

## VII. Déficit habitacional y desalojos forzosos en la Ciudad de Buenos Aires: apuntes sobre una política de expulsión y desresponsabilización<sup>1</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

El derecho a la vivienda adecuada es uno de los derechos sociales cuyo contenido fue ampliado, en 1994, tras la reforma de la Constitución Nacional. Así, además de estar consagrado en el art. 14 bis de la carta magna argentina, y en el artículo 31 de la Constitución de la ciudad, se encuentra reconocido en numerosos instrumentos internacionales que gozan de jerarquía constitucional en el país.<sup>2</sup> En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (Comité DESC) –órgano encargado de fiscalizar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)– precisó las obligaciones estatales en materia del derecho a la vivienda adecuada<sup>3</sup> y señaló, en-

1 Este capítulo fue elaborado por Pilar Arcidiácono y Laura Royo, del Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS, Gabriela Kletzel, del Área de Litigio y Defensa Legal del CELS, y por la licenciada Karina Alejandra Kalpschtrej, cuya investigación, realizada en el marco del informe “La infantilización del déficit habitacional: una temática invisible”, elaborado por la Asesoría General Tutelar, Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el CELS, ha sido uno de los insumos principales de este trabajo y está disponible en: <<http://www.cels.org.ar>>. Asimismo, las autoras agradecen especialmente la colaboración de Blanca Gómez (CELS) y de Ana Logiudice (UBA) y los comentarios de Gustavo Gamallo (UBA).

2 Entre ellos, la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 14. g y h), la Convención de los Derechos del Niño (art. 27.3), la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (art. XI), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 26) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11).

3 Véanse a este respecto, Comité DESC, “Observación general 4. El derecho a una vivienda adecuada”, art. 11 del PIDESC, párr. 1), UN, doc. E/1991/23, Sexto período de sesiones, 1991, y Comité DESC, “Observación general 7. Los desalojos forzosos”, art. 11 del PIDESC, párr. 1, Decimosexto período de sesiones, Ginebra, 28 de abril a 16 de mayo de 1997.

tre sus elementos constitutivos, seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras, gastos soportables, habitabilidad, y accesibilidad y adecuación cultural.<sup>4</sup>

Aunque se han dictado diversas normas, tanto de carácter federal como provincial y municipal, que intentan satisfacer ese derecho, la implementación de políticas descentralizadas y la fragmentación de responsabilidades en las diversas jurisdicciones implicadas no llegaron a conformar nunca una estrategia de real envergadura que permitiera obtener resultados acordes con los estándares mencionados.

Tal como se verá a continuación, ese reconocimiento no se ha traducido, en los hechos, en el diseño, implementación y gestión de políticas públicas que conduzcan a garantizar su efectivo goce y ejercicio. Este capítulo aborda también otra problemática de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) que, como una de las contraccaras de la crisis de los años 2001-2002, ha sido testigo del crecimiento del negocio inmobiliario y de la construcción. Este auge incrementó exponencialmente el valor del suelo y de las propiedades inmuebles, restringiendo aún más el acceso a la vivienda de los sectores de menores recursos. Asimismo, la necesidad de contar con terrenos aptos para nuevos emprendimientos urbanos impuso el cambio de destino de muchas viviendas, en especial de las casas alquiladas u ocupadas en forma irregular por personas pertenecientes a los sectores medio-bajo o bajo, lo cual produjo su desplazamiento fuera de la ciudad. A su vez, debido al alza de los precios de los inmuebles, aumentaron considerablemente también el valor de los alquileres y los requisitos exigidos para calificar como locatario, hecho que excluyó del mercado a los sectores medios y medio-bajos.

Como consecuencia directa de este fenómeno económico, hubo un fuerte incremento en la cantidad de procesos de desalojo ingresados a la Justicia, sin que se genere en la agenda estatal un espacio de discusión que tome en consideración la dimensión del problema habitacional. Por su parte, si bien en su mayoría se trata de procesos impulsados por particulares, también hay una gran cantidad que han sido promovidos por el propio Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA), en tierras e inmuebles que están bajo su dominio, y por el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE), respecto de terrenos de propiedad del Estado nacional.

En este trabajo, en primer lugar, trazar un panorama del déficit habitacional, poniendo especial atención en la zona sur de la CABA, en tanto territorio “privilegiado” de la problemática, y en los grupos poblacionales más afectados

<sup>4</sup> Véase a este respecto, Comité DESC, “Observación general 4. El derecho a una vivienda adecuada”, ob. cit., párr. 1.

por este proceso. También se plantean las dimensiones cuantitativas y las modalidades que adquiere este déficit en determinados espacios informales, para luego realizar un somero repaso de las respuestas que en este sentido ha venido dando el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCABA) en materia de política pública habitacional. Finalmente, se aborda la problemática de los desalojos, una de las modalidades más comunes en estos últimos años. Todo esto permitirá evidenciar la ausencia de una política integral, coordinada y sostenida en el tiempo que responda a estas cuestiones.

## **2. EL DÉFICIT HABITACIONAL:<sup>5</sup> MODALIDADES Y TERRITORIOS “PRIVILEGIADOS”**

La falta de datos oficiales actualizados respecto de la situación habitacional de la CABA obliga, si se intenta hacer un análisis sociodemográfico de las estrategias informales de hábitat, a recolectar información de fuentes diversas tales como los datos oficiales disponibles y los informes provenientes de organizaciones de la sociedad civil, organismos de control y medios de comunicación.

5 Técnicamente, el déficit da cuenta de la brecha entre oferta y demanda de viviendas, y se vincula con las condiciones de precariedad constructiva de instalaciones y de hacinamiento que puedan presentar las unidades habitacionales. Respecto del tipo de vivienda, existen diferentes definiciones: algunas clasifican las unidades en adecuadas o no deficitarias (en condiciones materiales satisfactorias y que no requieren reparaciones o mejoras) y en deficitarias, sean recuperables (aquellas cuyas condiciones son aceptables, pero que precisan intervenciones para transformarse en adecuadas) o irrecuperables (las que presentan condiciones que hacen imposible su mejoramiento y deben ser reemplazadas). Las situaciones deficitarias pueden entonces presentarse tanto por precariedad constructiva y de acceso a servicios como por situación de hacinamiento moderado o crítico y/o por la combinación de ambas situaciones. “Diagnóstico de la situación habitacional urbana”, realizado por la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda sobre la base de datos de la “Encuesta de condiciones de vida 2001” hecha por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)-Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas. Cada situación, incluso las no deficitarias, demanda políticas diferenciadas por parte del Estado local: legislación protectora frente a situaciones de vulnerabilidad que coloquen a sus habitantes en crisis habitacional para las viviendas adecuadas, políticas de mantenimiento, reparación y mejora preventiva del parque habitacional disponible para el caso de las viviendas “recuperables”, y políticas de construcción de viviendas adecuadas por parte del Estado para absorber la demanda acumulada de viviendas para el caso de las “irrecuperables”.

Sólo de esta forma es posible configurar una aproximación tentativa a fenómenos que suman, a la invisibilidad derivada de la informalidad, la falta de interés por parte de las autoridades responsables de contar con datos precisos sobre la situación concreta en la que intentan operar.

A la luz de estas dificultades en materia estadística, y considerando sólo los valores referidos a villas de emergencia, núcleos habitacionales transitorios (NHT), asentamientos precarios o informales, inquilinatos, hoteles, pensiones, casas tomadas y conjuntos urbanos construidos,<sup>6</sup> la situación deficitaria de estos espacios alcanzaba, en 2006, aproximadamente a unas 413.937 personas, es decir, un 13,7% del total de los habitantes de la CABA.

La condición socioeconómica de las poblaciones, su ubicación territorial y la afectación de la infancia a partir de estas condiciones son tres ejes que, de manera preliminar, permiten enmarcar la temática específica de las viviendas en la ciudad. En este sentido, en 2008, el 14,6% de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años y el 9,3% de los menores de 5 años se encontraban en situación de pobreza.<sup>7</sup> La empobrecida zona sur<sup>8</sup> no solamente concentraba una proporción mayor de menores de 14 años que el total de la ciudad (17,5% en total, contra el 27,2% en la Comuna 4 y 24,5% en la 8), sino que en ellas, el 38,6% de los niños, niñas y adolescentes eran pobres.

Un detalle por espacio aporta datos específicos de la gravedad del déficit en cada una de estas estrategias habitacionales:

- a) **Villas de emergencia:** Según la Encuesta Anual de Hogares 2006, la población de las villas representaba el 4,1% de la población de la ciudad, el 2,3% de los hogares y el 2,2% de las viviendas porteñas, lo que ascendería en absolutos a 124.057 personas.<sup>9</sup> La Sindicatura

6 El informe “La infantilización del déficit habitacional: una temática invisible” elaborado por la Asesoría General Tutelar, el Poder Judicial de la CABA y el CELS, antes citado, se define como un “estado del arte” en base a la información disponible sobre déficit en la CABA.

7 Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación (UIMyE), “Diagnóstico de la situación social Ciudad de Buenos Aires”, Ministerio de Desarrollo Social, GCABA, 2008, disponible en: <[http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des\\_social/evaluacion\\_programas/informes\\_condiciones\\_vida/Diagnostico\\_de\\_la\\_Situacion\\_Social\\_de\\_la\\_Ciudad\\_de\\_Buenos\\_Aires.pdf](http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informes_condiciones_vida/Diagnostico_de_la_Situacion_Social_de_la_Ciudad_de_Buenos_Aires.pdf)>. Último acceso: noviembre de 2008.

8 Geográficamente, la zona sur corresponde a los barrios de Barracas, La Boca, Nueva Pompeya, Parque Patricios, Villa Lugano, Villa Riachuelo y Villa Soldati, es decir, las Comunas 4 y 8 de la CABA.

9 Dirección General de Estadísticas y Censos, “Encuesta Anual de Hogares 2006”, GCABA, 2007, p. 12, disponible en: <[http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/EAH\\_Demograficos\\_06.pdf](http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/EAH_Demograficos_06.pdf)>.

General de la Ciudad de Buenos Aires (SGCBA) estimaba para 2007 que en ellas vivía el 5,7% de la población de la ciudad, es decir, 170.397 personas,<sup>10</sup> mientras que un dato proveniente de la sociedad civil señalaba que el fenómeno era numéricamente mayor, alcanzando a 182.000 personas.<sup>11</sup> En términos de localización, el 72% de las villas de emergencia se ubica en la zona sur de la ciudad, el 14% en el oeste, mientras que las zonas norte y este presentan respectivamente, el 7%. El 51% agrupa a más de 10.000 habitantes, seguido por el 35% correspondiente a aquellas que tienen hasta una población de 1.000.<sup>12</sup>

En términos sociodemográficos, su población era, en 2006, comparativamente más joven que el promedio de la ciudad (24,4 años contra 38,7 años), presentaba mayor cantidad de niños y niñas menores de 10 años (37,7% contra 17,5%), la proporción de varones cada 100 mujeres o índice de masculinidad de 91,6, mayor vulnerabilidad educativa en términos del promedio de años de escolaridad (7,9 contra 12,1), hogares más grandes (4,6 miembros contra 2,6), jefatura de hogar más joven (entre los 15 y 39 años contra 40 a 59 años) y más jefas de hogar (44,7% contra 39,8%). Por su parte, los ingresos per cápita familiares en general eran el 80% inferiores al promedio.

**b) Núcleos habitacionales transitorios (NHT):** Estos conjuntos habitacionales poco conocidos, presentan la peculiaridad de haber sido “villas creadas por el Estado”,<sup>13</sup> tenían en 2007 una población aproximada de 4.684 personas: 2.815 en Zavaleta y

10 SGCBA, “Diagnóstico Institucional: Asentamientos Precarios, Villas, NHT, Inmuebles Intrusados, Barrios Municipales y Complejos Habitacionales, Informe Especial UPE n° 3, 2007, p. 21.

11 Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y Centro de Derecho a la Vivienda y contra Desalojos (COHRE), “El IVC [Instituto de Vivienda de la Ciudad] frente a las villas de la Ciudad: poco derecho y mucha discrecionalidad”, 2007, p. 4.

12 SGCBA, ob. cit.

13 Los NHT fueron contruidos durante el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía, hacia el año 1969, siguiendo uno de los primeros proyectos directos de erradicación compulsiva de la población de las villas de emergencia que conocerá la historia local. El Plan de Construcción y Financiamiento de Viviendas diseñó los NHT como “soluciones transitorias” que preveían trasladar a 8.000 familias por año a esos espacios, con el fin de trasladar a una población de 56.000 familias en un plazo de siete años. Se construyeron dos NHT: el Zavaleta y el Eva Perón, conocido también como Avenida del Tra-

1.869 en Avenida del Trabajo.<sup>14</sup> Se trata de viviendas unifamiliares, de una sola planta, estructuralmente pequeñas (13 m<sup>2</sup>) y absolutamente uniformes en sus fachadas, proporciones, calles y materiales. Estos núcleos, normalmente incorporados en los estudios bajo la categoría “villas”, ven sumada, a sus condiciones socioeconómicas, la precariedad estructural tanto de las viviendas como de los espacios a cargo de la autoridad habitacional de la CABA, la inseguridad de la tenencia de las viviendas y las restricciones de acceso a servicios básicos.

Los últimos datos desagregados consistentes de los que se dispone son los correspondientes al censo del año 2001, que indican condiciones depreciadas que es probable que hayan empeorado de manera significativa.<sup>15</sup> Más de la mitad de sus habitantes eran, en 2001, menores de 18 años (53% y 51%, respectivamente) y predominaban los hogares de núcleo completo con un mínimo de cuatro miembros en unidades de 13 m<sup>2</sup>. La situación de pobreza afectaba al 50% de la población en Zavaleta y al 36% en Avenida del Trabajo. El censo de 2001 también muestra que dos tercios de la población económicamente activa allí residente no tenía trabajo. Tal como lo indican diversos estudios de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad y de la Sindicatura de la Ciudad, la situación habitacional de los NHT puede resumirse en los siguientes términos: deterioros estructurales, que hacen que haya riesgo de derrumbes, grietas en paredes y pisos, filtraciones, el sistema sanitario cloacal y pluvial, que consiste en conexiones a cielo abierto que vierten aguas servidas en las calles, está colapsado,<sup>16</sup> y dicha situación se agrava durante las lluvias,<sup>17</sup>

---

bajo o “Las Tiras”. Véase Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (DPCBA), “El Núcleo Habitacional Transitorio Zavaleta. Cuatro décadas de desamparo”, 2008, disponible en: <<http://www.defensoria.org.ar/institucional/pdf/informezavaleta.pdf>>.

14 En el NHT Eva Perón, la Fundación Madres de Plaza de Mayo se encuentra desarrollando obras en el marco del proyecto Sueños Compartidos, cuya página web señala que la primera semana de junio de 2008 comenzó la demolición de las casas de un sector del NHT. Las familias que allí vivían están en posesión de las nuevas viviendas. Véase <<http://www.madres.org/scompartidos/villa15ciudadoculta/villa15.html>>. Último acceso: octubre de 2008.

15 Véase DPCBA, “Nota n° 23”, ob. cit., 2008.

16 Véase SGCBA, ob. cit. El 13,8% no tiene agua por cañería dentro de la vivienda y el 12% no obtiene agua a través de la red pública.

17 Íd. El 19,8% no tiene desembocadura en la red pública. El 4% desemboca en

carenia de gas natural y precariedad de las instalaciones eléctricas.

- c) **Asentamientos precarios o informales:** Se encuentran entre los espacios más precarios del conjunto de los hábitats informales. La crisis de 2001 expulsó a gran cantidad de familias de sus viviendas, de modo que la situación de calle fue resuelta paulatinamente con la incorporación de estos grupos a distintos submercados y espacios intersticiales del tejido urbano. Los años posteriores a la crisis se caracterizaron por el aumento significativo de la ocupación de inmuebles y terrenos vacíos y por la producción de asentamientos informales en situaciones no aptas para proveer un hábitat mínimo y digno.

Estos asentamientos, a los que explícitamente, como estrategia política del GCABA, en lugar de elaborar soluciones habitacionales directamente orientadas a ellos se les resta visibilidad, son también los menos conocidos en términos sociodemográficos. La Defensoría del Pueblo de la Ciudad relevó 24 asentamientos en 2006, y en 2007 la Sindicatura de la ciudad informó la existencia de 62. Esta modalidad habitacional afecta, según este último informe, a 12.102 personas, es decir, el 0,4% de la población total de la ciudad.<sup>18</sup>

Los asentamientos informales están más dispersos en la trama urbana que los restantes. El 45% de estos asentamientos se encuentra a la vera del trazado del ferrocarril y en el 27% viven más de 100 personas.<sup>19</sup> Su precariedad los convierte en espacios distintivos de la emergencia habitacional y sanitaria, tal como lo señalan diversas intervenciones de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad. Sus habitantes, en general, están en situación de indigencia y su principal actividad laboral es la recuperación de residuos sólidos urbanos, lo que explica que se ubiquen en zonas cercanas al ferrocarril.

- d) **Inquilinatos, hoteles, pensiones y casas tomadas:** Aunque presentan una realidad heterogénea, han sido agrupados de esta forma por el relevamiento estadístico anual del GCABA. Estas

---

cámara séptica y pozo ciego. El 1,55% desemboca sólo en pozo ciego. Los valores corresponden al NHT Avenida del Trabajo.

18 Íd.

19 Íd.

diferentes estrategias habitacionales eran utilizadas en 2006 por el 5,9% de la población de la CABA, aproximadamente 178.520 habitantes.<sup>20</sup>

Las condiciones habitacionales de este espacio pueden resumirse en la caracterización que de los inquilinatos<sup>21</sup> realizó la Auditoría General de la Ciudad (AGCBA):<sup>22</sup> el 93,3% recibió la calificación “calidad integral de vivienda deficitaria”, pues mostraban en el 63,7% de los casos deficiencias estructurales con riesgo potencial de colapso, filtraciones y humedad que generaban condiciones de insalubridad. En términos de seguridad, el 86,86% carecía de matafuegos y/o instalaciones contra incendio, el 81,8% presentaba precariedad manifiesta de las instalaciones eléctricas y de gas, la misma proporción se encontraba infestada de cucarachas y roedores y el 77,3% tenía desagües cloacales desbordados.

- e) **Conjuntos urbanos construidos:** Estos espacios, pensados como solución definitiva para la demanda habitacional de la clase media y de sectores de menores recursos de la ciudad, se convirtieron luego en un problema que no parece tener a la vista una solución integral. Sus rasgos característicos combinan una marcada intencionalidad arquitectónica formal con niveles insuficientes de integración urbana y accesibilidad.<sup>23</sup> Sin ser urbanizaciones de larga data, en la actualidad se encuentran contemplados en el Programa de Rehabilitación y Mantenimiento de Conjuntos y Barrios Construidos por la ex Comisión Municipal de la Vivienda,

20 Victoria Mazzeo, María Lago y Luis Wainer, “Hábitat y población: el caso de la población que vive en inquilinatos, hoteles, pensiones y casas tomadas de la Ciudad de Buenos Aires”, *Revista Población*, año 5, n° 7, Dirección General de Estadísticas y Censos, GCABA, 2008, p. 34.

21 Más conocidos como “conventillos”, su población reside en 31 unidades que, bajo el programa Rehabilitación del Hábitat del barrio de La Boca, son propiedad del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC).

22 AGCBA, “Informe Final de Auditoría, Política habitacional para sectores de bajos recursos, Proyecto especial 8.05.01”, 2006b, pp. 60-61, disponible en: <<http://www.agcba.gov.ar/docs/Info-654.pdf>>.

23 Renée Dunowicz y Rodolfo Hasse, “La calidad de la vivienda social: docencia, investigación y transferencia”, ponencia presentada en el “XIII Encuentro Red ULACAV”, organizado por el INVI Universidad de Chile. Santiago de Chile, 10 al 13 de octubre de 2007, p. 2, disponible en: <<http://www.invi.uchile.cl/derechociudad/ponencias/ULACAV/Panel%201/3.%20Dunowicz,%20Hasse.pdf>>.

dependiente del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC). Esta realidad está constituida por 18 barrios, 1.137.037 m<sup>2</sup> de superficie construida, 19.314 unidades funcionales y 94.574 habitantes,<sup>24</sup> el 3,1% de los de la CABA. En los cuatro barrios declarados oficialmente en emergencia viven alrededor de 28.885 personas.<sup>25</sup>

En general, no se dispone de información sociodemográfica desagregada para estos conjuntos, pero se sabe que la mayor parte de su población se encuentra en zona de vulnerabilidad social. Las problemáticas que enfrentan pueden dividirse en problemas edilicios<sup>26</sup> por falta de mantenimiento, fisuras estructurales, filtraciones y humedad, corrosión de carpinterías y elementos metálicos; sistemas de instalaciones sanitarias, de gas y eléctricas deficitarias y deterioradas por obstrucciones en desagües debido a fallas en la ejecución de cañerías, falta de presión en el agua, roturas de caños pluviales verticales, pérdidas de gas, falta de mantenimiento de los ascensores y salidas de servicio, que resultan críticas en complejos conformados por diez o más pisos. Otras aristas de la situación de estos complejos es la exposición al asbesto, un material químico altamente cancerígeno, a la que se enfrenta la población del complejo Illia,<sup>27</sup> los vicios constructivos de origen en el barrio Irala<sup>28</sup> y las condiciones de precariedad y emergencia sanitaria del barrio Ramón Carrillo, uno de los últimos en construirse, que fue declarado en emergencia a los cinco años de su inauguración.

A estas condiciones hay que añadir tanto los problemas de regularización dominial y financiera, como los específicamente

24 AGCBA, "Informe Final de Auditoría, Comisión Municipal de la Vivienda, Proyecto 1.04.10", 2005a, disponible en: <<http://www.agcba.gov.ar/docs/Info-584.pdf>>.

25 Estos barrios son: los complejos Soldati (Ley 623/01), Luis Piedrabuena (Ley 2737/08, que deroga la 1686/05), Illia (Ley 625/01) y Ramón Carrillo (Ley 1333/04).

26 Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU)-CMV-Soldati, "Informe Final, Estudio actual de los edificios y de los Nudos", Programa de Mantenimiento Habitacional de la FADU, Universidad de Buenos Aires, abril de 2002. Véase al respecto el Proyecto 1.04.10 de la AGCBA, 2005a, ob. cit.

27 DPCBA, Resolución 2520/07, disponible en: <<http://www.defensoria.org.ar/institucional/resoluciones/r2520-07.doc>>.

28 DPCBA, "Informe Anual 2006", p. 93, disponible en: <<http://www.defensoria.org.ar/institucional/pdf/info2006.pdf>>.

vinculados con los consorcios. Respecto del primer tema, según la Auditoría de la Ciudad, el nivel de inseguridad jurídica con el que conviven los habitantes de los complejos es muy alto.<sup>29</sup> Este panorama se vincula de manera directa con distintas dificultades técnicas para realizar las regularizaciones, como la falta de plan de subdivisión de complejos<sup>30</sup> y de planos para subdivisión de propiedad horizontal, y las construcciones que infringen el Código de Planeamiento Urbano. Los planes de regularización financiera presentan el mismo grado de complejidad y dilación que los dominiales, con gestiones poco ágiles por parte del IVC en términos de recuperación de fondos y demoras administrativas excesivas en todos los niveles. La morosidad en las expensas, una situación generalizada en todos los sectores socioeconómicos y en toda la ciudad, se agrava en estos barrios porque sus habitantes no pueden conseguir que la recaudación sea adecuada a los problemas edilicios y de mantenimiento existentes<sup>31</sup> y da cuenta de la falta de una política que atienda de manera integral la situación socioeconómica de las familias adjudicadas y las necesidades propias de conjuntos habitacionales de gran escala.<sup>32</sup> En síntesis, pobreza, indigencia, infancia y condiciones depreciadas del hábitat se concentran en el sur de la ciudad, zona hace tiempo abandonada en términos de infraestructura, equipamiento y acceso a servicios, salvo en ciertos “islotés”, que han pasado por procesos de renovación urbana, a costa del desplazamiento forzoso de los grupos más vulnerables.

29 AGCBA, “Informe Final de Auditoría, Gestión del Instituto de Vivienda de la Ciudad 2006. Proyecto 1.06.23”, 2008, disponible en: <<http://www.agcba.gov.ar/docs/Info1%2006%2023%20%20Info%20Final%20aprob%20%20CA%20%2012-3-08.pdf>>.

30 En el Barrio Ramón Carrillo se requiere la modificación del plano de mensura original para dar curso al saneamiento dominial por parte de la Escribanía General de la Ciudad. Véase AGBA, 2006b, ob. cit, p. 25.

31 René Dunowicz y Rodolfo Hasse, “Diseño y gestión de la vivienda social”. Revista INVI, vol. 20, n° 54, Universidad de Chile, Santiago de Chile, agosto de 2005, pp. 85-103.

32 Para un análisis más detallado de la problemática de la estructura de los consorcios puede consultarse, entre otros, FADU, “Conjunto Urbano Soldati. Elaboración de propuestas técnicas para su rehabilitación”, Programa de Mantenimiento Habitacional de la FADU, Universidad de Buenos Aires, 2001, y DPCBA, “Informe Anual 2005”.

**3. MUCHA POLÍTICA, POCAS POLÍTICAS:  
LA RESPUESTA ESTATAL FRENTE AL DÉFICIT HABITACIONAL**

¿Cuál ha sido en los últimos años la respuesta de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la CABA? Hay un conjunto de medidas formado por programas transitorios y definitivos cuya incidencia es diversa.

Entre los que conforman la oferta actual y están destinados a sectores vulnerables se encuentran principalmente los dispuestos por la Ley 341/00 y su modificatoria –Ley 964/03–, tanto en lo que concierne a su modalidad individual como colectiva. Este marco normativo contempla el otorgamiento de créditos para la adquisición de viviendas únicas y permanentes destinados a familias de bajos recursos. Otro de los proyectos de la Ley 341 es el Programa de Autogestión para el Desarrollo del Hábitat Popular,<sup>33</sup> que consiste en el acompañamiento a las organizaciones sociales con personería jurídica –constituidas en cooperativas, asociaciones civiles y mutuales– que lleven adelante proyectos de vivienda destinados a los sectores de menores recursos.

Con una dinámica asociativa se encuentra también el Programa de Vivienda Colectiva con Ahorro Previo, mediante el cual los hogares con ingresos mensuales de entre \$800 y \$1.800, reunidos en modalidades de organización social sin fines de lucro, acceden a créditos otorgados por el IVC con cobertura de hasta el 95% de la propiedad por un plazo máximo de treinta y cinco años, con una tasa de interés de entre el 1 y el 4% anual y con cuotas que no pueden ser superiores al 30% del ingreso familiar. Las viviendas son construidas por empresas elegidas por licitación pública.

El más significativo, y de mayor presupuesto, es el Programa de Vivienda en Villas,<sup>34</sup> recientemente transferido a la Corporación del Sur.<sup>35</sup> Sólo atiende los tejidos urbanos formalmente reconocidos como villas, y excluyen los asentamientos informales que, como se ha visto anteriormente, constituyen uno de los problemas más acuciantes debido a su invisibilidad para el Estado local.

Entre los múltiples programas que abordan en forma específica problemáticas habitacionales, se encuentra el Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de Conjuntos Urbanos, que incluye tareas de mantenimiento estructural y de servicios para estos complejos.

<sup>33</sup> Ex Programa de Autogestión para la Vivienda.

<sup>34</sup> Ex Programa de Radicación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios.

<sup>35</sup> Mediante la Ley 470, en agosto de 2000 se creó una sociedad estatal denominada Corporación Buenos Aires Sur para desarrollar actividades de carácter industrial, comercial y explotar servicios públicos con el objeto de favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral de la zona y de compensar las desigualdades dentro del territorio de la ciudad.

Como una modalidad de intervención diferencial, recientemente se creó el Plan Piloto de Capacitación en Construcción de Viviendas, a cargo de la Fundación Madres de Plaza de Mayo, que consiste en la creación de viviendas sociales para la población residente en la Villa 15 conocida como “Ciudad Oculta”. Este programa tiene como antecedente el convenio marco suscripto entre el GCABA y la Fundación Madres de Plaza de Mayo en el mes de marzo de 2006, por medio del cual las partes se comprometían a establecer vínculos de cooperación mutua. Con posterioridad, acordaron la puesta en marcha del actual plan, con el objetivo de realizar acciones tendientes a la mejora de las condiciones de vida de los sectores más vulnerables que residen en núcleos en condiciones habitacionales y sanitarias críticas.

En este escenario, cabe destacar el protagonismo creciente de las organizaciones de la sociedad civil en la ejecución de políticas habitacionales. Estas intervenciones intentan diversificar los “proyectos constructivos” generando procesos de inclusión social más allá de la entrega de una vivienda. Se trata de un punto que merece especial atención tanto por sus potencialidades como por los riesgos y desafíos que implica transferir responsabilidades y recursos a la sociedad civil en el diseño e implementación de políticas públicas, transferencia que no debe derivar en ningún caso en la “desresponsabilización” por parte del Estado en lo que respecta a la garantía y la satisfacción del derecho a una vivienda adecuada. En este sentido, es fundamental que estos procesos se generen en un marco de transparencia y con criterios de asignación claros que velen por dicho objetivo.

Con respecto a los programas transitorios, cuya pretensión es abordar el déficit habitacional en el marco de la emergencia, se destaca el Programa de Atención para Familias en Situación de Calle, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la CABA. Se trata de un programa de transferencia monetaria, destinado a cubrir gastos de alojamiento.<sup>36</sup> El monto total del subsidio

36 Con el dictado del Decreto n° 895/02, el GCABA cambió su política de solución habitacional temporaria y dejó de brindar alojamiento por quince días en hoteles a las personas en situación de calle. Dicho decreto implementó una nueva modalidad de subsidio habitacional a las familias, consistente en la entrega por única vez de un monto ordinario de hasta \$1.800 por familia a entregarse en un máximo de seis cuotas mensuales. Posteriormente, fue derogado por el Decreto n° 690/06, que amplió la cobertura del subsidio otorgado, de modo tal que alcanzase también a las personas solas, y aumentó el monto hasta un máximo de \$2.700 pagaderos en seis cuotas mensuales y consecutivas. El decreto previó la posibilidad de que la autoridad de aplicación otorgue una suma adicional de \$1.800 en los casos particulares que considere que ameritan esa extensión, en función de la persistencia de la situación que en su momento motivó el otorgamiento del beneficio. Luego,

asciende en la actualidad a \$4.200, que se entrega hasta en seis cuotas mensuales de \$700 y puede ser ampliado en una suma adicional de \$2.800. El monto se determina en función de la composición familiar, los ingresos y la situación ocupacional de los miembros del hogar. La percepción del subsidio se encuentra condicionada a la realización de controles periódicos de la salud de los niños y niñas, mujeres embarazadas, adultos mayores de 65 años y personas con necesidades especiales que integren el hogar, y de la concurrencia de los niños, niñas y adolescentes al sistema educativo. Por otro lado, hasta las modificaciones introducidas en el año 2008, mediante el Decreto n° 960/08 sus destinatarios eran familias o personas en situación de calle residentes en la ciudad por el término de un año y con ingresos menores a la línea de indigencia.

La sanción de ese decreto supuso diversos cambios, algunos de ellos necesarios, como la actualización de los montos de los subsidios, pero otros que implicaron retrocesos aún mayores en la política pública habitacional. Por ejemplo, la eliminación de uno de los objetivos originales del plan, que era orientar a los beneficiarios para encontrar soluciones definitivas al problema de la emergencia habitacional. A esto se suma la ausencia de medidas para evitar que las personas lleguen a estar en situación de calle, como la entrega de subsidios a quienes de manera “inminente” pueden sufrir desalojos, la modificación de los requisitos para acceder al subsidio y su consecuente reducción del número de destinatarios y la introducción de normas que permiten la absoluta discrecionalidad de la administración para decidir la caducidad del beneficio.

Estas reformas implican también restricciones en el alcance y nivel de protección del acceso a la vivienda de los sectores más vulnerables pues violan el principio de progresividad y la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales, garantizado en la Constitución de la Nación, los tratados internacionales de derechos humanos y la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (CCABA).<sup>37</sup>

Por otra parte, una forma de intervención anterior al subsidio, que se desarrolló en el ámbito local para enfrentar la emergencia habitacional, fue el Programa de Alojamiento en Hoteles, que se convirtió en práctica generalizada –no sin numerosas falencias– a partir de la aprobación del Decreto n° 607/97. Tal y como señala la Resolución 1510/01 de la Defensoría del Pueblo, entre otras cuestiones, el programa alojaba a personas en hoteles sin habilitación,

---

conforme se destacará, las modalidades del programa volvieron a modificarse tras el dictado del Decreto n° 960/08.

<sup>37</sup> Véase Acción Declarativa de Inconstitucionalidad conf. art. 113, CCABA sobre art. 1, 2, 3, 4, 5 y del Decreto n° 960/08 presentada por la Asesoría General Tutelar.

con condiciones de funcionamiento deficitarias y apartadas de lo estipulado por la normativa vigente.<sup>38</sup>

Si bien en la actualidad, según el informe elaborado por la Sindicatura de la Ciudad<sup>39</sup> la población alojada en hoteles a partir de la implementación de dicho programa se redujo considerablemente –de 2.000 familias a 371–, es necesario señalar que la situación habitacional de quienes continúan residiendo en los hoteles sigue siendo crítica. En el mismo sentido se expresa un informe elaborado previamente por la Auditoría General de la Ciudad que ha constatado diversos casos de exceso de la capacidad habitacional, además del mal servicio prestado y de la falta de controles al respecto.

Para las personas en situación de calle existen también el Programa Hogares de Tránsito y el Programa de Paradores Nocturnos. El primero brinda alojamiento nocturno, cena, desayuno y ducha en hogares dependientes del GCABA y hogares comunitarios, y el segundo ofrece alojamiento nocturno a hombres y mujeres por separado<sup>40</sup> y, a diferencia de los hogares, no exige que concurren diariamente. Ambos han recibido fuertes críticas entre otras cosas, debido al deficiente pésimo estado edilicio de los hogares gubernamentales lo que redundo, además, en la utilización parcial de la capacidad instalada.

A modo de conclusión, se puede afirmar que la respuesta estatal se caracteriza por la falta de un abordaje integral de la problemática y la persistencia de formas parciales de intervención que han sido una constante y que, llamativamente, no se han modificado a pesar del agravamiento de la cuestión.

De este modo, se pasa de la absoluta omisión y falta de visibilización de algunas problemáticas –como el caso de los asentamientos informales– a las múltiples intervenciones, fragmentadas y desarticuladas. Se trata de acciones caracterizadas por la falta de coordinación intraestatal e interjurisdiccional, con respuestas episódicas “por programas” que resultan lentas y engorrosas desde el punto de vista administrativo. Esto se ve agravado por la falta de voluntad política para desarrollar una solución integral, lo que puede observarse tanto en la frecuente subejecución presupuestaria como en la escasa asignación de fondos públicos para sostener las intervenciones declamadas. A esto hay que agregar las falencias propias del diseño, implementación y control de

38 Sobre la problemática de los hoteles véase el amicus curiae presentado por el CELS y la DPCBA en la causa “Ramallo, Beatriz c/ GCABA s/ amparo art. 14 CCABA”, Expte. 1.548 y sus acumulados, disponible en: <<http://www.cels.org.ar>>.

39 SGCBA, ob. cit.

40 Los paradores nocturnos Bepo Ghezzi y Retiro están destinados a hombres, mientras que el Parador de Mujeres Azucena Villafior brinda servicios a mujeres.

cada una de las respuestas existentes. Finalmente, no sólo la falta de información, producida y disponible, sino también la ausencia de reglamentaciones que brinden un marco de transparencia y participación a los propios habitantes en el proceso de definición de las soluciones en temas de vivienda, constituyen las grandes asignaturas pendientes en este campo.

En términos de políticas públicas, y en un contexto de radicalización del déficit habitacional, no se han creado instrumentos “originales” ni acordes a la dimensión cuantitativa y cualitativa de la problemática, y tampoco se desarrollaron opciones de política pública que implicaran un abordaje centrado en los aspectos estructurales que lo generan, esto es, la falta de tierras, de regulación del rol del mercado y de acceso a créditos para la vivienda, entre otros.

#### **4. DESALOJOS FORZOSOS EN LA CIUDAD: PROFUNDIZACIÓN DE LA CRISIS HABITACIONAL<sup>41</sup>**

##### **4.1. CUADRO DE SITUACIÓN**

En los últimos años, un factor que ha contribuido al incremento del déficit habitacional que atraviesa la CABA es el aumento de los desalojos forzosos. Según datos proporcionados por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, entre 2006 y 2008 se iniciaron 12.661 expedientes de este tipo.<sup>42</sup> A su vez, se

41 Las autoras agradecen la participación, en la elaboración de este apartado, de Daniela Barmak, Sabrina Giannotti, Victoria Santos y Julieta Waisgold, alumnas del curso 2008 de la Comisión de Práctica Profesional UBA-CELS.

42 Véase “Respuesta de la Oficina de Estadísticas de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil al pedido de Informes efectuado por el CELS del 27 de octubre de 2008”, información disponible al 7 de noviembre de 2008. En este punto, vale recordar aquí los resultados del relevamiento realizado por el CELS en ocasión de la elaboración de su Informe de 2008, donde se presentó un estudio de numerosos expedientes de desalojo en trámite ante juzgados civiles de la Capital Federal. En esos desalojos, los jueces intervinientes no repararon en ningún momento en que estaban poniendo en juego derechos sociales de las personas que iban a ser desalojadas, ni en que carecían de alternativas habitacionales. En general, todas las medidas judiciales están dirigidas, casi con exclusividad, a facilitar el desalojo efectivo de los ocupantes y no a buscar respuestas –ni duraderas ni transitorias– a los problemas habitacionales de los desalojados. Tampoco se insta a que intervengan defensores oficiales ni defensores de menores y, en algunos casos, éstos se abstienen de intervenir. Véase Diego Morales, Gabriela Kletzel, Paula Litvachky, Demián Zayat, Anabella Museri, Pilar Arcidiácono y Laura Royo, “El acceso a la justicia y el papel de la Defensa Pública en la promoción de derechos sociales. Una mirada sobre el derecho a la vivienda

observa la proliferación de causas penales por el delito de usurpación,<sup>43</sup> en las cuales suele requerirse el desalojo del inmueble.<sup>44</sup> Así, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal ha informado el inicio de 1.362 de estas causas en aquel período,<sup>45</sup> al tiempo que la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal registra 248 expedientes en esos años.<sup>46</sup>

Detrás del aumento de los desalojos pueden observarse tendencias que permiten hablar de una auténtica “lógica de expulsión” de los sectores más vulnerables de la CABA. Si se entiende que la construcción de ciudad<sup>47</sup> es un proceso social, dicho proceso debe analizarse como resultado de la combinación y potenciación de, al menos, tres lógicas: la del mercado, la del Estado y la de la necesidad.

---

en la Ciudad de Buenos Aires”, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008*, pp. 343 y ss.

43 El art. 238 bis del Código Procesal Penal de la Nación, incorporado en octubre de 2000, faculta al supuesto damnificado por el delito de usurpación (art. 181 del Código Penal) a solicitar al juez, en cualquier estado del proceso –y aun sin el dictado del auto de procesamiento– el inmediato reintegro de la tenencia del inmueble. El juez puede disponerlo provisoriamente, si el derecho invocado es verosímil, y fijando caución, con sólo considerarlo necesario.

44 Cabe aclarar que, conforme Ley nacional 26357 y Ley de la CABA 2257, se aprobó el Convenio de Transferencia Progresiva de Competencias Penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la CABA, por el que se dispone que los delitos de usurpación cometidos en el territorio de la ciudad a partir del 9 de junio de 2008 sean investigados por el Ministerio Público Fiscal de la CABA y juzgados por sus jueces competentes, con excepción de los casos de competencia federal. Las causas que se hallaren pendientes de resolución en los juzgados nacionales serán terminadas ante los mismos órganos nacionales.

45 Véase “Respuesta de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal al pedido de Informes efectuado por el CELS del 27 de octubre de 2008”, información disponible desde el 1º de enero de 2006 al 24 de octubre de 2008. Es importante hacer notar que el CELS requirió, en ese pedido, que se indicara el número de causas en las que se había solicitado la restitución anticipada del inmueble. Al respecto, la Cámara informó que: “el programa informático no contempla la posibilidad de búsqueda que permita establecer los diversos actos procesales producidos en cada una de las causas”.

46 Íd.

47 Las ciudades, según Oscar Ozslak (*Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, CEDES-Humanitas, 1991, p. 38), son productos resultantes de procesos que implican la toma de decisiones y no decisiones –acciones por omisión– de diversos actores sociales que, en su interacción, definen un patrón de ocupación y asignación del espacio. Siguiendo entonces esta definición, la producción de la ciudad es el resultado de un entramado interdependiente de los sujetos, cuyas relaciones, entendidas

Después, desde principios de 2000, el mercado inmobiliario se convirtió en un espacio de inversión de capitales que generó un *boom* inmobiliario de cariz especulativo y de alto impacto en el déficit habitacional a raíz de la presión para que se vendieran los terrenos disponibles y aumento significativo de sus precios de mercado.

Los procesos judiciales que desembocan en el desalojo de muchas familias en la ciudad tienen como impulsores no sólo a agentes inmobiliarios y a propietarios privados, a quienes se les presenta una gran oportunidad económica, sino también, al GCABA y, como se verá en el siguiente apartado, al Estado Nacional, a través del Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE).<sup>48</sup>

En diciembre de 2008, la Legislatura de la CABA modificó la Ley de Emergencia Habitacional de la ciudad, vigente desde 2004,<sup>49</sup> y estableció la suspensión de los desalojos de todos aquellos inmuebles pertenecientes al GCABA, utilizados en forma manifiesta como vivienda que, hasta la fecha de promulgación de la norma, “se encuentren ocupados por grupos familiares en situación de pobreza crítica”.<sup>50</sup> A su vez, con la reforma se agregó un artículo por el que se obliga al Poder Ejecutivo local a presentar un plan progresivo que coordine las acciones destinadas a resolver las situaciones de emergencia habitacional.<sup>51</sup>

---

como equilibradas, tensas y/o conflictivas –de manera manifiesta o latente–, expresan los recursos, posiciones, intereses y concepciones de diversos grupos sociales, que, a su vez, permiten entender el suelo como un espacio social y de fuerzas.

48 Véase el Informe del Área de Derechos Sociales – Vivienda de la DPCBA, “Los desalojos y la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires”, septiembre de 2007.

49 Su vigencia ha sido problemática desde el momento mismo de su sanción. Por medio del Decreto n° 1611/04, el Poder Ejecutivo vetó las disposiciones que definían cuáles eran los grupos familiares y/o personas afectadas por la emergencia habitacional y establecía la suspensión de los desalojos de todos aquellos inmuebles pertenecientes al GCABA, utilizados con uso manifiesto de vivienda, que hasta la fecha de promulgada aquella norma se encontraran ocupados por grupos familiares en situación de pobreza crítica. Dicho veto dejó trunca la mencionada ley, que fue prorrogada por tres años en virtud de la sanción de la Ley 2472 del 27 de noviembre de 2007. Similares argumentos fueron utilizados para fundamentar el veto del 2009.

50 Ley 1408.

51 Cabe destacar que, por iniciativa del presidente de la Comisión de Vivienda, el legislador Facundo Di Filippo, numerosas organizaciones de la sociedad civil han enviado una carta al Poder Ejecutivo de la CABA para solicitar que se abstenga de vetar el proyecto de Ley n° 2973/08, modificatoria de la Ley n° 1408, recientemente aprobada.

Sin embargo, el 9 de enero de 2009, el Poder Ejecutivo de la CABA vetó el proyecto de ley mediante el Decreto 09/09. Esta medida demuestra que el GCABA sigue sin proponer soluciones estructurales, al mismo tiempo que, al elegir la vía de los desalojos forzados como única respuesta, agrava la crisis habitacional. La reforma legislativa hubiese sido especialmente relevante pues, entre los afectados por la proliferación de desalojos en la ciudad, figuran numerosas familias en situación de vulnerabilidad que no cuentan con herramientas que les permitan alcanzar por sí solas una solución definitiva para esta circunstancia. Los desalojos afectan hoy a dos modalidades habitacionales: por una parte, a los inquilinatos, pensiones y hoteles y, por otra, a los inmuebles o terrenos vacantes ocupados, y el desahucio en la primera suele conducir a la segunda, y la expulsión de esta última, a la situación de calle.<sup>52</sup>

El Programa de Atención Inmediata para Familias en Situación de Calle ha informado que, entre enero y noviembre de 2008 se han producido 350 desalojos en la ciudad que afectaron a 2.800 familias, de las cuales, 2.240 debieron ser atendidas por el programa.<sup>53</sup> De acuerdo con los datos oficiales, desde noviembre hasta fin de año, se producirán 60 desalojos más en los que estarán afectadas 480 familias, que el programa estima que deberá atender en su totalidad.<sup>54</sup>

Por su parte, en el caso de familias de escasos recursos, la práctica de estos desalojos, además de infringir claramente su derecho a la vivienda adecuada, “también puede dar lugar a violaciones de derechos civiles y políticos, tales como el derecho a la vida, el derecho a la seguridad personal, el derecho a la no injerencia en la vida privada, la familia y el hogar, y el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios”.<sup>55</sup> Por eso, los desalojos suelen tener, entre otros efectos ulteriores, la descomposición del grupo familiar, la deserción o atraso escolar de los niños, el desarraigo y un empeoramiento y encarecimiento generalizado de las condiciones de vida.

Por esta razón, a fin de evitar este tipo de desalojos o bien buscar soluciones frente al desahucio, es necesaria una activa y coordinada actuación de los tres

<sup>52</sup> Véase a este respecto, “Infantilización del déficit habitacional: una temática invisible”, ob. cit.

<sup>53</sup> Durante el 2008, este programa otorgó 3.445 nuevos subsidios. En el año 2006, había otorgado 4.146 subsidios y en el año 2007, 7.787. Véase “Respuesta del Ministerio de Desarrollo Social, Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Socio Comunitario, Dirección General de Atención Inmediata, Programa de Atención a Familias en Situación de calle- Desalojos Masivos al pedido de informes efectuado por el CELS del 27 de octubre de 2008”, 28 de noviembre, información disponible al 7 de noviembre de 2008.

<sup>54</sup> Íd.

<sup>55</sup> Comité DESC, “Observación general 7”, ob. cit. párr. 4.

Poderes del Estado. En este punto, el Comité DESC ha sido enfático al destacar que “los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda”.<sup>56</sup>

A pesar de las obligaciones que pesan sobre el Estado argentino, los programas destinados a resolver la situación que atraviesan las familias a partir de un desalojo no cuentan con las ampliaciones presupuestarias que requiere el agravamiento del problema; por el contrario, a veces sufren reducciones y achicamientos, de hecho y de derecho, de su cobertura.<sup>57</sup> Mientras que entre las funciones del Estado se encuentra la regulación de las relaciones entre los diversos grupos sociales y el mercado, la proliferación de desalojos demuestra no sólo la falta de políticas activas vinculadas a soluciones definitivas, sino también la ausencia de una política de regulación de los comportamientos de los actores del mercado respecto del uso del suelo y los consiguientes procesos de valorización urbana. De esta manera, se evidencia una dinámica que promueve un acceso a la ciudad sólo para algunos sectores, como correlato del proceso de expulsión sistemática de los grupos más vulnerables a través de mecanismos del mercado combinados con la omisión estatal.

#### 4.2. EL GARANTE INFRACTOR: EL ROL DEL ONABE EN LOS DESALOJOS FORZOSOS DE LA CABA

La grave crisis habitacional descrita en los apartados anteriores se torna aún más preocupante cuando el Estado, que es quien debe asegurar el derecho a la vivienda adecuada, se convierte en promotor de desalojos forzosos. En los últimos años, un actor relevante en las acciones de desalojo de familias vulnerables en la CABA ha sido el del Organismo Nacional de Bienes del Estado (ONABE).

De acuerdo con el Comité DESC, los compromisos asumidos al suscribir el PIDESC<sup>58</sup> determinan que el Estado, además de desarrollar acciones tendien-

<sup>56</sup> *Ibid.*, párr. 16.

<sup>57</sup> Véase Acción Declarativa de Inconstitucionalidad conf. art. 113 Constitución CABA sobre arts. 1 a 5, y del Decreto 960/08 presentada por la Asesoría General Tutelar.

<sup>58</sup> La Argentina depositó el instrumento de ratificación de este tratado el 8 de agosto de 1986. Luego, con la Reforma Constitucional de 1994 se le otorgó jerarquía constitucional conforme el art. 75, inciso 22.

tes a la promoción del derecho a la vivienda adecuada, debe abstenerse de llevar a cabo desalojos forzosos.<sup>59</sup> Sin embargo, el propio ONABE informó que en los últimos años ha iniciado numerosos procesos de desalojo, tanto en sede civil como penal,<sup>60</sup> sin reparar en que, en muchos de estos casos, aquellos que se encuentran ocupando los terrenos fiscales son grupos de familias vulnerables que no cuentan con alternativas habitacionales a su disposición.

Esto pudo darse, entre otras razones, porque el ONABE impulsó los desalojos sin informarse acerca de la situación socioeconómica de las personas que ocupan los inmuebles ni de los motivos de la toma. Este modo de proceder ha sido reconocido por el propio Director Ejecutivo de la entidad en una respuesta a un pedido de informes realizado por la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, en relación con los procesos de desalojo impulsados por el ONABE. Allí, el funcionario manifestó: “no se encuentra entre las misiones y funciones del organismo la ejecución de relevamientos de habitantes de inmuebles sino la mera constatación de la ocupación y si los mismos tienen título legítimo para ocuparlos”.<sup>61</sup>

No se trata aquí de negar las funciones de resguardo, mantenimiento y administración de los inmuebles de propiedad del Estado nacional que le competen al ONABE, sino de enfatizar que el desarrollo de esas tareas debe tener

59 Véase a este respecto, Comité DESC, “Observación general 7”, ob. cit., párr. 9. Es importante hacer notar que el comité ha destacado en este punto que “la obligación del Estado de garantizar el respeto de ese derecho no está condicionada por consideraciones relativas a los recursos de que disponga”.

60 De acuerdo con una nota remitida por el ONABE a la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la CABA, a julio de 2007, el ONABE había iniciado un total de 55 procesos de desalojo de inmuebles ubicados en esa ciudad. Véase al respecto, “Nota enviada por Fernando Miguel Suárez, director ejecutivo del ONABE, a la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la CABA”, 8 de agosto de 2007. A su vez, en noviembre de 2008, en respuesta a un pedido de informes del CELS, el ONABE remitió un listado de causas de desalojo iniciadas en la ciudad por el organismo a partir del 1º de enero de 2006, donde se mencionan 43 expedientes de desalojo. Véase a este respecto, “NOTA ONABE AAIC – AO – AME n° 281.572”, 26 de noviembre de 2008. Por otro lado, según los registros de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, desde 2006 en adelante el ONABE ha intervenido como denunciante en 84 causas por el delito de usurpación. Véase “Respuesta de la Oficina de Estadísticas de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal al pedido de informes efectuado por el CELS el 27 de octubre de 2008”, información disponible al 30 de octubre de 2008.

61 “Nota enviada por Fernando Miguel Suárez, director ejecutivo del ONABE a la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires”, ob. cit.

lugar en forma acorde con las obligaciones estatales en materia de derechos humanos. En este sentido, resulta alarmante el empleo del sistema de justicia penal que ha hecho en los últimos tiempos el Estado nacional a través del ONABE, que, para lograr el desalojo de terrenos estatales, no ha dudado en promover numerosas causas penales –e, incluso, en algunas de ellas se ha presentado como querellante–<sup>62</sup> solicitando el desalojo anticipado del inmueble.<sup>63</sup>

El Estado nacional no debería tomar este tipo de decisiones sin conocer la situación de los ocupantes del inmueble, pues esto implica desconocer las obligaciones que en materia de respeto y garantía del derecho a la vivienda adecuada le imponen los tratados internacionales sobre derechos humanos con jerarquía constitucional en nuestro país.

Asimismo, cuando el ONABE ha tomado efectivo conocimiento de la situación de vulneración de derechos que atraviesan algunos de los grupos cuyos desalojos ha impulsado, su posición ha sido la misma. En este sentido, en respuesta a una nota enviada por el CELS, el Centro de Derecho a la Vivienda y contra Desalojos (COHRE, y el Grupo de Apoyo Jurídico de “Ciudad Oculta”, con motivo del desalojo de un asentamiento informal de más de 80 familias en un tramo de la Villa 15, en Lugano, el director ejecutivo del ONABE ha señalado que:

El procedimiento utilizado por quienes intentan victimizarse es ilegítimo y, por ende, no puede ser convalidado por las autoridades que, por cierto, tienen la obligación de enmarcar su accionar dentro de la legalidad y priorizando la atención de la problemática de los ciudadanos que se conducen también en ese marco jurídico.<sup>64</sup>

A su vez, como se expondrá en el siguiente apartado, la decisión del ONABE de recurrir a la justicia penal en estos casos surge con claridad de la promoción de una sanción a un fiscal que resolvió no instar la persecución penal contra las familias que habían tomado un predio del ONABE.

La proliferación de asentamientos informales que engloban a grupos de familias de escasos recursos sin duda responde a la falta de políticas activas del

62 En este punto, no puede dejar de mencionarse que el rol de querellante que asume el ONABE en este tipo de causas duplica la representación estatal en la persecución penal ya que un funcionario del Estado, el fiscal, es quien promueve y ejerce la acción penal.

63 Véase nota n° 78.

64 “Nota n° 147/08, remitida por el director ejecutivo del ONABE, Fernando Miguel Suárez, al CELS”, 16 de octubre de 2008.

Estado, tanto el de la Nación como el de la CABA, para garantizar el derecho a la vivienda. Por lo tanto, el Estado, al perseguir penalmente a estas personas, criminaliza a quienes son víctimas de su propia desatención.<sup>65</sup>

Al margen de la vía que se utilice para realizar el desalojo, el Estado no debería desconocer que, ante el incumplimiento de sus compromisos en materia de vivienda adecuada, un desalojo puede suponer que las familias queden en situación de calle o, en el mejor de los casos, que accedan a algún programa de vivienda transitoria que, como se vio, dadas sus limitaciones, al poco tiempo las volverá a dejar desprotegidas.<sup>66</sup> En esta misma línea aparece otro gran problema que ponen en evidencia los desalojos impulsados por el ONABE en la CABA: la falta de voluntad de funcionarios y dependencias estatales del gobierno local para ocuparse de las familias desalojadas.

Algunos ejemplos concretos ilustran la respuesta del GCABA frente al desalojo de terrenos fiscales. En el marco de una causa penal por el delito de usurpación que se lleva adelante contra 80 familias que se asentaron en un predio de la Villa 15,<sup>67</sup> el Poder Ejecutivo de la CABA contestó a la solicitud de intervención urgente que el juez federal a cargo de las actuaciones le hizo en junio de 2007, indicando que: “por encontrarse el asentamiento en tierras de jurisdicción federal, no es competencia de esta instancia tomar intervención en el mismo”.<sup>68</sup> Además informó que, en virtud de que se habían triplicado los desalojos ante la justicia civil y ante los juzgados penales, el único remedio que el gobierno podía ofrecer a estas situaciones, el Programa de Atención

65 Como ha destacado la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, al analizar un caso en el que se imputaba a un grupo de familias la usurpación de predio estatal: “la respuesta penal no debe ser [...] la primera ni la principal respuesta a la que el Estado debería apelar, pues cuando se lo hace apresurada o despreocupadamente, compromete la responsabilidad política del Estado que debería garantizar [...] *la conducta no es una de aquellos que importen [...] al derecho penal sino que es de interés, en cambio, en lo atinente a la obligación del Estado en los términos del artículo 14 bis de la Constitución*”. Véase Sentencia de Cámara del 18 de diciembre de 2007, causa n° 40742, “Capristo, Cristina s/ sobreseimiento”, fs. 3201vta. (el destacado es nuestro). En esta misma línea, en su análisis del caso, el juez de primera instancia estableció que: “el poder punitivo debe ser adoptado en forma racional y, por ello, necesaria y proporcionada para aquella finalidad [...] *no resulta admisible que el propio Estado funde el ejercicio de dicho poder en su ineficacia y/o negligencia para atender debidamente a la conflictividad que se le presenta*”. Causa n° 40742, “Capristo, Cristina s/ sobreseimiento”, a cargo del Juzgado n° 5, Secretaría 10 (el destacado es nuestro).

66 Véase el apartado 3 de este capítulo.

67 Causa n° 11021/07, “N.N. s/ usurpación”, en trámite ante el Juzgado Criminal y Correccional Federal n° 3, Secretaría 6, fs. 101.

68 *Ibíd.*, fs. 105.

Inmediata para Familias en Situación de Calle, tenía su presupuesto al límite de su ejecución. También dejó constancia de que el GCABA no cuenta con lugares para alojar o reubicar a los habitantes de las propiedades sujetas a desalojo, y sugirió la intervención del Ministerio de Desarrollo y Acción Social de la Nación.<sup>69</sup> Tras analizar los objetivos propios de ese programa el juez a cargo rebatió esta respuesta e intimó nuevamente al GCABA a intervenir, cosa que recién tuvo lugar en mayo de 2008, es decir, casi un año después, cuando se ofreció a los ocupantes la tramitación del subsidio habitacional creado por el Decreto n° 690/06.<sup>70</sup>

En otro caso que involucra la ocupación de terrenos del sector Pórtico de Retiro de la Villa 31 bis, el juez a cargo de la causa penal por usurpación solicitó al Ejecutivo local, en reiteradas ocasiones, que informara las medidas que había adoptado en relación con la situación habitacional de las familias afectadas.<sup>71</sup> Sólo obtuvo respuesta del IVC, organismo que hizo una presentación en la que indicó que no había tomado medidas, ya que se trataba de tierras del Estado nacional y, por tanto, que excedían su competencia.<sup>72</sup>

Cuando se da una ocupación de terrenos fiscales por parte de grupos en situación de vulnerabilidad, el Estado debe, ante todo, adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho a la vivienda adecuada de estas personas. Esto significa, sin duda, comenzar por el armado de una adecuada articulación entre las distintas jurisdicciones y dependencias involucradas. Sólo así se atenderá ese mandato que imponen la Constitución Nacional y los tratados in-

69 Íd.

70 Es interesante destacar que el Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad haya aprovechado esta oportunidad para destacar que: “no es el resorte de este Ministerio proveer a los ciudadanos de casas, departamentos, u otro complejo habitacional de carácter permanente, ya que no le compete ejecutar las políticas de vivienda del GCABA sino que le corresponde garantizar la disponibilidad inmediata de recursos para atender las situaciones de emergencia social”, porque esto muestra la obvia falta de coordinación dentro del propio GCABA. *Ibíd.*, fs. 381 a 384.

71 Véanse fs. 85 a 87 de la causa n° 11502/08, “N.N. s/ usurpación tierras Villa 31 bis – Sector denominado ‘Pórtico de Retiro’”, de donde surge que el jefe de gobierno de la CABA y las ministras de Derechos Humanos y de Desarrollo de la Ciudad fueron intimados para que informaran las medidas implementadas. Asimismo, a fs. 240/1 se libra oficio nuevamente al jefe de gobierno de la CABA, a las ministras de Derechos Humanos y Sociales del GCABA y de Desarrollo y Acción Social de la Nación y a la Dirección de Atención Inmediata del Ministerio de Desarrollo del GCABA, a fin de que, en el plazo de veinticuatro horas, informen a ese tribunal las medidas que se han adoptado a raíz del asentamiento.

72 Véase fs. 372 de la causa n° 11502/08, “N.N. s/ usurpación tierras Villa 31 bis – Sector Denominado ‘Pórtico de Retiro’”.

ternacionales en materia de derechos humanos con jerarquía constitucional en el país.

#### 4.3. EL ROL DEL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL EN LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA CRIMINAL Y LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS

En un contexto caracterizado por el palmario déficit habitacional y el creciente recurso a la justicia penal para atender la proliferación de desalojos, la decisión del Procurador General de la Nación, Esteban Righi, de sancionar en julio de 2008 a un fiscal federal que había considerado que no correspondía impulsar la actuación de la justicia penal frente a la ocupación de un inmueble estatal por parte de familias de escasos recursos, es una preocupante definición de política criminal.

Llamado a intervenir en una causa por la toma de un predio del Estado nacional correspondiente al ex Ferrocarril Belgrano, el Fiscal Federal Federico Delgado decidió desestimar la denuncia penal de usurpación que pesaba contra un grupo de familias en situación de vulnerabilidad que se habían asentado en el lugar.<sup>73</sup> Por su parte, el director ejecutivo del ONABE, que intervenía como parte querellante en la causa, además de cuestionar judicialmente la decisión del fiscal<sup>74</sup> denunció su actuación ante el Ministerio Público Fiscal para que se le instruyera un sumario interno.<sup>75</sup>

73 El fiscal se pronunció en tres oportunidades en el marco de la causa n° 5204/2007. En cada una de ellas se expidió en contra de que la justicia penal tomara parte en lo que consideró un “cuadro tan complejo [que] reclama políticas públicas estructurales y coyunturales más específicas que la respuesta penal y el consecuente encierro de los pobres, por haber cometido el delito de la pobreza extrema”. Véase a este respecto, el dictamen del fiscal Federico Delgado, del 9 de abril de 2007, en la causa “NN s/ usurpación”, Expte. 5.204/2007.

74 Éste es un caso que muestra a las claras el rol del ONABE en el impulso de desalojos en sede penal. En el caso se promovía el desalojo de unas 300 personas que se habían asentado en un predio ubicado entre las calles Luna, Olavarría, Zavaleta, Iriarte y Mirave. En este expediente, frente a la decisión del fiscal, el ONABE promovió un incidente de nulidad de todos sus dictámenes en la causa, argumentando que fue prematuro el pedido de desestimación y que los dictámenes carecían de “motivación adecuada” por “considerarlos políticos y sin basamento en norma jurídica alguna”. Pidió así que el fiscal fuera apartado de la causa. A su turno, la Sala II de la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional Federal se expidió a favor de la postura del querellante y decidió declarar la nulidad de los tres pronunciamientos de Delgado en el expediente. Véase Sala II de Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional Federal en los autos “Onabe s/ desestimación”, Expte. 5.204/2007, resolución del 5 de julio de 2007.

75 Esto podía implicar la eventual apertura de una instancia ante el Tribunal de

A la hora de expedirse sobre la actuación de Delgado, el Procurador General expresó que las consideraciones que lo motivaron a desestimar la denuncia “escapan a la esfera jurídica” y entendió así que el fiscal había intentado introducir criterios propios acerca de la vigencia del principio de oportunidad<sup>76</sup> en la Argentina, “lo que importaría un incumplimiento de los deberes que le son propios, en su rol de funcionario de este Ministerio Público, de ejercer y promover la acción penal”.<sup>77</sup> Por esta razón, decidió que correspondía hacer un “severo llamado de atención”<sup>78</sup> al fiscal.

Resulta preocupante que el Procurador entienda que en la descripción y las consideraciones que el fiscal realiza sobre la situación de vulnerabilidad que atraviesan esas familias no se evidencia un conflicto propio de la “esfera jurídica” porque desconoce que lo que allí está en juego son derechos sociales fundamentales consagrados en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional en nuestro país.

Asimismo, tras este conflicto particular, aparece una discusión de fondo en torno a las conductas que deben entenderse alcanzadas por el tipo penal de usurpación previsto en el artículo 181 del Código Penal de la Nación. La incompatibilidad entre las leyes y las disposiciones constitucionales y el derecho internacional de los derechos humanos puede, en ciertas ocasiones, ser suplida –hasta su modificación legislativa–<sup>79</sup> por actuaciones específicas

---

Enjuiciamiento para que el fiscal fuera removido de su cargo. El Tribunal de Enjuiciamiento es el órgano encargado del trámite de remoción de los integrantes del Ministerio Público, salvo del Procurador General de la Nación y del Defensor General de la Nación quienes son removidos por juicio político, según lo establecido en los arts. 53 y 59 de la Constitución Nacional. Véanse arts. 18 y ss. de la Ley Orgánica del Ministerio Público (Ley 24946).

<sup>76</sup> El principio de oportunidad es la atribución que tienen los órganos encargados de la promoción de la persecución penal, fundada en razones de política criminal y procesal, de no iniciar la acción o de suspender provisionalmente la acción iniciada, o hacerla cesar definitivamente antes de la sentencia, aun cuando concurren las razones ordinarias para “perseguir y castigar”. Véase a este respecto, José I. Cafferata Nores, *Cuestiones actuales sobre el proceso penal*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1997.

<sup>77</sup> Véase a este respecto, Resolución MPF, n° 61/08 de fecha 11 de julio de 2008. Cabe mencionar que Righi destacó en su resolución que: “...la cuestionada actuación del referido fiscal federal no fue más que un intento de emplear sus facultades para llevar a cabo políticas sociales en el marco de un proceso penal donde, en verdad, correspondía, al menos, investigar los hechos denunciados”.

<sup>78</sup> El Procurador agregó a su vez que “otro será el temperamento a adoptar en el futuro frente a la reiteración de una conducta en la que se aprecie un menoscabo en la investidura del cargo de fiscal”. Véase nota n° 77.

<sup>79</sup> Los Estados tienen la obligación de adecuar su legislación al mandato de los

de los funcionarios que logran su interpretación armónica. Es decir, teniendo en cuenta que la Ley Orgánica de Ministerio Público establece que entre las funciones del Procurador General de la Nación se encuentra la de “diseñar la política criminal y de persecución penal del Ministerio Público Fiscal”, su intervención en este caso podría haber sido una muy buena ocasión para delimitar los alcances del tipo penal de usurpación a la luz de los estándares internacionales en materia del derecho a la vivienda adecuada, sobre todo teniendo en cuenta el contexto social en el que se estaría aplicando la ley penal.

Sin embargo, en lugar de aprovechar esta denuncia para enviar un mensaje claro a los magistrados del Ministerio Público Fiscal que permita evitar que ese delito sea utilizado para impulsar una respuesta penal a problemáticas sociales y, por ende, para lograr adecuar la utilización de esa figura a los estándares internacionales de derechos humanos, el Procurador tomó la decisión contraria, amparándose en la vigencia del principio de legalidad procesal en el país.

En este punto, la doctrina especializada ha destacado que el discurso jurídico que sostiene ciegamente la vigencia irrestricta del principio de legalidad procesal suele transitar por un camino, mientras que la realidad lo hace por otro. Así, se sostiene especulativamente este principio como criterio rector de la persecución penal, mientras que la práctica concreta selecciona de diversas maneras los casos en los que, en definitiva, interviene.<sup>80</sup> De esta manera, como el aparato estatal no tiene capacidad real para abordar todas las presuntas conductas delictivas, la decisión sobre aquellas que sí deben ser tratadas por el sistema penal suele ser producto de una pugna de intereses conforme a factores de poder y desigualdades reales.<sup>81</sup>

---

tratados internacionales sobre derechos humanos de los que son parte. Este deber se expresa, entre otras normas, en el art. 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que posee jerarquía constitucional en el país.

80 Julio Maier, *Derecho Procesal Penal*, tomo I, Buenos Aires, Editores Del Puerto, 2001, p. 834.

81 Así, Maier destaca: “la afirmación ciega del principio de legalidad, que vuelve la espalda a la realidad sin intentar dominarla o encausarla, mediante la afirmación de criterios de oportunidad por vía legislativa [...] provoca graves disfunciones en el sistema, a más de las ya naturales en él: la selección se oculta o se disfraza por el peso de la regla de legalidad; carece, por tanto, de transparencia y encubre, algunas veces, actos deshonestos y otras un trato desigual del sistema a quienes lo sufren, contrario al Estado de derecho; todo el procedimiento, por lo demás, impide fijar la responsabilidad de los órganos que operan la selección”. *Ibíd.*, p. 835.

## 5. CONCLUSIONES

La situación habitacional de la CABA, largamente caracterizada como deficitaria, suele analizarse casi exclusivamente desde el punto de vista de la brecha entre el número de viviendas disponibles y la demanda de ese bien por parte de los diversos sectores sociales. Aunque este rasgo corresponde a la definición formal del déficit habitacional, cualquier solución que pretenda ser integral deberá superar esta mirada simplista que resta dimensiones a una problemática que debería definirse en términos sociohabitacionales como “vivienda adecuada”. Conforme a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, esta vivienda incluye mucho más que un techo: significa también, entre otras cosas, disponer de recursos para el sostén y acceso a infraestructura, seguridad de la tenencia y acceso a servicios básicos, todas cuestiones que impactan de manera directa en la calidad de vida de las personas.

En ese sentido, estudiar este problema desde la perspectiva de los derechos, supone hacer un diagnóstico más amplio que el meramente cuantitativo, no sólo porque permite comprender diversas dimensiones de los temas habitacionales sino porque, además, el derecho a la vivienda adecuada es paradigmático a la hora de dar cuenta de los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. La conculcación del derecho a la vivienda atenta también contra el acceso al trabajo, a la salud y a la educación, al agua y a todo lo elemental para el desarrollo de la vida en condiciones dignas. A pesar de que un análisis de la normativa local podría arrojar un primer resultado alentador, sobre la base de los avances legislativos en lo que atañe al reconocimiento de dicho derecho, la distancia entre la ley y su cumplimiento efectivo es aún muy grande. Los datos que hemos visto y los procesos que los atraviesan se orientan más hacia la ampliación de dicha brecha que a reducirla, situación que actualmente afecta a centenares de miles de habitantes de la CABA, en particular a los grupos que cuentan con menos recursos.

Respecto de la seguridad en la tenencia, en general hay una arraigada concepción jurídica de la propiedad individual como la única posible, en función de la cual se han planificado programas de transferencia de títulos individuales de propiedad plena como única solución a estos problemas. Los resultados de sus fracasos están a la vista. Excepto en algunos pocos casos, no se han pensado opciones más flexibles, como la propiedad colectiva, las concesiones de permisos de uso, las usucapiones especiales (adquisición de la propiedad mediante su ejercicio en las condiciones y durante el tiempo previsto legalmente), las situaciones de tenencia intermedias o los fideicomisos de organizaciones comunitarias, entre otras.

Podemos afirmar, entonces, que no basta con implementar políticas de regularización de la tenencia, o de mejoramiento del suelo y de la vivienda, o de

construcción de viviendas, sino que es necesario que se diseñe una solución integral que contemple también estas opciones. Asimismo, estas políticas deberían estar acompañadas de intervenciones estatales en diversas áreas, por ejemplo, la urbanización integral de la ciudad, la provisión de servicios esenciales, las obras de infraestructura para generar espacios públicos (parques, escuelas, hospitales) la traza de calles, la mejora del transporte público y la contemplación de riesgos ambientales, entre otras.

Es decir, hay que garantizar que los sectores más pobres logren tener una vivienda adecuada y, también, que se cumpla su derecho de acceder a la ciudad.<sup>82</sup> Por eso es que, a la hora de diseñar políticas habitacionales y de suelo, hay que hacerlo de manera integral y generando una verdadera planificación urbana. El proceso social de producción de ciudad resulta de un campo de fuerzas que expresa los diferentes recursos, posiciones, intereses y concepciones de múltiples actores. En este campo de tensiones, el suelo deviene en un espacio social de luchas que requieren para su comprensión de la visibilización de las lógicas que convergen en él: del mercado, los sectores sociales con necesidades insatisfechas y el Estado.<sup>83</sup> Desde este punto de vista, el déficit interroga sobre la simultaneidad de estos planos, sobre sus tensiones y sinergias.

Estado y mercado actúan como esferas centrales para la satisfacción de necesidades, y plantean lógicas de intervención que en muchos casos son complementarias y que en otros entran en directo conflicto. El principal concepto en este debate es la desmercantilización, aunque el proceso aquí abordado parece dar cuenta de un fenómeno opuesto. Concretamente, las respuestas estatales frente a la crisis habitacional de la CABA, lejos de procurar una creciente intervención del Estado, en tanto agente de la satisfacción de derechos, parecen orientarse a configurar zonas aptas para la inversión privada. En este sentido, se delinearon verdaderas áreas de oportunidad para la iniciativa del mercado, dejando a su arbitrio la regulación del problema y sin diseñar ni implementar políticas que intervengan en el libre juego de relaciones comerciales que excluyen a los sectores más desprotegidos. Desde ya, no está en manos del mercado conceder viviendas para quienes no pueden comprarlas, pero es el Estado quien tiene la responsabilidad de abordar esta problemática como política pública para lo cual, cuenta con varias alternativas, por ejemplo, el diseño e implementación de políticas que contemplen la asistencia temporaria a personas o grupos desalojados, en especial situación de vulnerabilidad, la regulación de los desalojos, la simplificación de las condiciones para la renta

82 Oscar Ozslak, *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, ob. cit.

83 Hilda Herzer *et al.*, "Gestión urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina", *Hábitat*, ONU, Nairobi, 1994.

de inmuebles, la construcción de viviendas y la concesión de créditos hipotecarios blandos. En cuanto a la relación con el mercado y el lugar protagónico que ha adquirido el sector privado en este campo, pueden ponerse en funcionamiento medidas que regulen el rol de ese sector. Sin ir más lejos, dado que la creación de valor no depende exclusivamente de la inversión privada, sino que en gran parte se realiza con fondos públicos, el Estado podría poner como condición a las empresas constructoras que inviertan parte de sus ganancias en viviendas populares, en lugar de promover desalojos masivos y generar obstáculos directos e indirectos para el acceso a la vivienda.

El déficit habitacional habla a las claras de una intervención selectiva, cuando no discrecional, por parte del GCABA: por un lado, políticas proactivas cuando se orientan a sectores sociales más favorecidos o con mayor capacidad de presión política y, simultáneamente, políticas de acción por omisión o puramente declarativas respecto de los sectores más vulnerables, que en varias oportunidades potencian y, en muchas otras, promueven la agudización de las estrategias informales de hábitat desarrolladas por estos grupos para ejercer su derecho a la ciudad y, peor aún, cuando es el propio Estado el que directamente expulsa a quienes están instalados en sus terrenos, sin establecer relaciones eficaces con otras dependencias estatales ni dar respuesta alguna a las necesidades de estos grupos.