

# LA CIUDADANÍA Y LA VIVIENDA DIGNA

## CITIZENSHIP AND DECENT LIVING

ROXANA MANES\*

ELEUTHERA

### Resumen

El presente trabajo se desarrollará en torno a la tensión existente entre la Igualdad Jurídica Ciudadana y el problema de la Desigualdad Material entre los Ciudadanos, con respecto al Derecho al Acceso a la Vivienda Digna en la Argentina, particularmente en la provincia de Buenos Aires, donde el Estado interviene para compensar dichas desigualdades a través de la Política Habitacional pero no logra revertirlas totalmente, ya que todavía no alcanza un carácter universal y en ocasiones replica algunas de las inequidades que intenta eliminar.

**Palabras clave:** igualdad jurídica, desigualdad material, vivienda social.

### Abstract

This work is about the tense situation between the legal citizens' equality and the 'problem of material inequality among the citizens, in relation to the right to the access to decent living in Argentina, specially in the province of Buenos Aires, where the State interferences to compensate such inequalities through the Housing Policy, which cannot revert the situation completely because it does not have a universal character, and sometimes it replicates some of the inequalities it tries to eliminate.

**Key words:** legal equality, material inequality, social-housing.

---

\* Licenciada en Economía Empresarial. Alumna de la Carrera de Especialización en Políticas Sociales de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, Argentina. E-mail: roxanamanes@yahoo.com.ar

## Desarrollo

El presente trabajo es resultado de la reflexión acerca de dicha tensión en la Ciudadanía que fuera desarrollada en el marco del *Seminario de Ciudadanía y Exclusión* (Andrenacci, 2010) correspondiente a la Carrera de Especialización en Políticas Sociales, de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata.

- Para ello haré referencia a las siguientes dimensiones/aspectos: Contexto jurídico con las leyes que reconocen el derecho a la vivienda digna: la Constitución Nacional y Provincial, la adhesión a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y al Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales; con la consiguiente sujeción por parte del Estado a los Estándares de Protección de dichos derechos aplicados al derecho a la vivienda.

Para continuar así con el:

- Contexto histórico con el origen de los problemas habitacionales y las Estrategias de Intervención y Políticas implementadas por el Estado para dar respuesta a los mismos, siguiendo a autores como María B. Rodulfo, Jorge Ramos, Mario Margulis, Pedro Gállico, y Juan Sprovieri.
- Programa Federal de Viviendas, como referente empírico de este análisis.

## Contexto jurídico

La *Constitución Nacional Argentina* reconoce entre otros derechos sociales, el **Derecho al Acceso a la Vivienda Digna** (Art. 14 bis) y la adhesión a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y al Pacto Internacional de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales (Art. 75 inc. 22), con la sujeción a los *Estándares de Protección* de dichos derechos del Comité Internacional encargado del cumplimiento del Pacto (Observación General N° 4) que implica que el Estado garantice:

**1) Contenido Mínimo del Derecho**, incluyendo:

- *Seguridad jurídica de la tenencia* de la tierra y vivienda.
- *Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura*, como agua potable, energía, calefacción, alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, eliminación de desechos y servicios de emergencia.

- *Gastos soportables*, el Estado debe brindarle subsidios y formas de financiación a las personas que no puedan costearse una vivienda adecuada.
- *Habitabilidad*, con espacio adecuado a sus ocupantes que los proteja de los fenómenos climáticos y las amenazas contra la salud.
- *Asequibilidad*, al alcance de todas las personas y priorización de los grupos desfavorecidos (personas mayores, incapacitados físicos, enfermos crónicos, niños e indigentes).
- *Lugar*, que permita el acceso a las opciones de empleo, servicios de salud, a las escuelas, otros servicios sociales, y alejadas de las fuentes de contaminación.
- *Adecuación cultural* y diversidad en la construcción de la vivienda y la participación de la población en todo el diseño de la Política Habitacional.

**2) Universalidad**, el Estado debe asegurar el derecho a la vivienda adecuada a todos los ciudadanos.

**3) Progresividad y no regresividad**, mejorando la situación actual del derecho a la vivienda.

**4) Igualdad, no discriminación y protección de grupos en situación de vulnerabilidad** priorizando a los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales.

**5) Acceso a la información y formulación de políticas**, el Estado tiene la obligación de vigilar la situación habitacional para diseñar una política acorde con las necesidades actuales y producir información detallada.

**6) Participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas**, organizaciones civiles, privados y el resto de actores involucrados.

**7) Acceso a la justicia y a mecanismos de reclamo**, en caso de que alguna de las instituciones del Estado o los particulares impidan el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada.

**8) Obligación de respeto**, implica la abstención del Estado de realizar ciertas prácticas y conductas, como desalojos forzosos que solo pueden justificarse ante situaciones excepcionales y siempre que incluyan medidas alternativas para el realojamiento de los afectados.

**9) Obligación de protección**, frente a violaciones del derecho a la vivienda provenientes de particulares, el Estado está obligado a proteger a los sectores más vulnerables de las conductas arbitrarias y abusivas de terceros, como en materia de alquileres, donde los propietarios para maximizar su ganancia, recurren a aumentos excesivos en el precio de la locación, sin reconocer los derechos de los inquilinos.

**10) Obligación de satisfacción**, implica un accionar positivo por parte del Estado que no necesariamente debe incurrir en desembolsos monetarios para asegurar la satisfacción de las personas de su derecho a una vivienda adecuada.

Y a su vez la *Constitución de la Provincia de Buenos Aires* también reconoce el Derecho a la Vivienda Digna (Art. 36 inc. 7) junto con *otras Leyes Nacionales* (Ley N° 21.581 de Régimen de Financiamiento del Fondo Nacional de Vivienda-FONAVI, Ley N° 23.966 Modificaciones a la Ley del FONAVI, Ley N° 24.130 de Ratificación del Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales sobre el FONAVI, Ley N° 24.464 de Creación del Sistema Federal de Vivienda, y Ley N° 25.570 de Ratificación del Acuerdo de la Nación y las Provincias sobre la Relación Financiera y Bases del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos); y *Leyes Provinciales* (Ley N° 9.573 Ley Orgánica del Instituto de la Vivienda, Ley N° 6.021 Ley Provincial de Obras Públicas, y Ley N° 11.663 de Adhesión al Sistema Federal de Vivienda).

En la práctica el ejercicio de la ciudadanía no resulta de manera igualitaria para todos, dado que la dificultad de acceso a la vivienda digna para muchos ciudadanos es evidente por el déficit habitacional (de 1'292.765 hogares en la provincia de Buenos Aires, según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001) que se manifiesta con la proliferación y extensión de las villas de emergencia y asentamientos informales.

## Contexto histórico

Para hacer un poco de historia seguiré la cronología realizada por el autor Jorge Ramos (2007), que ubica los primeros problemas de vivienda en Argentina y especialmente en Buenos Aires, hacia 1880, con los inmigrantes europeos (expulsados por los problemas económicos de sus países de origen, mayormente Italia y España) que se alojan en las habitaciones de inquilinato de los conventillos hacinados y en condiciones insalubres, mientras que en los sectores altos, para diferenciarse socialmente, se produce el éxodo hacia otras zonas, incomodados por los vecinos pobres a los cuales les endilgan los problemas sanitarios.

En 1883 se lanza el primer programa de vivienda social, promovido por el Estado acorde con las normas higienistas del Dr. Guillermo Rawson, de cuatro barrios obreros pero solo se edifica uno parcialmente en 1885.

Hacia 1890 ingresa una mayor cantidad de inmigrantes y conforman más de la mitad de la población de Buenos Aires (el 53%), y más de la mitad de éstos habitan en los conventillos, convirtiéndolos en el espacio de la pobreza y a su vez de la integración social y cultural.

Para 1905 se promulga la primera ley sobre vivienda obrera que autoriza a construir en terrenos fiscales y surge el Conjunto Habitacional Butteler en 1907 y el Patricios en 1910, en este mismo año se implementa un impuesto a las carreras de caballos para financiar viviendas sociales.

En 1907 se produce una huelga de inquilinos (el 80% de los habitantes de 2000 conventillos) quienes reclaman la reducción en el valor del alquiler, mejoras en las habitaciones e infraestructura sanitaria, flexibilización en los contratos y vencimientos de pagos, mientras que los propietarios justifican las rentas elevadas y la baja inversión en el aumento de impuestos municipales y territoriales, lo cual termina con desalojos forzosos, violencia, y deportaciones.

Hacia 1910 se encara la habitación de sectores populares apelando a tres tipologías arquitectónicas: la casa colectiva (como alternativa al conventillo), la vivienda individual y los barrios parque de pabellones multifamiliares.

En 1915 a través de la Ley Cafferata se propone eliminar los conventillos y se crea la Comisión Nacional de Casas Baratas, fijando límites a los alquileres, provisión de infraestructura urbana, normas de construcción, iluminación y ventilación, pero dada la escasez de fondos, hasta 1934 solo se construyen 972 viviendas (aproximadamente 60 viviendas por año), observándose que en cantidad de viviendas se está muy lejos de cubrir las necesidades.

Hacia 1920 la inmigración europea vuelve a aumentar y en 1930 es reemplazada por la migración interna de provincias del norte argentino y de países limítrofes como Bolivia y Paraguay, atraídos por la industrialización sustitutiva de importaciones que requería de mano de obra.

En 1932 según algunos historiadores, aparece la primera Villa de Emergencia “Villa Esperanza” con autorización del gobierno, para dar albergue transitorio a inmigrantes polacos en los Galpones de Puerto Nuevo, quienes luego viéndose desbordados ocupan los terrenos baldíos de la zona.

En 1943 mediante el Decreto N° 1580 se reduce el valor de los alquileres a través de porcentajes según el precio de la locación y se prohíbe el desalojo hasta después de un año y medio de vencido el contrato, lo cual desincentiva la construcción de viviendas para alquiler.

Recién en 1949 es cuando se reconoce el Derecho a la Vivienda Digna conjuntamente con otros derechos sociales, se lo incorpora a la Constitución Nacional y puede hablarse de las primeras Políticas Habitacionales con los Planes Quinquenales y la sanción de leyes que facilitan el crédito y protegen a los compradores de lotes en cuotas.

El autor Mario Margulis (2005) hace una distinción entre la villa de las décadas del 40 al 60 que se extiende debido a las migraciones internas y de países limítrofes en busca de trabajo y su población no carece de ingresos, con las de la década del 70 en adelante donde sus habitantes son desocupados producto del neoliberalismo económico y la distribución regresiva del ingreso, que aumenta la distancia social y económica entre los sectores más ricos y más pobres, visibilizadas a través del auge de los *countries*<sup>11</sup> y los barrios cerrados por un lado, y la expansión de las villas y asentamientos por el otro.

Este autor también distingue las villas de los asentamientos. Si bien ambos se caracterizan por la ocupación irregular de tierras generalmente fiscales, *las villas* son espontáneas, sin planificación, ilegales y por lo tanto sin servicios urbanos, mientras que *los asentamientos* son planificados, organizados, con terrenos parcelados que buscan legitimar su situación a través de arreglos con el Estado.

Según el autor Pedro Gállico (2005) existe una *ciudad formal* diseñada por especialistas, sometida a las leyes del mercado y lugar de residencia de los sectores con poder adquisitivo, y otra *ciudad informal* donde residen los sectores pobres o indigentes con una degradación del medio físico que funciona como un limitador de la actividad de sus habitantes (alimentación, salud, educación y trabajo) y considera que, además de la vivienda, debe mejorarse la realidad socioeconómica y cultural de la población.

Tomando a los conventillos primero y a las villas y asentamientos después, como la visibilización de no poder realizar la materialización del Derecho a la Vivienda Digna por parte de los ciudadanos, es el Estado a través de la Política Habitacional quien debe intervenir para eliminar las desigualdades y la exclusión, y posibilitar el acceso real al mismo.

La Política Habitacional según la Arq. María Rudolfo (2006) puede dividirse en tres etapas:

- **Centralizada:** desde fines de la década del 40 con la creación de la Secretaría de Vivienda en el predominio del Estado Benefactor y el Modelo de Sustitución de Importaciones, y la Redistribución de recursos desde dicho Estado en forma universal y masiva, con la creación del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) que da operatividad a la Política Habitacional con la construcción de Conjuntos Habitacionales llave en mano, que reúnen

<sup>1</sup> La designación *country* se refiere a una forma especial de barrio residencial, posee una única entrada controlada por servicios de seguridad y tiene áreas de uso común: comerciales, deportivas y educativas, entre otras.

vivienda, equipamiento e infraestructura.

- **Descentralizada:** a partir de la década del 90 el Estado se ausenta de la esfera social y en el contexto de las políticas neoliberales, el desempleo estructural y la pobreza, es la sociedad civil y el gobierno local quienes se hacen cargo de las soluciones habitacionales focalizadas en la pobreza extrema.
- **Centralizada a nivel de recursos y descentralizada a nivel de localizaciones y beneficiarios:** a partir de 2003 con los Planes Federales de Vivienda que intentan la reactivación productiva, permitiendo el acceso al empleo y a la vivienda simultáneamente de manera más abarcativa.

Cabe citar como ejemplo, al **Plan Federal de Vivienda y sus Subprogramas**<sup>22</sup> que surge con el propósito de resolver problemas de crecimiento, empleo, inclusión social, equidad, y disminuir el déficit habitacional del país para lograr una mejor calidad de vida a los argentinos.

Se caracteriza por:

- **Intervención:** del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires y los Municipios de la Provincia de Buenos Aires.
- **Ejecución:** de la construcción de viviendas por licitación pública según la Ley N° 6.021, donde pueden participar todas las empresas inscritas en el Registro de Licitadores.
- **Financiamiento:** mayoritariamente nacional y en parte provincial.
- **Población Destinataria:** los sectores sociales de bajos recursos carentes de vivienda propia con un grupo familiar constituido o consensuado y con capacidad de pago, a los que les posibilita reintegrar el valor de la vivienda en 600 cuotas mensuales, igualitarias y consecutivas con tasa del 0%. En el Subprograma de Urbanización de Villas tienen una quita en el reintegro de hasta el 45% en función del sector al que el programa atiende.
  - Es de destacar que solo son destinatarios del Plan quienes pueden pagar una cuota mensual, por lo cual existe todavía un mecanismo de focalización según una condición individual, como lo es el ingreso monetario o la conformación familiar.

Si bien dichos sectores de menores recursos son tradicionalmente asistidos por el Estado

<sup>22</sup> Plan Federal de Viviendas. Disponible en: [http://www.vivienda.mosp.gov.ar/programas/f\\_federal1.pph](http://www.vivienda.mosp.gov.ar/programas/f_federal1.pph)

a través de los Planes de Vivienda (FONAVI o actualmente los Planes Federales), sigue sin satisfacer la totalidad de la demanda. Mientras que en el otro extremo existe un sector más adinerado de la población, que no tiene carencias en acceso y financiación de viviendas, entre éstos queda un amplio sector medio que no accede a los planes de vivienda del Estado ni a los créditos bancarios por no calificar con los requisitos para el mismo o no poder afrontar las cuotas por sus escalas de ingresos, siendo totalmente marginados. Como solución, el Arq. Juan Sprovieri (2010) realiza un trabajo al respecto para atender a este sector a través de la financiación de la vivienda por parte del Estado, y también propone la construcción de viviendas sociales en alquiler que permitan la movilidad residencial.

## Conclusiones

La Igualdad que establece la Normativa en cuanto a los Derechos de los Ciudadanos en este caso a la Vivienda no se logra en la práctica, por lo tanto el Estado a través de sus Políticas Habitacionales debe garantizar su materialización.

Si bien el comienzo de los problemas habitacionales se da con la primer oleada inmigratoria, es con la segunda oleada que se produce un crecimiento más desordenado, y las respuestas del Estado para resolverlos son solo intervenciones asistencialistas hasta 1949, cuando se reconoce el Derecho a la Vivienda Digna en la Constitución Nacional y aparecen las primeras Políticas Habitacionales en el marco del Estado Benefactor junto con Políticas Universales en Salud y Educación, las que empiezan a desaparecer en las décadas posteriores con el neoliberalismo económico, hasta extinguirse casi por completo en la década del 90 cuando los altos niveles de desocupación y la ausencia del Estado en las cuestiones sociales, provoca que los habitantes que no pueden acceder por sus medios a la vivienda, ni a créditos baratos ni a planes estatales, ocupen tierras y construyan como pueden sus casas, con lo cual se expanden las villas y asentamientos, con la diferencia de que sus habitantes desocupados ya no tienen ingresos y son excluidos. Es recién en 2003 cuando el Estado vuelve a intervenir en las cuestiones sociales e intenta ser más universal en las mismas, otorgando un rol esencial a la obra pública, combinando el eje social con el económico productivo.

Finalmente, el desafío planteado será considerar a los Ciudadanos no como beneficiarios de programas asistenciales, sino como sujetos portadores de Derechos Civiles, Políticos y Sociales, cuya garantía es responsabilidad del Estado, quien a través de sus Políticas debe incluirlos a todos y permitir que participen en las diferentes etapas de las mismas, mediante el seguimiento de un Modelo de Desarrollo Económico que respete este enfoque y que también implique una mayor Redistribución de Recursos y Solidaridad de todos los sectores, posibilitando la inclusión, la igualdad, la mejora de la realidad social, económica, cultural y la valoración de toda la población, de una manera sostenida en el tiempo.

## Bibliografía

Andrenacci, Luciano. (2010). *Seminario de Ciudadanía y Exclusión*. Carrera de Especialización en Políticas Sociales, Facultad de Trabajo Social, UNLP.

Gálligo, Pedro. (2005). *Un techo para vivir. Tecnologías para viviendas de producción social en América Latina*. Programa Iberoamericano para el Desarrollo. Barcelona: CYTED.

Margulis, Mario. (2005). Las Villas: aspectos sociales. En Borthagaray, J. M. (comp.), *Hábitat Sostenible*. Buenos Aires: Nobuko.

Plan Federal de Vivienda. En *Instituto de la Vivienda*. Buenos Aires, La Provincia. Obtenido el 2 de noviembre de 2010, desde [http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/programas/f\\_federal1.php](http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/programas/f_federal1.php)

Ramos, Jorge. (2007). Habitan los Inmigrantes. En Borthagaray, J. M. (comp.), *Habitar Buenos Aires, las manzanas, los lotes y las casas*. Buenos Aires: Ediciones FADU.

Rodulfo María B. (2006). *Políticas Habitacionales en Argentina, Estrategias y Desafíos*. Buenos Aires: UBA.

Sprovieri, Juan E. (2010). *Vivienda social en alquiler y la movilidad residencial*. Buenos Aires: Nobuko.

### Leyes y tratados

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Art. 25.

Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Art. 36 inc. 7.

Constitución Nacional de la República Argentina. Art. 14 bis y Art. 75 inc. 22.

Observación General N° 4 del Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales.

Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales. Art. 11.