



Asamblea General

Distr.: general
21 de diciembre de 2011

Original: español

Consejo de Derechos Humanos

19º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
Civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
Incluido el derecho al desarrollo**

Informe de 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

Adición

Misión a Argentina*

Resumen

En este informe se presentan las conclusiones y recomendaciones de 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, como resultado de la visita que realizó a Argentina del 13 al 21 de abril de 2011. El objetivo de la visita era examinar el estado actual de la realización del derecho a la vivienda adecuada en el país.

La Relatora Especial acoge favorablemente la reactivación de las políticas nacionales de vivienda desde 2003 y el compromiso del Gobierno nacional de considerar la vivienda como responsabilidad del Estado, y por lo tanto objeto de una importante inversión presupuestaria. A pesar de estos desarrollos positivos, varios factores dificultan actualmente la realización del derecho a la vivienda adecuada en Argentina, en particular: la falta de regulación sobre el mercado de tierras y suelo, la falta de coordinación federativa en la formulación e implementación de las políticas de vivienda, un marco normativo en materia de desalojos que no garantiza el debido proceso legal y la falta de políticas integrales de hábitat suficientemente diversificadas para brindar soluciones a largo plazo para las distintas necesidades habitacionales.

* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo del resumen, se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en inglés.

En este sentido, la Relatora Especial formula una serie de recomendaciones relacionadas con cinco temas prioritarios: las debilidades de las políticas de vivienda y suelo actuales, los asentamientos informales, los desalojos y las situaciones específicas de los pueblos indígenas y de la población migrante.

La Relatora Especial 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 socioterritorial para la implementación del derecho a la vivienda adecuada para todos los habitantes.

Anexo

Informe de 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, sobre su misión a Argentina (13 a 21 de abril de 2011)

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–5	4
II. La situación de la vivienda en Argentina: contexto general	6–11	5
III. Marco jurídico e institucional.....	12–25	6
A. Obligaciones internacionales y marco legislativo	12–18	6
B. Marco institucional	19–25	8
IV. Desarrollos positivos	26–30	10
V. Desafíos y obstáculos en la realización del derecho a una vivienda adecuada en Argentina	31–48	11
A. Debilidades de las políticas públicas de vivienda	31–37	11
B. Asentamientos informales, ocupaciones de tierras y viviendas	38–42	13
C. Desalojos	43–48	15
VI. Situaciones específicas.....	49–56	17
A. Pueblos indígenas	49–52	17
B. Población migrante	53–56	18
VII. Conclusiones y recomendaciones.....	57–75	18
A. Marco normativo	59	19
B. Políticas públicas	60–66	19
C. Desalojos	67–70	20
D. Pueblos indígenas	71–73	21
E. Situación de la población migrante.....	74–75	21

I. Introducción

1. 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, visitó oficialmente la República Argentina entre el 13 y el 21 de abril de 2011 a invitación del gobierno argentino.

2. La Relatora Especial agradece al gobierno de la República Argentina su invitación y el apoyo brindado a la Relatora Especial a lo largo de la visita. La Relatora Especial 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.

3. La Relatora Especial ha visitado Argentina a diez años de la crisis económica y social de 2001, en un contexto caracterizado por un crecimiento económico importante (que al mismo tiempo ha beneficiado el sector de la vivienda y ha tenido consecuencias importantes en términos del derecho a la vivienda adecuada), por un fuerte compromiso del Gobierno argentino en materia de derechos humanos (en particular en lo que se refiere a las medidas tomadas para esclarecer la verdad y garantizar la justicia en relación con lo sucedido durante la dictadura militar de 1976-1983) y por una movilización de la sociedad civil en búsqueda de soluciones orientadas hacia la realización del derecho a la vivienda adecuada para todos.

4. Durante su visita, la Relatora Especial se reunió con distintas autoridades del Estado argentino a nivel federal, provincial y municipal, incluyendo a funcionarios de la Cancillería, Subsecretaría 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 Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior, el Instituto Nacional contra la Discriminación y Xenofobia (INADI), la Subsecretaría 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 Especial se reunió además con parlamentarios y diputados de distintas agrupaciones políticas, así como con distintas instituciones de las Naciones Unidas. Finalmente, la Relatora Especial se reunió con organizaciones barriales y de inquilinos, deudores y ocupantes, cooperativas, organizaciones sindicales, organizaciones no gubernamentales y académicos.

5. La Relatora Especial visitó asentamientos, villas, predios y casas tomadas así como proyectos de construcción de vivienda efectuados por el Estado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), en el Conurbano bonaerense y en la ciudad de Ushuaia. La Relatora Especial también participó en una audiencia pública organizada en el Senado de la Nación por la red "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 Especial pudo 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.

II. La situación de la vivienda en Argentina: contexto general

6. Durante su visita, la Relatora Especial pudo constatar que la cuestión de la vivienda constituye una fuente de tensión y conflicto, particularmente en algunas regiones del país. Argentina, con el 90% de su población habitando en áreas urbanas, y con más del 30% concentrado en Buenos Aires y su área metropolitana, ha conocido importantes déficit habitacionales desde décadas, lo que ha llevado a millones de argentinos a instalarse de forma precaria en villas y otras formas de vivienda no adecuada. Este fenómeno ha venido agravándose en particular a partir de la mitad de la década de 1970 en función de una oferta pobre de suelo urbanizado accesible a los sectores de bajos ingresos y una baja inversión en urbanización y consolidación de asentamientos informales.

7. Durante la década de 1990 se implementó una serie de reformas económicas¹ con enormes impactos a nivel socioeconómico, y que han agravado aún más la situación de la vivienda. En esta década, la política pública de vivienda contó con escaso financiamiento, hubo una reducción en la oferta de tierra urbanizada para sectores de bajos ingresos en un contexto de disminución de renta y aumento de desempleo, adicionalmente el banco hipotecario nacional fue privatizado y bajo la privatización, los precios de los servicios públicos crecieron.

8. Estas políticas determinaron una recesión desde 1998 que desembocó a finales de 2001 en una grave crisis social, política y económica. En términos de vivienda, hubo un crecimiento del déficit de tipo cuantitativo (con un aumento de las personas en situación de calle) y cualitativo (con un aumento de situaciones de hacinamiento, ausencia de servicios adecuados, situación irregular de la tenencia, etc.). Según el último censo disponible², en 2001, aproximadamente un 20% del total de hogares padecían distintas situaciones deficitarias³. Además, una parte considerable de la población, el 15,7% de los hogares, habitaba viviendas en condición irregular⁴.

9. A pesar de que los indicadores de empleo e ingresos hayan mejorado desde 2001 y que el Estado desde 2003 haya invertido de manera importante en políticas de vivienda, la situación en términos de vivienda no parece haber mejorado de manera substancial. De acuerdo con los datos parciales recién publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, entre 2001 y 2010 el país ha conocido una evolución discretamente positiva de los indicadores (materiales de construcción y situación sanitaria de las viviendas)⁵. Aunque se estén todavía esperando los resultados integrales del censo de 2010 para poder evaluar con

¹ Ver: Centro de derecho a la vivienda y contra los desalojos (COHRE), *El derecho a la vivienda en Argentina-Informe misión de investigación*, 2004, págs. 41 a 48.

² Disponible en: www.indec.mecon.ar/webcenso/index.asp. Al momento de escribir este informe, la Relatora Especial disponía solo de los resultados parciales del censo de población, hogares y viviendas efectuado en 2010.

³ Datos elaborados por la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en base al Censo de Población 2001, *La política federal de vivienda balance de cuatro años de gestión*, disponible en www.vivienda.gov.ar/docestadisticas.php. Hay que precisar que en su análisis, lo que la Subsecretaría ha considerado como “déficit habitacional” son las situaciones siguientes: hogares que viven en viviendas precarias irre recuperables o que podían recuperarse, hogares que padecen hacinamiento por cuarto en viviendas no precarias, o hacinamiento de hogar-más de un hogar por vivienda.

⁴ *Ibíd.* Según la denominación utilizada por el censo, las situaciones “irregulares” incluyen: propietario solo de la vivienda, ocupante por préstamo, ocupante de hecho y otra situación. Las “legales”, en cambio, incluyen: propietario de vivienda y terreno, inquilino y ocupante en relación de dependencia.

⁵ Por ejemplo: las viviendas construidas con materiales no precarios que tienen instalaciones de agua han evolucionado desde el 59,9% al 61,6% y las viviendas sin sanitarios han disminuido desde el 28,5% hasta el 22,2%

más precisión las necesidades actuales de vivienda, según información llevada a la atención de la Relatora Especial se verifica un aumento de las personas en situación de calle, de asentamientos precarios, villas de emergencia y casas tomadas, un aumento de personas alojadas en hoteles-pensión, conventillos, cuartos de inquilinato y hogares de tránsito, así como de hogares en condiciones de hacinamiento⁶. La crisis habitacional sería además generalizada a todo el territorio nacional como lo testimonia el estado de “emergencia habitacional” declarado o solicitado en las legislaturas de numerosas provincias y ciudades del país (CABA, Córdoba, Tierra del Fuego, Bariloche, Salta, Neuquén, etc.).

10. Esta situación —precariedad recurrente frente a una situación de crecimiento económico y aumento de inversión pública en vivienda— estaría relacionada al aumento de los precios de la tierra, suelo urbano, inmuebles y alquileres en proporción significativamente superior a los aumentos de ingresos y renta de la mayoría de la población⁷, así como a la ausencia de políticas fundiarias, de crédito y de opciones de vivienda incluso para las clases medias. En la última década, en las principales ciudades del País, el mercado inmobiliario y de la construcción ha conocido de hecho una expansión muy importante de tipo especulativo con un importante porcentaje de inversiones destinadas a los sectores de mayores ingresos; lo que ha restringido el acceso a la vivienda para la población de medianos y bajos recursos e impulsado el hábitat informal⁸.

11. El importante incremento en el número de desalojos ejecutados en varias regiones del país⁹ también ha participado en el deterioro de esta situación; así como el aumento de prácticas discriminatorias en contra de grupos específicos, en particular la población migrante y los pueblos indígenas.

III. Marco jurídico e institucional

A. Obligaciones internacionales y marco legislativo

12. Argentina es parte de los principales tratados internacionales de derechos humanos, incluido el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (el “Pacto”)

⁶ Ver *inter alia*, COHRE, “Informe preparado por COHRE para la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre Argentina para usar en la preparación de la documentación para el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Primer Examen Periódico Universal”, Ginebra, noviembre de 2007, disponible en: www.upr-info.org/IMG/pdf/Cohre_Argentina_Off_2008.pdf. Para la situación específica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, véase Facundo Di Filippo, *Buenos Aires sin techo. La ausencia de políticas de acceso a la vivienda: una violación de los derechos humanos*, Presidencia de la Comisión de Vivienda Legislatura de la ciudad de Buenos Aires, noviembre de 2009.

⁷ En la CABA, por ejemplo, en el periodo 2002-2006, el precio del suelo aumentó en promedio un 375%. Demián Zayat y Victoria Ricciardi, “El derecho a la defensa en los casos de usurpación en la ciudad de Buenos Aires: un estudio empírico”, en: *Revista Institucional de la Defensa Pública de la ciudad autónoma de Buenos Aires*, año 1, número 1, marzo de 2011, pág.103, disponible en: www.defensoria.jusbaires.gov.ar/attachments/article/2341/Revista%20Institucional%20MPD%20CABA.pdf.

⁸ En la CABA, por ejemplo, el 43% de los metros cuadrados que obtuvieron permiso para construir viviendas multifamiliares entre 2002 y 2006 se correspondieron con la categoría “suntuosa”. Otro 38% de los permisos se solicitaron para desarrollos en las categorías “lujosas” y “confortables”, destinados a sectores de ingresos altos y medio-altos. Zayat y Ricciardi, “El derecho a la defensa...” (nota 7 *supra*), págs. 3 y 4.

⁹ En la sola ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, durante 2008 fueron desalojadas al menos nueve familias por día. Véase Di Filippo, *Buenos Aires sin techo...* (nota 6 *supra*), pág. 93.

que reconoce el derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuada (artículo 11 del Pacto) y otros tratados internacionales y regionales que reconocen el derecho a una vivienda adecuada. La Relatora Especial aplaude la reciente (31 de octubre de 2011) ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto.

13. En Argentina, el derecho a una vivienda adecuada tiene rango constitucional¹⁰. A través de la reforma constitucional de 1949, se reconoció la función social de la propiedad privada y se reconoció también el derecho a la vivienda pero solo en el marco del derecho al bienestar para los trabajadores y para la tercera edad. Aunque por medio de la reforma constitucional de 1957 estos cambios progresistas fueron eliminados, esta misma reforma introdujo un artículo 14 bis que reconoce explícitamente el derecho a una vivienda adecuada en el marco de los beneficios de la seguridad social otorgados por el Estado y exige que por ley se garantice el acceso a una vivienda digna¹¹.

14. Gracias a la reforma constitucional de 1994 (Constitución, art. 75 inc. 22), el Pacto —así como una serie de otros tratados internacionales de derechos humanos—, y por consecuencia el derecho a una vivienda adecuada, han adquirido jerarquía constitucional y tiene que entenderse como complementario a todos los derechos reconocidos en la constitución.

15. El derecho a una vivienda adecuada ha sido además expresamente reconocido en varios textos legislativos locales, en particular en ocho constituciones provinciales (Chaco, Chubut, Córdoba, Formosa, Río Negro, Salta, Santa Cruz, y Tierra del Fuego, Antártida e Islas de Atlántico Sur) y en la constitución de la CABA.

16. La ley requerida por el Artículo 14 bis de la Constitución nacional nunca fue dictada y el país todavía no se ha dotado de una ley marco sobre este derecho. Sin embargo, el sistema de vivienda pública actualmente vigente en Argentina, el Sistema Federal de la Vivienda, ha sido establecido en 1995 por Ley 24464, con el objetivo explícito de “facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a la vivienda digna, conforme a lo previsto en el artículo 14 de la Constitución nacional”¹². Esta misma Ley establece los mecanismos de financiación del sistema federal de la vivienda, exigiendo que los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)¹³ estén destinados a financiar total o parcialmente los emprendimientos destinados a cumplir con el objetivo de la ley.

17. Además de las leyes que reglamentan el sistema de vivienda pública actualmente vigente, otras leyes que tratan de temas relativos al derecho a la vivienda adecuada han sido adoptadas a nivel nacional, y en particular se destacan la Ley 21499 (1977) que prevé la expropiación por causa de utilidad pública¹⁴, la Ley 24374 (1994) que establece el Régimen de regularización dominial en favor de ocupantes de inmuebles urbanos que tengan como

¹⁰ Ver: Sebastián Tedeschi, *El derecho a la vivienda a diez años de la reforma de la Constitución*, disponible en: www.fedevivienda.org.co/documentosin.htm

¹¹ Artículo 14 bis: “El Estado otorgara los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: [...] el acceso a una vivienda digna”.

¹² Ley nacional 24464, disponible en: www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=16331.

¹³ Establecido en 1972 por medio de la Ley 19929.

¹⁴ Para que el Estado pueda expropiar la tierra a un propietario privado, se requiere una ley del Congreso nacional que declare la utilidad pública y verificar que el bien está sujeto a expropiación. El Estado deberá pagar una indemnización en efectivo de acuerdo a la tasación del Tribunal de Tasaciones de la Nación.

destino principal la vivienda permanente¹⁵ y la Ley 14394 que establece el régimen de Bien de Familia para preservar la vivienda familiar de embargos, hipotecas y venta¹⁶. En varias ciudades y provincias del País han sido además promulgadas leyes que establecen medidas especiales para hacer frente a emergencias habitacionales.

18. Finalmente, en materia de desalojos, la Relatora Especial nota que no existe un instrumento jurídico a nivel nacional que incorpore los estándares internacionales en esta materia. Al contrario, en el marco de la crisis del 2001, y por medio de la Ley 24441, se modificaron los procesos de desalojo a nivel civil (Código Procesal Civil y Comercial de la Nación [CPCCN], arts. 680 bis y 684 bis) y penal (Código Procesal Penal de la Nación [CPPN], art. 238), y se estableció el Régimen especial de ejecución de hipotecas, que creaba “nuevas herramientas que colaboraron en hacer más expeditivos los lanzamientos y restar garantías judiciales para los desalojados”¹⁷. De hecho, en virtud de esta nueva legislación, en los casos de desalojos motivados en intrusión, en falta de pago o vencimiento del contrato, o en relación con el delito de usurpación, estos pueden requerirse como medida cautelar y previo al dictado de la sentencia. Adicionalmente, según dicho Régimen especial, el acreedor puede obtener el lanzamiento anticipado del inmueble y su subasta sin necesidad de intervención judicial. El ejecutado no tiene la posibilidad de interponer defensa, incidente o recurso alguno tendiente a interrumpir el lanzamiento anticipado ni la subasta, salvo que acreditare verosímilmente algunos supuestos acotados¹⁸.

B. Marco institucional

19. La República Argentina es un Estado federal de tipo presidencial, constituido por 23 Provincias y la CABA (que tiene un estatuto jurídico en muchos aspectos similar a las provincias). El sistema federal argentino se caracteriza por la autonomía de la cual gozan las provincias y las municipalidades; cada provincia es un Estado autónomo que ejerce todo el poder no delegado expresamente a la Nación y el que expresamente se haya reservado por actos especiales al tiempo de su incorporación y tiene competencias legislativas en los términos establecidos en sus respectivas constituciones¹⁹. La Constitución Nacional reconoce además a los municipios como entes autónomos creados por los gobiernos provinciales por las leyes que regulan el ejercicio de su autonomía²⁰.

20. La amplia autonomía de las provincias, de la CABA y de los municipios se refleja en la implementación descentralizada de las políticas de vivienda. En el poder ejecutivo nacional, la principal institución en materia de vivienda es la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (la “Subsecretaría”), encargada de formular la Política Nacional de Vivienda, así como de elaborar, realizar y financiar los Programas Habitacionales del Sector Público Nacional o Provincial. Pero, en virtud de la Ley 24464, los Organismos Ejecutores Provinciales (los Institutos Provinciales de Vivienda [IPV]) y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Instituto de Vivienda de la ciudad [IVC]), son responsables

¹⁵ Según esta Ley, los requisitos para acceder al régimen es acreditar la posesión pública, pacífica y continúa durante tres años y su causa lícita, con anterioridad al 1.º de enero de 1992. Luego se requieren diez años más para consolidar el dominio.

¹⁶ Solamente puede ser ejecutado por deudas de impuestos o tasas que pertenezcan al inmueble o crédito por construcción o mejoras introducidas en la casa.

¹⁷ Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), “La problemática de los desalojos en CABA: un abordaje institucional”, Buenos Aires, 5 de diciembre de 2007, pág. 3, disponible en: www.cels.org.ar/common/documentos/desalojos_caba2007.doc.

¹⁸ Cfr. Ley 24441, arts. 54 y 64.

¹⁹ Constitución Nacional, art. 121.

²⁰ *Ibid.*, art. 123.

(por acción directa o con la participación de municipios, comunas o entidades intermedias) de la programación, ejecución, control, adjudicación y recupero, de las inversiones realizadas a través del Programa FONAVI, que es el principal programa de vivienda a nivel nacional. Es decir, que las Provincias manejan los fondos federales y la adjudicación de la vivienda pública en el País, aunque la Ley 24464 haya establecido un Consejo Nacional de la Vivienda como ente federal de gestión concertada, para fijar los coeficientes de distribución de los fondos (en concordancia con la coparticipación federal), y con el mandato también de sugerir criterios de adjudicación a las provincias y al Gobierno de la CABA.

21. Otra institución en el ejecutivo nacional que tiene una función importante en términos de vivienda es la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social que asiste directamente el Jefe de Gabinete de Ministros en la formulación de políticas de tierras que faciliten la provisión de terrenos aptos para el desarrollo de programas sociales, como también en el desarrollo de acciones tendientes a la identificación de inmuebles de dominio del Estado Nacional que puedan ser afectados a fines sociales²¹.

22. A nivel del poder ejecutivo, la Relatora Especial nota finalmente que en 2008, se estableció en el marco de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, una subsecretaría para ocuparse de los derechos económicos, sociales y culturales, incluso el derecho a una vivienda adecuada. La Relatora Especial nota sin embargo que este organismo tiene como mandato únicamente la “promoción” de estos derechos y no desarrolla ninguna actividad de protección.

23. En lo que se refiere al poder judicial²², las cortes federales y provinciales tienen ambas competencias relacionadas con los derechos humanos; la Corte Suprema y los tribunales inferiores tienen competencia sobre toda situación regulada por la Constitución nacional, las leyes nacionales o tratados internacionales. A pesar del rango constitucional del Pacto y de la competencia de la Corte Suprema y de los tribunales inferiores en materia de derechos humanos, la Relatora Especial lamenta la limitada utilización de los estándares internacionales o nacionales sobre el derecho a la vivienda adecuada en la resolución de conflictos en los cuales está implicado el derecho a la vivienda²³.

24. En relación con el poder legislativo, la Relatora Especial acoge las distintas comisiones activas en el Senado y el Congreso de la Nación en el tema de la vivienda, así como la labor realizada por la Defensoría del Pueblo (a nivel nacional y provincial) en materia del derecho a una vivienda adecuada.

25. Finalmente, la Relatora Especial nota la importante labor realizada en defensa del derecho a la vivienda adecuada por órganos independientes, en particular por el Ministerio Público de la Defensa. El Defensor General de la Nación ha sido mandatado no sólo a la representación de los justiciables en casos específicos, sino a “realizar todas las acciones conducentes para la defensa y protección de los derechos humanos” y a “promover y ejecutar políticas para facilitar el acceso a la justicia de los sectores discriminados”²⁴. En este marco, la Defensoría General de la Nación ha estado muy activa en cuestiones relacionadas con el derecho a la vivienda, como lo testimonian la adopción de la resolución DGN N.º 1119/08 para garantizar la protección de menores afectados por desalojos o la distintas actividades realizadas para promover la capacitación y concientización de los

²¹ Ver información disponible en: www.jgm.gov.ar/paginas.dhtml?pagina=44.

²² Constitución Nacional, artículo 116.

²³ Ver *inter alia*: COHRE, *El derecho a la vivienda en Argentina...* (nota 1 *supra*), págs. 35 a 38; CELS, “La problemática de los desalojos en CABA...” (nota 17 *supra*).

²⁴ Ley 24946, art. 51, incs. d) y e).

magistrados y funcionarios del ministerio público de la defensa para mejorar la gestión de casos y defensa en casos relacionados con el derecho a la vivienda.

IV. Desarrollos positivos

26. La Relatora Especial acoge favorablemente la reactivación y refinanciación de las políticas nacionales de vivienda desde 2003 y el compromiso del Gobierno nacional de considerar la vivienda como responsabilidad del Estado, y por lo tanto objeto de una importante inversión presupuestaria²⁵. La Relatora Especial nota que estas políticas fueron impulsadas como herramienta de reactivación económica anticíclica frente a la crisis de 2001-2002, y que esto influenció el tipo de políticas promovidas, que fueron principalmente de financiación de la oferta, centradas en la construcción y financiamiento de viviendas nuevas a cargo de empresas privadas.

27. Desde 2003, la Subsecretaría ha venido desarrollando programas federales para personas de ingresos bajo y medio-bajo que se han diversificado más en el tiempo y que actúan sobre tres ejes principales²⁶: la construcción de nuevas viviendas (Programa FONAVI-Reactivación I y II-, Programa Federal de Emergencia Habitacional, Programa Federal de Solidaridad Habitacional), el mejoramiento de viviendas (Programa Federal de Mejoramiento de Vivienda “Mejor Vivir”) y el mejoramiento barrial y/o regulación dominial (Programa de Mejoramiento de Barrios-PROMEBA).

28. A pesar de la continuidad con el tipo de política de vivienda implementada desde la década de 1950, la inversión total y la cantidad de intervenciones desarrolladas desde 2003 han marcado una ruptura con el marco dentro del cual se habían diseñado e implementado las políticas en materia de vivienda, suelo urbano y acceso a la ciudad desde 1976, caracterizado por “un conjunto de disposiciones desregulatorias de los mercados, respecto al uso del suelo, de alquileres y sobretodo del financiero”²⁷. La reactivación de la intervención estatal incidió positivamente en la creación de empleo en el país y, según fuentes oficiales, aseguró desde 2003 hasta la fecha más de 600.000 “soluciones habitacionales”²⁸.

29. En este contexto, la Relatora Especial aplaude también el esfuerzo emprendido por la sociedad civil argentina —con el apoyo también del Estado nacional²⁹— de organizarse

²⁵ Ver documentos de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, disponible en: www.vivienda.gov.ar/doceestadisticas.php. Entre 2003 y 2007 el presupuesto ejecutado por la Subsecretaría alcanzó los 11.439.046.864 pesos argentinos. Según información proporcionada a la Relatora durante la audiencia pública organizada en el Senado de la Nación por el espacio “Habitar Argentina”, entre 1992 y 2003, el gasto público consolidado (Nación y Provincias) en la finalidad Vivienda y Urbanismo representó entre el 0,24% y el 0,49% del PBI, mientras que este gasto representó entre 2004 y 2008, entre el 0,41% y el 0,75% del PBI. Para 2011 se presupuestaron recursos para la función Vivienda y Urbanismo por el equivalente del 0,51% del PBI.

²⁶ Para una descripción de los distintos programas existentes, ver: *Programas habitacionales desarrollados en la República Argentina*, disponible en: www.vivienda.gov.ar/doceestadisticas.php.

²⁷ Omar David Varela y Raúl Fernández Wagner, “El retorno del Estado. Los Programas Federales de vivienda en el AMBA”, en: María Cristina Cravino (org.), *Construyendo barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los programas federales de la vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*, pág.2.

²⁸ Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios- Subsecretaría de desarrollo urbano y vivienda, “Resumen Total del Estado de avance desagregado por programa-entre mayo 2003 y Julio 2011”, disponible en: www.vivienda.gov.ar.

²⁹ El mismo Programa Federal de Emergencia Habitacional está basado en la construcción de vivienda a través de cooperativas.

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.

30. Frente a una fuerte especulación inmobiliaria y del suelo, la Relatora Especial aplaude las iniciativas positivas de algunas municipalidades para implementar políticas de manejo del suelo³⁰, y en especial el proyecto de ley de promoción del hábitat popular de la provincia de Buenos Aires³¹; 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. En este contexto, la Relatora Especial acoge también favorablemente la labor de la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social en materia de producción de suelo urbano para población de bajo recursos y la creación en 2004 del Banco Social de Tierras³², y urge para que el decreto 835/2004 para su implementación sea reglamentado lo más pronto posible.

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

A. Debilidades de las políticas públicas de vivienda

31. La Relatora Especial ha podido observar que frente a las múltiples y heterogéneas necesidades de vivienda que existen en el país, el sistema de financiación de las políticas de vivienda ha sido estructurado solamente en términos de “producción de vivienda completa” y “mejoramientos”. Además, la Relatora Especial nota la falta un diagnóstico-marco que identifique las distintas dinámicas de urbanización y sus requerimientos en términos de políticas. La Relatora Especial nota que con base en el censo de 2001, la Subsecretaría ha realizado estudios sobre el déficit habitacional. Sin embargo, los censos revelan información centrada solo en unidades de vivienda y no de la calidad urbano ambiental ni respecto a las condiciones de integración social de los barrios construidos. Es además lamentable que no se cuente con mecanismos intermedios (entre censos cada diez años) para ajustar convenientemente las políticas y operatorias³³.

32. La Relatora Especial considera que a pesar de que existan programas para mejoramientos de viviendas y consolidación urbana (como el Programa PROMEBA o el Programa Federal de Mejoramiento de la Vivienda) y que en los últimos ocho años se ha hecho un esfuerzo por diversificar los programas de la política habitacional, todavía la prioridad del gobierno ha sido la producción de vivienda completa (“llave en mano”) para personas de bajo-medio recursos, 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. En este contexto, la Relatora Especial nota en particular la falta de políticas de regularización y subsidios al alquiler, así como los problemas de gestión e implementación de las políticas de autogestión de la vivienda, caracterizadas estas últimas por la falta de

³⁰ Ver: Secretaría de Asuntos Municipales, Universidad Torcuato di Tella y Lincoln Institute of Land Policy, *Regulación del Uso del Suelo en Municipios Argentinos-Encuesta Nacional 2009*.

³¹ Disponible en: www.iied-al.org.ar/Ley%20Promocion%20Habitat%20Popular%20PBA%20-%20Version%2012%20-%2024%20feb%202011.pdf.

³² Decreto 835/2004, disponible en: www.lexisnexis.com.ar/Noticias/MostrarNoticiaNew.asp?cod=42&tipo=3.

³³ En este sentido la Relatora Especial aplaude la iniciativa del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios por el trabajo elaborado por la Subsecretaría de Planificación Territorial –de elaborar, de forma concertada con otros ministerios, provincias y municipalidades un “Plan Estratégico Territorial 2010-2016”. Plan Estratégico Territorial/Bicentenario, MPFIS 2010.

recursos suficientes, gestiones inadecuadas, demoras excesivas en la realización de los proyectos y bajo nivel de conclusión de obras³⁴.

33. La Relatora Especial señala que las políticas de vivienda implementadas no han sido acompañadas hasta la fecha por políticas de planificación y de suelo apropiadas³⁵, lo que en muchos casos resulta en la ubicación inadecuada de los conjuntos poblacionales lejos de las oportunidades de trabajo y empleo³⁶. En Argentina, no existe una Ley Nacional que regule el uso y la ocupación del suelo. Así, particularmente en este momento de gran especulación en el mercado inmobiliario y de suelo, la débil intervención del Estado en los mercados del suelo ha afectado negativamente su política de vivienda, volviéndola “fragmentada y paliativa”³⁷.

34. La baja disponibilidad de suelo vacante urbanizado ha sido de hecho uno de los obstáculos mayores en la implementación de programas de acceso a la vivienda³⁸. El mecanismo más usual ha sido el establecimiento de acuerdos entre el estado nacional y los municipios; acuerdos en función de los cuales la Nación financia la infraestructura y los municipios proveen el terreno. Sin embargo, estos acuerdos, al no contar con un marco regulatorio a nivel local que facilite el acceso al suelo para la población de menores recursos³⁹, han sido más fácilmente implementados en el interior del país y en periferias más lejanas y no equipadas.

35. La Relatora Especial nota también la necesidad de una mejor coordinación y articulación entre las autoridades municipales, provinciales y nacionales para mejorar la implementación y ejecución de las políticas federales de vivienda. A pesar de la adopción de un sistema federal de vivienda, y de un fortalecimiento institucional a nivel nacional en términos de planeación y financiación de estas políticas, la amplia autonomía de las provincias y de la CABA, así como sus competencias en materia de utilización del suelo, ha afectado de manera importante la implementación de estas políticas. Aunque exista un convenio entre la Nación y cada provincia (y la CABA) para realizar el programa nacional de vivienda, no existe una obligación de realización de estos programas por parte de las provincias. Así, a título de ejemplo, la CABA, donde vive el 30% de la población argentina, prácticamente no participa en los programas nacionales.

36. La Relatora Especial nota en este sentido las debilidades del sistema federal de vivienda, en términos de atribución claras de competencias, financiación e intervención, y considera que tendrían que ser implementados esfuerzos adicionales para traducir verdaderamente en su diseño, gestión e implementación el derecho a una vivienda adecuada definido en el derecho internacional. En este contexto, la Relatora Especial nota con

³⁴ Di Filippo, *Buenos Aires sin techo...* (nota 6 *supra*), págs. 90 y 91.

³⁵ Ver *inter alia*: Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Conurbano, Info-Habitat Metropolitano, Movimiento por la reforma urbana en la Argentina y COHRE, “Conclusiones del seminario sobre derechos humanos y prevención de desalojos forzados en la Argentina”, Buenos Aires, 29 y 30 de septiembre de 2008, pág. 59, disponible en: www.infohabitat.com.ar/web/img_d/est_18072009213733_n18072009213410.pdf, y Andrea C. Catenazzi, *La planificación urbana en cuestión*, enero de 2011, disponible en: www.vocesenelfenix.com/content/la-planificaci%C3%B3n-urbana-en-cuesti%C3%B3n.

³⁶ Ver Varela y Fernández Wagner, “El retorno del Estado...” (nota 27 *supra*), págs. 20 y 21.

³⁷ Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Conurbano, Info-Habitat Metropolitano, Movimiento por la reforma urbana en la Argentina y COHRE, “Conclusiones del seminario...” (nota 36 *supra*), pág. 2.

³⁸ Secretaría de Asuntos Municipales-Ministerio del Interior, Universidad Torcuato di Tella, Lincoln Institute of Land Policy, *Regulación del uso del suelo...* (nota 31 *supra*), pág. 21.

³⁹ *Ibid.*, págs. 21 y 22. Según esta encuesta, menos del 20% de los marcos regulatorios municipales disponen de leyes para facilitar el acceso al suelo a la población de menores ingresos.

particular preocupación la debilidad del sistema de adjudicación dentro de los programas de vivienda social. Cada provincia o municipalidad puede definir sus criterios de adjudicación⁴⁰ (o incluso no tener criterios, como en la CABA) 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 país⁴¹. En este sentido, la Relatora Especial nota la modificación de la Ley 24464 que establece un cupo del 5% para 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. Finalmente, la Relatora Especial nota como el sistema de adjudicación carecería de transparencia, sobre todo en los casos donde el sistema no tiene ningún criterio sancionado por Ley⁴².

37. Finalmente, la Relatora Especial nota con preocupación la limitada participación de la población y de los beneficiarios, en los programas federales de viviendas (con excepción del Programa Federal de Emergencia Habitacional basado en el establecimiento de cooperativas). En este sentido ha sido observado que si bien existieron reconocimientos hacia las organizaciones que han venido presentando por demandas críticas en relación al acceso al suelo y la vivienda, los programas federales centrados en la construcción en gran escala fueron principalmente pensados con empresas y gremios⁴³.

B. Asentamientos informales, ocupaciones de tierras y viviendas

38. 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 país⁴⁴, y además de las villas de emergencias “tradicionales” se estarían multiplicando asentamientos precarios que, a diferencia de las villas tradicionales, se sitúan en terrenos inadecuados para su urbanización, tienen condiciones de habitabilidad extremadamente precarias, y carecen de infraestructura y servicios elementales⁴⁵. Particularmente en el conurbano bonaerense, el incremento de las ocupaciones de tierras y de las casas tomadas se relaciona estrechamente con el fin de la oferta de loteos populares en las periferias, suelo que ahora preferentemente

⁴⁰ La nación establece convenios marcos con las distintas jurisdicciones, pero es a las provincias que les corresponde el proceso de adjudicación de viviendas pese a que existen criterios generales.

⁴¹ Ver párr. 55 *infra*.

⁴² Ver: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y COHRE, “El IVC frente a las villas de la ciudad: poco derecho y mucha discrecionalidad”, disponible en: www.elhardin.com.ar/paneles/acij/v2/programas/adjuntos/El_IVC_frente_a_las_villas_de_la_Ciudad.pdf, págs. 16 a 18. Cabe notar que en las ordenanzas sancionadas por los municipios con las listas de adjudicatarios, no hay una fundamentación del acto de adjudicación, además esto se da en un contexto más amplio de falta de acceso a la información pública acerca de los criterios de adjudicación de las viviendas.

⁴³ Varela y Fernández Wagner, “El retorno del Estado...” (nota 27 *supra*), pág.16.

⁴⁴ Ver: Defensoría del Pueblo de la CABA, “Informe de Situación: Desalojos de 'Nuevos Asentamientos Urbanos'”, julio de 2006 y “Los desalojos y la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires, 2008, ambos disponibles en el área temática de la página web de la Defensoría del Pueblo: www.defensoria.org.ar/areastematicas/vivienda10.php. Según la Defensoría del Pueblo de la CABA, por ejemplo, la población que habita en villas de emergencia aumentó un 300% entre 1983 y 1991 y un 1505 adicional en la última década, alcanzando en 2006 una cifra superior a las 120.000 personas. Por otra parte hay 200.000 personas que ocupan inmuebles tomados y otras 70.000 viven en inquilinatos. Ver también Zayat y Ricciardi, “El derecho a la defensa...” (nota 7 *supra*).

⁴⁵ Ver Defensoría del Pueblo de la CABA, “Informe de Situación...” (nota 45 *supra*).

es usado para desarrollos de barrios cerrados para sectores de altos ingresos, incrementando una ocupación desigual y fragmentada del espacio urbano.

39. En este contexto, la Relatora Especial nota con preocupación la gran ambigüedad con la cual las autoridades han tratado el tema de las ocupaciones de tierra y nota con preocupación cómo esta actitud ha permitido que este tema se convirtiera en objeto de disputas partidarias, acción de punteros políticos y ha vuelto a los habitantes de estos asentamientos altamente vulnerables a la discrecionalidad caso por caso con respecto a la posibilidad de permanencia, consolidación o desalojo. La Relatora Especial nota que esta situación está en contradicción con las políticas existentes en materia de regularización dominial puesto que después de la última dictadura (durante la cual se impulsó una política de erradicación definitiva de las villas), el Estado, a través de una serie de iniciativas a nivel nacional y provincial, ha reconocido la regularización y urbanización de los asentamientos informales como solución definitiva para las ocupaciones irregulares de tierras. En particular, a nivel nacional, en virtud de los programas implementados por la Comisión Nacional de Tierras, el Estado tiene a disposición herramientas para regularizar las ocupaciones de tierras fiscales nacionales que han sido ocupadas por viviendas permanentes. Para regularizar los asentamientos informales establecidos sobre tierras privadas ocupadas por población de bajos ingresos, el Estado puede además prevalerse de la Ley 21499 de 1977⁴⁶. Programas y leyes parecidos, o aún más ambiciosos, han sido además establecidos a nivel provincial, por ejemplo el Programa de Radicación y Urbanización de Villas y Barrios Carenciados de la CABA⁴⁷.

40. En este contexto, la Relatora Especial señala que los logros de estos programas en términos de regularización e urbanización de asentamientos informales ha sido muy modestos. Según un informe de 2004, sólo se había transferido a las provincias un 44% de las tierras disponibles y se había titulado un 27% de las mismas⁴⁸. Varios factores parecen haber incidido negativamente en la implementación de estos programas, entre los cuales, la falta de coordinación entre Nación, provincias y municipios, la inacción de las administraciones locales, y el crecimiento de la población de asentamientos irregulares⁴⁹. Adicionalmente, la ley de expropiación ha sido muy poco utilizada por el gobierno nacional para garantizar la seguridad de la tenencia, aunque haya sido utilizado por algunos gobiernos provinciales. La Relatora Especial nota que hasta en los casos en los cuales la decisión de radicación de una villa está dictada por una ley acompañada por mecanismos institucionales de concertación⁵⁰, 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, postergando *ad infinitum* las acciones concretas.

⁴⁶ Ver párr. 17 *supra*.

⁴⁷ Defensoría del Pueblo de la CABA, “Los desalojos y la emergencia habitacional...” (nota 45 *supra*), págs. 24 a 30.

⁴⁸ COHRE, *El derecho a la vivienda en Argentina* (nota 1 *supra*), pág. 55. El programa Arraigo fue creado en 1991, para “impulsar las acciones tendientes a lograr la regularización dominial de las tierras fiscales nacionales, mediante su transferencia a favor de los ocupantes”. Este programa ha sido remplazado en 2008 por la Comisión Nacional de Tierra Social, a través del Decreto 341/2008.

⁴⁹ Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “Los desalojos y la emergencia habitacional...” (nota 45 *supra*), pág. 30.

⁵⁰ Ha sido observado que la necesidad de recurrir a normas *ad hoc* para regularizar asentamientos específicos “refleja el fracaso en el cumplimiento de planes integrales” de regularización y “al mismo tiempo obstaculiza la adopción de uno que trate de manera equitativa a todos los habitantes y permita apartarse de una política basada en la preferencia y la arbitrariedad”. ACIJ y COHRE, “El IVC...” (nota 43 *supra*), pág. 21.

41. A pesar de que la ocupación informal del suelo haya 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 migrante.

42. Finalmente, la Relatora Especial nota que en los casos donde se ha decidido relocalizar a los habitantes de asentamientos irregulares, principalmente por consideraciones ambientales y por la salud de las personas afectadas, raramente se han ofrecido a las comunidades alternativas respetuosas de los estándares internacionales en materia de derecho a una vivienda adecuada. Un caso paradigmático en este sentido es la problemática del saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo. La Relatora Especial nota las deficiencias en la política de relocalizaciones que se están dando en el marco de este proceso en algunas municipalidades: falta participación de los afectados y falta información pública. Además la Relatora Especial considera preocupante que la implementación de la política de relocalización esté basada en una sentencia judicial y no en una política integral de urbanización de la cuenca.

C. Desalojos

43. Durante su visita, la Relatora Especial ha recibido numerosos testimonios sobre el aumento exponencial de desalojos que se estarían produciendo en distintas provincias del país, en medio urbano así como rural, e impulsado por iniciativa de privados y del Estado⁵¹. En este contexto, la Relatora Especial ha notado en particular una proliferación de causas penales por el delito de usurpación en las cuales suelen requerirse desalojos⁵², y cómo en muchas ocasiones es el Gobierno mismo que impulsa estos procesos⁵³.

44. En medio urbano, los desalojos estarían principalmente relacionados con la inseguridad de la tenencia de los habitantes de las villas y de otros asentamientos informales, así como con la especulación en el mercado inmobiliario y del suelo, lo que ha llevado a un aumento importante de los alquileres y del valor de las hipotecas⁵⁴, a un aumento de las ocupaciones de tierras e inmuebles, a un interés siempre más grande de los inversionistas en el suelo urbano y como consecuencia de todo esto, a un aumento de los conflictos sobre suelo y bienes inmuebles. Los casos de desalojo en medio rural afectan comunidades indígenas y campesinas y estarían en gran medida relacionados con la falta de titulación de territorios indígenas y con conflictos relacionados con la explotación de los recursos naturales en áreas indígenas y campesinas.

45. 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 la Observación general N.º 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en muchos casos los desalojos han sido

⁵¹ Ver *inter alia*: Defensoría del Pueblo de la CABA, “Los desalojos y la emergencia habitacional...” (nota 45 *supra*); Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Conurbano, Info-Habitat Metropolitano, Movimiento por la reforma urbana en la Argentina y COHRE, “Conclusiones del seminario...” (nota 36 *supra*); CELS, “Déficit habitacional y desalojos forzosos en la Ciudad de Buenos Aires: apuntes sobre una política de expulsión y desresponsabilización”, en el Informe Anual “Derechos Humanos en Argentina. 2009”, disponible en www.cels.org.ar; Advisory Group on Forced Evictions (AGFE), “Report Mission to Argentina 2-9 August 2009-Provisional draft for revision by AGFE Secretariat”, disponible en: www.unhabitat.org/downloads/docs/10007_1_593993.pdf.

⁵² Ver Zayat y Ricciardi, “El derecho a la defensa...” (nota 7 *supra*).

⁵³ CELS, “La problemática de los desalojos en CABA...” (nota 17 *supra*), pág. 1.

⁵⁴ COHRE, “Informe preparado por COHRE...” (nota 6 *supra*), pág. 11.

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 y han sido realizados sin una auténtico proceso de participación de las personas afectadas.

46. La Relatora Especial expresa particular preocupación frente a la constatación de que en los casos en los que existe un procedimiento judicial (de tipo penal o administrativo), la legislación actualmente vigente a nivel nacional⁵⁵ facilita la ejecución de desalojos y no respeta los estándares internacionales en materia de debido proceso legal⁵⁶. La Relatora Especial 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 derecho a la vivienda adecuada y de desalojos, haciendo caso omiso de gran parte de las garantías procesales reflejadas en la Observación general N.º 7 y sin contemplar la posibilidad de buscar respuestas en relación a la solución habitacional de los desalojados⁵⁷.

47. La Relatora Especial nota con preocupación cómo los desalojos están agudizando la crisis habitacional en el país, puesto que en muchos casos 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 Especial ha notado en este contexto la debilidad, y a veces los conflictos, entre políticas promovidas a nivel nacional, provincial o local en materia de desalojo, y la falta de coordinación interinstitucional a la hora de implementar estas últimas⁵⁸.

48. Finalmente, la Relatora Especial expresa 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 particular en contra de grupos vulnerables y que tienen difícil acceso a la justicia como los migrantes e miembros de comunidades indígenas. La Relatora Especial nota también con preocupación cómo en muchos de los desalojos y contrariamente a los estándares internacionales en la materia no hay presencia de funcionarios del gobierno⁵⁹ y cómo los jueces no prevén medidas de control en la ejecución de las órdenes de desalojo que libran. En este contexto, la Relatora Especial 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 Especial nota también con honda preocupación la situación de la comunidad “La Primavera” (provincia de Formosa) integrada por miembros del pueblo qom navogoh. 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 esta comunidad 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 Especial nota también con gran preocupación la violencia utilizada por

⁵⁵ Ver párr. 18, *supra*.

⁵⁶ Ver *inter alia*: Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Conurbano, Info-Habitat Metropolitano, Movimiento por la reforma urbana en la Argentina y COHRE, “Conclusiones del seminario...” (nota 36 *supra*), pág. 6.

⁵⁷ CELS, CELS, “La problemática de los desalojos en CABA...” (nota 17 *supra*), pág. 11.

⁵⁸ *Ibid.*, pág. 12, y Defensoría del Pueblo de la CABA, “Informe de Situación...” (nota 45 *supra*), págs. 23 y 24.

⁵⁹ Ver Observación general N.º 7 (1997) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 16.

cooperativas privadas empleadas por la municipalidad de Ushuaia en la contención de asentamiento irregulares⁶⁰.

VI. Situaciones específicas

A. Pueblos indígenas

49. La Relatora Especial está particularmente preocupada por la información recibida y según la cual los Pueblos Indígenas serían discriminados en materia de vivienda, no tendrían seguridad en los títulos sobre las tierras comunitarias tradicionalmente ocupadas y serían víctimas de desalojos forzosos particularmente violentos y relacionados con proyectos petroleros, mineros y agrarios llevados a cabo sin consulta previa ni participación.

50. La Relatora Especial recuerda que en virtud del inciso 17 del artículo 75 de la Constitución Nacional, al Congreso de la República le corresponde “reconocer la [...] posesión y propiedad comunitarias de las tierras que [los pueblos indígenas argentinos] tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible, ni susceptible de gravámenes o embargos”. En este contexto, la Relatora Especial acoge favorablemente la adopción en 2006 de la Ley 26160 que suspende por cuatro años⁶¹ la ejecución de cualquier sentencia, acto procesal o administrativo que tuviera por objeto el desalojo de una comunidad indígena y adicionalmente establece un programa de relevamiento jurídico catastral con el fin de contribuir a la regularización de la propiedad comunitaria indígena.

51. A pesar de la adopción de esta Ley, la Relatora Especial nota con preocupación que comunidades indígenas de varias provincias del País siguen siendo desalojadas —a veces con niveles muy altos de violencia—, están bajo orden de desalojo o se encuentran en peligro por intentos de venta de parte de su territorio⁶². Además el programa de regularización ha sido solo marginalmente implementado puesto que hasta la fecha son muy pocas las comunidades que completaron el proceso de relevamiento territorial⁶³, y que en la mayoría de las provincias solo se ha realizado el relevamiento y en otras ni siquiera se habría empezado a proceder a este último.

52. Finalmente, la Relatora Especial nota con preocupación, que aunque el Estado haya invertido en la construcción de viviendas para población indígena, estas últimas serían socialmente y culturalmente inadecuadas y en muchos casos de baja calidad y sin acceso a servicios⁶⁴.

⁶⁰ Ver AGFE, “Report Mission to Argentina” (nota 52 *supra*), págs. 44 y 45.

⁶¹ La Ley 26554 ha prorrogado esta suspensión hasta el 23 de noviembre de 2013.

⁶² Equipo Nacional de Pastoral Indígena, “Advertencia sobre la inejecución de las leyes nacionales N.º 26160 y 26554-Emergencia de la posesión y propiedad comunitaria indígena”, mayo de 2011, pág. 47.

⁶³ De acuerdo con la información brindada por el Estado Nacional, al mes de abril de 2009 sólo siete comunidades habían completado el relevamiento jurídico técnico catastral.

⁶⁴ Ver: Instituto Internacional María Auxiliadora (IIMA) Argentina, “Informe Alternativo para el Comité de derechos económicos, sociales y culturales-46º período de sesiones: La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación en este aspecto en Argentina”, abril de 2011, disponible en www.2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/ngos/IIMA_ArgentinaWG46.pdf.

B. Población migrante

53. La Relatora Especial señala los desarrollos normativos positivos en término de reconocimiento de derechos para la población migrante. El artículo 14 bis de la Constitución de la Nación Argentina reconoce el derecho a una vivienda adecuada a todos los “habitantes” de la Nación Argentina, es decir a todas las personas que residen en territorio argentino con intención de permanecer en él, aunque no tengan constituido un domicilio con todos los efectos legales. La Ley 25871 de 2004, enuncia además de manera explícita que los derechos reconocidos para la población migrante no están relacionados con su condición migratoria.

54. A pesar de estos desarrollos, la población migrante conocería obstáculos específicos en materia de acceso a una vivienda adecuada, lo que está reflejado en el porcentaje importante de migrantes que viven en villas⁶⁵. La Relatora Especial nota con particular preocupación la existencia de prácticas discriminatorias contra esta población en la adjudicación de vivienda social. Por ejemplo, la Ley 1118/1999 de la ciudad de Ushuaia, en un contexto de explosión demográfica por migración, define puntajes para la atribución de programas de vivienda en función de los años de residencia en la ciudad y a la conducta cívica, esta última definida en función de la ocupación irregular de predios fiscales en la ciudad.

55. La Relatora Especial nota también con preocupación que el requisito de poseer el DNI argentino para poder acceder al programa de Vivienda FONAVI, además de no estar conforme con la Ley 25871, constituye un obstáculo mayor en el acceso a la vivienda para los migrantes, puesto que el tiempo necesario para que una persona obtenga su DNI puede ser muy largo⁶⁶.

56. La Relatora Especial ha notado adicionalmente un fenómeno de estigmatización creciente de los migrantes que viven en asentamientos irregulares, un fenómeno que se traduce en la asociación de esta población con el narcotráfico y la delincuencia y en la oposición creciente que se está dando entre los “okupas” (los migrantes) y los “vecinos” (los argentinos).⁶⁷ Finalmente, la Relatora Especial ha notado también como a través del “Plan patria grande”, una política que impulsa la regularización de migrantes originarios de países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o asociados, se estaría creando una categoría aún más vulnerable de migrantes, es decir, los que son originarios de países no incluidos en este Plan.

VII. Conclusiones y recomendaciones

57. En conclusión, la Relatora Especial cree que varios factores dificultan actualmente la realización del derecho a la vivienda adecuada en Argentina, en particular la falta de regulación sobre el mercado de tierras y suelo, la especulación inmobiliaria, la falta de coordinación federativa en la formulación e implementación

⁶⁵ A título de ejemplo, según fuentes oficiales aproximadamente la mitad de la población residente en villas de emergencia en la CABA ha nacido en el extranjero. ACIJ y COHRE, “El IVC...” (nota 43 *supra*), pág.35.

⁶⁶ *Ibid.*, págs. 35 y 36.

⁶⁷ Ver por ejemplo, el Discurso y la Conferencia de prensa ante la ocupación del parque Indoamericano del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, pronunciado el 9 de diciembre de 2010, disponible en: <http://es.paperblog.com/discurso-y-conferencia-de-prensa-ante-la-ocupacion-del-parque-indoamericano-de-mauricio-macri-jefe-de-gobierno-de-la-ciudad-de-buenos-aires-9122010-359147/>.

de las políticas de vivienda, un marco normativo en materia de desalojos que no garantiza el debido proceso legal y la falta de políticas integrales de hábitat suficientemente diversificadas para brindar soluciones de largo plazo a las distintas necesidades habitacionales. La Relatora Especial 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 socioterritorial para la implementación del derecho a la vivienda adecuada para todos los habitantes.

58. La Relatora Especial reitera su disponibilidad para cooperar en este esfuerzo y en este sentido presenta las recomendaciones siguientes.

A. Marco normativo

59. La Relatora Especial recomienda la adopción a nivel nacional de una ley marco sobre el derecho a la vivienda adecuada que incorpore los estándares internacionales existentes en materia del derecho a la vivienda adecuada y defina los presupuestos, y criterios básicos que deberían cumplir todas las políticas de vivienda a nivel nacional, provincial y local. La Relatora Especial recomienda que se promueva y sancione una ley que reconozca la función pública del ordenamiento del territorio y adecue los principios generales que forman parte del contenido actual del derecho a la propiedad privada regulados en el Código Civil de modo tal de que se incluya el concepto de la función social de la propiedad.

B. Políticas públicas

60. la Relatora Especial 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, en conformidad con el Plan Estratégico Territorial con una diversidad de programas y políticas de hábitat y criterios claros de adjudicación.

61. En este contexto, la Relatora Especial exhorta a una mayor coordinación y articulación (de programas y recursos disponibles), con los mayores niveles de descentralización posibles, en las políticas públicas de vivienda y urbanización nacionales y provinciales.

62. La Relatora Especial exhorta a diversificar más y flexibilizar los programas de vivienda readequando el uso de los fondos a las necesidades existentes y fortaleciendo en este sentido los programas de mejoramiento, completamiento y ampliación de viviendas deficitarias, de regularización dominial, de acceso al suelo y de apoyo a la autoconstrucción de viviendas, servicios y equipamientos. La Relatora Especial recomienda adicionalmente una política de regulación de los alquileres y el establecimiento de un programa de subsidio a los alquileres.

63. La Relatora Especial exhorta a las autoridades competentes a implementar de manera adecuada las políticas existentes en materia de manejo de suelo, adoptar en la más brevedad los proyectos legislativos existentes en la materia, así como a reglamentar prontamente el Decreto 835/2004 para la implementación del Banco Social de Tierras.

64. La Relatora Especial exhorta a las autoridades competentes a establecer mecanismos transparentes de adjudicación de las viviendas, prestando especial atención en las necesidades de los grupos más vulnerables y consultando adecuadamente la población destinataria, así como a establecer mecanismos de control social. La Relatora Especial recomienda la derogación de toda norma que discrimine en materia de adjudicación de vivienda social, incluyendo la discriminación con raíz en la ocupación irregular de vivienda.

65. La Relatora Especial finalmente exhorta al Gobierno a fortalecer e impulsar mecanismos de participación activa y consulta, en todas las fases y los aspectos relativos a las políticas de vivienda, así como a fortalecer el apoyo a cooperativas, mutuales y organizaciones de base.

66. En relación con los asentamientos informales, considerando la falta de una política adecuada y estandarizada en materia de regularización, la Relatora Especial 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 y de 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.

C. Desalojos

67. La Relatora Especial 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 una debida indemnización.

68. La Relatora Especial exhorta el Estado a garantizar el derecho a una defensa efectiva en los procesos de desalojos y recomienda a los jueces que reconozcan como parte a las personas amenazadas de desalojo. En este marco, la Relatora Especial exhorta que se garantice asistencia jurídica gratuita para las personas que no pueden soportar los gastos de un abogado y que se fortalezcan las instituciones competentes en la materia, en particular el Ministerio Público de la Defensa, y se les provean con los recursos necesarios para poder atender las demandas de grupos vulnerables. La Relatora Especial exhorta también a que se aplique integralmente la Resolución 1190/08 de la Defensoría General de la Nación, para que los defensores públicos de menores e incapaces intervengan en todos los procesos de desalojos que afectan a los menores.

69. La Relatora Especial exhorta a la adecuación de la legislación nacional con los estándares internacionales en materia de desalojo, y en este contexto recomienda en particular la derogación de los artículos 680 bis y 684 bis del CPCCN, del artículo 238 del CPPN, y del Título V de la Ley 24441 así como la reforma del artículo 181 del Código Penal para evitar que sea utilizado para criminalizar a las personas sin hogar. La Relatora Especial exhorta a los jueces y fiscales a basar sus decisiones en materia de desalojo en los estándares internacionales en la materia y en este sentido

recomienda la adopción de un protocolo de actuación para jueces y fiscales que incorpore los estándares internacionales en la materia.

70. La Relatora Especial recomienda la adopción e implementación de una política social integral para darle una respuesta habitacional definitiva a las personas que se quedan sin vivienda debido a un desalojo. Finalmente, la Relatora Especial exhorta a las autoridades estatales competentes a estar presentes durante los desalojos y recomienda la adopción de un protocolo de actuación de las fuerzas de seguridad en estos casos.

D. Pueblos indígenas

71. La Relatora Especial exhorta a todas las instituciones competentes a implementar en el tiempo más breve posible y en virtud de la Ley 26160, los programas de regularización de la propiedad comunitaria indígenas respetando el derecho de consulta y participación de las comunidades afectadas.

72. Así mismo, la Relatora Especial exhorta al Gobierno a respetar la orden de suspensión de cualquier sentencia, acto procesal o administrativo que tuviera por objeto el desalojo de una comunidad indígena (Leyes 26160 y 26554) y recomienda que el tiempo de vigencia de esta suspensión se prorrogue hasta que no se finalice, en pleno respecto de los derechos de los pueblos indígenas, la regularización de la propiedad comunitaria indígena en todo el país.

73. La Relatora Especial exhorta también al Gobierno a integrar en mayor medida en sus programas de vivienda el criterio de adecuación cultural y a garantizar que la calidad de las viviendas, inclusive el acceso a servicios, sea garantizado en el marco de programas de vivienda destinados a población indígena.

E. Situación de la población migrante

74. La Relatora Especial exhorta a las autoridades competentes a derogar todo criterio discriminatorio contra la población migrante en materia de adjudicación de vivienda social y a tomar toda otra medida necesaria para que el derecho a la vivienda adecuada sea garantizado a la población migrante, en pleno respecto de la Ley 25871.

75. La Relatora Especial exhorta adicionalmente a las autoridades a abstenerse de toda discurso estigmatizante en contra de la población migrante, en particular de los habitantes de asentamientos irregulares.