



**Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado,
y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto**

Visita Oficial a la Republica Argentina, 13-21 de Abril del 2011

Observaciones y conclusiones preliminares

La Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto, Raquel Rolnik, ha visitado oficialmente la Republica Argentina entre el 13 y el 21 de abril de 2011 a invitación del gobierno argentino.

La Relatora Especial agradece al gobierno de la República Argentina su invitación y el apoyo brindado a la Relatora a lo largo de la visita. La Relatora expresa también su gratitud al Equipo de País de las Naciones Unidas por la cooperación brindada y a la sociedad civil argentina y a la Alianza Internacional de Habitantes por su movilización y participación en la visita.

Durante su visita, la Relatora se ha reunido con distintas autoridades del Estado argentino a nivel federal, provincial y municipal, incluyendo a funcionarios de la Cancillería, Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, el Consejo Nacional de la Vivienda, el Instituto de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires, la Defensoría General de la Nación, la Secretaria de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior, del Instituto Nacional contra la Discriminación y Xenofobia (INADI), la Subsecretaria de Promoción de Derechos Humanos, la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires, la Comisión Nacional de Tierras, la Subsecretaría de Planificación Territorial, la Legislatura de Tierra del Fuego, el Instituto Provincial de la Vivienda de Tierra del Fuego, la Intendencia y la Legislatura de Ushuaia y el gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego. La Relatora se ha reunido además con parlamentarios y diputados de distintas agrupaciones políticas, así como con distintas instituciones de las Naciones Unidas presentes en el país. Finalmente, la Relatora se ha reunido con organizaciones barriales y de inquilinos, deudores y ocupantes, cooperativas, organizaciones sindicales, organizaciones no gubernamentales y académicos.

La Relatora ha visitado asentamientos, villas, predios y casas tomadas así como proyectos de construcción de vivienda efectuados por el Estado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el Conurbano bonaerense y en la ciudad de Ushuaia. La Sra. Rolnik también ha participado en una audiencia pública organizada en el Senado de la Nación por el espacio "Habitar Argentina", en la cual han tomado parte delegaciones de numerosas provincias del país; en reuniones organizadas en la cámara legislativa de Buenos Aires y en una audiencia pública en Ushuaia con representantes de esta ciudad así como de Río Grande. A través de estas actividades, la Relatora ha podido escuchar testimonios relativos a situaciones representativas del país, incluyendo la situación en la ciudad autónoma de Buenos Aires, las provincias de Buenos Aires, Formosa, Tucumán, Río Negro y Santiago del Estero, y las ciudades de Mendoza, Córdoba, Rosario, La Plata, Ushuaia y Río Grande.

El derecho a una vivienda adecuada en Argentina: contexto general

Durante su visita la Relatora ha podido constatar que el país pasa hoy por una importante crisis habitacional. Hace décadas que la falta de acceso a la vivienda adecuada ha llevado a millones de argentinos a instalarse de forma precaria en villas y otras formas de vivienda no adecuada. Este fenómeno ha sido agravado por una muy baja inversión en vivienda por parte del Estado desde la mitad de los años ochenta y durante la década de los noventa, así como a partir de finales de los años 70 por una oferta pobre de suelo urbanizado accesible a los sectores de bajos ingresos y una baja inversión en urbanización y consolidación de asentamientos informales.

A nivel nacional, según el último censo disponible (2001), 2.640.871 hogares (aproximadamente un 20 por ciento del total de hogares) padecían distintas situaciones deficitarias. A pesar del carácter estructural de la crisis, la Relatora nota un agravamiento reciente de esta situación, relacionado con el crecimiento económico que ha conocido Argentina en los últimos años y sus efectos directos sobre el aumento de los precios de la

tierra, suelo urbano, inmuebles y alquileres en proporción significativamente superior a los aumentos de ingresos de la mayoría de la población y a la ausencia de crédito y opciones de vivienda incluso para las clases medias.

Marco normativo y políticas públicas en materia de vivienda adecuada

Gracias a la reforma constitucional de 1994, y específicamente mediante el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional argentina, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, y por consecuencia el derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuada (artículo 11 del Pacto), ha adquirido jerarquía constitucional. El derecho a la vivienda adecuada ha sido además expresamente reconocido en algunos textos legislativos locales, en particular en la constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (artículo 31). La Relatora considera muy positivos estos desarrollos normativos así como el fuerte compromiso adoptado por el Gobierno argentino desde 2003 en materia de derechos humanos que ha desembocado en la adopción en 2010 de una ley que eleva el compromiso del Gobierno con los derechos humanos a una política de Estado.

La Relatora acoge favorablemente las políticas diseñadas e implementadas desde 2003 por el Gobierno nacional en materia de vivienda adecuada y particularmente el compromiso del Gobierno de considerar la vivienda como responsabilidad y compromiso del Estado, y por lo tanto objeto de una importante inversión presupuestaria. En este contexto, la Relatora nota que los programas de vivienda del Gobierno fueron impulsados como herramientas de reactivación económica anticíclica frente a la crisis de 2001-2002, y que incidieron positivamente en la creación de empleo en el país y, según fuentes oficiales, aseguraron 560.000 soluciones habitacionales. La Relatora nota con preocupación que la prioridad ha sido la producción de vivienda completa (“llave en mano”) promovida por el Estado, notablemente por los Institutos Provinciales de Vivienda, y construidas por constructoras privadas, con el apoyo en muchos casos de las municipalidades. El Estado ha priorizado la construcción pero no ha promocionado y/o apoyado políticas locales que movilicen viviendas vacantes, alquiler social, prestamos y asistencia para ampliaciones, y sobretudo políticas de tierras y disponibilización de suelo urbanizado. La Relatora aplaude también el esfuerzo emprendido por la sociedad civil argentina de organizarse en cooperativas de vivienda, trabajo y consumo, constituyendo un vasto tejido social organizado bajo los conceptos de solidaridad y ayuda mutua para afrontar la crisis.

Desafíos y obstáculos en la realización del derecho a una vivienda adecuada en Argentina

Falta de información y debilidades de las políticas públicas de vivienda

Durante su visita, la Relatora ha podido observar la falta de un relevamiento de las necesidades de vivienda en el país que son múltiples y heterogéneas. La carencia de datos oficiales actualizados de la situación habitacional y la falta de un diagnóstico-marco que identifique las distintas situaciones y sus requerimientos en términos de políticas (carencia de infraestructura en los asentamientos informales, alquiler excesivo, falta de acceso a crédito por sectores medios, hacinamiento, etc.) no han permitido planear e implementar políticas públicas adecuadas a estas múltiples necesidades. Como se ha señalado, el Gobierno nacional, así como las provincias, han dado prioridad a políticas de construcción y financiamiento de viviendas nuevas, con prototipos demasiado homogéneos y basados en la mayoría de los casos solo en la creación de vivienda y no en un concepto integral de hábitat. Se valora que existen otras opciones y programas pero se verificó que no han sido debidamente consideradas e impulsadas.

La Relatora nota además como las políticas de vivienda implementadas no han sido acompañadas hasta la fecha por políticas de suelo apropiadas, lo que en muchos casos resulta en la ubicación inadecuada de los conjuntos poblacionales lejos de las oportunidades de trabajo y empleo. En este contexto, la Sra. Rolnik aplaude las iniciativas positivas de algunas municipalidades para implementar políticas de manejo del suelo, y en especial el proyecto de ley de promoción de hábitat de la provincia de Buenos Aires; iniciativas que disponen de herramientas para garantizar una oferta de suelo urbanizado para acoger vivienda adecuada, sean de promoción pública, de tipo cooperativo o privada de interés social.

La Relatora nota también la necesidad de una mejor articulación entre las autoridades municipales, provinciales y nacionales para mejorar la implementación y ejecución de políticas y la falta de un sistema federal con clara atribución de competencias, financiación e intervención y que traduzca verdaderamente en su diseño, gestión e implementación el derecho a una vivienda adecuada tal como está definido en el derecho internacional. En este sentido, la Relatora nota con preocupación la debilidad del sistema de adjudicación dentro de los programas de vivienda social. Cada provincia o municipalidad puede definir sus criterios de adjudicación (hasta no tener

critérios) lo que abre la vía a prácticas discriminatorias en particular en relación con la población migrante proveniente de otros países o de otras regiones del país (como fuera ilustrado por ejemplo en la ley 1118/1999 de la ciudad de Ushuaia que define puntajes para la atribución de programas de vivienda en función de la vinculación al territorio y a la conducta cívica – esta última definida en función de la ocupación de predios fiscales en la ciudad). En este sentido, la Relatora subraya la modificación de la ley 24.464 que establece un cupo del 5% en cada uno de los planes Fondo Nacional de Vivienda Social para ser destinados a las personas con discapacidades, y nota que este porcentaje tendría que ser adaptado a los porcentajes reales de personas con discapacidades presentes en las distintas ciudades y provincias. En este contexto, la Relatora recomienda que a partir de los resultados del censo realizado en 2010 y con la participación activa de las municipalidades y las provincias, se realice un mapeo de los distintos asentamientos y de la demanda de vivienda generada por planes de inversión económica y se diseñe un Plan Nacional de Suelo Urbano y Hábitat Urbano y Rural, con una diversidad de programas y políticas habitacionales y criterios claros de adjudicación.

Asentamientos informales, ocupaciones de tierras y viviendas

Las ocupaciones de tierras y viviendas han representado en la historia reciente argentina la forma más común de acceso al suelo y a la vivienda para los sectores populares. Según varias fuentes, en los últimos años, los asentamientos y ocupaciones se habrían además multiplicado en distintas áreas urbanas del país. Particularmente en el conurbano bonaerense, el incremento de las ocupaciones de tierras se relaciona estrechamente con el fin de la producción de loteos populares, suelo que ahora preferentemente es usado para desarrollos de barrios cerrados para sectores de altos ingresos. Lo cual incrementa una ocupación desigual y fragmentada del espacio urbano.

La Relatora nota la gran ambigüedad con la cual las autoridades han tratado el tema de las ocupaciones de tierra y nota con preocupación cómo esta actitud haya permitido que este tema se convirtiera en objeto de disputas partidarias, acción de punteros políticos y ha vuelto a los habitantes de estos territorios altamente vulnerables a la discrecionalidad caso por caso con respecto a la posibilidad de permanencia, consolidación o desalojo. En este contexto, la relatora nota que hasta en los casos en los cuales la decisión de radicación de la villa está dictada por una ley acompañada por mecanismos institucionales de concertación, como en el caso de la villa 31 y 31 bis de la ciudad de Buenos Aires, se interponen los mismos obstáculos a nivel de implementación y ejecución de los planes.

La Relatora ha podido además constatar que a pesar de que la ocupación informal del suelo ha sido la forma predominante de acceso a la vivienda en los últimos años en el país, en varias regiones de la Argentina se está produciendo un fenómeno creciente de criminalización de los habitantes que ocupan tierras o viviendas, los cuales vienen siendo víctimas de una estigmatización especialmente en relación con población inmigrante.

En este contexto, la Relatora recomienda que sea establecido un marco general de reconocimiento de derechos, así como de criterios claros de consolidación de los asentamientos y que las autoridades competentes promuevan la regularización integral (a través de un proceso de urbanización y regularización administrativa y dominial, plazos más breves de prescripción adquisitiva del dominio para fines de vivienda social) integrando definitivamente estos asentamientos en las ciudades y pueblos, así como ofreciendo alternativas respetuosas de los estándares internacionales en materia de derecho a una vivienda adecuada para los habitantes de los asentamiento que se decidiera no regularizar. Un caso paradigmático en este sentido es la problemática del saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo. La relatora nota las deficiencias en la política de relocalizaciones que se están dando en el marco de este proceso en algunas municipalidades: falta de participación de los afectados y falta de información pública. Además la relatora considera preocupante que esta política de relocalización esté basada en una sentencia judicial y no en una política integral de urbanización.

Situaciones urgentes: desalojos

Durante su visita, la Relatora ha recibido numerosos testimonios sobre desalojos que se estarían produciendo en distintas provincias del país, en medio urbano así como rural. Numerosas evidencias presentadas a la Relatora sugieren que, en muchos casos, los desalojos se estarían llevando a cabo en violación de los estándares internacionales en esta materia. Contrariamente a lo sugerido por el Comentario General N° 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en muchos casos los desalojos han sido realizados sin que se estudiara en consulta con los interesados todas las demás posibilidades para evitar o, cuando menos, minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza. Muchos desalojos han sido realizados sin una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas y sin garantizar su derecho de defensa. Muchos desalojos han dado lugar a que los afectados se queden sin vivienda y sean expuestos a violaciones de otros derechos humanos, sin que el Estado adopte todas las medidas necesarias para que se les facilite otra vivienda, reasentamiento o acceso a

tierras productivas. La Relatora ha notado una proliferación de causas penales por el delito de usurpación en las cuales suelen requerirse desalojos, y como en muchas ocasiones es el Gobierno mismo que impulsa estos procesos judiciales. La Relatora expresa preocupación frente a la constatación de que en los casos en los que existe un procedimiento judicial, la legislación procesal actualmente vigente facilita la ejecución de desalojos, puesto que estos pueden requerirse como medida cautelar, previo al dictado de la sentencia, violando los estándares internacionales en materia de debido proceso legal.

La Relatora Especial expresa además particular preocupación frente a la excesiva utilización de la fuerza por agentes estatales y agentes privados de seguridad empleados por el Estado durante los desalojos. En este contexto, la Relatora recibió información extremadamente preocupante sobre lo ocurrido en la ciudad de Buenos Aires en diciembre de 2010 en los hechos relativos al desalojo de las personas que habían ocupado el Parque Indoamericano, durante los cuales murieron presuntamente tres personas a manos de agentes estatales. La Relatora nota también con honda preocupación la situación de la comunidad “La Primavera” (Provincia de Formosa) integrada por miembros del pueblo originario Qom. Durante enfrentamientos que se dieron en un contexto de conflicto de tierra entre dicha comunidad y la Provincia de Formosa, en noviembre de 2010, un integrante de la comunidad La Primavera y un policía perdieron la vida, la comunidad fue desalojada de sus tierras ancestrales, y sus viviendas fueron quemadas con todos sus bienes. La Relatora nota también con gran preocupación la violencia utilizada por cooperativas privadas empleadas por la municipalidad de Ushuaia en la contención de asentamiento irregulares.

En este contexto, la Relatora recuerda que cuando se considere un desalojo como justificado, el Estado argentino tiene la obligación de llevarlo a cabo en estricto cumplimiento de las disposiciones pertinentes de las normas internacionales de derechos humanos y respetando los principios generales de la razón y la proporcionalidad. Además, tiene la obligación de establecer recursos o procedimientos legales para los afectados por las órdenes de desalojo, y velar por que todas las personas afectadas tengan derecho a la debida indemnización por los bienes personales o bienes raíces de los cuales pudieran ser privados. La Relatora expresa además preocupación por lo que parece ser -con algunas excepciones- un desconocimiento generalizado por parte de los magistrados argentinos de los estándares internacionales en materia de desalojos, haciendo caso omiso de gran parte de las garantías procesales reflejadas en la observación general numero 7, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y culturales .

En conclusión, la Relatora considera que teniendo en cuenta los avances normativos y de inversión en vivienda, así como el crecimiento económico de los últimos años, Argentina se encuentra en plena condición de movilizar e implementar un pacto socio-territorial para la implementación del derecho a la vivienda adecuada para todos. La Relatora reitera su disponibilidad para cooperar en este esfuerzo.