

■ ARGENTINA

Más mercado y menos derechos: la respuesta del Estado a la crisis habitacional



El derecho a la vivienda, si bien reconocido normativamente, ha sido sistemáticamente lesionado por la actuación del Estado. Más aún, el mercado aparece como la esfera central de satisfacción y la lógica del mercado parece tener directa consecuencia en la situación habitacional de los sectores más vulnerables, al promoverse desalojos de forma masiva y generarse obstáculos directos e indirectos para el acceso a la vivienda.

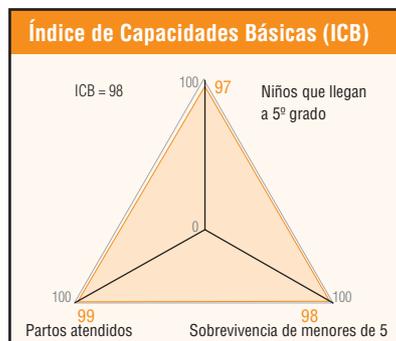
Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)¹

El derecho a la vivienda adecuada se encuentra garantizado en el artículo 14 bis de la Constitución y a partir de la reforma constitucional de 1994 se le ha otorgado jerarquía constitucional a numerosos tratados internacionales que garantizan el derecho a la vivienda adecuada². Entre ellos el más relevante es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que, en su artículo 11, dispone que: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.”

En virtud de los compromisos internacionales asumidos, el Estado no sólo está obligado a generar condiciones igualitarias de acceso a la vivienda; debe, con el máximo de sus recursos disponibles, respetar los contenidos mínimos establecidos por dichos instrumentos y las disposiciones establecidas por los órganos de vigilancia de la aplicación de dicho Pacto. En el caso particular del PIDESC, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido, en sus Observaciones Generales Nos. 4 y 7, los estándares internacionales del derecho a la vivienda adecuada. Por lo tanto, el Estado debe también mejorar las condiciones de goce y ejercicio (principio de no regresividad); garantizar la participación de los grupos afectados en la toma de decisiones de diseño e implementación de políticas públicas y el acceso a la información, al tiempo que deben existir vías idóneas y efectivas que posibiliten el reclamo judicial ante el incumplimiento de algunas de estas obligaciones estatales.

1 Elaborado por Pilar Arcidiácono y Laura Royo, directora e integrante del Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y Facundo Capurro Robles, integrante del CELS. Agradecemos los aportes realizados por Gustavo Gamallo (Universidad de Buenos Aires).

2 Enunciado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 25); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art. 11); Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Art. XI); Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 26); Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Art. 5.e.iii); Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Art. 14.2.h); y Convención sobre los Derechos del Niño (Art. 27.3).



Norma y realidad

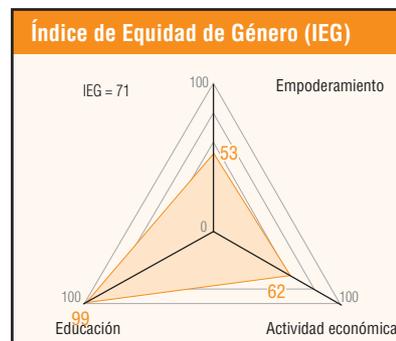
Si bien éste es el marco normativo, la práctica en la Argentina dista de cumplir con él. De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, en Argentina existían hacia fines de ese año más de 2,6 millones de hogares, sobre un total del país de poco más de 10 millones, que habitaban viviendas deficitarias³.

Además, una parte considerable de la población habita viviendas en condición irregular (15,7% de los hogares). Puede inferirse que una parte de esta población, que habita en viviendas en buen estado, no dispone de ingresos suficientes para proveerse una solución habitacional adecuada en caso de tener que abandonar las que actualmente ocupan. Esta situación implica un número adicional no determinado de hogares que deberían sumarse al déficit habitacional mencionado arriba.

Estado y mercado actúan como dos de las esferas centrales para la satisfacción de necesidades, planteando lógicas de intervención que en muchos casos son complementarias y que, en otros, entran en directo conflicto. Tal como señala Esping Andersen⁴, “en la historia de la política social, los conflictos han girado principalmente en torno a qué grado de inmunidad de mercado sería permisible; es decir, los recursos,

3 Este déficit habitacional se expresa en términos del número de hogares que se encuentran en alguna de las siguientes situaciones: Habitan viviendas con condiciones inadecuadas que además son irrecuperables; habitan viviendas con condiciones inadecuadas que pueden recuperarse; habitan viviendas en condiciones adecuadas pero el número de personas por cuarto es mayor a dos y/o comparten la vivienda con otro u otros hogares (hacinamiento).

4 Esping Andersen, Gosta (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Valencia, Edicions Alfons el Magnanim, p. 60.



la extensión y la calidad de los derechos sociales”. El concepto central en esta discusión es “desmercantilización”, esto es, la extracción de una relación social del circuito mercantil y su adscripción a la intervención del Estado. Ahora bien, ¿cómo han funcionado estas esferas en los últimos años en el país? Para advertirlo, repasaremos la situación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

Específicamente, en la CABA, la capital y uno de los distritos más ricos del país, un número significativo de la población tiene vulnerado su derecho a una vivienda adecuada. Esto se vio radicalizado con la crisis socioeconómica de 2001-2002 debido, por un lado, a la omisión estatal en diseñar políticas acordes y, por otro (en directa relación con lo anterior), por un actual auge de la construcción, por el cual el mercado inmobiliario fija precios y condiciones, restringiendo consecuentemente el acceso a la vivienda adecuada, sobre todo para los sectores más desfavorecidos.

¿De qué hablamos cuando hablamos de crisis habitacional en Buenos Aires?

Hacia fines de 2001 y comienzos de 2002, la Argentina atravesó una dura crisis socioeconómica que en el primer semestre de 2003 elevó los índices de pobreza a 54% y la indigencia a 27,7%. Pese a ser uno de los distritos más ricos del país, la CABA se vio seriamente deteriorada: la pobreza aumentó, de 1997 a 2002, de 6,8% a 21,2%; y el segundo semestre de 2007 seguía registrando que un 21,8% de las personas en la CABA y zonas aledañas vivía bajo la línea de la pobreza⁵.

5 INDEC, “Incidencia de la pobreza e indigencia en el total de aglomerados urbanos y por región estadística, Primer semestre 2007”.

Por su parte, la tasa de la población por debajo de la línea de indigencia ascendió a 6,3% en mayo de 2002 y, al segundo semestre de 2007, a 8,2%⁶.

Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) al año 2001 el 14,3 % de los hogares del país tenía sus Necesidades Básicas Insatisfechas⁷. Según la Comisión Municipal de la Vivienda, el déficit de vivienda en la CABA hacia 2002 alcanzaba a 400 mil de un total de 2.776.138 habitantes. Un dato que refleja la crisis habitacional es el número de personas que reciben algún tipo de asistencia estatal por falta de vivienda. En 1999 el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA) asistía a 2.285 personas; en 2002 a 8.090. Luego de diversos cambios de políticas habitacionales, al primer semestre de 2007 el Programa de Atención de Familias en situación de calle superó ampliamente el número de hogares asistidos en años anteriores.

Hacia 2002, más de 100 mil personas estaban residiendo en villas de emergencia⁸ (entre 1991 y 2001 aumentó 100,3% la cantidad de personas habitando dichos asentamientos y núcleos habitacionales transitorios), 200 mil en inmuebles ocupados, 70 mil en inquilinatos (de las cuales 50% se encontraban en situación irregular por no pagar el alquiler), 70 mil en hospedajes y 120 mil en viviendas de familiares o hacinadas en vivienda propia. Mientras estos datos permitan suponer que cerca del 20% de la población de la CABA se encontraba en una situación habitacional deficiente, ahora, en 2007, hay 1.029 personas en esta situación. Tomando en consideración la situación de más de 85 mil familias con situación habitacional deficitaria, el GCABA diseñó el Programa de Atención a Familias en Situación de Calle de la CABA⁹, mediante el cual se les otorga a las familias un subsidio por el término de seis meses. Este programa atendió la situación de 4.146 hogares en emergencia habitacional en 2006 y, sólo en el primer semestre de 2007, 3.657 hogares

(casi la misma cantidad que todo el año anterior). Por esta razón, hacia agosto de 2007, el programa ya había ejecutado casi completamente las partidas presupuestarias asignadas para el año.

La cantidad de familias que quedaron en situación de calle y tramitaron un subsidio habitacional para afrontar el pago de un hotel o una vivienda transitoria se incrementó, entre el primer y el segundo semestre de 2006, en un 274%. Si se tiene en cuenta que los desalojos fehacientemente notificados a dicho Programa ascendían a esa fecha a 2.339 familias, se advierte el colapso de esta política, por el cual las familias quedaron sin ningún tipo de protección estatal.

La respuesta omisiva y regresiva del Estado

Además, una de las contracaras de las transformaciones económicas fue el crecimiento del negocio inmobiliario y de la construcción en el ámbito de la CABA. A partir de 2002, se constituyeron en opción segura para la colocación de ahorros y en negocio rentable para los operadores privados. El auge del sector incrementó exponencialmente el valor del suelo y los inmuebles, aumentando las restricciones de acceso a la vivienda de los sectores de menos recursos. El mercado inmobiliario se orientó a la construcción de viviendas para los sectores medios-altos y altos; por lo tanto, las nuevas unidades tuvieron escasa o nula incidencia en la reversión del déficit habitacional.

Los nuevos emprendimientos urbanos impulsaron el cambio de destino de muchas viviendas, en especial casas, ocupadas por sectores medios bajos o bajos en alquiler o en tenencia irregular, lo cual produjo su desplazamiento. A su vez, debido al incremento del precio de los inmuebles, aumentaron considerablemente el valor de los cánones locativos y los requisitos exigidos para calificar como locatarios, hecho que excluyó del mercado de vivienda en renta a los sectores medios y medios-bajos.

Como consecuencia directa hubo un fuerte incremento en la cantidad de procesos de desalojos ingresados a la justicia¹⁰, sin que se generase en la agenda estatal un espacio de discusión que tomase en consideración la dimensión del problema habitacional. Si bien en su mayoría se trata de procesos impulsados por particulares, existe gran cantidad de desalojos promovidos por el mismo Gobierno de la CABA y por el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado, respecto de terrenos de propiedad del Estado Nacional.

Ninguno de los poderes

Si bien hasta ahora se hizo referencia al GCABA, no se advierte por parte de los demás poderes del Estado ni a nivel de la CABA, ni a nivel nacional, una conducta diferente. Debe recordarse que, de acuerdo al PIDESC y al Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, los tres poderes del Estado se encuentran obligados a utilizar todos los medios a su alcance para garantizar este derecho.

En el caso del Poder Judicial, los jueces a cargo de los expedientes de desalojo sólo tomaron en consideración el derecho de quien inicia el desalojo de disponer libremente de su propiedad, sin reparar en que se encontraban en juego los derechos sociales de las personas a punto de ser desalojadas, y que la mayoría carece de alternativas habitacionales. Esta toma de posición por parte de los magistrados puede explicar por qué, en términos generales, interpretan que no resulta necesaria la participación de otros actores institucionales en el proceso, ya sean los defensores de menores, la articulación con otras dependencias del GCABA y/o con otras jurisdicciones involucradas en la cuestión¹¹. En suma, casi la totalidad de las medidas judiciales estuvieron dirigidas a facilitar el desalojo efectivo de los ocupantes y no a buscar respuestas – ni duraderas ni transitorias – a los problemas habitacionales de los desalojados, ni comprometer a los otros poderes estatales en el marco de su esfera de competencias.

El Poder Legislativo tampoco ha producido un abordaje integral de la problemática, y en ocasiones provoca un comportamiento marcadamente regresivo. Por ejemplo, en el marco de la crisis de 2001 se realizaron diferentes modificaciones al procedimiento de desalojo, creando nuevas herramientas legales que colaboraron en hacer más expeditivos los lanzamientos y restar garantías judiciales para los desalojados. Este poder apuntó a acelerar los procesos de desalojo (ante la creciente revalorización del suelo en la ciudad), sin considerar la situación de miles de familias y grupos familiares que no encuentran garantizado su derecho a una vivienda adecuada, y agravando la problemática existente.

Palabras finales

Las respuestas estatales frente a la crisis habitacional parecen haberse orientado a la configuración de zonas aptas para la inversión privada. Se delinearon verdaderas “áreas de oportunidad” para la iniciativa del mercado, dejando al mercado regular la cuestión, sin diseñar y/o implementar políticas que intervengan en el libre juego de las relaciones comerciales que dejan afuera los sectores más desaventajados.

Ocurre que, en lugar de “desmercantilizar”, es decir de poner bajo la responsabilidad del Estado la provisión de determinados bienes o recursos, normalmente definidos como derechos sociales, o facilitar el acceso a ellos para los sectores que no logran satisfacerlos en el mercado, el camino parece el inverso. Por un lado se coloca al mercado como esfera central de satisfacción; para los sectores que no acceden a esta modalidad, la lógica del mercado parece tener una directa consecuencia en su situación habitacional, al generarse desalojos de forma masiva y obstáculos directos e indirectos para el acceso a una vivienda. No está en manos del mercado conceder viviendas para quienes no pueden comprarlas; es el Estado quien tiene la responsabilidad de abordar esta problemática como política pública. ■

6 De acuerdo con el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2001 y el informe de situación habitacional de 2001, del total de hogares con situación habitacional deficitaria, 31.587 (29%) habitan viviendas irrecuperables; 11.099 (10%) lo hacen en viviendas con diferentes niveles de precariedad (de las cuales algunas podrían ser recuperables); y los 65.569 hogares restantes (61%) residen en viviendas de buena calidad aunque con situaciones de hacinamiento por cuarto, es decir, más de dos personas por habitación.

7 INDEC (2001). “Total del país según provincia. Hogares y Población: total y con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)”. Las NBI fueron definidas según la metodología utilizada en “La pobreza en la Argentina” (Serie Estudios INDEC N° 1, Buenos Aires, 1984). Los hogares con NBI son los que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación: 1. Hacinamiento: hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto; 2. Vivienda: hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho); 3. Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete; 4. Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistiera a la escuela; 5. Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no haya completado tercer grado de escolaridad primaria.

8 Barrio de viviendas precarias, con grandes carencias de infraestructura.

9 Hasta esa fecha, la política del GCABA había consistido en alojar en hoteles – subsidiados por el propio gobierno – a personas o grupos familiares en situación de emergencia habitacional que vivían en pésimas condiciones de higiene y seguridad.

10 El informe de la Defensoría del Pueblo indica que las causas ingresadas a la Justicia Nacional, durante 2006, en concepto de desalojos, ascendieron a 4.833. Asimismo, en dicho año, la Justicia dictó 1.976 sentencias de desalojo.

11 Para más información ver; CELS, Informe Anual, 2008, Capítulo 7, “El acceso a la justicia y el papel de la defensa pública en la promoción de derechos sociales. Una mirada sobre el derecho a la vivienda en la ciudad de Buenos Aires”.