



Representación de la  
**República Argentina**  
Organismos Internacionales en Ginebra

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

QGD/jgz  
V/100-8  
No. 35/20

La Misión Permanente de la República Argentina ante los Organismos Internacionales en Ginebra presenta sus atentos saludos a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y tiene el honor de hacer referencia a la Comunicación de los Procedimientos Especiales Ref. AL ARG 13/2019, de fecha 12 de diciembre de 2019, enviada por la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, en relación con la situación de las personas sin hogar, la ausencia de una estrategia nacional para su atención y la práctica de los desalojos forzosos en Argentina.

Al respecto, se remite un documento preparado por el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat junto con sus anexos, en respuesta a las observaciones formuladas por la Relatora Especial.

La Misión Permanente de la República Argentina ante los Organismos Internacionales en Ginebra reitera a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos las seguridades de su distinguida consideración.

Ginebra, 12 de febrero de 2020



OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS

-Sra. Leilani Farha, Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado.

Ginebra

### **De mi mayor consideración:**

Se toma conocimiento de la comunicación urgente (AL ARG 13/2019) enviada por la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada del Consejo de Derechos Humanos como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, la Sra. Leilani Farha (NO-2019-110301419-APN-DDDHHTG#MRE) al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina (en fecha 13/12/2019) a partir del e-mail recibido desde la Subsecretaría de Protección y Enlace Internacional en Derechos Humanos (06/01/2020).

Por medio de este documento, el Ministerio Nacional de Desarrollo Territorial y Hábitat, creado por el Decreto Nacional 50/2019 en fecha 20/12/2019<sup>1</sup>, da respuesta a la información requerida por la Relatora Especial estructurada en cuatro partes: 1) contenido de la solicitud de la Relatora Especial, 2) consideraciones generales, 3) consideraciones específicas, y 4) consideraciones finales.

#### **1. Contenido de la solicitud de la Relatora Especial**

La Sra. Relatora Especial señala que ha recibido información relativa a la situación de las personas sin hogar, la ausencia de una estrategia nacional para su atención y la práctica de los desalojos forzosos en Argentina. Debido a ello, la Relatora Especial solicita al Estado Argentino la siguiente información o comentario adicional en relación con las alegaciones recibidas.

1. *Sírvase proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con las alegaciones arriba mencionadas.*
2. *Sírvase explicar qué medidas urgentes se han adoptado para garantizar el acceso a un alojamiento de emergencia adecuado y a una vivienda a más largo plazo para las personas que actualmente no tienen hogar y cómo se están abordando las causas estructurales de la falta de hogar.*
3. *¿En qué fecha y con qué medidas prevé eliminar el problema de las personas sin hogar, tal como exigen las normas internacionales de derechos humanos y el Objetivo 11, Meta 11.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible?*

---

<sup>1</sup> Corresponde a la fecha de entrada en vigencia (publicación en Boletín Oficial) del Decreto Nacional 50/2019

4. *Sírvase proporcionar información sobre las medidas adoptadas para reunir datos fiables sobre las personas sin hogar y compartir las estimaciones oficiales más recientes desglosadas por sexo, edad, nacionalidad, origen étnico u otros indicadores sociales.*
5. *Sírvase proporcionar más información sobre si las personas sin hogar pueden quedar excluidas del acceso a las prestaciones sociales, la vivienda social, la atención médica o el seguro médico. ¿Qué medidas se han adoptado para abordar estas cuestiones?*
6. *Sírvase indicar si una persona sin hogar puede reclamar el derecho a la vivienda ante los tribunales o a través de otros mecanismos de derechos humanos.*

## **2. Consideraciones Generales**

Previo a dar respuesta a las preguntas específicas es preciso realizar cuatro tipos de consideraciones. La primera tiene que ver con el sistema competencial argentino en materia de vivienda y hábitat. La segunda con el contexto político-institucional en el que se inserta este pedido de la Sra. Relatora Especial. La tercera, con el contexto económico social con repercusiones en la crisis habitacional. La cuarta, tiene que ver con cuestiones conceptuales y terminológicas. Estas consideraciones tienen implicancia en la extensión y contenido de las respuestas específicas que se formularán en el punto 3.

En cuanto al primer aspecto, siguiendo a Maldonado (2013) Argentina es un Estado Federal con tres niveles territoriales: la Nación, las provincias y los municipios, con un régimen especial para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que tiene una categoría *sui generis* a partir de la Constitución de 1994. Las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución Nacional al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación (art. 121). Cada provincia dicta su propia constitución conforme lo dispuesto por el art. 5º de la Constitución Nacional, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (art. 123). Esto significa que la provincia define el contenido de la autonomía municipal, pudiendo ser mínima (competencia para dictar sus propias reglas de organización) o máxima (reconociéndole la posibilidad de dictar su propia carta orgánica municipal). Como consecuencia, en la actualidad, en Argentina es posible encontrar diferentes relaciones de alcance y contenido de la autonomía

municipal. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción (art. 129). La Constitución Nacional también reconoce la posibilidad de que las provincias creen regiones para el desarrollo económico y social y establezcan órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines (art. 124), no obstante, la Constitución Nacional no le atribuye autonomía. Los niveles territoriales se articulan de 3 formas. La Nación se relaciona con las provincias, pero estas conservan el poder no delegado expresamente al gobierno federal (regla art. 121). A su vez, las provincias son quienes determinan el alcance y el contenido de la autonomía municipal en los órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero (art. 5 y 123). La Ciudad Autónoma de Buenos Aires ejerce las competencias expresamente reconocidas por la Constitución Nacional.<sup>2</sup>

A estas reglas competenciales se suman las competencias ambientales (art. 41 de la Constitución Nacional) de temas territoriales (art. 75, inc, 19 y art. 124), que determinan en materia de vivienda y hábitat un régimen de competencias concurrentes.

Por otro lado, la relación del Estado Nacional con los niveles subnacionales está afectada por la *sectorialidad de las políticas* que constituyen el hábitat, entendido como un sistema complejo con diferentes componentes tal como señalan Granero, Barreda, Bercovich (2019). Agua potable y Alcantarillado, Vivienda y Urbanismo, Transporte y Ecología y Medio Ambiente, dibujan diferentes articulaciones sectoriales con los niveles subnacionales.<sup>3</sup>

Estas consideraciones sobre el sistema competencial argentino con incidencia en materia de vivienda y hábitat permiten entender que la información requerida proviene de distintos niveles de gobierno y de diferentes sectores en cada uno de ellos, principalmente de las áreas de vivienda y urbanismo. Lo anterior no implica desconocer la responsabilidad del Estado Nacional ante organismos internacionales.

La segunda consideración a realizarse está vinculada con el *contexto político-institucional* en el que se inserta este pedido de la Sra. Relatora Especial. Es de resaltar que el Ministerio Nacional de Desarrollo Territorial y Hábitat, que da respuesta al requerimiento de la Relatora Especial, ha

---

<sup>2</sup> Maldonado, Melinda (2013). Fundamentos del Derecho Urbanístico en Argentina, Brasil y Colombia, en e-book "Definición de Políticas de Suelo Urbano (recurso electrónico) Teoría y práctica", Diego Alfonso Erba (Editor), Lincoln Institute of Land Policy.

<sup>3</sup> Granero, Barreda y Bercovich. La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda. Documento de Trabajo N° 181 mayo 2019

sido creado hace dos meses y supuso una nueva estructuración institucional. A pesar de esta reciente creación y de los desafíos institucionales que ello implica, el Ministerio asumió con gran compromiso el pedido de la Relatora Especial realizando un análisis de los datos disponible en el área y promoviendo distintos pedidos de información a otras áreas y organismos del Estado Nacional y de los Estados Provincial. Así, esta respuesta constituye un documento *ad hoc* preparado por el Ministerio, que contiene información que puede ser profundizada con posterioridad a pedido de la Relatora Especial.

En tercer lugar, Argentina atraviesa una crisis económica y social y una situación de déficit habitacional. Según los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), en el primer semestre de 2019 el índice oficial de pobreza se situó en un 35,4% mientras que la indigencia alcanzó al 7,7% de la población<sup>4</sup> nacional, con una proyección a la suba para el segundo semestre del año, sobre el cual no se conocen aún los datos oficiales (estimaciones de consultores la ubican a la pobreza en torno al 38%). Es necesario retener que, de acuerdo con estimaciones de consultores, a finales de 2015 pobreza e indigencia se ubicaban, respectivamente, en torno al 27% y al 4,7%. En el mismo período, el poder adquisitivo cayó aproximadamente un 14%, para ubicarse en niveles similares a los de 2008.

Detrás del deterioro social se encuentra la crisis económica desatada en los últimos años. El gobierno saliente deja una economía, como ha señalado recientemente Schteingart (2019)<sup>5</sup>, cuya producción absoluta se encuentra actualmente en niveles de 2010 y en la cual el PBI per cápita (esto es, contando el crecimiento de la población) es similar al de 2007. Durante los últimos años, la economía experimentó una creciente inflación que alcanzó en 2019 el 53,8 % anual.

En la actualidad, en la medida en que la economía se contrae, se advierte un impacto negativo sobre la condición habitacional, que tiene como uno de sus efectos más dramáticos, la expulsión de los sectores más vulnerados a una situación de calle.

En Argentina se calcula que hay más de tres millones de hogares con déficit habitacional, nueve millones de inquilinos y dos millones de viviendas ociosas. A esta situación se le suman las

---

<sup>4</sup> A propósito de la medición de la línea de pobreza y la línea de indigencia en la Argentina puede consultarse: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-46-152>

<sup>5</sup> <https://www.cenital.com/2019/12/08/los-indicadores-sociales-que-recibe-alberto-fernandez/64539>

dificultades en el acceso a la tierra y los problemas hipotecarios por lo que se convierte en un escenario complejo de abordar y solucionar<sup>6</sup>.

De acuerdo con los datos relevados por la Encuesta Nacional sobre la Estructura Social (ENES) Pisac<sup>7</sup>, del stock de viviendas de Argentina (11.363.124 unidades), en torno al 40% (4.446.121 unidades) presenta situaciones deficitarias: problemas constructivos y/o no logran adecuarse a la cantidad, características y/o necesidades de los hogares que las habitan. Según el estudio realizado por Di Virgilio y Rodríguez (2018)<sup>8</sup>, del total de las viviendas deficitarias el 65,9% están afectadas por situaciones de déficit cualitativo, el 31,5% por déficit cuantitativo y el 2,6% por ambos tipos de déficit. Las autoras señalan que ese déficit habitacional no afecta a todas las regiones por igual manera, concentrándose en términos absolutos en las regiones del Gran Buenos Aires y Centro, que tienen cerca del 52% del parque deficitario. Pero, en términos relativos, las regiones del Noreste y Noroeste presentan una marcada gravedad: el déficit involucra el 61,8% y el 53,2 % del total de las viviendas, respectivamente.

En este contexto de pobreza y de emergencia habitacional, el Gobierno Nacional asumió como prioridad abordar la temática del hábitat de manera integral, atenta al reequilibramiento territorial y con un enfoque de derechos humanos (vinculando el derecho a la vivienda con otros derechos, como la dignidad y el trabajo). Muestra de ello, es la creación del “Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat” (Decreto 50/2019), que supone una jerarquización de estas temáticas dentro de la administración pública nacional (nunca antes en su historia tuvo el Estado Nacional un ministerio dedicado a estas temáticas). Este Ministerio está integrado por distintas áreas que muestran la relevancia y abordaje integral mencionado previamente, como la Secretaría de Desarrollo Territorial y la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo dependiente, la Secretaría de Hábitat y la Subsecretaría de Políticas de Vivienda e Infraestructura dependiente y la Secretaría de Integración Socio Urbana y la Subsecretaría de Gestión de Tierras y Servicios Barriales dependiente.

---

<sup>6</sup><https://www.agenda365.com.ar/noticia/mar%C3%ADa-eugenia-bielsa-%E2%80%9Ctener-una-vivienda-digna-es-un-derecho-humano-como-escribi%C3%B3-alberto>

<sup>7</sup> Encuesta Nacional sobre la Estructura Social /ENES), realizada en el marco del Programa de Investigación Sobre la Argentina Contemporánea (PISAC)

<sup>8</sup> Di Virgilio, María Mercedes y Rodríguez Carla. Vivienda, hábitat y marginalidad residencial en *La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Año: 2018; p. 183 - 220

El detalle de las funciones que asume el Ministerio a través de sus diferentes áreas, pone en evidencia el enfoque garantista en el campo de derechos humanos. Este enfoque se observa en el carácter prioritario de la formulación e implementación de planes y programas de urbanización de barrios informales (y no en una política de relocalización y vivienda nueva) y de producción de suelo urbano. Asimismo, destaca el compromiso de adoptar medidas destinadas a conferir seguridad legal de la tenencia a las personas y hogares que en la actualidad carezcan de esa protección (en conformidad con Observación General N°4 y N°7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas). Esto se realizará evaluando distintas alternativas jurídicas para garantizar la seguridad jurídica en la tenencia como también movilizándolo el suelo y trabajando en alternativas para las viviendas ociosas.

Asimismo, tanto la denominación del Ministerio como el detalle de las funciones que asume demuestra un enfoque multidimensional del hábitat que supera a la noción de vivienda.

Finalmente, es preciso aclarar que la solicitud de la Relatora Especial se refiere a información relativa a “personas sin hogar”. Al respecto, desde una perspectiva de derechos humanos, la Relatora Especial “aboga por un enfoque flexible y contextual de la definición de falta de hogar que reconozca las experiencias y la interpretación de la falta de hogar entre distintos grupos y en diversas circunstancias” (pto.15 A/HRC/31/54). A la luz de estas consideraciones, propone un enfoque tridimensional basado en los derechos humanos (pto.17 A/HRC/31/54):

*a) La primera dimensión se refiere a la ausencia de hogar —la ausencia tanto del aspecto material de una vivienda mínimamente adecuada como del aspecto social de un lugar seguro para establecer una familia o relaciones sociales y participar en la vida de la comunidad—.*

*b) La segunda dimensión considera la falta de hogar como una forma de discriminación sistémica y exclusión social y reconoce que la privación de un hogar da lugar a una identidad social a través de la cual “las personas sin hogar” forman un grupo social objeto de discriminación y estigmatización.*

*c) La tercera dimensión reconoce a las personas sin hogar como titulares de derechos que son resilientes en la lucha por la supervivencia y la dignidad. Con una comprensión única de los sistemas que les niegan sus derechos, se debe reconocer a las personas sin hogar*

*como agentes centrales de la transformación social necesaria para la realización del derecho a una vivienda adecuada.*

En relación a este punto, es necesario aclarar que el término “personas sin hogar” no se corresponde con una categoría jurídica del derecho argentino. Varela y Cravino (2008), resaltan la complejidad de seleccionar los términos que connotan con precisión los fenómenos que estudiamos<sup>9</sup> y analizan los distintos términos utilizados en Argentina, entre ellos, proponen los conceptos “villas y asentamientos” como categorías de intervención. Uno de los términos que aparece como una nueva categoría legal es el de “Barrios Populares” al que se hará referencia más adelante (al respecto, ver página 10).

Considerando el carácter polisémico del lenguaje y de las diferentes terminologías utilizadas en Argentina, se brindará información desde un enfoque flexible y contextual de la definición de la falta de hogar, a la luz de las tres dimensiones propuestas por la Relatora Especial.

### **3. Respuestas específicas**

Con relación a las preguntas específicas realizadas por la Relatora Especial, se brinda a continuación información referida a las mismas.

***Sírvase explicar qué medidas urgentes se han adoptado para garantizar el acceso a un alojamiento de emergencia adecuado y a una vivienda a más largo plazo para las personas que actualmente no tienen hogar y cómo se están abordando las causas estructurales de la falta de hogar.***

En cuanto a *las medidas para garantizar el acceso a un alojamiento de emergencia adecuado*, éstas dependen principalmente de las jurisdiccionales locales (provincias y municipios, Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y sectorialmente de las áreas de vivienda y desarrollo social.

A partir del pedido de la Relatora Especial, se consultaron las 24 jurisdicciones a través del Consejo Nacional de Vivienda para conocer si existen programas y políticas para dar respuesta a

---

<sup>9</sup> Varela, Omar y Cravino, María Cristina (2008). Los Mil nombres para mil barrios. Los asentamientos y villas como categorías de análisis y de intervención. En Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires / María Cristina Cravino ... [et.al.]; coordinado por María Cristina Cravino. - 1a ed. - Los Polvorines: Univ. Nacional de General Sarmiento, 2008. Pp. 45 a 64

la situación de personas sin hogar, focalizando el pedido en las personas en que se encuentran en situación de calle. De la consulta surge que:

- La temática es abordada en la mayor parte de las provincias por áreas de Desarrollo Social o Humano (Córdoba, provincia de Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos, Chaco, Jujuy, La Pampa, Mendoza, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tucumán, Tierra del Fuego, San Luis) y en algunos casos por áreas de Vivienda (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Misiones, Santa Fe, Catamarca) o de ambas áreas (Santa Cruz). En algunos casos se encarga el área de Seguridad (Salta). En líneas generales, estos temas son trabajados de manera articulada con las áreas municipales.
- La respuesta del Estado en estos casos es variada: alimentación, refugio transitorio para dormir y asearse (de 24 hs o con horario nocturno limitado), atención social y acompañamiento profesional, atención de salud, provisión de ropa y elementos de higiene personal, o provisión de vivienda en caso de pérdida de vivienda por emergencia climática (Santa Cruz).
- Hay jurisdicciones que habilitan programas o los refuerzan en épocas invernales.
- En muchas jurisdicciones no hay políticas ni programas específicos para la atención de personas en situación de calle, y la respuesta del Estado es a partir de casos específicos. En otras provincias sí tienen políticas y programas de atención a personas en situación de calle o están enmarcados en otros programas (de emergencia climática, por ejemplo).
- En algunas provincias hay registros de personas sin hogar; siendo esto lo más excepcional (La Rioja).

La información sobre personas en situación de calle no existía a nivel nacional, por ello fue necesario realizar consultas a las distintas jurisdicciones. Se adjunta un cuadro (ANEXO I) que sintetiza la información relevada por Ministerio Desarrollo Territorial y Hábitat.

*En relación a las medidas para garantizar el acceso a una vivienda a más largo plazo y el abordaje de las causas estructurales de la falta de hogar, este Ministerio considera que la asignación desigual de las tierras, los bienes inmuebles, la vivienda y los servicios conexos en las ciudades son un importante motor de falta de hogar como menciona la Relatora Especial<sup>10</sup>.*

---

<sup>10</sup> Pto 25. A/HRC/31/54

De manera general es importante destacar el compromiso del Estado Nacional de trabajar en revertir el déficit habitacional abordando las causas estructurales del problema, asumiendo un rol protagónico, en el marco de las funciones establecidas en el Decreto 50/2019, en:

- la definición, formulación y gestión de políticas de desarrollo y ordenamiento, territorial;
- la formulación, implementación y ejecución de políticas públicas de acceso al hábitat;
- la promoción del acceso al hábitat en su aspecto cuantitativo y cualitativo, mediante la implementación de políticas de urbanización de barrios informales, regularización dominial y producción de suelo urbano;
- la articulación en el marco de sus competencias, de propuestas de intervención con organismos nacionales, judiciales y legislativos, a fin de evitar situaciones de desamparo en relación a la necesidad insatisfecha en materia de hábitat. funciones que entre otras tiene a cargo el Ministerio

Seguidamente se mencionan algunas medidas ya adoptadas y otras proyectadas.

#### Registro Nacional de Barrios Populares y Régimen Dominial para la integración socio urbana.

El Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), así como el proyecto de Ley de Integración Socio Urbana, fueron gestados en la sociedad civil. Recientemente, lograron su regulación normativa (Decreto 358/2017 y Ley 27.453) y su inserción institucional con jerarquización progresiva en la administración pública nacional<sup>11</sup>.

Al respecto se mencionan los puntos destacables y algunas limitaciones<sup>12</sup>.

El relevamiento nacional de barrios populares comenzó en el año 2016 y culminó con la identificación y registro de 4416 barrios populares en todo el país. Con la finalidad de realizar el

---

<sup>11</sup> En primer relevamiento de barrios populares se realizó en 2016 bajo Coordinación de Proyectos Socio Comunitarios dependiente de la Secretaría de Coordinación Interministerial de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. En 2017 se creó el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración urbana incorporándolo dentro de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE). A través de la publicación de la Decisión Administrativa 298/2018 MDSN de fecha 12/03/2018 se Transfiere el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP), de la órbita de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), al ámbito de la Secretaría de Integración Socio Urbana del Ministerio de Desarrollo Social (Art 7). Actualmente, la Secretaría de Integración Socio Urbana se encuentra ubicada institucionalmente dentro del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat y a cargo de la Administración del Registro Nacional de Barrios Populares, entre otras funciones (Decreto 50/2019).

<sup>12</sup> Para más detalle ver el análisis de Tedeschi en <http://www.habitatinclusivo.com.ar/revista/sobre-el-proyecto-de-regularizacion-de-barrios-populares/>

relevamiento nacional de barrios populares, la metodología de trabajo implementada fue la siguiente:

- Adopción de una **Definición:** un “Barrio Popular es aquel en donde viven al menos 8 familias agrupadas o contiguas, con más de la mitad de la población sin título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos -o más- de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal)”.
- **Relevamiento de Barrios Populares:** rastrillaje de todas las localidades del país con más de 10.000 habitantes; obtención del perímetro de cada uno de los barrios populares.
- **Mapeo** digital de Barrios Populares: mapeo digital de todos los barrios con sus respectivos lotes, capacitando en GIS a vecinos de los barrios.
- **Relevamiento de Viviendas:** relevamiento de las viviendas de todos los barrios populares con más de 7.000 relevadores en territorio, de 10 Organizaciones Sociales distintas.
- Entrega de **Certificados de Vivienda Familiar:** operativos territoriales, coordinados con ANSES, para garantizar la entrega de Certificados y garantizar la cobertura de otros trámites a los barrios populares.
- **Diagnósticos Urbanos:** relevamiento y diagnóstico de acceso a los servicios, equipamiento urbano, emplazamiento de riego y las condiciones, problemáticas y factibilidad técnica de cada uno de los barrios del RENABAP.
- **Anteproyectos de Urbanización:** consolidación de la información relevada en los diagnósticos urbanos y generación de ante-proyectos donde se identifican, cuantifican y presupuestan los principales componentes de la estructura urbana a construir.

Estos proyectos que surgieron de la sociedad civil lograron su juridificación en dos normas (Decreto y Ley) con efectos muy importantes.

- **El Registro de inmuebles sin distinción de titularidad dominial:** La creación del Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP) existentes al 31/12/2016, se realizó con finalidad principal de **registrar** los bienes inmuebles donde se asientan los barrios populares, las construcciones existentes en dichos barrios y los datos de las personas que las habitan, a efectos de desarrollar políticas públicas

habitacionales inclusivas. El registro de los inmuebles abarcó todas las situaciones de dominio de los asentamientos, tanto públicos como privados.

- **El Registro como instrumento para realizar peticiones:** A partir de la creación del RENABAP, la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), por intermedio de la Administración Nacional de la Seguridad Sociales (ANSES), quedó facultada para entregar Certificados de Vivienda Familiar. Éstos permiten: *(a) acreditar la existencia y veracidad del domicilio; (b) solicitar la conexión de servicios tal como agua corriente, energía eléctrica, gas y cloacas; (c) solicitar la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT) y/o Laboral (CUIL); (d) realizar peticiones ante los organismos públicos; (e) solicitar prestaciones de salud, previsionales y educativas.* En total, están disponibles para entregar 513.226 Certificados de Vivienda Familiar. Luego de la creación del RENABAP se tiene conocimiento de que 10.000 familias ubicadas en estos barrios populares, pudieron acceder a servicios públicos, aunque no es posible precisar si ello se debe exclusivamente a la disponibilidad de este Certificado o al avance de gestiones previas o nuevas con las entidades correspondientes.
- **El Registro como instrumento para suspensión de desalojos:** La Ley 27.453 de 2018 suspendió por el plazo de 4 años las acciones y medidas procesales que conduzcan al desalojo de los bienes inmuebles incluidos en el RENABAP (art. 15). A partir de esta previsión normativa, la inclusión del Barrio en el Registro fue utilizado como argumento por distintos actores para frenar desalojos. Si bien no se logró frenar todos los desalojos, la existencia de este marco normativo y el conocimiento del mismo por los actores involucrados, permitió activar procedimientos administrativos y judiciales para detener un número significativo de los mismos. Desde que se sancionó la Ley, el área encargada del RENABAP ha tomado conocimiento (por distintas vías) e intervenido en 167 intentos de desalojo, de los cuales 133 no se concretaron y 34 fueron concretados. De los 34 desalojos concretados hay distintas situaciones: de barrios completos a desalojos particulares y la mayoría de ellos fueron suspendidos con posterioridad.
- **Integración socio urbana:** La Ley 27.453 declaró de interés público el régimen de integración socio urbana de los Barrios Populares identificados en el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP) creado por el Decreto

358/2017. La misma entiende por integración socio urbana “al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad”. Si bien esta Ley constituye un avance en la agenda de la integración socio urbana de los barrios populares, y prevé la expropiación como instrumento jurídico, es necesario evaluar otros mecanismos de adquisición de suelo y de regulación dominial, para ampliar las posibilidades de implementación.

Finalmente, debe realizarse una consideración institucional. Recientemente se creó la Secretaría de Integración Socio Urbana dentro del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, asumiendo temas que eran trabajados en el área de Desarrollo Social de la Nación. Entre otras funciones, esta Secretaría actualmente tiene a cargo la Administración del Registro Nacional de Barrios Populares (Decreto 50/2019). Esto no sólo muestra la jerarquización institucional del área y de la problemática, sino también un cambio de enfoque en la temática de un modelo asistencial a un enfoque basado en el desarrollo territorial y el hábitat.

#### Procedimientos democráticos en desalojos y realojamientos involuntarios.

Las normas procesales sobre desalojos, tanto a nivel nacional como local, no han sido adaptadas a los estándares establecidos en la Observación General N° 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Independientemente de esta regulación normativa, existe una amplia diversidad de situaciones en el país en relación a la forma de abordaje de la temática por los gobiernos locales, como también por los tribunales de justicia.

Fuera de esa regla general hay una normativa destacable que es el “Protocolo de Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo” aprobado por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)<sup>13</sup>. La

---

<sup>13</sup> Resolución Presidencia ACUMAR No 420E/2017

ACUMAR<sup>14</sup> es una autoridad pública interjurisdiccional encargada del saneamiento de la Cuenca por mandato de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Causa judicial “Mendoza”) en una causa por la contaminación ambiental<sup>15</sup>. Para cumplir tal objetivo se estableció un programa o plan que persigue tres objetivos simultáneos: 1) la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca, 2) la recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos), y 3) la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción. El contenido de este plan conocido como PISA (Plan Integral de Saneamiento Ambiental), es amplio e involucra la urbanización de villas y asentamientos precarios, que atendiendo a la exposición al riesgo ambiental<sup>16</sup> deben ser relocalizadas o reurbanizadas.

Este Protocolo se destaca en tres aspectos<sup>17</sup>:

- El primero es que la redacción del Protocolo fue resultado de un proceso participativo que involucró distintas instancias, desde talleres, consultas y reuniones con actores clave hasta la realización de una Audiencia Pública<sup>18</sup>.
- El segundo aspecto es su contenido detallado que incluye una regulación jurídica sobre: (a) lineamientos y principios rectores; (b) componentes de la planificación integral; (c) abordaje social y técnico a implementar en cada etapa del proceso de intervención; (d) estándares mínimos de los proyectos de vivienda adecuada, infraestructura y hábitat; (e) mesas de trabajo; (f) operatoria de adjudicación de viviendas en procesos de relocalización; (g) implementación institucional.

---

<sup>14</sup> ACUMAR se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Obras Públicas del Estado Nacional (Decreto N° 1118/18 y Decreto 50/2019). Está integrada por el Estado Nacional, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y ejerce su competencia en el área de la Cuenca Matanza Riachuelo en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los partidos de Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General Las Heras, de la provincia de Buenos Aires (art. 1 Ley N° 26.168)

<sup>15</sup> Las principales fuentes actuales de contaminación son: de origen industrial, de residuos sólidos y de origen cloacal. Para más información: <http://www.acumar.gob.ar/contaminacion-del-matanza-riachuelo/>

<sup>16</sup> El concepto de riesgo ambiental que se utiliza a partir de la metodología propuesta por ACUMAR para la realización del *Mapa de Riesgo Ambiental en las Urbanizaciones Emergentes y por radio censal*, es el producto de las amenazas contempladas por la vulnerabilidad social.

<sup>17</sup> Para más detalle ver Maldonado, Melinda Lis (2019). Protocolo de Abordaje de procesos de relocalización y reurbanización en villas y asentamientos precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo (Argentina): algunos apuntes desde la productividad jurídica de los conflictos, en Cordero Eduardo y Parejo Alfonso Luciano (Dir), *Estudios sobre la Regularización Urbana y Registral en Iberoamérica*. Ed. Tirant Lo Blanch: Valencia. pp. 108-135

<sup>18</sup> Resolución Presidencia ACUMAR 424-E/2017 aprueba el Informe Final de la Audiencia Pública.

- El tercer aspecto destacable es que el mismo está impregnado de un enfoque de derechos humanos, que encuentran su mayor expresión en la consagración de los siguientes lineamientos y principios: (i) intervención territorial en función de criterios de riesgo ambiental; (ii) intervención integral en el territorio; (iii) relocalización de población como última alternativa; (iv) implementación participativa e información; (v) abordaje de la singularidad; (vi) articulación institucional basada en un enfoque multidimensional; (vii) sustentabilidad económica de la vivienda; (viii) atención a los riesgos de empobrecimiento; (ix) protección de los grupos vulnerados; (x) enfoque de género, derechos y diversidad; (xi) derecho a una vivienda adecuada; (xii) censo responsable. Este enfoque de derechos humanos surge de un análisis pormenorizado del marco constitucional, legal y jurisprudencial relacionados al “derecho a la vivienda adecuada” y su adaptación a la realidad de los procesos de la Cuenca.

#### Normativa marco de ordenamiento territorial

Argentina carece de una Ley marco de ordenamiento territorial. Al respecto ha habido distintos proyectos legislativos que no prosperaron y que planteaban la necesidad de regular aspectos fundamentales de la temática, como los principios que deben regir la materia, las competencias de los distintos niveles de gobierno y los instrumentos de planificación, gestión, y financiamiento territorial, y de participación democrática.

Actualmente sólo algunas jurisdicciones cuentan con marcos normativos que regulan algunos de estos aspectos. Entre ellas se pueden mencionar la provincia de Buenos Aires con el Decreto Ley 8912/77 y la Ley de Justo Acceso al Hábitat (Ley 14.449), la provincia de Mendoza (Ley 8051 de 2008 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo), la provincia de Jujuy (Ley 6.099/18 de Ordenamiento Territorial, Uso y de Fraccionamiento del Suelo de la provincia de Jujuy), y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley 2930 de 2008 que aprueba el Plan Urbano Ambiental). Sin embargo, la mayoría de estas normativas no incorporan instrumentos de intervención en los mercados de suelo que permitan enfrentar la especulación inmobiliaria y garanticen el justo acceso al hábitat.

De acuerdo con lo expresado por la Relatora Especial (A/HRC/31/54) en tanto *“la falta de hogar es una de las consecuencias menos estudiadas de la persistente desigualdad, la injusta distribución de la tierra y la propiedad, y la pobreza a nivel mundial. Es el resultado de la*

*aquiescencia del Estado a la especulación inmobiliaria y los mercados no regulados, de tratar la vivienda como una mercancía en lugar de un derecho humano (...)*” (pto 86), y que la falta de regulación del mercado de suelos, contribuye a la desigualdad en la distribución de la riqueza, y a la falta de hogar (pto. 25).

En este sentido, una de las estrategias del gobierno nacional es redactar un proyecto de Ley nacional que, en el marco del sistema competencial argentino, sienta las bases para el acceso justo al suelo garantizando el derecho a una vivienda adecuada. Esta regulación, debe identificar los mecanismos de planificación, gestión y financiación de las políticas de suelo, como los mecanismos de participación y monitoreo de los mismos, que deberán ser complementados e implementados por las jurisdicciones competentes. Avanzar en una legislación nacional, es un paso necesario que el Estado Nacional debe dar en el marco de sus competencias constitucionales relacionadas al territorio (art. 75 inc. 19, Constitución Nacional), al ambiente (art. 41, Constitución Nacional) y a la obligación de adoptar medidas apropiadas para asegurar la efectividad del derecho a una vivienda adecuada (art. 14 bis, Constitución Nacional, y Art.11, párr. 1, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

### Redistribución del Impuesto País para Vivienda Social

Una de las principales medidas del nuevo gobierno nacional a nivel económico fue la declaración de la Ley 27.541 de ‘Solidaridad Social y Reactivación Productiva’ que aplica un impuesto de 30% sobre determinadas operaciones<sup>19</sup> (art. 35 de la Ley y Resolución General 4659 de la AFIP).

---

<sup>19</sup> a) Compra de billetes y divisas en moneda extranjera -incluidos cheques de viajero- para atesoramiento o sin un destino específico vinculado al pago de obligaciones en los términos de la reglamentación vigente en el mercado de cambios, efectuada por residentes en el país; b) Cambio de divisas efectuado por las entidades financieras por cuenta y orden del adquirente locatario o prestatario destinadas al pago de la adquisición de bienes o prestaciones y locaciones de servicios efectuadas en el exterior, que se cancelen mediante la utilización de tarjetas de crédito, de compra y débito comprendidas en el sistema previsto en la Ley 25.065 y cualquier otro medio de pago equivalente que determine la reglamentación, incluidas las relacionadas con las extracciones o adelantos en efectivo efectuadas en el exterior. Asimismo, resultan incluidas las compras efectuadas a través de portales o sitios virtuales y/o cualquier otra modalidad por la cual las operaciones se perfeccionen, mediante compras a distancia, en moneda extranjera; c) Cambio de divisas efectuado por las entidades financieras destinadas al pago, por cuenta y orden del contratante residente en el país de servicios prestados por sujetos no residentes en el país, que se cancelen mediante la utilización de tarjetas de crédito, de compra y de débito, comprendidas en el sistema previsto en la ley 25.065 y cualquier otro medio de pago equivalente que determine la reglamentación; d) Adquisición de servicios en el exterior contratados a través de agencias de viajes y turismo -mayoristas y/o minoristas-, del país.e) Adquisición de servicios de transporte terrestre, aéreo y por vía acuática, de pasajeros con destino fuera del país, en la medida en la que para la cancelación de la operación deba accederse al mercado único y libre de cambios al efecto de la adquisición de las divisas correspondientes en los términos que fije la reglamentación.

El tributo, conocido también como PAIS (Para una Argentina Inclusiva y Solidaria), se aplica en todo el territorio nacional a distintas operaciones<sup>20</sup>.

El producido de este impuesto, será distribuido por el Poder Ejecutivo Nacional para el financiamiento de los programas a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (70%); y para el Financiamiento de obras de vivienda social (30%). Este 30% se distribuirá entre el del fideicomiso Fondo de Integración Socio Urbana creado por la Ley 27.453 y el Decreto 819/2019 y obras de infraestructura económica y fomento del turismo nacional.

Las personas que accedan a un crédito hipotecario para adquirir una vivienda única podrán comprar hasta cien mil dólares sin tener que pagar el impuesto PAÍS que grava con el 30 por ciento a la adquisición de divisas para atesoramiento.

#### Intervenciones públicas en viviendas, mejoramientos, infraestructura

Como se indicó previamente, las políticas de vivienda y de hábitat son desarrolladas por distintos niveles de gobierno y políticas sectoriales.

El Estado Nacional, a través del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, ejerce distintas funciones en relación a las políticas de vivienda, mejoramientos e infraestructura, entre ellas:

- Formulación, implementación, ejecución y supervisión de *políticas públicas y programas* de acceso al hábitat en coordinación con gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil.
- Elaborar y financiar *políticas y programas habitacionales*.
- Intervenir en la elaboración de proyectos y en la realización y financiación de *obras de urbanización, de infraestructura de servicios, de equipamientos comunitarios y obras complementarias* destinadas a programas de desarrollo urbano y vivienda del sector público nacional, provincial o municipal.

---

<sup>20</sup>Para acceder al texto completo de la norma:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333564/norma.htm>

El Estado Nacional tiene un rol de financiamiento de vivienda, sin participar en la asignación de las mismas ni en la ejecución de las obras. Las distintas jurisdicciones locales también financian obras y ejecutan las mismas.

Actualmente hay dos programas nacionales: “Infraestructura Urbana” (programa 37) y “acciones de Vivienda y Desarrollo Urbano” (programa 38) que comprenden distintas actividades que se mencionan a continuación:

- Acciones de regularización dominial
- Ejecución de obras de infraestructura urbana
- Intervenciones integrales de infraestructura urbana en zonas periurbanas y urbanas.
- Intervenciones de mejoramiento integral del Hábitat en barrios precarios y en localidades vulnerables
- Construcción de viviendas sociales
- Mejoramiento de viviendas

A partir del pedido de la Relatora Especial, este Ministerio sistematizó la información referida a ambos programas durante el período 2013-2019. La misma se anexa a este documento (ANEXO II).

Un caso a mencionar es el del “Convenio Marco para el Cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Segunda y última etapa (2010)”, donde están comprometidas 17.771 soluciones habitacionales. Debe aclararse que el cumplimiento de este convenio involucra la construcción de vivienda nueva (y procesos de relocalización), mejoramientos habitacionales y reurbanizaciones.

En cumplimiento de este Convenio, el Estado Nacional es el ente financiador, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires están a cargo de la provisión de tierras, la escrituración y la veeduría de obra y certificación (hasta 2018) y las jurisdicciones locales son los entes ejecutores de las obras (municipios y Ciudad Autónoma de Buenos Aires). En 10 años de ejecución de este convenio, el avance en porcentaje es de 26 %, siendo en el período 2010-2015 de 21% y en el período 2016-2020 (enero) solamente de 5%. A continuación, el detalle:

JURISDICCIÓN	Soluciones habitacionales CONVENIADAS	SIN GESTIÓN	EN FORMULACIÓN	EN EJECUCIÓN	TERMINADAS
CABA	2.527	102	236	959	1.230
Alte. Brown	785	184	329	244	28
Avellaneda	3.966	1.372	349	604	1.641
Esteban Echeverría	1.438	414	0	1024	0
La Matanza	6.105	4.995	71	556	483
Lanús	1124	31	327	516	250
Lomas de Zamora	1342	255	310	107	670
Marcos Paz	274	0	0	0	274
Merlo	210	160	50	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>17.771</b>	<b>7.513</b>	<b>1.672</b>	<b>4.010</b>	<b>4.576</b>

## PROCREAR

Si bien hay distintas líneas de crédito vinculadas con el hábitat, se hará mención al Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PROCREAR)<sup>21</sup>.

El PROCREAR nació en el año 2012 con el objetivo de facilitar el acceso a créditos hipotecarios para sectores medios y populares. El programa otorga créditos hipotecarios con requisitos más accesibles que los que imperan en el mercado de créditos hipotecarios argentino, que cuentan con tasas subsidiadas para facilitar el acceso de la población y reducir el valor de las cuotas que deben pagar las familias. La forma de acceso al Programa es únicamente siendo beneficiario en un sorteo público realizado por Lotería Nacional. Es un programa innovador, ya que además de otorgar créditos hipotecarios se orienta a generar puestos de trabajo, lo que incide en el sector de la construcción, brindando un importante efecto económico multiplicador sobre el producto y el empleo.

Desde su creación y hasta 2016, tuvo como principal objetivo intervenir activamente en políticas urbanas, reafirmando el rol del Estado tanto en materia de planificación y uso del suelo, como así también de dinamizador de la economía.

---

<sup>21</sup> La información del esquema del Programa y de su implementación hasta el período 2015 se toma en base a “PROCREAR. Hacia una política urbana inclusiva” elaborado por la Dirección de Desarrollo De Suelo Urbano/Anses (2015).

Estos créditos presentaban originalmente las siguientes características que los distinguían de otros créditos:

- La relación cuota ingreso que podía llegar hasta el 40% o el 45%
- Las tasas de interés subsidiadas para facilitar el acceso a la población y reducir el valor de las cuotas que deben pagar las familias (del 2 al 14%). Estas tasas dependían del nivel de ingresos familiares.
- La adjudicación de los créditos se realizaba a través de sorteos realizados por Lotería Nacional, como garantía de confiabilidad y transparencia.
- Cada línea de crédito fue diseñada para que fuera accesible y pueda saldarse en su totalidad en un plazo de 20 a 30 años.

El programa fue presentado con 6 líneas de crédito: construcción, ampliación y terminación, refacción, vivienda a estrenar, compra de terreno y construcción, desarrollos urbanísticos. Las primeras cuatro líneas fueron lanzadas en el año 2012 y las últimas dos en el año 2013.

A partir de 2016, con el cambio de gestión a nivel nacional, cambia el esquema del programa requiriendo ahorro, bono y crédito. Es decir, cada familia necesita un ahorro previo, el Estado ayuda con un bono (subsidio) y, con ello, la familia solicita a un banco privado un crédito ajustado a la inflación. En un contexto inflacionario, el valor de la cuota aumentó por encima de los ingresos familiares.

Los resultados fueron muy dispares en uno y otro período.

Durante el período 2012-2015 se invirtieron U\$S 2.922 millones en la línea Desarrollos Urbanísticos, con el objetivo de construir un total de 30.010 viviendas en 79 predios distribuidos en distintos puntos del país. En contraste, durante el período 2016-2019, sólo se invirtieron U\$S 32 millones en esta línea, iniciando la construcción de tan sólo 130 viviendas en un nuevo predio. Simultáneamente, se decidió dar de baja 6.354 viviendas de las 30.010 proyectadas originalmente por el programa. Esta decisión de desinvertir en la línea de Desarrollos Urbanísticos también se vio reflejada en la generación de empleo, ya que durante el período 2012-2015 8.000 obreros trabajaron en los predios, mientras que entre 2016-2019 la cifra bajó a la cuarta parte, registrándose sólo 2.000 obreros para esta línea.

En cuanto a las líneas de crédito lanzadas originalmente para construcción de vivienda en lote propio, y ampliación o refacción de la vivienda ya existente y habitada, se otorgaron durante período 2012-2015 110.751 créditos por un total de U\$S 3.731 millones. En el período 2016-2019, por su parte, decidió pasar a un esquema de subsidios en lugar de créditos, otorgando un total de 32.000. La inversión en este caso fue de sólo U\$S 1.000 millones. Para estas líneas, durante el período 2012-2015 se generaron 350.000 puestos de empleo directos y 220.000 indirectos, totalizando así 570.000 personas empleadas para construir, ampliar o refaccionar viviendas. De 2016 a 2019, en cambio, sólo se lograron crear 125.000 empleos directos y 75.000 indirectos, totalizando 200.000 puestos de trabajo generados.

En total, durante el período 2012-2015 se invirtieron U\$S 2.993 millones para generar 39.897 soluciones habitacionales PROCREAR (entre viviendas de Desarrollos Urbanísticos y Lotes con Servicios) en 143 predios distintos a lo largo del país. En contraste, durante el período 2016-2019 se invirtieron U\$S 32 millones en iniciar solamente 130 soluciones (todas nuevas viviendas de Desarrollos Urbanísticos) en un único predio.

Actualmente se está revisando el Programa PROCREAR. El 31 de enero de 2020 se constituyó el nuevo Comité Ejecutivo del Programa PROCREAR con el foco puesto en el acceso al hábitat, la reactivación de la construcción y la generación de puestos de trabajo. Este Comité lo encabezan el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), y participan el Ministerio del Interior, el Ministerio de Desarrollo Productivo y el Ministerio de Obras Públicas (Decreto 85/2020). A partir de este Comité se plantea como objetivo recuperar las líneas históricas del Programa con la doble finalidad de colocar la construcción de viviendas como motor del crecimiento económico y desarrollar una política urbana inclusiva.

#### Participación en el mercado de alquileres

El régimen de alquiler de vivienda de la Argentina es uno de los más atrasados en el mundo: alquileres cortos, sin derecho a prórroga, con indexación del precio pero congelamiento del depósito, falta de registro de contratos por parte del Estado e informalidad relativa en la relación, a pesar de la existencia de una Ley que permite deducir los alquileres del impuesto a las ganancias<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> <https://www.tiempoar.com.ar/nota/por-que-es-necesaria-una-ley-de-alquileres>

Uno de los principales resultados de la encuesta realizada por la Federación de Inquilinos Nacional en 2018<sup>23</sup> es que los inquilinos destinan alrededor del 40% de sus ingresos al pago del alquiler y más del 70% de los inquilinos no tienen expectativas de poder acceder a la vivienda propia (este porcentaje se eleva a más del 80% entre los que hace más de 10 años que alquilan).

En este contexto, en noviembre de 2019 se logró la media sanción, en la Cámara de Diputados, de un proyecto de Ley nacional que busca regular el mercado de alquileres.

***¿En qué fecha y con qué medidas prevé eliminar el problema de las personas sin hogar, tal como exigen las normas internacionales de derechos humanos y el Objetivo 11, Meta 11.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible?***

El Estado Nacional está comprometido a avanzar en las causas estructurales del problema del hábitat con un enfoque de derechos humanos. Considerando la gravedad del déficit habitacional y el comienzo de una nueva gestión, se están definiendo distintas estrategias. Las mismas se basarán en un enfoque integral y federal del problema y basados en la producción de información oficial y centralizada.

***Sírvase proporcionar información sobre las medidas adoptadas para reunir datos fiables sobre las personas sin hogar y compartir las estimaciones oficiales más recientes desglosadas por sexo, edad, nacionalidad, origen étnico u otros indicadores sociales.***

A partir del pedido de la Relatora Especial, se consultó al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), para conocer si existían estimaciones oficiales sobre personas sin hogar.

Al respecto, se anexa (ANEXO III) la información que fue enviada por este organismo en la que se detallan los antecedentes y experiencias en Argentina, como la propuesta de relevamiento de

---

<sup>23</sup> Disponible en <http://www.inquilinosagrupados.com.ar/wp-content/uploads/2018/02/Encuesta-a-inquilinos-2018-PDF.pdf>

personas en situación de calle prevista para realizar en el próximo Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2020; que se realizará en octubre del presente año.

No obstante, la competencia principal del INDEC en materia de censos, a partir de este pedido específico, se asume el compromiso de trabajar de manera articulada con el referido Instituto a fin de evaluar métodos de medición precisos e inclusivos de la falta de hogar de acuerdo a lo expresado por la Relatora Especial<sup>24</sup>. Esto considerando la competencia que tiene asignado el Ministerio, a través de la Secretaría de Hábitat, de intervenir en el diseño de las herramientas necesarias para llevar adelante censos y relevamientos poblacionales (Decreto 50/2019).

Esta situación también se repite a nivel local donde no hay datos oficiales de personas sin hogar. Sin embargo, se conocen algunos casos en que se han realizado censos oficiales o censos populares de personas sin hogar que son mencionados en el pedido de la Relatora Especial (Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Mar del Plata y Batán), como otros a los que se tuvo acceso (Lanús y Lomas de Zamora)<sup>25</sup>.

A partir del pedido específico de la Relatora Especial, desde el Consejo Nacional de Vivienda<sup>26</sup>, se realizaron consultas a los institutos provinciales de vivienda, si existen datos precisos sobre personas sin hogar, focalizando este pedido en las que se encuentran en situación de calle.

En el caso de asentamientos informales, a nivel nacional a partir del Registro Nacional de Barrios Populares, se pudieron obtener los siguientes datos (2019):

- 4416 barrios populares relevados y registrados
- 882.433 terrenos mapeados
- 405.334 viviendas relevadas
- 441.264 familias relevadas
- 1.448.877 personas relevadas

---

<sup>24</sup> Pto VII. Medición de la falta de hogar y rendición de cuentas en materia de derechos humanos (A/HRC/31/54)

<sup>25</sup> Informe Preliminar del Primer Censo Popular de Personas en Situación de Calle en el Partido de Lanús y Lomas de Zamora, 2019.

<sup>26</sup> El Consejo Nacional de la Vivienda es un organismo integrado por los Institutos provinciales de Vivienda y la Secretaría de Vivienda de la Nación, cuyo objetivo es viabilizar las políticas habitacionales en todo el territorio nacional definidas por el Poder Ejecutivo Nacional, generando espacios de discusión e intercambio, tendientes a combatir el déficit habitacional cualitativo y cuantitativo de familias de escasos y medios recursos, ya sea mediante la ejecución de obras y/o asistencia crediticia.

El Estado Nacional asume el compromiso de actualizar permanentemente los datos relevados y profundizar los mismos.

Asimismo, la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo<sup>27</sup> elaboró una metodología para realizar un diagnóstico preliminar sobre población en riesgo ambiental que habita en la cuenca Matanza Riachuelo, con el objetivo de establecer criterios metodológicos para arribar a la identificación de áreas prioritarias de intervención, definidas en función de variables socioambientales. El resultado de este trabajo permitió identificar 632 *Urbanizaciones Emergentes*<sup>28</sup> donde viven 880.395 personas en 213.534 viviendas. De éstas, 385.008 personas se encuentran en condiciones de riesgo ambiental alto y muy alto en 98.163 viviendas.

***Sírvase proporcionar más información sobre si las personas sin hogar pueden quedar excluidas del acceso a las prestaciones sociales, la vivienda social, la atención médica o el seguro médico. ¿Qué medidas se han adoptado para abordar estas cuestiones?***

A partir del pedido de la Relatora Especial, desde el Ministerio Nacional de Desarrollo Territorial y Hábitat se realizaron distintas consultas a las áreas competentes del Gobierno Nacional para obtener información sobre la existencia de criterios de exclusión para las personas sin hogar para acceder a prestaciones sociales, viviendas sociales y atención médica o seguro médico.

El Ministerio de Desarrollo Social informó que para acceder a ***planes sociales y a asignaciones sociales***, el único requisito es contar con DNI.

En cuanto a la ***asignación de vivienda***, no existen criterios de exclusión para las personas sin hogar. Esto surge del Plan Nacional de Vivienda creado por Resolución 122/2017 del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, y de la Disposición N 40-E/2017 de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

---

<sup>27</sup> <http://www.acumar.gob.ar/>

<sup>28</sup> Barrios formados como mínimo por 8 viviendas agrupadas o contiguas con niveles de informalidad en la tenencia y los servicios. Se distinguen tres tipologías de urbanizaciones emergentes en virtud de sus características urbanas: Villas, Asentamientos y complejos habitacionales.

En particular, en la línea de acción 1 “Promoción de la Vivienda Social”, se define a los beneficiarios del siguiente modo:

*“Serán beneficiarios de las soluciones habitacionales generadas a partir de la presente Línea de Acción, los hogares residentes en todo el territorio nacional, con dificultad de acceso a una solución habitacional adecuada e ingresos inferiores a 2 (DOS) Salarios Mínimos, Vitales y Móviles (SMVyM). Para el caso de Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, se tomará como indicador 2 (DOS) Salarios Mínimos, Vitales y Móviles más un 25% (VEINTICINCO POR CIENTO). Cuando el proyecto a ser financiado tenga como objeto la provisión de una vivienda nueva, se deberá prever la adjudicación de viviendas para discapacitados del mismo modo que se establece en la ley 26.182 modificatoria de la Ley 24.464. Los proyectos que prevean la identificación de los beneficiarios con posterioridad al inicio de las obras, deberán incluir prototipos diseñados para alojar discapacitados motrices, según los lineamientos establecidos en las “Directrices de Accesibilidad Física para Viviendas de Interés Social”. Para los casos de emergencias por contingencias climatológicas, desastres naturales o antrópicos serán beneficiarios aquellos hogares que fueran damnificados y estén registrados en listados oficiales, demostrando que, como consecuencia de la emergencia, no pueden reutilizar sus viviendas o las mismas se encuentran en situación de riesgo. En estos casos podrán incluirse hogares cuyos ingresos no superen los 3 (TRES) salarios Mínimos, Vitales y Móviles (SMVyM) con un más del 25% (VEINTICINCO POR CIENTO) para las provincias de Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.” (punto 5, Disposición N 40-E/2017)*

Debe aclararse que si bien el Estado Nacional define en términos generales al sujeto beneficiario de las referidas viviendas sociales en los programas de vivienda e infraestructura básica, no participa en la asignación de las mismas, siendo esta función ejercida por otros niveles subnacionales de gobierno.

En relación al **acceso a la salud**, el Ministerio Nacional de Salud detalló que en Argentina la cobertura de salud es universal, para toda la población a través de los establecimientos que conforman la red del sistema público de salud. Esta cobertura incluye acceso a servicios, independientemente de la condición o situación social, no siendo condición contar con un

domicilio para ello. Esto hace que las personas sin hogar también sean alcanzadas por la cobertura universal de salud existente en Argentina.

El Ministerio de Salud destaca que las personas sin hogar, por sus condiciones de vida, son más propensas a padecer ciertas enfermedades, tienen mayor dificultad para obtener atención médica, e iniciar (y continuar) tratamientos o rehabilitación. En esos casos, la estrategia más conveniente es llevar los servicios hacia las personas sin hogar, y no esperar a que ellas se acerquen a los centros de salud. Es por ello que el Ministerio de Salud de la Nación realiza acciones en conjunto con los gobiernos provinciales y municipales, vinculadas a la búsqueda de la población para su cuidado, estando la población sin hogar alcanzada por dichas iniciativas.

Desde el Ministerio de Salud de la Nación se implementan programas con base territorial (Programa SUMAR, Programa Equipos Comunitarios, Medicamentos, Vacunas, entre otros) que tienen entre sus acciones el acercamiento hacia la población de servicios esenciales de salud y medicamentos, así como la referencia en caso de necesidad a centros de atención para tratamiento. Se destaca que ninguno de estos programas exige como condición datos de domicilio o vivienda, siendo programas abiertos a la población con cobertura del sistema público, tanto argentinos como población migrante.

En primer lugar, desde el Programa SUMAR (que incluye población sin cobertura formal de salud hasta los 64 años de edad inclusive) se promueven las prestaciones de ronda sanitaria y atención extramuros, con los equipos de los centros de salud en cada jurisdicción. En el caso de encontrar necesidad de tratamiento o consultas en el centro de salud, las personas son referenciadas al centro para su atención.

Estas acciones también son apoyadas por el Programa de Equipos Comunitarios, por médicos comunitarios que realizan acciones para fortalecimiento del primer nivel de atención en cada jurisdicción, con un enfoque territorial para promover el acceso.

También, a través de las Unidades Sanitarias Móviles, se brinda asistencia a la población a través de consultorios móviles que recorren el país, en coordinación con las secretarías de salud locales, incluyendo adicionalmente farmacia y entrega de elementos.

En el caso de la población sin hogar que requiera internación y/o tratamiento en el segundo y tercer nivel de atención, son sujetos de la cobertura del sector público, con asistencia de medicamentos

de acuerdo a los programas de provisión gratuita que tiene el Estado argentino para toda la población bajo cobertura del sector público. En este punto, se destaca que en casos de derivación y judicialización, se cuenta con atención de salud mental, a través de los hospitales monovalentes de nivel nacional.

La coordinación con los niveles provinciales y municipales es priorizada desde el nivel nacional en el caso de la atención de población sin hogar, de forma de articular operativos con asistencia de los programas nacionales en el cuidado activo de la población.

A partir de este pedido de la Relatora Especial y considerando que se basó en alegaciones presentadas a la misma, se profundizará esta información para detectar las limitaciones en el acceso a prestaciones sociales, vivienda social y atención médica por las personas sin hogar, asumiendo el compromiso de trabajar por un acceso universal y sin restricciones.

***Sírvase indicar si una persona sin hogar puede reclamar el derecho a la vivienda ante los tribunales o a través de otros mecanismos de derechos humanos.***

El derecho a la vivienda adecuada se encuentra reconocido expresamente en los artículos 14 bis *in fine* de la Constitución Nacional, así como en el articulado de muchas constituciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. También surge de lo establecido por los artículos 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, todos ellos de jerarquía constitucional en virtud del art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional.

En virtud de dicho reconocimiento y con relación al punto que se solicita indicar, no existen obstáculos legales o formales que impidan a las personas en situación de calle reclamar el derecho a la vivienda ante los tribunales, tanto provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como federales. En efecto, la Constitución Nacional establece al amparo como acción judicial para

la protección rápida y expedita de los derechos y garantías reconocidos en ella, un tratado o una Ley, y lo propio hacen las constituciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Asimismo, tanto a nivel federal como en las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires existen mecanismos para sortear los obstáculos de índole material (sean económicos, geográficos, culturales, etc.) que, en última instancia, suelen ser el verdadero impedimento para el acceso a la justicia de las personas en situación de calle. En ese sentido, la mayoría de las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Estado Nacional poseen estructuras de defensa pública con mayor o menor nivel de autonomía que brindan asistencia jurídica gratuita a personas en situación de vulnerabilidad. Los Centros de Acceso a Justicia (CAJs), dependientes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, están también distribuidos en todo el territorio nacional y proveen servicios de atención legal, primaria e integral a poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Por otra parte, con relación a la efectiva respuesta brindada por los tribunales frente a reclamos por el derecho a la vivienda de personas en situación de calle, debe destacarse en primer lugar la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, cuyo seguimiento es en principio obligatorio para los tribunales inferiores. En ese sentido, en su fallo “Quisberth Castro” (2012), la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido la jerarquía constitucional del derecho a la vivienda adecuada y el valor de las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como guías para su interpretación. En dicho caso, la Corte Suprema de Justicia de la Nación condenó al gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a garantizar a una mujer y a su hijo con discapacidad un alojamiento con condiciones edilicias adecuadas a la patología del niño, e incluirla en algún programa de vivienda para la solución permanente de la situación de excepcional necesidad en que se encontraban. Más allá del reconocimiento general que el fallo hace del derecho a la vivienda, debe advertirse que su valor como precedente ha quedado limitado a la protección de grupos en situación de vulnerabilidad extrema.

Más recientemente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación volvió a pronunciarse a favor del derecho a la vivienda adecuada en el fallo “Candia Acosta” (2019). Allí dejó sin efecto una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que había desestimado el pedido de entrega de una vivienda para una familia que había sido excluida de un censo en el marco de un programa habitacional.

No obstante, atento a que son los gobiernos locales quienes con mayor frecuencia reciben reclamos sobre el derecho a la vivienda adecuada a través de acciones de amparo ante los tribunales ordinarios de sus jurisdicciones, resulta relevante observar también lo que sucede a nivel de cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>29</sup>. A modo de ejemplo, el Superior Tribunal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su fallo “K.M.P.”(2014) fijó una interpretación de la normativa local sobre protección integral de los derechos sociales, estableciendo categorías para ser merecedor de las políticas sociales de atención a la población en situación de calle. A partir de dicha interpretación, dentro del universo de personas en “estado de vulnerabilidad social”, se prioriza en el acceso a los programas de vivienda, por un lado, a los grupos familiares con niñas, niños y adolescentes, quienes tienen derecho a un subsidio habitacional; y por el otro, los adultos mayores de 60 años, personas con discapacidad y víctimas de violencia doméstica, a quienes se incluye en otra categoría asignándoles un derecho a “un alojamiento”. De ello resulta un criterio a raíz del cual las personas adultas “sanas” sin grupo familiar conviviente quedaron excluidas de esta tutela judicial.

Mención aparte merecen los pronunciamientos de los tribunales en el marco de procesos de desalojo, ámbito en el que prevalece un contexto legislativo adverso a los estándares internacionales sobre derecho a la vivienda adecuada. En ese sentido, subsisten tanto a nivel nacional como local una serie de normas procesales sobre desalojos que no han sido adaptadas a los estándares establecidos en la Observación General N° 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Así, en el orden nacional pueden mencionarse el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (“Libro IV, Título 7: Desalojo”, arts. 679 a 688) que regula los desalojos entre particulares; la Ley 24.441 (arts. 54 y 64), que regula los desalojos realizados en el marco de ejecuciones hipotecarias; la Ley 17.091, que regula el desalojo de inmuebles de propiedad del Estado Nacional; el Código Procesal Penal de la Nación, en su regulación del delito de usurpación de inmuebles (“Reintegro de inmuebles”, art. 238 bis).

---

<sup>29</sup> Para un análisis completo de la jurisprudencia de los tribunales superiores de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, puede acudirse a la reciente obra “Los derechos económicos, sociales y culturales en los tribunales superiores de provincia” (Mauro Benente - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editores del Sur; José C. Paz: UNPaz, 2018. Libro digital, PDF).

Estas normas comparten la característica de regular los desalojos como instancias procesales con el principal propósito de proteger la propiedad inmueble a través de su restitución inmediata, con restricciones a la participación de los afectados y sin previsiones orientadas a la protección del derecho a la vivienda adecuada de las personas desalojadas. En ningún caso dichas normas prevén la intervención de organismos públicos competentes en materia de vivienda para ofrecer alternativas al desalojo cuando las personas afectadas pertenezcan a grupos en situación de vulnerabilidad y del desalojo pueda resultar que queden sin hogar o en situación de calle.

Debe destacarse por último, aunque no por ello menos importante, que es muy escasa la información estadística provista por los poderes judiciales de cada jurisdicción con relación a los desalojos, que se limitan a detallar la cantidad de procesos iniciados y resueltos por año, sin proveer datos sobre la cantidad de personas afectadas y la situación de vulnerabilidad de las mismas, si a raíz de ello quedaron en situación de calle o si se adoptó en el marco del proceso alguna medida para evitarlo, etc.

#### **4. Consideraciones finales**

En coincidencia con lo expresado por la Relatora Especial (punto 82 A/HRC/31/54), este Ministerio considera que no hay una solución universal en materia de políticas o legislación para la falta de hogar, y que debe tratarse de muchas maneras, abordando las causas estructurales de la misma en circunstancias particulares.

Desde el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat del Gobierno Nacional, se pone a disposición la información contenida en este documento asumiendo el compromiso de ampliar toda aquella que la Sra. Relatora Especial considere oportuna.

Puede dirigir sus consultas o requerimientos a:

Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación.

Dirección: Esmeralda 255. Piso octavo, oficina 801. CABA, Argentina.

Email: [mdtyh.privada@gmail.com](mailto:mdtyh.privada@gmail.com)

Teléfono: 0054 11 5071-9802/03

Se adjunta a este documento tres anexos:

- Anexo I. Programas de Emergencia por Jurisdicción sobre personas en situación de calle.
- Anexo II. Resultados de Programas Nacionales Infraestructura Urbana y Acciones de Vivienda y Desarrollo Urbano.
- Anexo III. Propuesta Operativa censo población en situación de Calle del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).