

EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL - 4º CICLO

APORTE AL EXAMEN DE ARGENTINA

Derecho a la vivienda en el ámbito urbano

Informe de la sociedad civil elaborado en conjunto por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)¹, La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)² y la Asociación Civil Inquilinos Agrupados³

- 1. Introducción: datos generales sobre situación habitacional en Argentina*
- 1. Argentina tiene un déficit habitacional estructural: por un lado, hace falta construir viviendas para aquella población que está hacinada, vive en viviendas irrecuperables o se encuentra en situación de calle. Por el otro, existe un conjunto de viviendas que necesitan mejoramientos edilicios y acceso a servicios básicos. De acuerdo al último análisis realizado por la Secretaría de Vivienda (2017)⁴ -actualmente Ministerio de Hábitat y Desarrollo Territorial- el déficit de viviendas se estima en 3,5 millones. Existen 2,2 millones de viviendas deficitarias, 1,1 millones de personas en situación de hacinamiento y 200.000 personas en hacinamiento crítico.*
- 2. Según los últimos datos estadísticos disponibles⁵, de los 9,4 millones de hogares argentinos, el 89,7% accede al agua corriente, el 70,3% al servicio de gas de red y el 74,2% cuenta con desagüe cloacal. Sin embargo, el 56,4% no accede a algún*

¹ El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) es una organización no gubernamental que trabaja desde 1979 en la promoción y protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático en Argentina. Los principales objetivos de la institución se encuentran orientados a: denunciar las violaciones a los derechos humanos; incidir en los procesos de formulación de políticas públicas basadas en el respeto por los derechos fundamentales; impulsar reformas legales e institucionales tendientes al mejoramiento de la calidad de las instituciones democráticas y promover el mayor ejercicio de estos derechos para los sectores más desprotegidos de la sociedad.

² La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) es una organización apartidaria, sin fines de lucro, dedicada a la defensa de los derechos de los grupos más desfavorecidos de la sociedad y el fortalecimiento de la democracia en Argentina.

³ Inquilinos Agrupados es una organización civil que nació en el año 2015 y busca representar los intereses de los inquilinos, defenderlos y ampliarlos.

⁴ Recogido de CIPPEC (2019), Documento de trabajo n° 181, mayo 2019, "La política Habitacional en Argentina. Una Mirada a través de los Institutos Provinciales de Vivienda", disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/06/181-CDS-DT-La-pol%C3%ADtica-habitacional-en-Argentina-Granero-Bercovich-y-Barreda-junio-2016-2.pdf>

⁵ Datos correspondientes al tercer trimestre del año 2021 de la Encuesta Permanente de Hogares.

servicio. Con respecto a la calidad de los materiales, el 17,8% de los hogares tiene déficit en al menos uno de los componentes (pisos, paredes o techos).

3. *En el marco del último Examen Periódico Universal (EPU), en el año 2017, se le recomendó al Estado Argentino que implemente un Plan Nacional de Vivienda e Infraestructura Pública. Al año siguiente el Comité de los Derechos del Niño recomendó que mejore la provisión de viviendas y servicios básicos, y adopte un marco jurídico y normativo que garantice el disfrute de los derechos al agua potable y el saneamiento. Contrariamente a lo recomendado, desde entonces hasta hoy la cobertura de acceso al agua potable se retrajo. Según los datos de la Encuesta permanente de Hogares⁶, la provisión de agua potable pasó del 89,9% a 88,7%. El acceso al gas también se redujo, del 71,4% a 70,3%. El servicio que amplió su cobertura fue la red de cloacas que pasó de 70,1% a 74,2%. El acceso a la vivienda también empeoró: el hacinamiento (donde viven entre 2 y 3 personas por cuarto) pasó del 14% de las viviendas en 2017 al 17,6% de las viviendas en 2021. El hacinamiento crítico (más de 3 personas por cuarto) aumentó del 2,6% de las viviendas al 4,7%, en el mismo período.*

II. Villas y asentamientos

4. *En los últimos cinco años han habido avances en el marco normativo y en la información disponible respecto del universo de villas y asentamientos existentes en el país.*
5. *En el año 2017 un conjunto de organizaciones sociales con presencia territorial⁷ realizó, junto al Estado Nacional, un relevamiento de las villas y asentamientos en todas las localidades de más de 10.000 habitantes, conformados hasta diciembre de 2016⁸. La información allí obtenida fue sistematizada y publicada en el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP), creado mediante el Decreto 358/2017⁹.*

⁶ Se comparan los resultados del 4to trimestre de los años 2017 y 2021.

⁷ CTEP, CCC, Barrios de Pie, Techo y Cáritas

⁸ En el marco del relevamiento los barrios populares se definen como aquellos barrios que se constituyeron mediante distintas estrategias de ocupación del suelo, que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, un déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo. Debe estar constituidos por un mínimo de OCHO (8) familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de sus habitantes no cuenta con título de propiedad del suelo, ni acceso regular a al menos DOS (2) de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).

⁹ Texto completo de la norma, disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/decreto_358_2017.pdf

6. *En 2022, luego de una fuerte insistencia y lucha por parte de las organizaciones sociales, el RENABAP incorporó nuevos barrios populares, a partir de su actualización y la ampliación, incluyendo a aquellos que estuvieran en localidades de más de 2.000 habitantes y conformados antes del 31 de diciembre de 2018¹⁰. Así, se incorporaron 1451 nuevos barrios, de los cuales se estima que la mitad surge por la ampliación del universo de localidades relevadas. Es decir que, en los últimos 5 años, han surgido alrededor de 700 nuevos barrios populares en el país.*
7. *De acuerdo al último relevamiento existen hoy en Argentina un total de 5.687 barrios populares en los que viven más de 3,5 millones de personas. Esto equivale al 7% de la población argentina, aproximadamente. De acuerdo al relevamiento de 2017, el 70% de los barrios populares no tenía acceso a la red de energía eléctrica, el 90% no contaba con acceso a la red de agua potable y el 98% no tenía acceso a la red cloacal. Estos datos no han sido aún procesados para el relevamiento de 2022.*
8. *Un año después de concluir el primer relevamiento se aprobó el “Régimen de integración socio urbana y regularización dominial”¹¹. Su objetivo es igualar las condiciones de los barrios populares al resto de la ciudad en términos de acceso a bienes y servicios, y en términos jurídicos, es decir, que las personas que viven allí tengan los títulos de propiedad de sus viviendas. Esta ley, consensuada entre el Poder Ejecutivo Nacional y diversas organizaciones sociales, declaró de interés público el RENABAP, dispuso la utilidad pública y expropiación de las tierras sobre las que se asientan las villas y asentamientos que han sido incorporados a este registro y suspendió los desalojos en estos territorios. Además, se creó el Certificado de Vivienda Familiar que habilita a las familias registradas a acreditar su domicilio ante cualquier autoridad, y así solicitar y acceder a servicios públicos (agua corriente, cloacas, energía eléctrica, red de gas natural). Dicho certificado sirve como título suficiente para acreditar domicilio ante cualquier autoridad pública o privada.*
9. *Si bien la ley mencionada es una conquista política relevante, su implementación concreta es aún un desafío. Muchas empresas de servicios públicos no reconocen los certificados y, con frecuencia, los jueces ordenan el desalojo de barrios, aunque sean parte del RENABAP. El proceso de integración socio urbana, como veremos más adelante, avanza con grandes dificultades. Sin embargo, es importante reconocer que*

¹⁰ Oficializado a través de la resolución 483/2022. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministerio-amplio-el-registro-nacional-de-barrios-populares>

¹¹ Texto completo de la norma disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27453-315739>

esta norma permitió visibilizar la existencia de villas y asentamientos en todo el país y contar con información actualizada y de calidad sobre la problemática.

- 10. Aún así, el Régimen de integración socio urbana y regularización dominial carece de algunas definiciones fundamentales. No existen precisiones acerca de los términos, condiciones y modalidades bajo las cuales se desarrollará el proceso de titulación masiva. Tampoco se han considerado medidas para prevenir un proceso de expulsión de la población mediante presión del mercado, una vez que esas tierras estén regularizadas y entren al mercado de suelo urbano. Por último, consideramos que la ley debería contemplar instrumentos para posibilitar la regularización de la tierra alternativos a la expropiación, que es una herramienta onerosa para el Estado porque implica la compra de la tierra a valor de mercado. Entre ellos, por ejemplo, la cesión vitalicia para fines de vivienda, la usucapión breve (3 o 5 años), la usucapión colectiva, la concesión especial de uso de tierras privadas del Estado, la expropiación-sanción.*
- 11. La aprobación de la ley que crea el “Régimen de integración socio urbana y regularización dominial” están en línea con las recomendaciones realizadas durante el año 2018 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹², donde se le solicitó al Estado Nacional implementar soluciones adecuadas a la magnitud de la problemática habitacional del país y producir información pública completa y actualizada sobre el acceso a la vivienda.*
- 12. Sin embargo quedan pendientes otras recomendaciones del Comité DESC relativas a la realización de un estudio sobre el impacto de la especulación en terrenos, que permita tomar medidas para controlarla a fin de garantizar la asequibilidad de la vivienda a los sectores desfavorecidos¹³. Esta cuestión es sumamente importante ya que un proceso masivo de compra de tierra por parte del Estado mediante el mecanismo de expropiación previsto en el Régimen de integración socio urbana y regularización dominial podría dar lugar a la valorización especulativa de las tierras.*
- 13. Por otro lado, la política de integración socio urbana ha sufrido fuertes recortes presupuestarios. Tal es el caso de los dos programas orientados a la integración de los barrios del RENABAP en el presupuesto sancionado para el 2022. En particular, la actividad Abordaje Integral de Barrios Populares se reduce en un 27% y Acciones Vinculadas al Programa de Integración Socio Urbana en Barrios Populares (BID N° 4804/OC-AR) se reduce un 34%. Al mismo tiempo, las metas establecidas para*

¹² Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina: E/C.12/ARG/CO/4.

¹³ E/C.12/ARG/CO/4 Recomendación Nro. 48, c)

2022 resultan insuficientes para enfrentar el grave déficit habitacional que experimentan los barrios populares. Si bien en estos barrios residen 3,5 millones de personas, la meta del 2022 para beneficiar con políticas de integración de barrios populares es tan solo de 32.059 personas. Es decir que se prevé alcanzar a menos del 1% del total de personas que viven allí.

14. Durante la pandemia del COVID 19, los primeros contagios masivos se dieron en los barrios populares de la Ciudad de Buenos Aires. Esto se explica por las características socio urbanas propias de estos barrios: el déficit de servicios básicos como el agua, el hacinamiento y la falta de elementos de limpieza y desinfección, hicieron prácticamente imposible cumplir con las medidas de prevención de los contagios. Además, la imposibilidad de contar con ingresos económicos obligó a muchas a hacer largas filas en comedores comunitarios para alimentarse. A su vez, quienes viven en villas y asentamientos tienden a presentar peores indicadores de salud que quienes viven en barrios de mayor poder adquisitivo, debido a las condiciones habitacionales y ambientales deficitarias.
15. A inicios de la emergencia sanitaria del COVID-19 el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Salud de Nación emitieron la Resolución Conjunta N° 2/2020¹⁴, a través de la cual establecieron las “Recomendaciones y medidas específicas para evitar la propagación del COVID-19 en barrios populares y cuidado de adultos mayores”. Estas recomendaciones establecen un conjunto de estrategias que debían organizarse a nivel local/territorial para intentar minimizar la circulación del COVID-19 en barrios populares con altos niveles de hacinamiento, entendiendo que para ello es necesaria la articulación de todos los niveles de Estado con instituciones de la sociedad civil.
16. Sin embargo, este decreto no es vinculante sino solamente un marco de acción orientativo. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, no existieron dispositivos de intervención ni protocolos de acción claros y efectivos que consideraran las características diferenciales de estos barrios. Las respuestas comenzaron a darse una vez que la situación del COVID-19 ya se encontraba en un proceso de contagio acelerado.
17. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, avanzó con la aprobación e implementación de un protocolo específico únicamente luego de que organizaciones de la sociedad civil

¹⁴ Texto completo de la norma:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/336468/norma.htm>

*iniciarán una acción judicial demandándolo¹⁵, y el Juzgado de Primera Instancia hubiera condenado al Gobierno a hacerlo. La ausencia de una intervención diferencial resultó en una **tasa de contagios en villas y asentamientos mucho mayor que la del resto de la ciudad**. Las medidas generales del aislamiento social preventivo y obligatorio fueron insuficientes para gestionar la epidemia en estos territorios.*

III. Vivienda en Alquiler

18. La vivienda en alquiler es una de las opciones que más creció como forma de acceso al hábitat. De acuerdo al análisis de la información de la Encuesta Permanente de Hogares, desde el año 2003 hasta el tercer trimestre del 2021 se estima un crecimiento de más de 7%, pasando de 11,1% a 18,6%. Este crecimiento es aún más pronunciado en los grandes aglomerados urbanos tales como la Ciudad de Buenos Aires (que pasó del 20,2% al 31,8%) o Río Cuarto (18,5% al 33,8%).

19. Al inicio de la pandemia, en marzo del 2020, el Gobierno Nacional dictó medidas puntuales para la población inquilina y el cumplimiento de las medidas de aislamiento. A través del DNU 320/20 -prorrogado por cuatro meses y luego dos meses más- se prohibieron los desalojos por falta de pago y se prorrogaron automáticamente los contratos. Además, se estableció la obligatoriedad del pago vía transferencia bancaria -para evitar los traslados- y se prohibieron las mudanzas durante tres meses.

20. Estas medidas estuvieron en línea con las recomendaciones realizadas durante la pandemia por el Relator de Vivienda Adecuada de las Naciones Unidas. El Relator solicitó a los Estados que “Promulguen topes de alquiler y subsidios para los arrendatarios y los propietarios de viviendas en pequeña escala, en consonancia con sus necesidades y para garantizar la estabilidad del mercado de la vivienda durante la pandemia, de modo que una emergencia sanitaria mundial no se convierta en una emergencia en materia de vivienda”¹⁶.

21. A pesar del contexto excepcional que provocó la pandemia, la renta inmobiliaria no fue afectada. El decreto mencionado permitió a los inquilines garantizar su vivienda, pero a costa de un fuerte endeudamiento. Según los resultados de la encuesta que

¹⁵ Documento completo en:

https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2020/05/Recomendaciones-para-un-protocolo-de-actuaci%C3%B3n-frente-al-COVID-en-villas-y-asentamientos_preliminar.pdf

¹⁶ Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sr. Balakrishnan Rajagopal, presentado de conformidad con la resolución 43/14 del Consejo de Derechos Humanos. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/195/69/PDF/N2019569.pdf?OpenElement>

realizó el CELS con la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales sobre hogares inquilinos del Área Metropolitana de Buenos Aires, en diciembre de 2020 más del 65% de los hogares inquilinos habían sufrido una restricción de sus ingresos y había tenido que endeudarse. El 80% había tomado deuda para pagar gastos cotidianos¹⁷.

22. Además, el Estado Nacional realizó escasas y tardías acciones para lograr el efectivo cumplimiento de este Decreto. Pasados los primeros meses de la sanción de la norma, los conflictos entre inquilinos y propietarios crecieron por la falta de pago. Un estudio reciente¹⁸ demostró que los inquilinos tuvieron que soportar hostigamientos y firmar contratos con cláusulas abusivas e ilegales, con el fin de sostener su vivienda.
23. Lamentablemente no han habido avances en la recomendación del Comité DESC, en sus observaciones generales de 2018, sobre ampliar la producción de información pública respecto de desalojos¹⁹. El 30 de marzo del 2021, el Ministro de Desarrollo Territorial y Hábitat (MDTyH), Ing. Jorge Ferraresi, anunció que la suspensión de desalojos establecida durante la pandemia, no se prorrogaría porque consideraba que el Estado contaba con las herramientas necesarias para poder contener la situación. Sin embargo, a partir de distintas fuentes de información, supimos que el MDTyH no contaba con la información mínima respecto de procesos de desalojo en Argentina. La organización social Inquilinos Agrupados presentó una medida cautelar colectiva solicitando la suspensión de desalojos hasta que se disponga una serie de soluciones para los hogares inquilinos que se encontraban en situación de riesgo de perder su vivienda. En el recurso, la organización incluyó las respuestas de los Pedidos de Información realizados junto al CELS a la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, a la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, al Ministerio de Salud Nacional, al Ministerio de Hábitat y Desarrollo Territorial de la Nación y a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo civil. El único organismo que respondió fue la Cámara Nacional, que confirmó el aumento de casos de desalojos durante la pandemia: sólo en agosto y septiembre del 2020 se habían iniciado 1475

¹⁷ Ver documento completo en:

<https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/deuda-y-alquiler-la-situacion-de-los-hogares-inquilinos-en-el-amba/>

¹⁸ Vera Belli (2021) "Regulaciones de vivienda en alquiler en épocas de pandemia COVID 19. Una reflexión desde la voz de los inquilinos". Informe realizado en base a las consultas realizadas a la organización civil Inquilinos Agrupados, durante los meses de julio, agosto y septiembre del 2020. Disponible en:

<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/6982/5835>

¹⁹ Ver párrafo 48, en

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fARG%2fCO%2f4&Lang=en

juicios de desalojos, la mitad de todo el 2019. Además, ningún organismo había sido consultado por el MDTyH respecto a la situación de los desalojos.

24. *La decisión del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat fue la creación de un Protocolo de Alerta Temprana de Desalojos²⁰. Se trata de una herramienta para sistematizar información y caracterizar los hogares que se encuentren atravesando procesos de desalojo en instancia de mediación o judicial. A partir de esta información el Ministerio intervendría facilitando una solución habitacional a quienes fueran desalojados. Sin embargo, esta herramienta fue completamente ineficaz. En primer lugar, el Protocolo excluía a todas las relaciones de alquiler que no tuvieran un contrato formal por escrito. Según la información que surge de la encuesta de inquilines del área Metropolitana de Buenos Aires que realizó el CELS y el IDAES, sólo el 50% declaró contar con contrato escrito. Además, esta herramienta fracasó por la falta de información respecto a las sentencias de desalojo y la falta de diálogo entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo. La ausencia de datos oficiales respecto a la situación de los inquilines y su situación económica también es un problema estructural que impide propiciar una política pública efectiva de intervención sobre el funcionamiento del mercado de alquileres.*

25. *En el año 2017, la Ciudad de Buenos Aires aprobó la Ley 5859 que estableció que el cobro de las comisiones inmobiliarias fuera pagado exclusivamente por los propietarios de las viviendas. Esta normativa, impulsada por organizaciones sociales y de inquilines, mejoró las condiciones de acceso a los contratos para los inquilines porque implicó una disminución de los costos de ingreso. Si bien en ese momento el sector de las inmobiliarias denunciaba que la ley supondría un retiro masivo de la oferta de viviendas en alquiler, nada de eso ocurrió.*

26. *Por otro lado, en junio del 2020, el Congreso Nacional aprobó una nueva Ley de Alquileres²¹ impulsada por las organizaciones de inquilines. Esta normativa elevó el piso de derechos de esta población a partir de mejoras sustantivas tales como la ampliación de la duración mínima del contrato de 2 a 3 años, la regulación de los aumentos dentro del contrato que pasan a ser anuales y a partir de un índice oficial que promedia inflación y salario²², la posibilidad de que el inquilino presente varias*

²⁰ <https://www.argentina.gob.ar/habitat/desarrollo-territorial/alquileres>

²¹ Detalle de la norma en: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/alquileres>

²² Este índice intenta compensar a propietarios e inquilines incorporando las dos dimensiones: inflación y salarios. Desde hace por lo menos cuatro años, Argentina viene sufriendo un proceso inflacionario elevado

garantías, la disminución de los costos de ingreso y el mejoramiento de la estabilidad respecto a los arreglos del inmueble, entre los principales puntos. Además, la ley encarga al Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat que elabore políticas específicas para mejorar el acceso a la vivienda en alquiler tanto en la ampliación de la oferta, como la elaboración de líneas de subsidios o la creación de políticas específicas para poblaciones en particular.

27. Si bien la ley eleva el piso de derechos de los inquilines, el Estado Nacional no ha avanzado en su cumplimiento. No ha existido ni una campaña de difusión de sus contenidos, ni se han implementado mecanismos para garantizar que las nuevas condiciones contractuales se respeten. El rol del Estado es especialmente importante en una relación contractual asimétrica como la que existe entre locadores y locatarios, donde una de las partes busca una renta y la otra, necesita resolver su situación habitacional.

28. Actualmente la Cámara Nacional de Diputados debate modificaciones a la ley. Los sectores políticos pro mercado piden derogarla en nombre de una mayor liberalización del mercado de alquileres, con el argumento de que la regulación perjudica a los propios inquilines. El bloque oficialista, por su parte, busca sostener el piso de derechos conseguido por la ley y establece otras medidas en favor de los inquilines, como la creación de un sistema público de garantías o la obligación por parte de los propietarios de aceptar el pago del alquiler a través de métodos electrónicos. Las organizaciones de la sociedad civil, hemos participado activamente en el debate parlamentario para evitar un retroceso en los derechos adquiridos y en defensa del derecho a la vivienda.²³ Mientras el debate sigue, el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat no realiza acciones para que se cumpla la ley, a pesar de ser el organismo responsable según el propio texto de la ley.

IV. Personas en situación de calle

con valores por encima del 50%. Para 2022 las estimaciones prevén que superará el 70%. Información oficial disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-5-31>

²³ A partir del debate propiciado, las voces de los inquilines pudieron frenar la avanzada por desregular el mercado de alquileres:

<https://www.cels.org.ar/web/2022/05/acuerdo-para-frenar-la-avanzada-inmobiliaria-y-profundizar-los-derechos-de-les-inquilines/>

29. *Otra problemática importante respecto al acceso a la vivienda es el crecimiento de las personas en situación de calle. Población especialmente visible en la Ciudad de Buenos Aires, como centro de una de las metrópolis más importantes de la región.*
30. *Si bien la Ciudad de Buenos Aires realiza relevamientos anuales, lo hace con una metodología deficitaria que no resulta adecuada a la vida de las personas en calle y no permite conocer cuántas personas se encuentran en dicha situación, ni sus características cualitativas. Los relevamientos se realizan en una sola noche (momento en que las personas deambulan para obtener mayor seguridad de los riesgos de ataques y robos nocturnos) y solamente se contabiliza a partir de lo observado: es decir que es el censista, quien decide a quién contar como personas en calle, lo que suele estar atravesado por la apariencia física (como si hubiese marcadores físicos que permitieran definirlo). La contabilización no incluye una instancia de entrevista que releve información cualitativa que permitiría un diseño de políticas adecuadas a la realidad que viven y padecen las personas en situación de calle.*
31. *Organizaciones que trabajan la problemática decidieron realizar relevamientos propios con la metodología necesaria para obtener una correcta medición. Las diferencias fueron significativas. Los datos oficiales²⁴ indicaron para los últimos tres años que la población que vive en calle se mantiene estable en torno de las 1000 personas²⁵. Sin embargo el Primer Censo Popular de Calle realizado en 2017 dio como resultado 4413 personas en situación de calle. El segundo censo, realizado en el 2019, contabilizó 7251. De ellos, el 52% era la primera vez que estaba en la calle, lo que puede suponerse como consecuencia directa de la crisis económica. Entre el 2017 y el 2019, el fenómeno aumentó un 64%²⁶.*

²⁴ Datos disponibles en la nota periodística: <https://elgritodelsur.com.ar/2022/05/para-el-gobierno-porteno-hay-menos-gente-en-situacion-de-calle-que-el-ano-pasado.html>

²⁵ Durante el año 2020 el censo no se realizó por la pandemia y en este año se hizo pero aún no se publicaron los resultados:

https://www.buenosaires.gob.ar/desarrollhumanoyhabitat/desarrollhumanoyhabitat/inclusion-social-y-atencion-inmediat/asistencia-integral-inmediata/buenos-aires-presente-bap?utm_source=google&utm_medium=search&utm_campaign=bap&utm_id=m2&gclid=Cj0KCQjwhqaVBhCxArisAHK1tiMblSSTCYZfDKIYYhS9mZDzUr3oVSuWSGM3Vsxo-RpatY0nXVNUUosaAkdLEALw_wcB

²⁶ Primer Censo Popular de PSC (2017) "Presentación de Informe". Bajado de <https://www.facebook.com/events/tacuar%C3%AD-124-1071-ciudad-de-buenos-aires-argentina/presentaci%C3%B3n-del-informe-1%C2%BA-cppsc/107894159865673/> y Segundo Censo Popular de PSC (2019) "Informe Ejecutivo". Bajado de <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2019/07/416580426-Informe-Ejecutivo-CPPSC-2019.pdf>

32. *El 27 de octubre del 2021 se aprobó la ley nacional 27564/21²⁷. Esta normativa busca garantizar los derechos humanos de las personas que se encuentran en situación de calle y dispone la realización de un censo nacional de personas en situación de calle que fue realizado en el mismo día del Censo Nacional. Este censo, sin embargo, fue realizado en la Ciudad de Buenos Aires con la metodología oficial descripta, objetada por las organizaciones.*
33. *Respecto a las soluciones provistas, la Ciudad de Buenos Aires cuenta con un sistema asistencial destinado a personas en situación de calle. El Buenos Aires Presente -BAP- es un programa de asistencia en la vía pública que puede trasladar personas hacia diferentes tipos de Centros de Integración Social (CIS): paradores de baja exigencia de ingreso donde las personas pueden dormir, comer y asearse; y hogares permanentes donde las vacantes tienen un nivel de estabilidad mayor al de los paradores. Estos recursos fueron diseñados, y algunos inaugurados, por el “Programa Integrador para Personas y Grupos Familiares que carecen de vivienda y permanecen en la calle”, en el año 1997.*
34. *Además de los CIS donde el gobierno de la ciudad encuadra a los hogares y paradores, el gobierno cuenta con el programa de Atención para Familias en Situación de Calle (AFSC), que otorga un subsidio habitacional inicialmente destinado exclusivamente a familias y ampliado en 2006 a personas adultas solas. Sin embargo, la forma de ingreso es discrecional: el Gobierno de la Ciudad decide quién puede acceder, no existe un registro para solicitarlo. Por último, el monto otorgado hace difícil el acceso a una habitación en un hotel familiar.*
35. *Todos estos programas funcionan a partir de un criterio de temporalidad limitada y carecen de una perspectiva de derechos. En los paradores, cuando las personas se retiran (sea voluntariamente o expulsadas) dejan una vacante libre y, si quieren volver a ingresar, su ingreso estará sujeto a la existencia de vacantes (y ahora también a la evaluación del BAP, única puerta de ingreso a paradores). En los hogares deben permanecer “sin faltas” y sostener cierto comportamiento, para no perder su vacante, que tiene una duración de 6 meses renovables. Además, no existe un abordaje*

²⁷ Texto completo disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/justicia-derechos-humanos/situacion-de-calle-y-familias-sin-techo#:~:text=La%20Ley%2027.654%20busca%20garantizar,27.654%20es%20de%20orden%20p%C3%BAblic>

del problema que dé cuenta de la complejidad de la situación de quienes viven en la calle, con intervenciones en materia de salud, adicciones, acceso al empleo, etc.

36. *El AFSC actualizó el monto del subsidio y tiempos de duración con diferentes decretos a lo largo del tiempo, pero se mantuvo el artículo que indica que la autoridad de aplicación del programa será quien tome la decisión sobre la documentación requerida para acreditar el ingreso y sobre la permanencia en el programa. Eso supone una implementación discrecional que excluye una perspectiva de derechos, al personalizar en cada situación el ingreso o la exclusión. Actualmente se estiman en 25 mil los subsidios otorgados. De ellos, el 30 % se encuentra judicializado, ya sea con el objetivo de ingresar al programa, de sostenerlo en el tiempo o para obtener un monto mayor.*

V. Desalojos

37. *En 2018 el Comité DESC recomendó a la Argentina aprobar protocolos de intervención pública ante situaciones de desalojos y producir datos sobre desalojos²⁸. Los avances en el primer punto han sido limitados y en el segundo punto, nulos. Aún existen operativos de desalojos que no cumplen con los criterios mínimos de protección, sin considerar la presencia de mujeres y niños y sin haber agotado instancias previas de conversación entre las partes para encontrar una solución consensuada, que dé respuesta al problema habitacional de fondo.*

38. *Existen algunos instrumentos que establecen marcos de acción para los procedimientos de desalojos, garantizando protecciones a las personas afectadas y la consideración respecto de su situación habitacional. Estos instrumentos, sin embargo, son deficientes en su alcance y en su implementación. Tanto en la provincia de Buenos Aires como en la ciudad de Buenos Aires, los instrumentos que existen son aplicables solamente a procedimientos de desalojos realizados en el ámbito penal. Además, con frecuencia los jueces y fiscales encargados de implementarlos, deciden omitirlos.*

39. *En 2019 la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires aprobó el “Protocolo de actuación judicial frente a ocupaciones de inmuebles por grupos numerosos de personas en situación de vulnerabilidad”²⁹. El protocolo otorga pautas de derechos humanos a funcionarios judiciales sobre cómo proceder en situaciones de tomas y desalojos. Dispone medidas específicas con el fin de proteger a mujeres, niños, personas con discapacidad, adultos mayores y otras personas especialmente vulnerables ante*

²⁸ Ver E/C.12/ARG/CO/4 (párrafo 48)

²⁹ Ver https://www.scba.gov.ar/_paginas.asp?id=42163

situaciones de desalojo y establece que debe realizarse un censo para conocer la cantidad de personas que participan de la toma e identificar las personas en situación de vulnerabilidad. También dispone la conformación de una instancia de diálogo para intentar una solución al conflicto alternativa al desalojo. El desalojo no puede efectivizarse sin antes haber agotado estas instancias previas de negociación. Por último, establece ciertas garantías durante el procedimiento de desalojo como la presencia de organismos de protección y la obligatoriedad del estricto cumplimiento del derecho internacional de derechos humanos. Esta herramienta es valiosa para orientar el accionar de la Justicia. Sin embargo, con frecuencia sus disposiciones son omitidas por los funcionarios judiciales de la provincia.

40. Un caso ilustrativo es el desalojo de una toma masiva en la localidad de Guernica, en las afueras del Área Metropolitana de Buenos Aires, durante la pandemia. En julio de 2020, durante los meses más estrictos de confinamiento, alrededor de 2000 familias se instalaron en un gran predio vacío en un partido de la afueras del Área Metropolitana de Buenos Aires. La gran mayoría eran inquilines de barrios populares que habían sido desalojadas por no poder sostener el pago del alquiler. También había mujeres que vivían en hogares con situaciones de violencia que se habían profundizado en el contexto de las medidas de aislamiento. La ocupación se judicializó en el ámbito penal rápidamente, a partir de la denuncia de los propietarios del predio. Tal como dispone el “Protocolo de actuación judicial frente a ocupaciones de inmuebles por grupos numerosos de personas en situación de vulnerabilidad”, se realizó un censo sobre la población de la ocupación. La información relevada, sin embargo, fue utilizada para criminalizar a las personas que participaban de la ocupación. Quienes respondieron fueron imputados penalmente. Luego de dos meses de iniciada la ocupación, el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires abrió una mesa de negociación para encontrar una solución consensuada y no violenta al conflicto. Durante aproximadamente un mes el gobierno provincial tuvo enormes dificultades para ofrecer a las familias una solución sostenible a su problema habitacional. Ni el municipio ni la provincia contaban con tierra disponible, cercana al lugar del conflicto, para ofrecer a las familias. Esto se explica por la decisión de no implementar políticas de gestión de suelo que garanticen una distribución de la renta urbana y disponibilidad de tierra para sectores de ingresos medios y bajos.³⁰ En ese marco se realizó un nuevo censo que mostró que casi el 80% de las familias habían llegado a la ocupación por

³⁰ Ver <https://www.cels.org.ar/web/2020/10/herramientas-para-dar-respuestas-a-los-reclamos-urgentes-por-la-tierra/>

perder el empleo o por no poder pagar el alquiler.³¹ El diálogo también se dificultó por la existencia de un proceso penal en curso y la amenaza constante del posible desalojo inminente. Cuando se estuvo cerca de alcanzar un acuerdo el fiscal presionó para concretar el desalojo en el plazo dispuesto por el juez, y el gobierno provincial decidió no solicitar más tiempo. El 28 de octubre a la madrugada, un operativo de más de 4 mil policías desalojó violentamente a las más de 2500 familias que ocupaban el predio, incendiando las precarias construcciones que habían levantado las familias durante esos meses.

41. Este tipo de prácticas viola el principio de razonabilidad y proporcionalidad establecido por el Comité DESC en su observación general n°7³², referenciados además en el protocolo de actuación de la Suprema Corte de la provincia. En los meses siguientes al desalojo el gobierno provincial finalmente logró que les propietarias de la tierra que había sido ocupada cedieran una porción de su terreno para un loteo destinado a las familias que habían sido parte de la toma. A casi dos años, la situación habitacional de las familias desalojadas no ha sido resuelta. Aún no han recibido su lote ni tienen garantías de que lo recibirán próximamente.

42. En la ciudad de Buenos Aires los marcos de actuación existentes tampoco son efectivos para garantizar derechos en el marco de procedimientos de desalojos. El 30 de septiembre del año 2021, la policía de la Ciudad de Buenos Aires desalojó una toma de tierras en la villa 31, un barrio popular histórico de la ciudad. En la toma vivían más de 100 familias y 175 niños. En su mayoría se trataba de hogares sostenidos por mujeres que, en un contexto de crisis económica, no habían podido sostener el pago de sus alquileres. Ante esta situación un grupo de mujeres decidió limpiar un terreno fiscal, que era un basural, e instalarse ahí en casillas precarias. La toma fue bautizada por ellas mismas “La fuerza de las mujeres”. El Gobierno de la Ciudad denunció la toma y, en el marco de la causa, se negó a crear la mesa de diálogo que pedían las familias para encontrar una solución al conflicto. Luego del desalojo el gobierno de la ciudad ofreció a las mujeres que habían participado de la toma la posibilidad de pasar la noche en un parador y un subsidio habitacional por 13.000

³¹ Resultados disponibles en:

https://www.gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/noticias/resultados_del_censo_de_guernica

³²

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f6430&Lang=es

pesos, un monto que no alcanza para alquilar ni siquiera una habitación. Esto significa directamente desentenderse de su situación habitacional deficitaria.

43. El operativo policial fue violento y desmedido. Se realizó a primera hora de la mañana, mientras las mujeres habían salido a trabajar o a llevar a sus hijos a la escuela. La policía no brindó tiempo y oportunidad para retirar pertenencias de primera necesidad -por el contrario, las destruyó- y le dio prioridad a la sorpresa y a un operativo rápido, en lugar de garantizar mínimos cuidados sobre un conjunto de personas que se encontraban en una situación de extrema vulnerabilidad frente a la intervención policial. El operativo violó las disposiciones del Protocolo de actuación ante casos de usurpación del Ministerio Público Fiscal de la ciudad de Buenos Aires, aprobado en 2008³³. Las disposiciones de este instrumento, además, son muy limitadas. A diferencia del protocolo de la suprema corte de la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, este protocolo no establece la obligatoriedad de crear instancias de negociación previas. Además, por ejemplo, sólo establece que durante el procedimiento de desalojos esté presente el organismo de protección de los derechos de los niños, cuando éstos no cuenten con la protección de un adulto responsable.

Recomendaciones

1. En el marco del proceso de integración de los barrios populares incluidos en el RENABAP, asegurar respuestas a las necesidades de los habitantes de las villas y asentamientos independientemente de su capacidad de pago, bajo el entendimiento de que el centro de la ley debe ser la integración socio urbana de los barrios populares y el reconocimiento del derecho de los/as pobladores/as a permanecer en ellos.
2. Que las provincias cuenten con protocolos sancionados por ley con marcos de acción para la prevención de contagios masivos en villas y asentamientos, teniendo en cuenta las especificidades de la trama urbana, de la situación habitacional y de la situación socio-económica de los habitantes de estos barrios.
3. Establecer mecanismos para garantizar el cumplimiento de las nuevas condiciones de la relación contractual establecidas por la ley de alquileres (27551) y poner en marcha el Programa de Alquiler Social.

³³ Disponible en: <https://mpfciudad.gob.ar/storage/archivos/9097f973c0946b3b14a44eac0a395df8.pdf>

4. *Garantizar la producción de datos respecto del funcionamiento del mercado de vivienda en alquiler: precios, composición de hogares inquilinos, características del parque habitacional en alquiler, condiciones de los contratos, etc.*
5. *Sancionar leyes provinciales que regulen la actividad inmobiliaria profesional y que aseguren que el pago de las comisiones inmobiliarias queden exclusivamente a cargo de los propietarios.*
6. *Generar mecanismos para contar con información sistematizada y actualizada respecto de los desalojos en el ámbito federal y provincial.*
7. *En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires, ampliar el alcance de los protocolos de actuación en casos de desalojos y complementarlos con mecanismos que garanticen la implementación de estos instrumentos.*
8. *Considerar la dimensión metropolitana de las problemáticas de acceso al hábitat, especialmente para la población en situación de calle donde las cuestiones vinculadas al mercado de vivienda, de salud y relaciones familiares terminan incidiendo en las decisiones habitacionales.*
9. *Que la ciudad de buenos aires aplique una metodología de relevamiento de las personas en situación de calle que garantice información cuantitativa y cualitativa de calidad.*
10. *Que la Ciudad de Buenos Aires modifique la operatoria de los subsidios habitacionales a fin de que tengan una actualización automática en función de los índices de aumentos de los costos de vida.*
11. *Generar políticas de abordaje de la situación de las personas viviendo en situación de calle desde una perspectiva de derechos y abordando el problema de forma estructural e integral, es decir, teniendo en cuenta las distintas dimensiones que hacen a la problemática.*

