecho a transferir a otras personas, todos o algunos de estos derechos.

El cuestionamiento de los propietarios a la ley que fijaba un tope a los alquileres fue resuelto finalmente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el año 1922, en el caso "*Ercolano c. Lanteri de Renshaw*"<sup>10</sup>. Al pronunciarse sobre este conflicto, la Corte comenzó aclarando que ningún derecho es absoluto, ni siquiera el derecho de usar o disponer de la propiedad privada. En este sentido, el artículo 14 de la Constitución Nacional establece que el reconocimiento de todos los derechos constitucionales está sujeto a las leyes que dicte el Congreso para reglamentar su ejercicio, incluido el derecho de propiedad. Partiendo de esa base, la Corte distinguió entre aquellas reglamentaciones que limitan el derecho de propiedad por razones de orden, salud o moralidad colectiva, a las que consideró constitucionalmente incuestionables, de aquellas que, como la ley en cuestión, intentan proteger ciertos intereses económicos fijando límites a la propiedad privada. A fin de admitir la constitucionalidad de este último tipo de leyes, consideró que debían existir circunstancias muy especiales que justificaran la intervención del Estado, como ser

---

<sup>9</sup> Anahi Ballent, "Las huellas de la política. Vivienda, ciudad peronismo en Buenos Aires, 1943-1955", en Colección Las ciudades y las ideas, Universidad Nacional de Quilmes, Prometeo 3010, 2005, p.: 42

<sup>10</sup> "Ercolano Agustín c/ Lanteri de Renshaw, Julieta" (136:161)

que la propiedad privada se encuentre afectada a objetos de intenso interés público, o que las condiciones en que ella es explotada ameriten la intervención estatal en pos de proteger los intereses vitales de la comunidad por un tiempo determinado. Veamos cómo evaluó la Corte estas exigencias en el caso concreto:

*“La crisis de la habitación es un fenómeno general observado en los últimos años. Sea por la escasez de brazos, por la de materiales de construcción, por la falta de capitales, o por otras causas, pues el problema es por demás complejo, el resultado ha sido que desde la iniciación de la guerra, tanto en la república, como en muchos otros países, la edificación de viviendas no ha guardado relación con las exigencias derivadas del aumento progresivo de la población. Como consecuencia fatal de ese hecho, ha sobrevenido el encarecimiento y la especulación en el precio de los alquileres. No habiendo oferta apreciable de habitaciones, ese precio era el que imponía el propietario, como era su derecho, **pero sin la atenuación normal resultante de la competencia.** Esta libertad unilateral de contratar condujo a la mayoría de la población, a la que por la limitación de sus recursos es más sensible a estas fluctuaciones de los precios, a una situación de intranquilidad que llegó a hacerse intolerable, a un estado de angustia en que el alquiler y la perspectiva del aumento del alquiler constituía la obsesión; en que todos los recursos eran insuficientes para cubrir ese gasto imprescindible; y en que **había que someterse de cualquier modo a las exigencias del locador, porque no había la posibilidad de encontrar otra habitación, y si por fortuna se encontraba, era igualmente cara.** Estos hechos que son de notoriedad pública porque se repetían en la mayoría de los hogares constituyen la determinante originaria de la ley impugnada. No ha habido, tal vez, un monopolio real, pero **incuestionablemente ha habido una prolongada situación de monopolio virtual con todos los efectos de aquél.** Ha existido una opresión económica irresistible, porque se ejercía sobre la base de una de las cosas más esenciales para la vida; sobre algo que es más indispensable que cualquier servicio público. **Los medios de comunicación, la provisión de agua y el alumbrado pueden reemplazarse, si fueren excesivamente onerosos, por otros más rudimentarios. Es posible alimentarse o abrigarse más o menos bien. Todo esto es elástico y a la medida de la situación pecuniaria de cada uno. Pero no hay la posibilidad de habitar parcialmente. Se tiene o no se tiene habitación”** (la negrita nos pertenece)*

Como regla, el fallo de la Corte sostuvo que les correspondía a los propietarios de los inmuebles establecer el precio de los alquileres. Sin embargo, tras constatar que en ese momento dado las viviendas en alquiler cumplían un servicio esencial para la comunidad y, que el negocio de los alquileres funcionaba bajo condiciones de escasez que favorecerían fuertes abusos por parte de los propietarios, la Corte consideró que el congelamiento temporal de los alquileres establecido por una Ley del Congreso

Nacional era una medida legítima a fin de proteger los intereses económicos de una mayoría que alquilaba.

A diferencia de otras Constituciones del mundo, como la Constitución Mexicana de 1917 o la Constitución de la República de Weimar de 1919, la Constitución Argentina vigente en 1922, cuando la Corte Suprema resolvió este caso, no reconocía el derecho a la vivienda. Para la Corte que dictó este fallo, la protección de los inquilinos se justificó entonces, en base a la existencia de un mercado de alquileres que por funcionar bajo condiciones oligopólicas, permitía fuertes abusos de propietarios contra inquilinos. De acuerdo a esta justificación, de haberse constatado un funcionamiento "eficiente" del mercado bajo condiciones de libre competencia, el Estado no debería intervenir en las relaciones entre privados.

El reconocimiento del derecho a la vivienda y consigo, de la desigualdad estructural en la que se encuentran ciertos grupos de la sociedad para acceder a una vivienda cualesquiera sean las condiciones del mercado, serán postulados propios del Estado Social de Derecho de mediados del siglo xx.

#### IV. La vivienda como derecho del trabajador al bienestar

Ya en el período anterior, el crecimiento de la población había generado el desborde de la Ciudad de Buenos Aires en localidades contiguas de la zona sur. Este fenómeno, conocido como *conurbanización*, es el que dio origen al "Gran Buenos Aires". Actualmente, el conurbano bonaerense es un aglomerado urbano integrado por la Ciudad de Buenos Aires y un entramado de 24 municipios que la circundan, conformando una unidad en términos económicos, socio-demográficos y ocupacionales.

Gran parte del crecimiento del conurbano se generó a partir de la venta de lotes populares por empresas privadas, la mayoría de las veces, lotes sin infraestructuras ni servicios básicos, que se conectaban con la ciudad a través del ferrocarril. De esta manera, se fueron consolidando amplias zonas de barrios autoconstruidos en zonas dispersas, desestructuradas e inundables.



A partir de 1930 había comenzado a operar un cambio en el modelo de desarrollo económico, remplazándose paulatinamente al modelo de desarrollo agroexportador, por un modelo

Los 24 municipios que integran el Gran Buenos Aires son: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Lanús, La Matanza, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San

#### Las villas miseria

Las villas miseria son definidas como ocupaciones irregulares de tierras urbanas vacantes (fiscales o privadas) que producen tramas muy irregulares de angostos pasillos, donde por lo general no pueden acceder los vehículos. Responden en general a prácticas individuales diferidas en el tiempo y son construidas con materiales de desecho. (Cravino, 2001)





sustitutivo de importaciones basado en la producción industrial y el consumo interno. En ese contexto, la posibilidad de acceder a un empleo en las fábricas desató un nuevo proceso de migraciones, tanto de las zonas rurales a las ciudades, como de las provincias hacia la región metropolitana de Buenos Aires. Como consecuencia de estas migraciones internas, la capacidad de alojamiento en las grandes ciudades se vio desbordada nuevamente, originándose un segundo proceso de conurbanización en la Provincia de Buenos Aires y el surgimiento de las villas en la Ciudad de Buenos Aires.

La crisis económica mundial de 1929 y la convicción de que el sector privado excluía a un sector importante de la población de la posibilidad de acceder a una vivienda, transformaron el debate público sobre la vivienda social en Argentina en la década del 30. En consonancia con las ideas keynesianas de la época, la construcción de viviendas por el Estado empezó a verse como una forma de reactivar la economía y de garantizar mejores condiciones de vida a los trabajadores.

A partir de 1945, estas ideas se concretaron en una política de Estado, en el marco de un proceso político que instauraba un modelo de Estado Social de Derecho en Argentina. Acompañando este proceso, la reforma constitucional de 1949 consagró por primera vez el derecho a la vivienda, entendido como un derecho fundamental vinculado al bienestar de la clase trabajadora. Dispuso su protección como un bien de familia (artículo 37, párrafo I, inc. 6 y párrafo II, inc.3) y lo hizo extensible a los ancianos, garantizándoles el acceso a un albergue higiénico con un mínimo de comodidades hogareñas (artículo 37, párrafo II, inciso 2).



*Acto de proclamación de la Constitución de 1949*

Al igual que muchas constituciones sociales de mediados de siglo XX, la Constitución Argentina de 1949 impuso límites a la lógica de mercado en la provisión de vivienda, modificando el alcance del derecho de propiedad privada y de la libertad de empresa. En este orden, su artículo 38 derogó el carácter inviolable de la propiedad privada, condicionando su ejercicio al cumplimiento de una función social. De esta forma, la propiedad quedaba sometida a las obligaciones que estableciera la ley con fines de bien común.

La nueva constitución reconoció el problema de la vivienda en el ámbito rural, como un problema de acceso a la propiedad de la tierra. En función de ello, su artículo 68 propició la distribución de la tierra, junto con el otorgamiento de derechos de propiedad sobre las tierras explotadas por los campesinos, incorporando la supresión del latifundio y el fomento de la pequeña propiedad agrícola como políticas de Estado.

En relación a la libertad de empresa, los artículos 39 y 40 de la Constitución de 1949 autorizaron la intervención estatal en la economía a fin de garantizar el bienestar del pueblo. Se estatizaron los servicios públicos y se prohibieron de manera expresa el monopolio de los mercados en cualquier actividad económica, y el aumento usurario de los beneficios empresarios. La estatización de los servicios públicos, especialmente la de los ferrocarriles y la banca, fue central en las políticas de vivienda para la clase trabajadora.

*En términos de políticas públicas, el Estado garantizó el derecho a una vivienda en forma directa, mediante la construcción masiva de viviendas sociales. En la Provincia de Buenos Aires, se sancionó la Ley General de Vivienda 5.396 que sirvió de marco normativo para los organismos estatales encargados de implementar las políticas de construcción de viviendas, función que hoy desarrolla el Instituto Provincial de la Vivienda.*

*En simultáneo, se implementaron otras políticas que fomentaron el acceso a la vivienda de los trabajadores en forma indirecta, como el acceso al crédito para la autoconstrucción de viviendas y los subsidios al transporte público. Si bien el impacto de estas medidas fue mucho más fuerte en el conurbano, en las ciudades se mantuvieron vigentes las leyes de protección a los alquileres, sancionándose en 1948 la Ley 13.512 de Propiedad Horizontal. Esta última permitió que las personas pudieran ser propietarias individualmente de los departamentos que componen un edificio, manteniéndose la copropiedad de los espacios comunes, posibilitando así, que muchos inquilinos pudieran acceder a la propiedad individual de la vivienda que habitaban en un edificio.*

*La función social de la propiedad privada se vio reflejada en la instrumentación de numerosas expropiaciones con fines sociales, y en otras medidas como la suba de impuestos a los terrenos baldíos que permanecían sin uso. A través de la expropiación de tierras y el castigo a los inmuebles ociosos, el Estado intervenía por primera vez en el mercado de la tierra, siendo éste un insumo esencial para las políticas de vivienda.*

*Tanto el reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda y de la función social de la propiedad, como el rol que asumió el Estado a fin de garantizar estos derechos, constituyeron cambios sustantivos respecto de aquellas posturas que veían el acceso a la tierra y a una vivienda por parte de los sectores más empobrecidos como un acto de caridad o como un premio al esfuerzo. La mal llamada revolución libertadora de 1955 derogó la Constitución de 1949. La necesidad de borrarla de la historia tuvo sus justificaciones más importantes en los artículos 38, 39 y 40 que hemos desarrollado. En base a estos tres artículos, la Constitución de 1949 había modificado el orden económico basado en el paradigma liberal, orientándolo hacia la persecución de la justicia social.*

*Restablecida la constitución histórica de 1853 y con ella, el antiguo orden liberal, el derecho a la vivienda fue reincorporado a la Constitución Nacional de manera acotada en el artículo 14 bis. En esta nueva versión, el orden constitucional se limitaba a reconocer el derecho a la vivienda y su protección como un bien de familia. Pese a este retroceso en términos de derechos, las políticas de vivienda no sufrirían cambios sustantivos hasta el golpe de estado en 1976.*

## V. Merecer la Ciudad

Además de consagrar el derecho a la vivienda y de asignar una función social al derecho de propiedad, la Constitución de 1949 proscribió por primera vez y de manera explícita, la discriminación basada en la raza (art. 28). Esta prohibición tomada de la Declaración Universal de Derechos Humanos sancionada en 1948, y las políticas de Estado que habían garantizado el acceso a la vivienda de la clase trabajadora durante décadas, se alterarían drásticamente a partir de 1976.

En términos generales, la dictadura cívico militar (1976-1983) adoptó un conjunto de medidas orientadas a expulsar a los sectores populares de la ciudad de Buenos Aires. Muchas de estas medidas tuvieron un fuerte impacto en el entorno metropolitano: el descongelamiento de los alquileres, la demolición de inmuebles ocupados como vivienda y la erradicación de las villas, desalojaron a miles de personas de la ciudad de Buenos Aires desplazándolas forzosamente a predios baldíos del conurbano bonaerense.

Como medida aún más extrema, miles de trabajadores migrantes que vivían en Argentina hacía décadas fueron deportados a sus países de origen. Paradójicamente, algunos medios de la época como la *Revista Gente* cubrieron las deportaciones masivas en trenes "charter" como "el fin de una larga y difícil aventura":



*Revista Gente*, octubre de 1977

El imaginario de la dictadura quedó expuesto por el funcionario encargado de ejecutar el "plan integral de erradicación de villas" sancionado por la ordenanza municipal 33.652 en 1977:

*"(...) hay que definir una política de calidad para los habitantes (...) en estos últimos años hemos visto integrarse a nuestra geografía a esa población marginal de que le hablaba, de muy bajo nivel laboral. Nosotros solamente pretendemos que vivan en nuestra ciudad quienes están preparados culturalmente para vivir en ella (...) Concretamente: vivir en Buenos Aires no es para cualquiera sino para el que la merezca, para el que acepte las pautas de una vida comunitaria agradable y eficiente. Debemos tener una ciudad mejor para la mejor gente (...) Se trató el problema en forma quirúrgica y tiempo récord. Produjimos la explosión de las villas de emergencia (...) erradicamos en tres años y medio 100000 villeros".* Entrevista a Guillermo del Cioppo, Revista Competencia, marzo 1980, número 191.

La frase de Del Cioppo le dio el título a un excelente libro del politólogo Oscar Oszlak: *"Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano"*. Con la palabra "merecer", Oszlak logró condensar la lógica discriminatoria que guió a las políticas urbanas y de vivienda implementadas por la dictadura. Pero, ¿quiénes eran los que no merecían, o no tenían derecho a vivir en la ciudad?

Tras su experiencia de trabajo en Isla Maciel en 1966, el antropólogo Hugo Ratier acuñó la palabra "cabecitas" para llamar a una forma particular de racismo en Argentina dirigido contra un sector de la población nativa, cuya ascendencia *mestiza* se remonta al origen del poblamiento en el territorio argentino.

Por aquel entonces, la Isla Maciel integraba una de las zonas industriales más importantes del país, sede de numerosos frigoríficos, astilleros, puerto e industrias químicas y alimenticias. En ese contexto de fuerte desarrollo industrial, los "cabecitas" eran los que habían emigrado de sus pueblos y provincias natales para trabajar como peones, minifundistas y changarines:

*"Venían llegando desde 1930, cada vez más masivamente. En la década del '40 fueron legión, y amenazaban con cambiarle el rostro a Buenos Aires, tal como los inmigrantes ultramarinos (europeos) lo hicieron a principios de siglo. La clase media los vio avanzar estupefacta"* (1971: 13)

En esta forma particular de racismo que describía Ratier, el término "cabecita" sería utilizado por las clases medias y altas de Buenos Aires, junto a otros términos peyorativos y racistas como "aluvión zoológico" o "grasas", para llamar a la nueva clase de trabajadores procedentes de las provincias. Sin embargo, el elemento que

enfrentaba al "cabecita" con otros sectores sociales, provenía de su apoyo al peronismo: "ser "negro" era ser peronista y viceversa<sup>11</sup>".

La eficacia de la política de erradicación de villas fue contundente. En 1976 la población en villas de la ciudad de Buenos Aires alcanzaba a 226.885 personas y en 1981 se había reducido a 40.533. La mayor cantidad de erradicados fueron a parar a La Matanza, Lomas de Zamora y Merlo, mientras que el resto se distribuyó entre otros municipios, como Moreno, Quilmes, General Sarmiento y Florencio Varela.

La erradicación de villas no se restringió al ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, varios municipios bonaerenses aplicaron los mismos métodos y las mismas concepciones, como también sucedió en otras provincias.<sup>12</sup>

### ***"La solidaridad como resistencia"***

*En 1978 aparecieron carteles en la villa 1-11-14 del Bajo Flores en la Ciudad de Buenos Aires, informando que la villa sería erradicada para abril de 1979. Frente al inminente desalojo del barrio, los curas vileros convocaron a una reunión de vecinos para hacerles una propuesta: todos juntos conformarían una cooperativa de autoconstrucción de viviendas financiada con un plan de ahorro previo, y con el aporte de trabajo los fines de semana.*

*Según contaron los protagonistas de esta historia, para quienes hoy viven en el Barrio Luján no parecía posible, en el contexto represivo de la dictadura militar, que "de la nada, sin tener dinero, ni experiencia, ni terreno, pudieran acceder a la vivienda propia". A pesar de ello, la solidaridad del conjunto y la participación en el proyecto de aquellos habitantes de la villa que tenían una experiencia organizativa previa, lo hicieron posible.*

*En septiembre de 1978 se constituyó legalmente la "Cooperativa de Vivienda y Consumo Madre del Pueblo", y en octubre de ese mismo año se efectuaron los primeros aportes. En febrero de 1979, la Cooperativa logró comprar un terreno en San Justo, partido de La Matanza. Rápidamente comenzaron los primeros trabajos de urbanización con el apoyo de un equipo técnico que se había comprometido con el proyecto. Abogados, arquitectos e ingenieros dieron su asesoramiento para la realización de la obra. Los cooperativistas autoconstruyeron 63 viviendas familiares y*

<sup>11</sup> Rosana Guber. Historias y estilos de trabajo de campo en la Argentina. Buenos Aires. Antropofagia. 2002

<sup>12</sup> Dossier Memoria en las aulas, La política social de las topadoras. Erradicación de villas durante la última dictadura militar, Producido en el marco del programa "Jóvenes y Memoria. Recordamos para el futuro". pp.8

*en 1981 se mudó la mayor parte de las familias al Barrio Luján. Esta experiencia permitió que años más tarde, la Cooperativa Madre del Pueblo construyera otros barrios, uno en Merlo de 120 casas y otro en Laferrere para 500 familias.*

*Los lazos de solidaridad que desarrollaron los vecinos durante el proyecto de autoconstrucción de viviendas permitieron que los/as alumnos/as y docentes de la Escuela Nro. 32 de la Matanza pudieran reconstruir la historia del Barrio Lujan y con ella, su propia historia. Muchos de los/as alumnos/as que participaron de esta investigación vivían en el Barrio Luján pero no conocían la historia "villera" de sus padres, se las habían ocultado por temor a ser discriminados. Al terminar esta investigación, se sintieron orgullosos de tener una casa que había sido construida en base a la organización y solidaridad de sus padres, en un contexto que imponía las condiciones más adversas posibles. "La solidaridad como resistencia" fue la frase que eligieron para sintetizar su historia luego de conocerla. Hoy, ya no genera burla en la escuela decir que se vive en el Barrio Luján.<sup>13</sup>*

El traslado de las fuentes de trabajo obreras al área metropolitana, fue otra de las medidas promovidas por la dictadura a fin de expulsar a los trabajadores de la Ciudad de Buenos Aires. Si las primeras medidas que hemos visto en este apartado, habían negado el derecho de la clase trabajadora a *vivir* en la ciudad, el traslado de las fábricas y el fomento del transporte privado por sobre el transporte público, restringieron su derecho a *trabajar* y a *transitar* por ella.

A este conjunto de políticas fuertemente discriminatorias, fundadas en motivos de "raza" y "opinión política", se sumaría la restricción del uso del espacio público con fines recreativos, culturales y políticos, que negaba a los trabajadores su derecho a gozar de la ciudad.

En una dirección opuesta, en el ámbito internacional entraban en vigor en 1976 el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El primero de estos Pactos prohíbe las injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada, la familia y el *domicilio* de toda persona, exigiendo la protección de la ley contra esas injerencias o ataques (art. 17). El segundo, reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluyendo el derecho a una vivienda adecuada (art. 11, inc. 1).

## **VI. La Ciudad Legal y la Ciudad Ilegal**

<sup>13</sup> Dossier Memoria en las aulas, La política social de las topadoras. Erradicación de villas durante la última dictadura militar, Producido en el marco del programa "Jóvenes y Memoria. Recordamos para el futuro". pp.13-4

La discriminación en el acceso a la Ciudad tuvo un correlato igualmente discriminatorio en la Provincia de Buenos Aires. En 1977 la dictadura cívico militar sancionó el Decreto Ley 8912 aún vigente, con el objetivo de regular el ordenamiento territorial y los usos del suelo en la Provincia de Buenos Aires. La importancia de este Decreto para el derecho a la vivienda, es que en él se determinan “un modelo de ciudad” para la Provincia de Buenos Aires y un “modo de construirla”, condicionando de ambas maneras, las posibilidades de la clase trabajadora de acceder a una vivienda.

### ***La producción de la Ciudad tiene tres actores principales<sup>14</sup>***

*Los actores privados:* propietarios de terrenos, promotores inmobiliarios, empresas de servicios públicos. Estos actores lotean terrenos, construyen casas, extienden servicios, que luego serán ofertados en el mercado. La lógica que guía su actividad es la lógica capitalista, es decir, van a intentar obtener la mayor *ganancia* posible de la actividad que realizan.

*Las familias o grupos organizados de personas:* ante la imposibilidad de comprar una vivienda en el mercado, participan de procesos de autoconstrucción de viviendas. Estos procesos de producción de la ciudad están guiados por el objetivo de satisfacer necesidades, lo producido –la vivienda, los servicios- tiene un *valor de uso*.

*Los actores públicos, el Estado:* en sus diferentes niveles: municipal, provincial y nacional. El Estado es quien regula –por acción u omisión- los procesos de producción de la ciudad. Interviene a la hora de otorgar usos específicos a distintas zonas de la ciudad, dar permisos de construcción, cobrando o dejando de cobrar impuestos, invirtiendo en obras de infraestructuras y servicios, etc.

Históricamente, la Constitución Nacional encomendó al Congreso de la Nación el dictado de una ley que estableciera una política nacional de ordenamiento territorial “*para el crecimiento armónico de la Nación y el poblamiento de su territorio*”, mandato que hoy encontramos reproducido en su artículo 75 inc. 19. Ante la omisión del dictado esta norma por parte del Congreso, la sanción del Decreto Ley 8912 significó un avance importante para la regulación del suelo en la Provincia de Buenos Aires, al contrarrestar la lógica de mercado y la ausencia de planificación estatal que históricamente guiaron el crecimiento del conurbano.

---

<sup>14</sup> CIAJ: El derecho a la Ciudad en: el derecho a tener derechos, Editorial el colectivo, II edición, 2009, p. 133.



La planificación territorial supone la determinación de criterios y mecanismos que regulen el crecimiento de las ciudades de acuerdo a un plan de desarrollo, en el que se tomen en cuenta las necesidades habitacionales de una población, así como las condiciones mínimas e indispensables para que un determinado espacio sea habitable. Esto involucra la definición de ciertas variables como, por ejemplo, el tamaño mínimo que debe tener un lote, la cantidad de personas que pueden habitar en un espacio determinado, los posibles usos que se le pueden asignar a un suelo, y la previsión de espacios verdes, servicios e infraestructuras que deban considerarse en función de dichos usos.

Desde esta óptica, el Decreto Ley 8912 establece el deber de los municipios de regular los usos del suelo conforme al dictado de planes de desarrollo municipal que tomen en cuenta el plan de ordenamiento territorial de la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, los faculta a realizar planes interjurisdiccionales entre municipios vecinos, a fin de regionalizar marcos normativos y políticas públicas que permitan el abordaje de problemas cuya gestión excede a las capacidades estatales de un solo municipio. Tal como sucede, por ejemplo, con los problemas de transporte público o de saneamiento ambiental. Como veremos más adelante, los problemas de contaminación de la Cuenca Matanza Riachuelo, uno de los ríos más contaminados del planeta, atraviesan a 14 municipios e impactan en la vida de 6.000.000 de personas.

Más allá de los aspectos positivos del Decreto Ley 8912 que han sido señalados, esta norma encontró fuertes limitaciones para llevar a cabo sus objetivos. El principal obstáculo lo impuso el "espíritu" del Decreto, que en vez de abordar los problemas urbanos y de vivienda desde "lo que se puede hacer" a partir de "la ciudad real", regula el ordenamiento territorial y los usos del suelo en la Provincia de Buenos Aires en base a un "deber ser elitista" de la ciudad.

En este sentido, el Decreto 8912 prohibió los loteos populares sin infraestructuras y servicios, que históricamente habían permitido a la clase trabajadora acceder a una vivienda en el conurbano bonaerense, buscando revertir con esta prohibición, los efectos indeseables de un "modo de hacer ciudad" hasta entonces desregulado. Lógicamente, la prohibición de estos loteos tuvo como consecuencia el encarecimiento de los precios del suelo a raíz de los nuevos estándares urbanísticos exigidos por la norma. No obstante ello, dicha prohibición no estuvo acompañada de instrumentos de planificación y gestión urbana a fin de garantizar que los sectores de más bajos ingresos puedan acceder a suelo urbanizado para construir sus viviendas. De esta manera, los sectores que no cuentan con los recursos económicos para acceder a un lote con servicios se ven obligados, en muchos casos, a construir sus viviendas

**El derecho urbanístico**

En suma, el Decreto Ley 8912 establece una serie de regulaciones que integran una rama del derecho conocida como derecho urbanístico. El derecho urbanístico tiene por objeto regular la interacción entre el derecho de propiedad privada y el interés público, instrumentando los objetivos de políticas ambientales, urbanas y de vivienda, a través del establecimiento de reglas para la ciudad.

en terrenos que no cumplen con las exigencias impuestas en el decreto; es decir, en la informalidad urbana.

Este modo de hacer ciudad, basado en un "deber ser elitista", se traduce hasta el presente, en una norma que reproduce y sanciona a la pobreza con la ilegalidad urbana. En contraposición, el Decreto Ley 8912 destinó un capítulo completo para regularizar la situación de los clubes de campo o también llamados barrios cerrados, que habían comenzado a desarrollarse en el área metropolitana. A esta ciudad "legal" se contraponen la ciudad "ilegal", conformada por los asentamientos informales donde habitan los sectores de menores ingresos que la ley no regulariza. Así, la idea de *merecer la ciudad* también condensó la lógica discriminatoria que guió la sanción del Decreto Ley 8912 en la Provincia de Buenos Aires.

## **VII. La disputa por la ciudad**

Estas "reglas de juego" profundizaron la disputa por el acceso a la tierra en el Área Metropolitana de Buenos Aires en las décadas del 80 y 90.

En circunstancias donde el Estado y el mercado no proporcionaban alternativas de acceso a una vivienda para los sectores de menores recursos, las tomas de tierra se presentaron como un ejercicio del derecho de resistencia a fin de acceder a un lugar donde vivir. En plena dictadura, miles de familias apoyadas por organismos de derechos humanos, partidos de izquierda y comunidades eclesiales de base, decidieron tomar tierras en San Francisco Solano, Quilmes. Posteriormente, las tomas se extendieron a otros distritos de la zona sur y oeste del conurbano, como Florencio Varela, Almirante Brown y la Matanza. Con la vuelta a la democracia en 1983, las ocupaciones de tierras se multiplicaron. Las condiciones de vida de los sectores populares no habían mejorado sustancialmente, y el juego democrático permitía cuestionar la represión ejercida en la dictadura contra los ocupantes de tierras y habitantes de villas.

Por lo general, las tomas de tierras eran decididas y organizadas colectivamente. Contaban con una estrategia previa, que incluía la obtención de los datos catastrales de las tierras, la conformación de un grupo que iniciaría la toma, y la búsqueda de apoyo de organizaciones cercanas. El objetivo de una ocupación no se reducía a lograr una solución habitacional para cada familia. Una vez ocupada la tierra, la organización se encausaba en estrategias colectivas para lograr entre todos, la provisión de servicios básicos y la planificación de trazados urbanos (calles) que facilitarían la regularización dominial del barrio en un futuro. La idea de "no hacer una villa" aparece clara y reiteradamente en el discurso de los ocupantes como una

estrategia para lograr la titularidad de la tierra, construir un hábitat de mejor calidad, y lograr buenas relaciones con el entorno, evitando así, la estigmatización que trae aparejado el término “villa”<sup>15</sup>.

Al poco tiempo de formarse los asentamientos, se planteaba la necesidad de gestionar el título de la tierra ante las diferentes instancias del Estado. Por lo general, solicitando la compra del terreno mediante el pago de cuotas accesibles. El título de propiedad se imponía como condición para no ser desalojados, y como requisito para solicitar la conexión de servicios básicos “legalmente”, ya que muchas veces, las empresas prestatarias de servicios básicos –públicas y privadas- deniegan la prestación de servicios en terrenos ocupados “irregularmente”. Con la privatización de los servicios públicos en la década de los 90s, esto se hizo más frecuente.

Lo anterior tal vez explique ciertas contradicciones en los discursos en torno a las tomas de tierras. Mientras el hecho de la ocupación supone una violación al derecho de propiedad privada del propietario del terreno, la intención de los ocupantes de convertirse ellos mismos en “propietarios” aparece en el discurso como una forma de legitimación frente a la situación de ilegalidad. Discursivamente, los ocupantes no cuestionan el estatuto de la propiedad privada. Sin embargo, en los hechos, las tomas desconocen un derecho de propiedad que no cumple una función social.

En la década de los 90s, el objetivo de legalizar la tierra fue perdiendo peso, frente a necesidades más urgentes de reproducción y supervivencia. Las políticas neoliberales implementadas por el Estado durante esa década produjeron altas tasas de desempleo, y el crecimiento del empleo informal. En ese contexto, marcado por un profundo proceso de pauperización social, el barrio ocupó un rol cada vez más central como espacio de integración social. El cambio de políticas universales por programas sociales focalizados tuvo como contracara a la adaptación, el fortalecimiento y la profesionalización de las organizaciones sociales, que en algunos casos, lograron tramitar la personería jurídica para convertirse en gestoras de estos programas. A través de comedores barriales y guarderías comunitarias, la organización barrial se encargó de garantizar el acceso a alimentos esenciales y el cuidado de los niños. Por ese entonces, miles de mujeres se habían visto obligadas a incorporarse al mercado de trabajo debido a que los ingresos provenientes de un solo salario ya no cubrían las necesidades básicas del grupo familiar, o a que el único proveedor de la familia había quedado desocupado.

---

<sup>15</sup> Cravino, María Cristina. 2001. “La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, en Land tenure issues in Latin America SLAS 2001, Conference Birmingham, April 6-8.

La historia organizativa de estos barrios fue determinante para el surgimiento de movimientos sociales de base territorial y comunitaria, que a mediados de la década de 1990 reclamarían por fuentes de trabajo. Algunos de estos movimientos de desocupados se harían conocidos como “piqueteros” por recurrir al corte de rutas como modalidad de protesta, en la medida en que no contaban con recursos para afrontar el costo del transporte al “centro” de la ciudad. Esta forma de protesta reflejaría la desigualdad desde el punto de vista del acceso a la ciudad, que se había profundizado durante esa década.



Mientras tanto, el Decreto Ley 8912 y la especulación financiera promovida por las políticas neoliberales mostraban su impacto en el territorio del área metropolitana, con la aparición de nuevas formas de apropiación desigual de la ciudad. La explosión de barrios cerrados destinados a los sectores medios y altos competía con los sectores populares por el mismo espacio. En esa competencia, los barrios cerrados se promocionaban como una “opción de vida” ligada a la interacción con la naturaleza, que garantizaba a sus habitantes la seguridad “intra-muros”. La ciudad había dejado de ser un lugar “saludable”, y el “afuera” se había convertido en “un mundo peligroso”.

### El Muro<sup>16</sup>

En abril de 2009, el Intendente de la municipalidad de San Isidro ordenó levantar un muro de 270 metros de largo para separar el barrio de la Horqueta en San Isidro, de la Villa La Cava en San Fernando. Según el Intendente, la medida buscaba proteger la seguridad de los “vecinos” de la Horqueta, argumentando que *“el 80% de los delincuentes que actuaban en el lugar no eran de San Isidro. Cercando el barrio y dividiendo a ricos de pobres, estaba “protegiendo” el vecindario*<sup>17</sup>.

El rechazo popular contra este acto de discriminación no esperó ni a la justicia, que más tarde les daría la razón. Las abuelas fueron con sus nietos, los pibes llevaron mazas y cortafierros, veinte policías miraron la escena de cerca sin atinar a interrumpirla: eran las 10.45 cuando un mazazo quebró el silencio y el muro.

<sup>16</sup> Nota periodística disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-122989-2009-04-10.html>

<sup>17</sup> Nota periodística disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1116870-posse-insiste-en-continuar-con-el-muro>

El derrumbe fue aplaudido por todos los presentes, al canto de "¡Nunca más!", ¡Nunca más!", una consigna que el pueblo hizo suya a partir del título que llevó el Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, en rechazo al resurgimiento de prácticas autoritarias. Mientras los vecinos hacían justicia por maza propia, "la justicia" resolvía una acción de amparo presentada por el entonces Intendente de San Fernando, para suspender la obra.

### VIII. El Derecho Humano a la Vivienda

La reforma constitucional de 1994 incorporó una serie de tratados internacionales de derechos humanos en su artículo 75 inciso 22, otorgándoles la misma jerarquía y valor que a la propia constitución. El más importante de esos tratados para la protección del derecho a la vivienda es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que en su artículo 11, primer párrafo establece: "*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel adecuado de vida para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y **vivienda adecuados**, y a una mejora continua de las condiciones de existencia [...]*"

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), es el órgano encargado de interpretar el alcance de los derechos protegidos en el Pacto. Esta tarea ha sido de suma importancia para la protección del derecho a la vivienda porque, si bien la Constitución reconoce este derecho en su artículo 14 bis, ella no define el concepto de vivienda digna, ni establece lineamientos para una política de vivienda. Por ende, los aportes del Comité DESC han sido fundamentales para esclarecer el contenido del derecho a la vivienda y las obligaciones que tiene el Estado frente a este derecho.

El Comité DESC explica el *concepto* de vivienda adecuada en la Observación General Número 4. Allí señala que el derecho a una vivienda adecuada no se reduce al hecho de tener un techo que sirva de refugio o abrigo. Más bien, debe considerarse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte, independientemente de los ingresos o del acceso a recursos económicos que tenga una persona.

Partiendo de esta definición, a lo largo de la Observación General Nro. 4, el Comité desarrolla una serie de elementos que hay que tener en cuenta para determinar si una vivienda constituye (o no) una "vivienda adecuada". Dichos elementos son: 1) la seguridad legal de la tenencia, 2) la disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras, 3) la habitabilidad, 4) el lugar, 5) la asequibilidad, 6) los gastos soportables y 7) la adecuación cultural de la vivienda.

Finalmente, en la Observación General Nro.7, el Comité se ocupa de profundizar en el contenido de la seguridad legal de la tenencia, como elemento del derecho a una vivienda adecuada. A lo largo de esta observación, el Comité aborda las obligaciones que tiene el Estado frente a las prácticas de desalojos forzosos, hostigamientos u otras amenazas, define qué es un desalojo forzoso, cuándo un desalojo es violatorio de los derechos humanos y cuáles son las garantías judiciales que deberían aplicarse en los procesos donde se decida un desalojo.

En lo que sigue de este apartado, tomaremos algunos ejemplos de reclamos judiciales para analizar el contenido de diferentes elementos del derecho a la vivienda adecuada, tomando en cuenta la aplicación que hacen los jueces de normas constitucionales y de estándares específicos en materia del derecho a la vivienda, entre los que se encuentran las Observaciones Generales del Comité DESC a las que hemos hecho referencia.

#### **a) El lugar como elemento del derecho a una vivienda adecuada**

La falta de recursos económicos para acceder a suelo apto donde vivir, ya sea en la ciudad o en el campo, conlleva muchas veces a que las viviendas se construyan en lugares alejados de las opciones de trabajo, los servicios de salud, las escuelas y otros servicios sociales básicos. En función de ello, el Comité DESC observa que el *lugar* donde se construyen las viviendas no debería ser un obstáculo para el goce de otros derechos, como el derecho a la salud, a la educación o al trabajo.

---

#### **El caso "P" <sup>18</sup>**

En el caso "P", la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires sostuvo que el *lugar* de una vivienda no debería ser un obstáculo para el desarrollo de la autonomía personal de las personas con discapacidad y su integración a la comunidad.

Los hechos de este caso remiten a la situación de la amparista "P" y su familia, constituida por su pareja e hijo, todos ellos con discapacidad, quienes por no contar con recursos económicos tenían que convivir con la familia ampliada de "P" en la misma vivienda. En esa convivencia, P, su pareja e hijo eran víctimas de violencia cotidiana por parte del núcleo familiar ampliado, lo que provocaba crisis de angustia y agresión en "P" y su pareja, e impedía al niño desarrollar hábitos independientes para su desenvolvimiento en la vida cotidiana.

Ante esta situación, la asesora de incapaces presentó un reclamo judicial en representación del grupo familiar, exigiendo que les fuera otorgada una vivienda para garantizar su acceso al contenido mínimo del *derecho a un nivel de vida adecuado*.

---

<sup>18</sup> "P., C. I. y otro contra Provincia de Buenos Aires. Amparo. Recurso de inaplicabilidad de ley", causa N° 70.717, sentencia del 14 de junio de 2010.

Al considerar este planteo, la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires evaluó que la vivienda reclamada en este caso, era una condición necesaria para proteger a la familia contra toda forma de violencia, y para promover su recuperación física, cognitiva y psicológica. En función de ello, le ordenó al Poder Ejecutivo Provincial y al Municipio de La Plata que le suministraran una vivienda adecuada a P, su pareja e hijo, tomando en cuenta el conjunto de elementos desarrollados por el Comité DESC en la Observación General Nro. 4.

Fundamentalmente, la Corte hizo hincapié en que la vivienda estuviera *cerca* de los servicios de salud y educación donde la familia realizaba sus actividades diarias, señalando que el lugar de la vivienda era clave en este caso, para el desarrollo de la autonomía personal y para la integración del grupo familiar a la comunidad.

---

El caso que acabamos de relatar refleja el modo en que el lugar de una vivienda puede afectar el derecho a la autonomía personal. En otras circunstancias, el lugar de una vivienda puede afectar otros derechos, como el medio ambiente y la salud. La situación de la Villa Inflamable que describiremos a continuación, es un ejemplo paradigmático de cómo la falta de recursos económicos para acceder a suelo apto donde vivir conlleva, muchas veces, a que las viviendas se construyan en lugares contaminados o en las proximidades a fuentes de contaminación.

---

#### **El caso "Mendoza" (sobre la contaminación del río Matanza-Riachuelo)**

Construida en las inmediaciones del polo petroquímico Dock Sud, la Villa Inflamable bordea además la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR), siendo el polo petroquímico Dock Sud el más grande y contaminante del país, y la CMR, una de las cuencas más contaminadas del mundo.

De acuerdo con un informe elaborado por el Ministerio de Salud de la Nación, el 96,4% de los habitantes de la CMR está expuesto a alguna situación de riesgo ambiental, asociada a condiciones que favorecen el desarrollo de ciertas enfermedades, como a tasas de mortalidad más elevadas que la media de país. En efecto, un estudio epidemiológico realizado en el 2003 por la Agencia de Cooperación Internacional de Japón, demostró que el 20% de 114 niños que vivían en Villa Inflamable, presentaba elevadas concentraciones de plomo en la sangre.

En base a estos estudios, en el año 2006 un grupo de profesionales de la salud y de vecinos de Villa Inflamable presentó un amparo colectivo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, para exigir la recomposición del daño ambiental en la CMR y su prevención a futuro<sup>19</sup>. Apoyaron su reclamo en el artículo 41 de la Constitución Nacional, en el que se consagra el derecho de todo habitante a un medio ambiente sano y equilibrado, el deber de preservar el medio ambiente, y la obligación de recomponer el daño ambiental causado. El caso, conocido como "Mendoza", se entabló contra el Estado Nacional, la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires, junto a 44 empresas y el CEAMSE, una sociedad del Estado encargada de gestionar la basura.

---

<sup>19</sup> El caso llegó a la justicia y es conocido como Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo), sentencia del 8 de julio de 2008

Como primera medida, la Corte Suprema de Justicia les exigió a todas las demandadas que aportaran información diagnóstica relativa a la problemática ambiental en la cuenca, solicitándole al Estado en particular, que incluyera toda información relativa a las políticas de saneamiento en la CMR. La información aportada fue discutida en el marco de audiencias públicas, en las que participaron el Defensor del Pueblo de la Nación y un conjunto de organizaciones de la sociedad civil que hicieron sus propias observaciones. Durante este proceso que llevó aproximadamente dos años, el Estado Nacional, provincial y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires presentaron un Plan Integral de Saneamiento (PISA) para la CMR, y crearon un organismo interjurisdiccional conformado por representantes de los tres niveles del Estado encargado de su ejecución, llamado Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR).

Finalmente, en el año 2008 la Corte dictó su sentencia tomando como base el Plan Integral de Saneamiento para la CMR, y le ordenó a la ACUMAR que implemente un programa con objetivos y acciones concretas para la CMR, dirigidas a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, recomponer el aire, el agua y el suelo, y a prevenir daños ambientales con suficiente y razonable grado de predicción.

En el marco del Plan Integral de Saneamiento para la CMR, la ACUMAR y el Municipio de Avellaneda tomaron la decisión de relocalizar a las familias que viven en Villa Inflamable a fin de mejorar su calidad de vida, considerando la cercanía de este barrio al polo petroquímico y a un centro de disposición final de residuos urbanos. Desde la perspectiva del derecho a la vivienda, la Villa Inflamable fue construida en un *lugar* contaminado y a la vez cercano a otras fuentes de contaminación, que lo convierten en una amenaza para la salud de sus habitantes y en un lugar inapto para construir viviendas dignas.

---

#### **b) La disponibilidad de servicios *materiales e infraestructuras* como elemento del derecho a una vivienda adecuada**

La disponibilidad de *servicios, materiales e infraestructuras* es otro componente del derecho a una vivienda adecuada. Una vivienda será adecuada, en la medida en que disponga de agua potable, energía para cocinar, calefacción, instalaciones sanitarias, servicios de emergencia, etc. A pesar de esto, la mayoría de las viviendas en villas y asentamientos informales no disponen de la totalidad de los *servicios, materiales e infraestructuras* que hacen a una vivienda "adecuada", al haber sido construidas en terrenos que carecen muchas veces de urbanización previa.

Diversos tratados de derechos humanos reconocen el acceso al agua potable como un componente del derecho a una vivienda y a un nivel de vida adecuado. Sin embargo, es en la Observación General Número 15 del Comité DESC donde se encuentra desarrollado el contenido del derecho al agua en mayor profundidad. Tal como lo define el Comité DESC, el derecho humano al agua es el derecho de todos y todas, sin discriminación alguna, a disponer de agua suficiente y de calidad para el uso personal y doméstico.



Al hablar de disponibilidad como elemento específico del derecho al agua, el Comité hace referencia a la accesibilidad física y económica del agua, así como al derecho de toda persona a solicitar, recibir y difundir información sobre cuestiones de agua. Como correlato de esto, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para asegurar el derecho al agua. El cumplimiento de esta obligación admite distintos niveles. Por un lado, el deber de abastecer a toda la población con las cantidades de agua suficiente para afrontar los distintos usos cotidianos, y por el otro, el deber de ir mejorando progresivamente el abastecimiento y los sistemas de distribución por tendido de red.

---

### El caso por el corte de suministro de agua potable en la Villa 31 bis

En el año 2007, un grupo de vecinos de la villa 31 bis presentó un amparo ante la justicia contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, por el corte de suministro de agua potable prestado en el barrio a través de camiones cisterna<sup>20</sup>.

La falta de acceso a agua potable suele afectar especialmente a las mujeres, dado que son ellas habitualmente las que se ocupan de obtener agua para el uso doméstico. Desde un enfoque de género, el hecho de que sean las mujeres las encargadas de realizar esta tarea, forma parte de los mandatos basados en una división del trabajo entre hombres y mujeres, que asigna a los hombres el trabajo productivo y a las mujeres el reproductivo. Esta división del trabajo tal vez explique, el hecho de que el reclamo judicial por el corte de agua en la villa 31 bis haya sido impulsado principalmente por mujeres del barrio: *"Mi marido me decía: 'qué te metes, déjalo', pero las mujeres somos las que sufrimos, porque tenemos que lavar, tener la comida lista, esperarlos con las cosas limpias, eso le decía a mi marido: 'Vos me decís que no me meta, pero ¿De dónde voy a sacar el agua? No voy a estar acarreado no sé cuántas cuadras y a tu hijo no lo voy a dejar por cualquier cosa que le pase'. Por eso yo me comencé a interesar más, averiguando por mis propios medios"* (Diálogo entre Malvina, una referente barrial de la villa 31 bis que impulsó el reclamo por el corte de agua, y su marido)<sup>21</sup>.

Presentado el reclamo judicial, la justicia evaluó que el Estado había vulnerado el derecho al agua y a una vivienda adecuada de las personas que viven en la villa 31 bis, al cortar el suministro de agua brindado por camiones cisterna. En sus fundamentos, el juez recordó que existe una *prohibición de regresividad* basada en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de acuerdo a la cual, el Estado no puede adoptar medidas o políticas que empeoren la situación de los derechos sociales, económicos y culturales, como proceder al corte de un servicio básico sin haber previsto otras alternativas para garantizar su suministro.

---

<sup>20</sup> "Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia contra/GCBA sobre amparo (art. 14 ccaba)", Expte: exp 20898 / 0

<sup>21</sup> Para mayor información sobre este caso, consultar

<http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&campo=htm0054&ext=htm&codcontenido=525&aplicacion=app187&cnl=64&opc=23>

---

Partiendo de esta base, y tomando en cuenta las obligaciones desarrolladas por el Comité DESC en relación al derecho al agua, la justicia expresó que el Estado está obligado a garantizar *el contenido mínimo* de este derecho sin demoras, ni reglamentaciones previas que determinen la forma; mientras no se definan ni se construyan los sistemas de distribución de agua por tendido de red. En función de ello, y a fin de garantizar el contenido mínimo del derecho al agua a los habitantes de la villa 31 bis, le ordenó al Estado Local que restableciera el suministro de agua prestado en el barrio a través de camiones cisterna, todos los días, por la mañana, tarde y noche.

---

A diferencia de este caso, puede ocurrir que la privación de un servicio básico se deba a la conducta o a la omisión de un particular. A partir del caso "Telefónica" que desarrollaremos a continuación, veremos como ciertos principios y normas del derecho internacional de los derechos humanos generan obligaciones para el Estado relativas a la regulación de las relaciones entre privados. Esto cobrará especial importancia en nuestro país, en el contexto de privatización de los servicios públicos a partir de la década del 90.

Como hemos señalado, la *disponibilidad de servicios* es uno de los elementos del derecho a una vivienda adecuada. Sin embargo, establecer qué servicios son "básicos", como sucedió en el caso "Telefónica", puede resultar controvertido debido a que no existe una definición común que sea ampliamente aceptada. Aunque hay un acuerdo general sobre la obligación de los gobiernos de garantizar servicios básicos, no lo hay en cuanto a cuáles son los servicios incluidos en aquél concepto.

---

### El caso "Telefónica"

Durante más de un año, varios vecinos de la villa 20 en la Ciudad de Buenos Aires solicitaron la conexión del servicio de teléfono a la empresa Telefónica de Argentina. La empresa nunca respondió estas solicitudes y luego de numerosos reclamos ante diversos organismos como el Defensor del Pueblo de la Nación y la Comisión Nacional de Comunicaciones, los vecinos de la villa 20 decidieron presentarse ante la justicia para exigir la conexión del servicio<sup>22</sup>.

La jueza que intervino en el reclamo contra "Telefónica" consideró que el servicio de telefonía es un servicio básico, en la medida en que su acceso condiciona el derecho a una existencia digna, y basó el derecho de los vecinos de la villa 20 a solicitar la conexión de este servicio, en el derecho de todas las personas a gozar de los beneficios del progreso científico y tecnológico.

El hecho de considerar al servicio de telefonía como un servicio básico facilita, por otro lado, el acceso al servicio de internet y al resto de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), con las que se potencian el derecho a la información, a la libertad de expresión, la educación y la cultura. En los últimos años, internet permitió que miles de personas en el

---

<sup>22</sup> Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia C/Telefónica de Argentina, amparo. Juzgado Civil y Comercial Federal Nro. 10, sentencia del 16 de agosto de 2012.

mundo comuniquen sus ideas y provoquen cambios en sus sociedades, que se organicen en movilizaciones, y participen de protestas. De allí que el acceso a las TIC se considere actualmente, un instrumento clave para el ejercicio de los derechos políticos.

La *Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia* (ACIJ) es una organización sin fines de lucro dedicada a la defensa de los derechos de los grupos más vulnerables de la sociedad. Como representante de los vecinos de la villa 20 en el caso Telefónica, esta organización había planteado que la negativa de la empresa a brindar el servicio de telefonía constituía un caso de discriminación, basada en la condición socioeconómica de los habitantes de la villa. Y que como tal, reflejaba una política de empresa que comprendía a las villas en general.

Efectivamente, "Telefónica" no logró justificar la imposibilidad de conectar el servicio de telefonía a las personas de la villa 20 que lo habían requerido. Simplemente, afirmó que la conexión técnica del servicio no era factible, y que las villas eran lugares peligrosos donde se rompían las instalaciones del servicio.

El *principio de igualdad y no discriminación* que surge del derecho internacional de los derechos humanos, impide que se admitan desigualdades en el acceso a los servicios públicos que satisfacen necesidades básicas. Y a la vez, impide que se *excluya* del goce de un servicio público a cualquier sector de la población por motivos de discriminación, tal como sucedió en este caso con las personas que viven en villas de emergencia. En función de este principio, la jueza consideró que la negativa de la empresa a brindar el servicio de telefonía en los sectores urbanizados de la villa donde su conexión era factible, era una decisión arbitraria y discriminatoria. En consecuencia, le ordenó a Telefónica que adoptara las medidas técnicas y comerciales necesarias para instalar los teléfonos y garantizar el servicio en los sectores urbanizados de la villa. En relación a aquellos sectores que carecían de urbanización para la instalación del servicio, instó a la empresa a realizar las acciones necesarias para el desarrollo progresivo de la *infraestructura* que permita su conexión posterior, de manera conjunta con la empresa de electricidad y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

---

### **c) La habitabilidad**

La *habitabilidad* es otro de los componentes del derecho a una vivienda adecuada, que consiste en el hecho de contar con un espacio apropiado, que a la vez garantice la protección de la salud y la seguridad física de las personas que lo habitan.

Las personas que viven en situación de calle se encuentran privadas de las condiciones mínimas de habitabilidad. Desprotegidas de todos los factores climáticos, están expuestas a otros múltiples riesgos que amenazan su salud e integridad física. Ancianos, mujeres, niños, niñas y jóvenes se ven especialmente afectados por situaciones de abuso y explotación sexual, comercio o trata de personas, trabajo infantil y violencia institucional, así como por muchas otras formas de inseguridad y violencia urbana, tales como el consumo de estupefacientes de baja calidad, el robo de sus pertenencias y documentos de identidad.

---

**El caso "Alba Quintana" (sobre la reincorporación al Programa de Atención para Familias en Situación de calle) del Tribunal Superior de la CABA**

Los gobiernos locales han adoptado distintas políticas sociales frente a la problemática de las personas en situación de calle. Todas ellas suelen ser transitorias, insuficientes y a la vez precarias. En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires se implementó el Programa de Atención para Familias en Situación de Calle, una política que consiste en la entrega de un subsidio mensual para cubrir los gastos de alojamiento de las personas en riesgo o en situación de calle. La reglamentación del programa, sin embargo, establece la entrega del subsidio por un plazo máximo de 10 meses. Cumplido ese plazo, el subsidio se interrumpe independientemente de que la situación de la persona no se haya modificado. Esta situación originó numerosos reclamos ante la justicia, solicitando la reincorporación al programa de personas que se encuentran en situación de calle, a fin de garantizar su derecho a la vivienda. Uno de estos casos, conocido como "Alba Quintana" por el nombre del reclamante, llegó hasta el máximo tribunal de la Ciudad de Buenos Aires<sup>23</sup>.

Al resolver el planteo, el Tribunal rechazó el pedido de reincorporación al programa formulado por "Alba Quintana", argumentando que el derecho a la vivienda no obliga al Estado a dar una vivienda a todos los habitantes, sino a adoptar políticas públicas que puedan dar una respuesta a la falta de vivienda de aquellos grupos que lo requieran. En la opinión del tribunal, esta obligación se encontraba satisfecha por la implementación de paradores nocturnos, los que a su entender, garantizaban el contenido mínimo del derecho a la vivienda fijado por los estándares internacionales de derechos humanos.

Esta sentencia recibió fuertes críticas por la interpretación restringida del derecho a la vivienda adecuada. A raíz de una cantidad de denuncias, se sabe que los paradores nocturnos no garantizan condiciones mínimas de salubridad y que tampoco ofrecen un espacio adecuado para un grupo familiar. Muy por el contrario, al dividirse entre paradores para hombres y mujeres, la política de paradores nocturnos conlleva a la desintegración del grupo familiar. Por otro lado, los paradores tampoco ofrecen un espacio ni condiciones adecuadas para el desarrollo normal de las actividades que realizan una persona o grupo familiar en su vida cotidiana. En definitiva, las condiciones de habitabilidad en los paradores afectan el derecho a la vivienda considerando su interdependencia con muchos otros derechos, como la intimidad, la salud, la recreación, la educación y el trabajo, privando a las personas del derecho a un nivel de vida adecuado.

---

A diferencia del Tribunal Superior de la Ciudad de Buenos Aires, la Corte Suprema de Justicia de la Nación descartó que los paradores y la política de subsidios habitacionales implementados por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires constituyan una respuesta adecuada para resolver el problema de vivienda que padecen las familias en situación de calle y de extrema vulnerabilidad. Fue en el caso

---

<sup>23</sup> Expte. N° 6754/09 "Alba Quintana, Pablo c/ GCBA y otros s/ amparo (Artículo 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido", sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires del 12/05/2010.

"Quisberth Castro"<sup>24</sup> que desarrollaremos a continuación, al abordar la asequibilidad como otro de los componentes del derecho a la vivienda.

#### **d) La asequibilidad**

La *asequibilidad* como elemento del derecho a una vivienda adecuada, implica que la vivienda debería ser un bien accesible para todas las personas. Partiendo de esta base, el Comité DESC señala que el Estado debe conceder un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda, especialmente a aquellos grupos que se encuentran en situación de desventaja, como las personas de edad, los niños y niñas, las personas incapacitadas por cuestiones físicas, las personas enfermas terminales, las personas con problemas médicos persistentes, etc.

La obligación de adoptar medidas específicas para garantizar el derecho a la vivienda de los grupos más desaventajados, como es el caso de los niños y niñas y las personas con discapacidad, se reitera en la Convención de los Derechos del Niño y la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad. En igual sentido, el artículo 75 inc. 23 de la Constitución Nacional establece la obligación del Congreso Nacional de legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen el ejercicio de los derechos humanos respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.

---

#### **El caso "Quisberth Castro"**

La señora "Quisberth Castro" vivía en la calle con su hijo discapacitado y menor de edad. Al no poder procurarse un lugar donde vivir por sus propios medios, se presentó ante la justicia para solicitar una solución que le permitiera a ella y a su hijo, tener acceso a una vivienda en condiciones dignas de habitabilidad.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación señaló que los Estados no tienen una única manera de garantizar el derecho a la vivienda. Sin embargo, y a diferencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, consideró que los paradores y los subsidios otorgados para gastos de alojamiento en habitaciones u hoteles, son políticas sociales que no garantizan una respuesta definitiva al problema, y que además, distan de garantizar condiciones de habitabilidad adecuadas para un niño con una severa discapacidad.

Partiendo de esta base, constató que no existían programas de vivienda definitiva para las personas en situación de calle, ni posibilidades de acceder a líneas de crédito para ellas, en el marco de las políticas de vivienda implementadas por el Gobierno de la Ciudad. Dicho de otro modo, el Estado no garantizaba la *asequibilidad de la vivienda* para las personas en situación de calle.

---

<sup>24</sup> "Q.C., S.Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/Amparo s/ Recurso de Hecho", sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Q.64.XLVI, del 24/04/12.

Ante a esta situación, la Corte señaló que el Estado está obligado a adoptar medidas que garanticen el ejercicio progresivo de los derechos consagrados en el PIDESC utilizando el *máximo de los recursos disponibles*, indicando que, si bien la disponibilidad de recursos puede condicionar las medidas que adopte un Estado, este factor no modifica el carácter *inmediato* que tiene la obligación de proteger a los grupos en situación de desventaja. Obligación cuyo cumplimiento, debe medirse en función del nivel de desarrollo del país en el momento dado, de la situación económica, y de los esfuerzos realizados por el Estado para encontrar opciones de bajo costo.

Tomando en cuenta esos parámetros, la Corte observó que la ausencia de planificación estatal en los servicios habitacionales brindados por el Gobierno de la Ciudad, conllevaba por ejemplo, a que el Estado pagara un precio más alto al de un alquiler por una habitación en un hotel, brindando soluciones insuficientes e inadecuadas. En función de esto, señaló que el Estado debe gestionar sus recursos de manera eficiente, encontrando opciones de bajo costo que puedan hacer frente de manera adecuada a las necesidades concretas del caso, y que a la vez, tengan la capacidad de superar o apaliar de manera plena y sostenida, la imposibilidad de acceder a una vivienda.

---

#### **e) Gastos soportables**

Los gastos que demanda una vivienda no deberían impedir ni comprometer el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas, es decir, deben ser gastos soportables. Este componente del derecho a la vivienda, exige que los Estados adopten medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos que insume una vivienda sean medidos en relación con los niveles de ingresos.

---

#### **El caso "Rinaldi" (sobre suspensión de ejecuciones hipotecarias y reestructuración de las deudas por préstamos hipotecarios) de la Corte Suprema de la Nación<sup>25</sup>.**

Los gastos soportables de una vivienda se ven afectados, por ejemplo, ante formas y niveles de financiación desproporcionados, como ocurrió tras la derogación de las leyes de convertibilidad que conllevaron a la devaluación del peso argentino, durante la crisis económica en el 2001. En ese contexto, las personas que habían contraído un préstamo hipotecario en dólares se vieron impedidas de cumplir con el pago del mismo, mientras los acreedores exigían su devolución en dólares o de lo contrario, solicitaban el remate judicial de las viviendas hipotecadas para cobrar su deuda.

Ante esta situación, en el año 2003 el Congreso Nacional sancionó la Ley 25.798 para evitar que los deudores hipotecarios perdieran su vivienda única. Esta ley suspendía las ejecuciones hipotecarias y al mismo tiempo, determinaba una reestructuración de las deudas. El deudor pagaría la deuda en pesos, y la diferencia de cotización entre el peso y el dólar producida por la devaluación, sería soportada por el deudor en un 30% y por el acreedor en un 70%.

---

<sup>25</sup> "Rinaldi, Francisco Augusto y otros c/ Guzmán Toledo, Roñal Constante y otros", sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, del 15/03/2007.

---

La Ley 25.798 no tardó en ser cuestionada judicialmente por los prestamistas, para quienes la restructuración de la deuda era violatoria del derecho de propiedad, en la medida en que había modificado la moneda y el monto convenido en los contratos de préstamo con garantía hipotecaria. Uno de estos reclamos, conocido como el caso "Rinaldi", llegó hasta la Corte Suprema de Justicia.

Al resolver el conflicto, la Corte consideró que la devaluación había triplicado el valor del dólar en muy poco tiempo, generando un desequilibrio muy fuerte en las condiciones pactadas por las partes en los contratos de préstamos con garantías hipotecarias. Ante esa situación, juzgó razonable que el Estado interviniera para modificar las condiciones pactadas en dichos contratos, de manera que la situación de emergencia económica no tuviera que ser soportada solamente por los deudores. Y agregó que la inclinación del Poder Legislativo por proteger preferentemente al deudor, había sido la que mejor se ajustaba a la protección de la familia y el derecho a una vivienda digna.

---

En la actualidad, los gastos soportables de una vivienda se ven afectados fundamentalmente por el aumento sostenido de los alquileres. Aumentos que se producen durante la vigencia de los contratos de alquiler y a su finalización, momento en que los propietarios exigen nuevos aumentos para la renovación de los contratos. Cuando los aumentos de los alquileres se vuelven insoportables para el nivel de ingresos de los inquilinos, la seguridad jurídica de la tenencia que analizaremos a continuación, se ve seriamente amenazada.

#### **f) Seguridad Legal de la Tenencia**

Tal como observa el Comité DESC, la tenencia de una vivienda adopta una variedad de formas como el alquiler, la ocupación de la vivienda por el propietario, los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o de propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia de una vivienda, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad que les garantice una protección legal frente a los desalojos forzosos, los hostigamientos u otras amenazas.

El Comité DESC define a los desalojos en la Observación General Nro. 7, como *"el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades, de los hogares o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos"*.

Frente a las prácticas de desalojos forzosos llevadas a cabo en todo el mundo, los Estados deben adoptar medidas destinadas a proteger la tenencia de las viviendas, especialmente de aquellos que no tienen títulos oficiales de propiedad sobre el hogar y la tierra. A fin de cumplir con esta obligación, deben sancionarse leyes que otorguen seguridad jurídica de la tenencia a las personas, los hogares y las comunidades que

carecen de esa protección contra los desalojos forzosos. Y al mismo tiempo, deben adoptarse medidas especiales que intervengan sobre las causas que promueven los desalojos forzosos.

Las causas que originan los desalojos se vinculan, principalmente, con el funcionamiento y la regulación de los mercados de la vivienda y la tenencia. En muchos casos, son las propias leyes que regulan el funcionamiento de estos mercados, las que crean o fomentan las condiciones que aumentan la vulnerabilidad de las personas en situación más desprotegida, frente a los desalojos. En el mercado de la tenencia, la Ley de Alquileres 23.091, se inclina por proteger preferentemente los derechos de los propietarios de los inmuebles, por sobre los derechos de los inquilinos. En el mercado del suelo, el Decreto Ley 8912 que hemos analizado, excluye a los grupos de bajos ingresos del acceso al suelo urbano, al regular los usos y la ocupación del suelo en la Provincia de Buenos Aires.

La protección del derecho a una vivienda adecuada y de la seguridad legal de la tenencia no obstan a que algunos desalojos puedan estar justificados por ley. Por ejemplo, en caso de impago persistente del alquiler, o de daños a la propiedad alquilada sin causa justificada. Un desalojo también puede estar justificado cuando existe un riesgo para la integridad física de las personas, ante la posibilidad de un derrumbe o una emergencia ambiental. Sin embargo, aun en estos casos, los desalojos deben ser dictados luego de un procedimiento donde las personas afectadas tengan la posibilidad de ejercer el derecho de defensa en todas sus dimensiones.

A tal fin, el Comité DESC desarrolla una serie de garantías judiciales específicas que deberían ser observadas en cualquier proceso en el que se resuelva un desalojo, entre las cuales 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) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) ofrecer recursos jurídicos; y h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales.

Por último, los desalojos que se lleven adelante bajo estas condiciones, no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Si los afectados por el desalojo no disponen de recursos,



el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para que se les proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según sea el caso.

A lo largo de este apartado hemos analizado el contenido de diferentes elementos que componen el derecho a una vivienda adecuada. Como hemos visto, cada uno de estos elementos sintetiza una dimensión de lo que se considera una vivienda adecuada de acuerdo a un enfoque de derechos. En términos históricos, estos elementos surgieron como contraposición al concepto de "hábitat deficitario" acuñado en los 90s., en el que se sintetizaron los estragos causados por la urbanización neoliberal. La mercantilización del suelo, la revalorización inmobiliaria, y la apropiación privada de las inversiones públicas en vivienda, transporte, equipamientos urbanos y servicios públicos, han conducido a la exclusión de amplios sectores de la población, del derecho a acceder a las ciudades y a una vivienda adecuada en el mundo. Como consecuencia de esta exclusión, diferentes movimientos sociales empezarán a demandar una reforma urbana que conciba a la ciudad como un derecho humano.

## **IX. El derecho a la Ciudad**

En 1968, el sociólogo Henri Lefebvre publicó un libro con el nombre "*Derecho a la Ciudad*". Según Lefebvre, el derecho a la ciudad no debía concebirse como el derecho de acceso a las ciudades tal como eran, sino como el derecho a una vida urbana transformada, renovada.

El derecho a la ciudad legitimaba el rechazo a dejarse apartar del espacio urbano por la urbanización neoliberal, proponiendo reformular el contenido del derecho de propiedad. Y a la vez, suponía el derecho de los habitantes de las ciudades y de los grupos que éstos constituyen a poder encontrarse y reunirse, a figurar en todas las redes y circuitos de comunicación, de información e intercambios. La dimensión colectiva del derecho a la ciudad, además de la individual, era evidente. Y lo mismo ocurría con su dimensión conflictiva.

A nivel latinoamericano, la Constitución Brasileña de 1988 y la Colombiana de 1991 fueron las primeras en otorgar a los derechos urbanos y a la gestión democrática del espacio público un papel destacado. En Colombia, se aprobó la Ley de Desarrollo Territorial en 1997 y en Brasil, el Estatuto de la Ciudad en 2001, una ley marco orientada a promover la "función social de las ciudades".

El movimiento popular por la reforma urbana se abrió paso en el marco del Foro Social Mundial, cuya primera edición tuvo lugar justamente en Brasil en 2001, con una propuesta de Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Esta carta intenta poner de

relieve las crecientes desigualdades sociales producidas en el ámbito urbano, la existencia de ciudades ricas y pobres, de ciudades legales y de ciudades fuera de la ley. Frente a esta realidad, opone un derecho a la ciudad que pone de relieve la interdependencia de los derechos humanos y la necesidad de pensarlos en clave específicamente urbana, conllevando a la adopción de dos principios fundamentales en los que se basa la construcción de este derecho: la función social, cultural y ecológica de la propiedad, y la gestión democrática del espacio urbano.

En el ámbito nacional, las reivindicaciones asociadas a la agenda de la reforma urbana fueron nucleando a diversas organizaciones, instituciones académicas, movimientos sociales y legisladores, en un espacio denominado Habitar Argentina, desde el cual, se promueve la adopción de diferentes marcos normativos que garanticen el derecho a la vivienda, a la tierra y al hábitat para todos.

---

### **La Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat**

Como resultado de un proceso de décadas de lucha de las clases populares por el acceso a la ciudad, en el año 2012 la Provincia de Buenos Aires sancionó la Ley de Acceso Justo al Hábitat con el objetivo de garantizar el derecho a la vivienda y al hábitat de todos y todas.

El derecho a la vivienda y al hábitat supone el derecho humano individual a acceder a una vivienda en un lugar adecuado y en condiciones para vivir dignamente, con espacio suficiente y servicios públicos como agua potable, cloacas, electricidad, recolección de residuos y transporte público. Y a su vez, el derecho colectivo a acceder, en condiciones de igualdad, a los servicios y oportunidades que ofrece una ciudad, como atención de la salud, jardines maternos, escuelas, oportunidades de empleo, plazas, internet y actividades culturales.

Recordemos que el Decreto Ley 8912/77 que regula el ordenamiento territorial y los usos del suelo en la Provincia de Buenos Aires operó hasta el presente, como una barrera de acceso a la vivienda y a la ciudad para los sectores de menores ingresos. Desde este punto de vista, la Ley 14.449 introduce un cambio fundamental en el enfoque de la política pública, articulando las políticas de vivienda con los procesos de producción y crecimiento de las ciudades, a fin de garantizar un hábitat digno para todos. Para ello, la ley establece diferentes principios rectores para las políticas de hábitat y vivienda, entre ellos:

1. *La función social de la propiedad*, en función de la cual, el Estado debe incentivar un uso social y ambientalmente sostenible de la tierra, evitando que sea retenida sin uso y con la finalidad de que cobre un mayor valor, o de que los terrenos sean abandonados y se tornen baldíos.
2. *El reparto equitativo de las cargas y de los beneficios*, en función del cual, los Municipios tienen la potestad de participar en el mayor valor adquirido por la tierra privada debido a la construcción de caminos, servicios, o al dictado de normas urbanas.

3. *La gestión democrática de la ciudad*, en función del cual, los procesos de toma de decisiones deben asegurar la participación activa, protagónica, deliberante y autogestionada de la comunidad en general y de los ciudadanos en particular y, en especial, de las organizaciones o asociaciones civiles que fomenten el acceso al hábitat y a la vivienda. En especial, es fundamental la participación en los Consejos Locales de Vivienda que se creen en cada Municipio para asesorar a los tomadores de decisiones y hacer un seguimiento de la implementación de la ley; así como en las Mesas de Gestión que sean creadas para la urbanización de villas y asentamientos.

Con el objetivo de garantizar el derecho a la vivienda y a un hábitat digno, la Ley de Acceso Justo al Hábitat crea diferentes instrumentos de política pública que buscan intervenir de manera directa sobre las condiciones urbano habitacionales deficitarias, mejorándolas gradualmente. A tal fin, establece una política de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios, una política de fomento del crédito para la mejora del hábitat, y una política de inversiones prioritarias destinadas a la mejora de las condiciones de hábitat de los sectores de menores recursos.

En paralelo a estas políticas, otros instrumentos buscan intervenir sobre los procesos de producción y crecimiento de las ciudades, generando condiciones estructurales para el desarrollo de las políticas de vivienda y hábitat. Para ello, se establece una política de promoción de procesos de producción social del hábitat y de urbanizaciones planificadas, se crea la obligación de prever suelo para los sectores de menores ingresos, y se consagra la participación de la comunidad en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística del Estado.

Como mencionáramos al comienzo, la sanción de la Ley de Acceso Justo al Hábitat fue el resultado de un proceso de décadas de lucha de las clases populares por el acceso al espacio urbano. Lucha que, aspiran a construir un derecho humano a la ciudad basado en la función social de la propiedad, y en la participación de los barrios y de la comunidad en general, en la gestión de la ciudad en la que habitan.

Como todos los derechos, la realización del derecho a la ciudad dependerá fundamentalmente, de la movilización y participación ciudadanas en pos de demandar su exigibilidad.

---