

# Hábitat y vivienda adecuados en Argentina. Entre los derechos reconocidos y la vulneración existente

## Adequate habitat and housing in Argentina Between the Recognized Rights and the Existing Vulnerability

*Federico A. Berná Vaccarino*<sup>1</sup>

[fberna@mendoza-conicet.gob.ar](mailto:fberna@mendoza-conicet.gob.ar)

Instituto de Ambiente, Hábitat y Energía (INAHE) - Centro Científico Tecnológico - CONICET Mendoza

Enviado 21/12/2018 – Aceptado 06/03/2019

“Berná Vaccarino, F. (Marzo 2019). Hábitat y vivienda adecuados en Argentina. Entre los derechos reconocidos y la vulneración existente. En Revista Proyección de estudios geográficos y de ordenamiento territorial N°25, Instituto CIFOT, Universidad Nacional de Cuyo, pp. 144-170”

---

<sup>1</sup> Licenciado en Trabajo Social, Becario Doctoral PUE-Conicet en INAHE. Adscripto a la cátedra Vivienda de Interés Social, Carrera de Arquitectura, Facultad de Ingeniería, UNCuyo.

## Resumen

Este artículo es consecuencia de un extenso trabajo de investigación que explora la legislación vigente sobre el derecho a vivienda y hábitat adecuados. El aumento de la urbanización y el crecimiento del déficit habitacional, generan fuertes impactos en el modo de vivir la cotidianidad y en la calidad de vida de la población. Por esto, la vivienda no puede ser entendida como un significativo vacío, sino que debe ser acorde a las necesidades y derechos de las personas a vivir con decoro, además de que la misma debe pensarse en relación al hábitat del que forma parte y no como algo aislado. Se encontró diversa legislación internacional, nacional y provincial y jurisprudencia, que reconocen al hábitat y la vivienda como un derecho humano fundamental para la dignidad y el desarrollo potencial de cada persona. Este cúmulo de legislación es respaldado por las resoluciones adoptadas en las *Conferencias Hábitat* de Naciones Unidas. Como resultado se presentan algunas de las consecuencias que acarrea, para personas, familias, comunidades y la sociedad toda, el no satisfacer ni garantizar este derecho reiteradamente afirmado por el orden jurídico. Ante lo expuesto, finalmente se proponen algunas consideraciones que deberían tenerse en cuenta en políticas públicas de hábitat y vivienda.

**Palabras claves:** Hábitat, derechos humanos, legislación, vivienda digna, déficit habitacional, políticas públicas.

## Abstract

This article is the result of an extensive research work that explores the current legislation about the right to an adequate housing and habitat. The increase in land development and the growth of the housing deficit have a strong impact on the daily life and the quality of life of the population. For this reason, housing can not be understood as an empty signifier. It must be based on the needs and rights of people to live decently, and must be closely related to its own habitat. Various international, national, provincial legislation, and jurisprudence were found, which recognize habitat and housing as a fundamental human right for the dignity and potential development of each person. This legislation is supported by the resolutions adopted at the United Nations Habitat Conferences. This paper presents some of the consequences that not guaranteeing this right repeatedly reinforced by the legal order has for individuals, families, communities, and society as a whole. Finally, this article proposes some considerations that should be taken into account regarding public policies on habitat and housing.

**Keywords:** habitat; human rights, legislation; decent housing; housing deficit; public policies

**Agradecimientos a:** Arq. Jorge Mitchell, Dra. Lorena Córca y Dra. Virginia Miranda Gasull.

## Introducción.

La vivienda y los modos de habitar constituyen uno de los componentes de significado más relevantes en toda cultura, visualizando el problema de lo habitacional como parte del hábitat en el que el ser humano desarrolla su existencia, comprendiendo así la relevancia que adquiere el tema vivienda y hábitat en relación con la mejora de la calidad de vida de la población.

La razón para explicar este fenómeno no es única, sino que responde a diversos factores sociales, culturales, económicos, políticos y ambientales.

La prolífica producción de conocimientos sobre hábitat y vivienda no pareciera tener puntos de encuentro entre los diversos campos y, mucho menos, un correlato en la formulación de políticas públicas que materialicen en hechos concretos los derechos consagrados en la extensa legislación existente.

A través de este trabajo, se busca interrelacionar el derecho al hábitat y vivienda adecuados que se encuentran presentes en la variada legislación, con las consecuencias y efectos que el incumplimiento de estos derechos trae aparejado sobre la población.

El presente artículo se trabajó a partir de metodologías propias de la revisión bibliográfica disponible sobre el tema, determinando el marco teórico a aquellos autores que entienden al hábitat y la vivienda como un derecho humano, fundamentando desde allí el posicionamiento teórico desde el cual se escribe aquí.

La diversidad (económica, ambiental, política, social y cultural) de la vida urbana influye sobre el modo en que establecemos vínculos con nuestros semejantes y con el territorio, por lo que es de suma importancia tener en cuenta que se ha iniciado un nuevo milenio donde más de la mitad de la población mundial vive en grandes ciudades, pudiendo llegar la tasa de urbanización al 65% en el año 2050 (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad). Nuestra región, América Latina y el Caribe, es la más urbanizada del planeta con una tasa del 80% en 2014 y con una proyección estimada al menos en 86% para 2050 (MINURVI, 2016). En Argentina, según MINURVI (2016) la tasa de urbanización superará el 94% en el año 2040.

### • ¿A qué nos referimos cuando hablamos de vivienda y hábitat adecuados?

Según la Oficina de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos -OACNUDH-, los elementos que hacen a una vivienda adecuada son (Comité DDESC, 1987):

*Berná Vaccarino, Federico A.* | Hábitat y vivienda adecuados en Argentina.  
Entre los derechos reconocidos y la vulneración existente

- Seguridad jurídica de tenencia (para garantizar la protección legal contra desahucio, hostigamiento, amenaza, etc.).
- Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura.
- Gastos soportables (subsidios a los sectores de menos recursos).
- Habitabilidad (espacio adecuado y cómodo para el desenvolvimiento diario, que proteja del frío, calor, lluvias, vientos, humedad, etc.).
- Asequibilidad (prioridad a los grupos más desfavorecidos).
- Lugar acorde que permita el acceso a centros de empleo, de atención de la salud, de escuelas y guarderías, etc.
- Que respete la identidad cultural y la diversidad.

Como se afirma en el Folleto Informativo n° 21 de OACNUDH, “el derecho a una vivienda adecuada no significa solamente que la estructura de la casa deba ser adecuada. Implica también un acceso sostenible y no discriminatorio a los servicios fundamentales en materia de salud, seguridad, comodidad y alimentación. Por ejemplo, debe existir el acceso al agua potable, a la energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de lavado, a los medios para almacenar alimentos y de eliminar desechos, al desagüe de los terrenos y a los servicios de emergencia”.

No se trata entonces de creer, en sentido estricto, que implica el mero hecho de tener un techo por encima de la cabeza; sino que debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad (Comité DDESC, 1991).

No es casual que al momento de censar la población en Argentina (Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010) se utilice el método directo de Necesidades Básicas Insatisfechas, el cual se conforma con cinco indicadores de los cuales tres están relacionados a lo habitacional: hogares que tengan más de tres personas por cuarto; que la vivienda no tenga ningún tipo de retrete; que la familia habite en una vivienda de tipo inconveniente (viviendas precarias y aquellas no destinadas a fines habitacionales como inquilinato, hotel o pensión). Estos indicadores se repiten constantemente en las distintas regiones de nuestro país, por lo que no disponer de una vivienda adecuada contribuye al deterioro del hábitat de la zona donde se reside y al problema del déficit habitacional existente.

De fundamental importancia resulta entender la vivienda en un contexto más amplio, generalmente abarcado por la idea de hábitat. Munera López (2011) entiende el

hábitat como el conjunto de tramas necesarias para la vida y realización de los seres humanos, construidas en el tiempo y el espacio, que involucra varias dimensiones, como ser: física, natural, social, cultural, jurídica, política, económica, etc. A su vez, según la autora, estas dimensiones se relacionan sistemáticamente en diferentes escalas: el propio cuerpo, la habitación, la casa, el barrio, la ciudad, el país, el mundo.

Para la autora, podría decirse que la construcción del hábitat es un proceso social, resultado de acuerdos sociales que enfatizan su carácter integral: funcional, social, simbólico, estético, etc., que se comprende como oferente de satisfactores de las necesidades humanas (protección, subsistencia, afecto, libertad, participación, creación, comprensión, ocio, identidad, trascendencia) en sus categorías existenciales: ser, hacer, tener y estar

En este contexto, hábitat y vivienda (Munera López, 2011) tienden a ser: sostenibles en el tiempo (física y socialmente); seguros (posibilidad de permanencia por condiciones físicas, sociales, económicas); flexibles (adecuadas a los cambios y requerimientos de la población en el mediano plazo); significativos (generación de sentido de identidad y pertenencia). Esencial para esto son las relaciones dialógicas (no de interposición o de competencia) entre lo público y lo privado, lo colectivo y lo individual, las funciones residenciales y las funciones productivas y recreativas, lo natural y lo construido, las dinámicas globales y las locales, las lógicas de la planificación y las de habitar, entre otras.

En este marco, no es menor el aporte del derecho que busca garantizar el acceso a la vivienda adecuada y la mejora del hábitat, a fin de elevar el nivel de vida de los pueblos, en especial el de los sectores populares.

### **Conquistas sociales en materia legal.**

A lo largo del tiempo, los gobiernos fueron reconociendo el derecho a la vivienda digna. En especial, con el auge de los Estados de Bienestar y el modelo económico keynesiano, el acceso a la vivienda social tomó mayor importancia. Es por esto que en la mayoría de los países existen legislaciones al respecto que procuran garantizar este bien de manera universal. Así, las numerosas declaraciones y tratados internacionales que incluyen el tema vivienda, tuvieron eco en cada país. Argentina los incorpora en su Constitución en 1994. También, algunas constituciones provinciales y diversas leyes nacionales y locales, hacen referencia a la vivienda digna. A esto se suman los fallos judiciales que comienzan a sentar jurisprudencia al respecto. A continuación, se describen solo algunas de estas normas del derecho que respaldan los reclamos sociales por viviendas y hábitats adecuados.

• **Derecho Internacional.**

*Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948):*

El artículo 11 de la Declaración afirma que toda persona tiene derecho a preservar su salud por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica. En el artículo 23 se considera que toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar.

*Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948):*

En el artículo 17, se deja claro el derecho a la propiedad individual. Cuestión imposible de cumplir en un asentamiento sobre terrenos fiscales o privados usurpados donde los sujetos apenas son dueños de los materiales con los que está construida su casa. El artículo 22 menciona el derecho de toda persona a contar con la organización y los recursos del Estado para la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables para la dignidad y el desarrollo libre de la personalidad. Pero es en el artículo 25 cuando se hace mención concreta a la vivienda: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; [...]".

*Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966):*

En el artículo 11, los Estados parte reconocen el derecho de toda persona y su familia a la vivienda adecuada garantizando un nivel de vida adecuado a través de la mejora continua de las condiciones de existencia.

El Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha acumulado a lo largo de tantos años, innumerables informes relativos al derecho a la vivienda adecuada, en especial las resoluciones de 1987 y 1991. Entre tanta información, se puede destacar lo siguiente: "*El derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, 'la dignidad inherente a la persona humana', de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término 'vivienda' se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones; principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. La referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender simplemente como vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial*

Berná Vaccarino, Federico A. | Hábitat y vivienda adecuados en Argentina.  
Entre los derechos reconocidos y la vulneración existente

de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: 'el concepto de vivienda adecuada significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable'".

*Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969):*

También conocida como Pacto de San José de Costa Rica, esta convención establece en su Artículo 21 referido al Derecho a la Propiedad Privada, que la ley puede subordinar el uso y goce del bien a un interés social.

*Otras normativas internacionales de derechos humanos que reconocen el derecho a una vivienda adecuada:*

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951, art. 21); Recomendación de la OIT N° 115 sobre la vivienda de los trabajadores (1961); Convenio N° 117 (1962, art. 5, inciso 2) de la Organización Internacional del Trabajo sobre política social; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965, art. 5-e-iii); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966, art. 17); Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979, arts. 14-2 y 15-2); Convención sobre los Derechos del Niño (1989, arts. 16-1 y 27-3); Convenio N° 169 (1989, arts. 14, 16 y 17) de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales; Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990, art. 43-1-d); Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad, resolución 46/91 de la Asamblea General (1991); La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006, arts. 9 y 28).

En este último caso, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (OACNUDH Folleto Informativo n° 21) establece que los Estados tienen la obligación de promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, incluido su derecho a una vivienda adecuada. El artículo 1 dispone que los Estados deben promover el respeto de su dignidad inherente. El artículo 9 pide además que los Estados adopten medidas para identificar y eliminar obstáculos y barreras de acceso, especialmente en relación con la vivienda. El artículo 28 reconoce el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye una vivienda adecuada, y establece que los Estados adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio

de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad; por ejemplo, asegurando el acceso de las personas con discapacidad a programas de vivienda pública. La Observación general N° 4 prevé que las personas con discapacidad reciban un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda y que las disposiciones y la política en materia de vivienda tengan plenamente en cuenta sus necesidades especiales. En su Observación general N° 5 (1994), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reafirmó que el derecho a una vivienda adecuada incluye la accesibilidad para las personas con discapacidad. El Relator Especial sobre una vivienda adecuada también ha subrayado que la vivienda no sólo debe ser accesible física y económicamente a las personas con discapacidad, sino que éstas deben disfrutar también de una participación efectiva en la vida de la comunidad en que viven.

También es menester recordar el Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, el cual reconoció la importancia de las políticas de habitacionales y la necesidad de aumentar la construcción de viviendas de forma proporcional a los nuevos hogares (Arriagada, 2005).

#### *Las Conferencias Hábitat de Naciones Unidas.*

Si bien las conferencias de la ONU sobre hábitat (Fig. N° 1) no son en sentido estricto normas del derecho internacional, creo conveniente detallarlas ya que en ella se acuerdan las directrices, agendas y lineamientos a adoptar por los países para los próximos años.

Los primeros antecedentes se remontan a 1972 cuando se realizó en Estocolmo (Suecia) la “Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano”, la cual contó con la participación protagónica de ONGs y otros grupos de la sociedad civil que trabajaban la temática de la vivienda, continuando con su presencia en otras conferencias globales de la ONU.

De esta forma se llega a 1976 cuando se realiza la primera conferencia de N.U. sobre asentamientos humanos, Hábitat I, en Vancouver (Canadá), que entre otros avances creó la agencia “Centro de Asentamientos Humanos de la ONU”, luego denominada “Programa de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos” (ONU-Hábitat).

Hábitat I reconoció que las condiciones de los asentamientos humanos afectaban de manera directa el desarrollo humano, social y económico, y que el desarrollo urbano descontrolado tenía graves impactos medioambientales y ecológicos. Esto condujo a la Declaración de Vancouver y al Plan de Acción de Vancouver, que destacaba las

*Berná Vaccarino, Federico A.* | Hábitat y vivienda adecuados en Argentina.  
Entre los derechos reconocidos y la vulneración existente

primeras estrategias a nivel internacional para abordar y controlar las cuestiones del crecimiento urbano. El enfoque hacia la urbanización ya era holístico y global, asociando intereses políticos, espaciales, sociales, culturales, económicos y medioambientales. Se dieron recomendaciones a los gobiernos y se les urgió a desarrollar estrategias y políticas nacionales para ocuparse del uso y la tenencia del suelo, el crecimiento de la población, la infraestructura, los servicios básicos y la provisión de viviendas y empleos adecuados, teniendo en cuenta las necesidades de las poblaciones desfavorecidas y marginadas.

Para 1987, la Asamblea General de N.U. había declarado a este como el “Año Internacional de la Vivienda para las Personas Sin Hogar”, cuyo lema fue “Vivienda para todos al año 2000”. Aquel año, también se presentó el Informe Brundtland de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

En 1992 se realizó la “Cumbre de la Tierra de la ONU” (Río de Janeiro, Brasil), en la que más de 140 organizaciones de todo el mundo firmaron la “Declaración por Ciudades, Villas y Poblados Justos, Democráticos y Sustentables”.

Es en 1996 cuando se llega a la segunda conferencia de N.U. sobre asentamientos humanos, Hábitat II (conocida también como “Cumbre de la Ciudad”), realizada en Estambul (Turquía). De esta conferencia se destaca la adopción del Derecho a la Vivienda en la Agenda Hábitat y la aceptación del Comentario General Num. 4 sobre el Derecho a la Vivienda Adecuada.

En Hábitat II, los Estados participantes reconocieron un deterioro mundial de los asentamientos y de las condiciones de vida, que ya había alcanzado proporciones críticas en varios países del mundo en vías de desarrollo. La urgencia de una acción inmediata dio como resultado la proclamación de la Agenda Hábitat, un plan estratégico aprobado por 171 países (entre los que se encontraba Argentina), con más de 100 compromisos y 600 recomendaciones. Se afirmaba que “las ciudades deben ser lugares donde las personas puedan vivir con dignidad, buena salud, felicidad y esperanza”, y que los objetivos de ONU-Hábitat consistían en: 1) asegurar vivienda adecuada para todos y 2) garantizar el desarrollo adecuado de los asentamientos humanos en un mundo urbanizado.

La Agenda Hábitat destaca varias áreas de actividades necesarias para el desarrollo urbano eficiente, como una planificación urbana adecuada y el acceso a servicios básicos, infraestructura y vivienda adecuada. Los intereses económicos, sociales, culturales, espirituales y medioambientales se contemplaron. También se estipuló el fortalecimiento de las capacidades financieras e institucionales de municipalidades y

autoridades locales, y que el sector privado debía asumir más responsabilidades para ayudar a enfrentar el crecimiento de los asentamientos humanos, uniéndose a los esfuerzos de los gobiernos.

Tal como lo relata la Coalición Internacional del Hábitat (2016) -surgida en 1976 como contracumbre de ONU Hábitat-, la sociedad civil continuó con el fortalecimiento de sus espacios, concretizados en: Hábitat Forum Berlín (1987), Declaración de Limuru (Kenia, 1987), Asamblea Mundial de los Habitantes (año 2000), Foro Social Mundial (FSM, realizado cada año desde 2001 a la fecha), Foro Urbano Mundial (2002/04/06/08/10/12/14), Foro Social Urbano (2010, 2012), Foro Social Urbano Popular y Alternativo (2014), entre otras iniciativas de autoconvocatoria social. Quizás lo más destacado de los encuentros mencionados sea la “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad”, lograda en el FSM del año 2002 en Porto Alegre, Brasil.

A nivel mundial, los distintos sectores de la sociedad civil abocados a problemáticas relacionadas al hábitat generaron otras iniciativas como: Red Mujer y Hábitat, Red Vivienda y Medio Ambiente Sostenible, Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, Plataforma por la Producción Social del Hábitat, entre otras.

Naciones Unidas también tuvo sus hitos que incluyen el tema de hábitat y vivienda: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000), Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002), Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río + 20, 2012), los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015) y el Acuerdo de París de la Convención Marco sobre el Cambio Climático (abril 2016), como los más destacados.

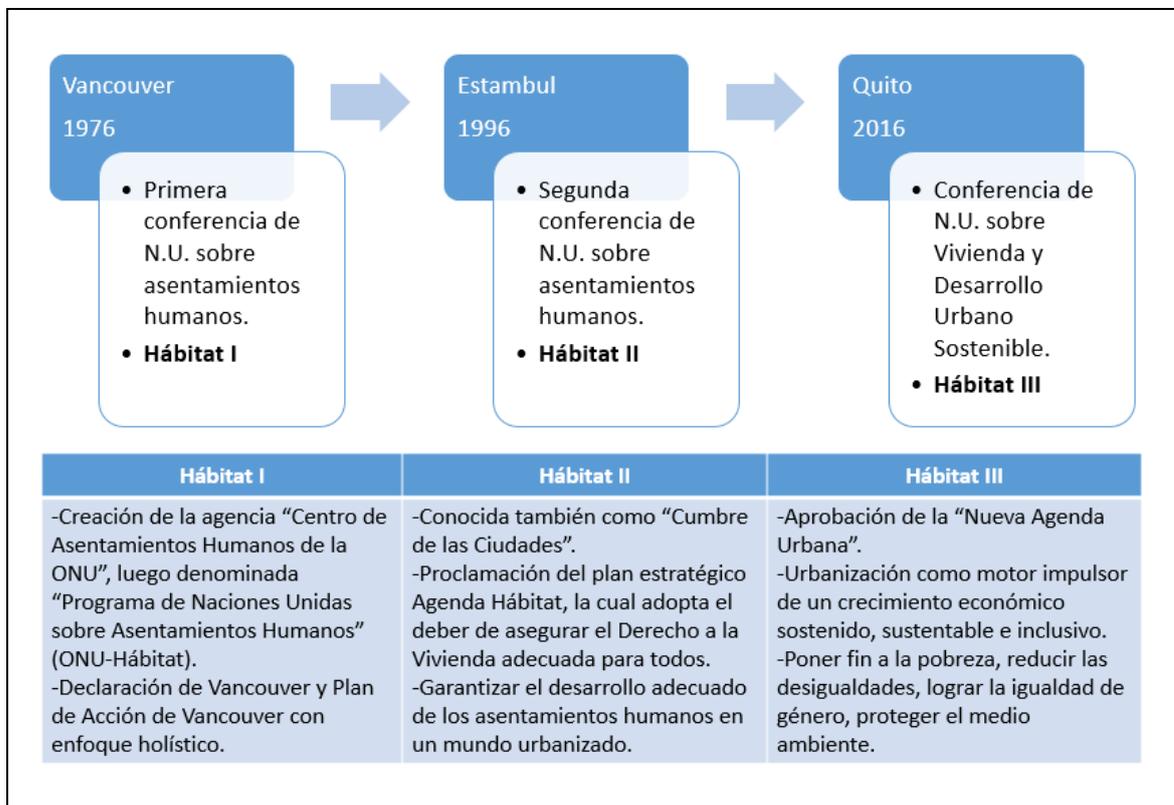
Con estos antecedentes, en especial con el Objetivo de Desarrollo Sostenible nº 11 “Lograr que las ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (2015), es que se realiza en octubre de 2016 Hábitat III, la “Conferencia de N.U. sobre la Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible”, en Quito (Ecuador). El punto sobresaliente de la misma consistió en la aprobación de la “Nueva Agenda Urbana”.

Esta Nueva Agenda Urbana (NAU) entiende que la población urbana mundial prácticamente se duplicará para 2050, lo que hará de la urbanización una de las tendencias más transformadoras en el siglo XXI. Las poblaciones, las actividades económicas, las interacciones sociales y culturales, así como las repercusiones ambientales y humanitarias, se concentran cada vez más en las ciudades y ello plantea enormes problemas de sostenibilidad en materia de vivienda, infraestructura, servicios básicos, seguridad alimentaria, salud, educación, empleos decentes,

seguridad y recursos naturales, entre otros. Es por esto que la NAU hace hincapié en aprovechar las oportunidades que presenta la urbanización como motor impulsor de un crecimiento económico sostenido e inclusivo, para el desarrollo social y cultural y la protección del medio ambiente, así como de sus posibles contribuciones al logro de un desarrollo transformador y sostenible.

Al reorientar la manera en que se planifican, se diseñan, se financian, se desarrollan, se administran y se gestionan las ciudades y los asentamientos humanos, la NAU deberá ayudar a poner fin a la pobreza y al hambre en todas sus formas y dimensiones, reducir las desigualdades socio económicas, lograr la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas, mejorar la salud y el bienestar humanos, y lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean más incluyentes y cohesionados (Objetivo 11 de los ODS), reconociendo que la cultura y la diversidad cultural son fuentes de enriquecimiento para la humanidad y realizan un aporte importante al desarrollo sostenible de las ciudades. A su vez, deberán tenerse en cuenta la promoción y aplicación de nuevas modalidades de consumo y producción sostenibles que contribuyan a la utilización responsable de los recursos y contrarresten los efectos adversos del cambio climático.

**Fig. Nº 1: Conferencias Hábitat de Naciones Unidas.**



Fuente: elaboración propia en base a Coalición Internacional del Hábitat (2016). *Hábitat I 1976, Hábitat II 1996, Hábitat III 2016.*

Se trata de promover el desarrollo de políticas y enfoques habitacionales integrados que tengan en cuenta la edad y el género en todos los sectores, y en todos los niveles de los gobiernos, que incorporen la asignación de viviendas adecuadas, asequibles, accesibles, eficientes, seguras, resilientes, bien conectadas y bien ubicadas, prestando especial atención al factor de proximidad y al fortalecimiento de la relación espacial con el resto de la mancha urbana.

#### • **Legislación Nacional en Argentina.**

En nuestro país, el derecho de acceder a una vivienda digna se encuentra declarado en la Constitución Nacional a través del Artículo 14 bis. Además, se interpreta que el reconocimiento al hábitat y la vivienda adecuados se produce en el Art. 75, inc. 22, en el cual el Estado nacional se compromete a cumplir los tratados internacionales que allí menciona al otorgarles jerarquía constitucional.

Otro de los artículos que se entiende imbricado respecto a la temática de hábitat es el nº 41, en el que se afirma que todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; con el deber de preservarlo, utilizando racionalmente los recursos naturales, fortaleciendo el patrimonio natural y cultural y la diversidad biológica.

Por fuera de lo mencionado en la Constitución Nacional, el derecho a la vivienda solo aparece mencionado en normativas provinciales o en leyes nacionales dedicadas a grupos poblacionales específicos, como las personas con discapacidad o los niños y adolescentes.

En el caso de la Ley Nacional de Discapacidad N° 24901, los Artículos 8 y 30 mencionan que las prestaciones asistenciales son aquellas que tienen por finalidad la cobertura de los requerimientos básicos esenciales de la persona con discapacidad (hábitat-alimentación-atención especializada) a los que se accede de acuerdo con el tipo de discapacidad y situación socio-familiar que posea el demandante, inclusive el recurso institucional destinado a cubrir los requerimientos de vivienda de las personas con discapacidad.

Respecto a la Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes N° 26061, es importante resaltar que esta ley crea un sistema de protección, promoción y restitución de todos los derechos de los niños/as y adolescentes que residan en el país. La cuestión de la vivienda, entonces, no puede

estar ajena en una norma que permanentemente se hace eco de la dignidad de la que debe gozar la niñez. El artículo 35 menciona que se aplicarán prioritariamente aquellas medidas de protección de derechos que tengan por finalidad la preservación y el fortalecimiento de los vínculos familiares con relación a las niñas, niños y adolescentes. Cuando la amenaza o violación de derechos sea consecuencia de necesidades básicas insatisfechas, carencias o dificultades materiales, económicas, laborales o de vivienda, las medidas de protección son los programas dirigidos a brindar ayuda y apoyo incluso económico, con miras al mantenimiento y fortalecimiento de los vínculos familiares.

A nivel nacional, también es importante citar la Ley Nacional 24464 (de 1995) de creación del Sistema Federal de Vivienda que en su primer artículo manifiesta que tiene como objeto facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a la vivienda digna, conforme al artículo 14 de la Constitución Nacional. Este Sistema Federal de Vivienda incorpora el FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda, Ley Nacional 19929 de 1970 y modificado por Ley Nacional 21581 de 1972) y el Consejo Nacional de la Vivienda, e insta a las provincias a aplicar la ley y administrar los recursos a través de entes autárquicos designados específicamente con los objetivos en ella planteados. En los artículos 15 y 18 se hace mención a los plazos de escrituración y regularización de las viviendas financiadas por el FONAVI. También hay que destacar el artículo sexto que incorpora otras facetas necesarias de financiarse si entendemos el hábitat de manera integral: compra y/o construcción de viviendas, obras de urbanización, infraestructura, servicios y equipamiento comunitario.

#### • Normativas Provinciales.

A nivel provincial, algunos distritos tienen leyes específicas, como la Provincia de Buenos Aires, cuya Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat (LAJH, 2012), incorpora los parámetros más actualizados que el derecho internacional, la ciencia y la academia entienden necesarios para acceder a un hábitat digno y adecuado.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, se encontró legislación que pone de relieve la importancia de la vivienda y el medio ambiente desde el aspecto sanitario: "Se entiende a la salud desde su concepción integral, entonces una persona en buenas condiciones de salud, tiene satisfechas sus necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente" (Ley Básica de Salud de CABA nº 153. Capítulo 1. Artículo 3. Inciso a-). Esto, sin olvidar el Artículo 31 de la Constitución de dicha ciudad autónoma, que reconoce el derecho a gozar de una

vivienda adecuada y reafirma la obligatoriedad del Estado de generar condiciones de acceso a la misma (Marcos, Di Virgilio y Mera, 2016).

En el caso de nuestra provincia, Mendoza, prácticamente no existe legislación específica referida a vivienda y hábitat. En la Constitución Provincial, el Artículo 45 vela por las condiciones de habitabilidad de las familias obreras: “La Legislatura dictará una ley de amparo y reglamentaria del trabajo de las mujeres y niños menores de dieciocho años, en las fábricas, talleres, casas de comercio, y demás establecimientos industriales, asegurando en general, para el obrero, las condiciones de salubridad en el trabajo y la habitación”.

La Ley Orgánica de Municipalidades (1934), ordena la construcción de casas habitación para obreros sobre solares de su pertenencia o que adquiera (artículo 75, inciso 8); y la desinfección del aire, de las aguas y de las habitaciones (art. 80, inc. 2); la reglamentación higiénica de los edificios públicos, lugares de diversión, escuelas, templos, cementerios, inquilinatos, casas de vecindad y todos los sitios de trabajo, pudiendo determinar la extensión de sus salas, piezas, patios y servicios sanitarios, en relación al número de concurrentes o habitantes y ordenar las obras y medidas que tiendan a la seguridad, salud e higiene de los obreros y ocupantes (art. 80, inc. 3).

En cuanto a políticas públicas de vivienda, la más importante legislación en la provincia de Mendoza es la ley 1658 de 1947 que crea el Instituto Provincial de la Vivienda (reemplazada luego por la vigente ley 4203 de 1977 y el decreto 3462 de 1992). En la misma se aclaran los objetivos del IPV, que entre otros debe: ejecutar la construcción de barrios considerando la necesidad de integrar y elevar social y culturalmente los grupos humanos, planificar y realizar la construcción de viviendas económicas antisísmicas a familias de limitados recursos, promover la construcción particular de viviendas económicas, propulsar el saneamiento y la renovación de la vivienda obsoleta, proyectar planes que persigan el uso edilicio racional de los espacios y el mejoramiento del hábitat, integrar a la comunidad a los grupos marginados a través de programas habitacionales, contribuir a la urbanización de asentamiento rurales y urbanos, villas de emergencia y la formación de nuevas localidades.

#### • Algunos antecedentes desde la jurisprudencia en Argentina.

La jurisprudencia es aquella fuente del derecho que se deriva del conjunto de sentencias y fallos judiciales generando antecedentes para la resolución de futuras situaciones, debido a las interpretaciones que se hayan hecho del derecho. Son

contenidos jurídicos que rellenan los intersticios que pueda presentar el sistema jurídico o que “corrigen” las imperfecciones que este posea.

*Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación:*

Este es un fallo de 2012 cuya sentencia “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo” marcó un antes y un después en la temática de vivienda, por lo riguroso de las consideraciones que analizaron la diversidad de las fuentes en juego. El hecho se originó en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, siendo la demanda de la familia avalada en primera instancia por la Cámara en lo Contencioso, Administrativo y Tributario de la CABA, y luego fue revocada en segunda instancia por el Tribunal Superior de Justicia de la CABA.

Ante el recurso de amparo presentado, el máximo órgano de justicia del país -CSJN- resolvió dar lugar al reclamo. En el mismo se aprecia la amplitud de las disposiciones aplicables al caso, contenidas en la constitución local y sus normas de desarrollo; a ello se agrega lo que contempla en la materia la Constitución Nacional (control de constitucionalidad) y, por último, las normas pertinentes de los tratados internacionales con jerarquía constitucional incorporados en el Art. 75, inc. 22 de la CN (control de convencionalidad). De esta manera, la CSJN buscó reducir la responsabilidad internacional del Estado por realizar acciones contrarias a lo que prescriben los tratados o por omitir la toma de decisiones que permitan que sus disposiciones sean operativas. Estas premisas que se derivan de todos los instrumentos que integran el denominado Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se ven confirmadas en el fallo.

En el fallo (Sabsay, 2012) el voto de la mayoría afirmó que “en nuestra Constitución Nacional se ha reconocido que el Estado debe otorgar los beneficios de la seguridad social ‘que tendrá carácter de integral e irrenunciable’ y en especial se previó que la ley establecerá ‘el acceso a una vivienda digna’ (art. 14 bis, tercer párrafo, tributario en este punto del art. 37 de la Constitución de 1949). A su vez, la reforma operada en 1994 reforzó el mandato constitucional de tutela para situaciones de vulnerabilidad como la que es objeto de examen al advertir que el Congreso debe ‘legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen [...] el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños [...] y las personas con discapacidad [...]’ (primer párrafo del art. 75, inc. 23). Los Estados adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán

asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda (art. 27.3 de la CIDN) y asegurar el acceso de las personas con discapacidad a programas de vivienda pública (art. 28, ap. 2 de la CDPD)”.

*Fallo de la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires:*

Posterior al fallo de la Corte Suprema, la Corte bonaerense condenó al gobierno de la Provincia de Buenos Aires y al Municipio de La Plata a entregar una “vivienda adecuada” a una mujer que atravesaba una etapa de alta vulnerabilidad económica y que, además, tenía cinco hijos (Herrera, 2013). El fallo es “B., A. F. c/Provincia de Buenos Aires s/Amparo – Recurso extraordinario de inaplicabilidad de Ley” (2013). El mismo, pone en ejercicio cláusulas de la constitución provincial, la constitución nacional y los tratados internacionales ratificados por Argentina.

*Fallo de la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires:*

En este fallo, la Justicia porteña ordenó al Gobierno de la CABA mantener el programa de alojamiento en hoteles para las personas en situación de calle. Si bien aclara que el sistema de alojamiento en hoteles es muy cuestionable, el fallo es ejemplar en lo que respecta a garantizar el cumplimiento de las obligaciones del gobierno en materia de acceso a la vivienda digna: “con lo que el Estado ya lleva gastado en el pago de hoteles, hace rato hubiera podido resolver en forma definitiva y digna la problemática habitacional de cada beneficiario; pero los mantuvieron en la indignidad y ahora están pagando las consecuencias” (Diario Página/12, viernes 6 de enero de 2012). Lo destacado del fallo es que la Cámara resolvió atribuir el carácter colectivo del reclamo a la acción de amparo iniciada por un grupo de habitantes, lo que implica que la medida beneficiará a la totalidad del universo de receptores del programa, aun a aquellos que no se hayan presentado ante la Justicia.

### **Consecuencias del incumplimiento del derecho al hábitat y vivienda adecuados en la calidad de vida de la población.**

Si se tienen en cuenta los índices de déficit habitacional, de precariedad habitacional y de hacinamiento que se registran en nuestro país según los Censos Nacionales de hogar, población y vivienda (INDEC), se observa a las claras que millones de familias en Argentina padecen la vulneración de derechos relacionados al hábitat y la vivienda (Fig. Nº 2).

En este marco de vulneración de derechos, que condena a miles de familias a no cubrir sus necesidades básicas, se entrecruzan distintas causas que profundizan la

problemática del déficit habitacional. Unos son los factores demográficos (crecimiento vegetativo de la población y migraciones); otros tienen que ver con los componentes físicos de la vivienda y su entorno: diseño (distribución interna, número de piezas, superficie construida, etc.), habitabilidad (calidad de los materiales, iluminación, ventilación, etc.); situación sanitaria (agua potable, cloacas, alcantarillados, recolección de basura, etc.); condiciones del lugar de emplazamiento (tipo de terreno, seguridad que este ofrece, escurrimientos de lluvias, etc.); medios físicos de integración social (existencia de veredas, calles, alumbrado público, espacios verdes, centros comunitarios, distancia a centros estratégicos, transporte público, etc.) (Lentini y Palero, 1997). También hay que considerar los componentes sociales, como la densidad habitacional (relación entre número de habitantes y espacio) y el régimen de tenencia de la vivienda (Puga, 1983).

**Fig. Nº 2: Vulneración del Derecho a la Vivienda en Argentina.**

INDICADORES		1991	2001	2010
<b>Población en Hogares Particulares</b>	Total	32.245.467	35.927.409	39.675.905
Población que no constituye un hogar propio sino que convive en un hogar ampliado y/o extendido		3.505.036 10,87%	3.938.205 10,96%	4.277.207 10,78%
Se observa un alto porcentaje de grupos extendidos y/o ampliados, con miembros por fuera del núcleo de una familia tipo según relación con el/la jefe/a de hogar (padre/madre/suegro/a, yerno/nuera, nieta/o, otros familiares, otros no familiares, servicio doméstico y sus familias). Este déficit crónico se ha mantenido en torno a más del 10%.				
<b>Cantidad de Hogares en la Vivienda</b>	Total	8.927.289	10.073.625	12.171.675
Hogares que comparten vivienda con uno o más hogares		728.850 8,16%	663.088 6,58%	1.478.923 12,15%
La cantidad de hogares que comparten una misma vivienda prácticamente se duplicó en el período 2001-2010. En consecuencia, se necesitarían construir más de 750 mil viviendas en 2010 para dar lugar a aquellos hogares que comparten inmuebles con otros grupos.				
<b>Hogares Particulares por Régimen de Tenencia</b>	Total	8.927.289	10.073.625	12.171.675
Hogares con tenencia irregular (propietario solamente de vivienda, inquilino/arrendatario, ocupantes por relación de dependencia o por préstamo/cesión/permiso u ocupante de hecho, otras situaciones)		3.440.458 38,53%	2.958.117 29,36%	3.931.382 32,29%
En el último período intercensal aumentó levemente el porcentaje y de manera considerable el valor absoluto de hogares en situación irregular respecto a la titularidad de la propiedad de suelo y vivienda. Solo la categoría inquilinos/arrendatarios sumaba en 2010 casi dos millones de hogares con necesidad de vivienda propia.				
<b>Hogares por Tipo de Vivienda</b>	Total	8.927.289	10.073.625	12.171.675

Vivienda deficitaria e insuficiente (casa tipo B, rancho/casilla, inquilinato, hotel/pensión, local no construido para fines habitacionales, vivienda móvil)	2.415.033 27,05%	2.206.848 21,91%	2.145.224 17,62%	
Si bien el porcentaje de hogares en viviendas adecuadas (Casa tipo A y Departamento) fue aumentando en los períodos 1991-2001 y 2001-2010, se mantuvo relativamente estable la cantidad de hogares en viviendas deficitarias (pasando de casi 2 millones y medio en 1991, reducida a poco más de 2 millones hacia 2001 y 2010).				
<b>Hogares: Hacinamiento</b>	Total	8.927.289	10.073.625	12.171.675
2 a 3 personas por cuarto (hacinamiento)	1.617.590 18,11%	1.433.548 14,23%	1.789.161 14,69%	
3 o más personas por cuarto (hacinamiento crítico)	615.533 6,89%	481.620 4,78%	480.914 3,95%	
Si bien en líneas generales disminuyó el porcentaje de hogares con hacinamiento por cuarto, se observa un leve aumento en cantidad y en porcentaje del hacinamiento en el período 2001-2010 aunque con una reducción en cantidad y porcentaje del hacinamiento crítico durante el mismo período.				
<b>Viviendas Particulares Ocupadas</b>	Total	8.515.441	9.712.661	11.317.507
2 o más Hogares en la misma vivienda	317.002 3,72%	302.124 3,11%	624.737 5,52%	
Se observa que tanto los valores absolutos como porcentuales de viviendas particulares ocupadas por más de un hogar han aumentado en el período 2001-2010, duplicando prácticamente el índice.				
<b>Viviendas Particulares Ocupadas</b>	Total	8.515.441	9.712.661	11.317.507
Vivienda deficitaria e insuficiente (casa tipo B, rancho/casilla, inquilinato, hotel/pensión, local no construido para fines habitacionales, vivienda móvil)	2.233.520 26,22%	2.084.421 21,46%	1.880.075 16,61%	
Uno de los escasos indicadores positivos tiene que ver con la disminución en cantidad y porcentaje de viviendas particulares ocupadas consideradas insuficientes/deficitarias. De todos modos, el déficit sigue siendo alto, cercano a las dos millones de unidades habitacionales.				

Fuente: elaboración propia en base a Censos Nacionales de Hogar, Población y Vivienda 1991, 2001 y 2010.

Los elementos mencionados en el párrafo anterior, bien podrían ser también consecuencias por no garantizar el acceso a hábitat y vivienda adecuados. Estas consecuencias, además, traerían un costo económico adicional (Lentini y Palero, 1997; Puga, 1983): tratamientos de enfermedades y accidentes, programas de apoyo escolar por bajo rendimiento y repitencia, trabajo improductivo (bajo rendimiento, ausentismo, dolores corporales con consecuencias directas sobre la salud, etc.), programas contra el alcoholismo y la drogadicción, acciones judiciales y policiales contra la delincuencia, intervenciones costosas ante catástrofes y emergencias, entre otras.

Es mucho más lo que se gasta en paliar los efectos de la escasez de vivienda, que lo que hubiese costado construir viviendas decentes (Lentini y Palero, 1997; Puga, 1983). Conviene entonces recordar también que los derechos humanos son interdependientes e indivisibles y están relacionados entre sí: la violación del derecho a una vivienda adecuada puede afectar el disfrute de una amplia gama de otros derechos humanos, y viceversa (OACNUDH).

Otra de los elementos relevantes que potencia el déficit habitacional en las ciudades, es la gentrificación, siendo esta un proceso por el cual los habitantes de “clases bajas” que viven en el centro de las ciudades son desplazados por grupos poblacionales de clase media-alta mediante intervenciones de renovación/rehabilitación con grandes proyectos urbanos (Lentini y Palero, 2008). Esto genera discriminación, la formación de guetos y la fragmentación socio-territorial.

Esta segregación residencial socioeconómica implica la ausencia o escasez relativa de mezcla social y económica en las subunidades territoriales de una ciudad. Desde el punto de vista sociológico, implica la ausencia de interacción entre grupos sociales diferentes; desde lo geográfico, se trata de una desigual distribución de los grupos sociales respecto al espacio físico. En definitiva, estamos hablando de la aglomeración geográfica de familias de una misma condición o categoría social, lo que refuerza la reproducción intergeneracional de la riqueza y la pobreza (Rodríguez Vignoli, 2001).

Si el Estado no interviene con un cúmulo de políticas de integración social y espacial, continuará creciendo el impacto de las estrategias inmobiliarias que despliegan los grupos sociales para minimizar la distancia social respecto a los individuos y poblaciones con los que se desea la integración y para maximizarla respecto de aquellos grupos o individuos de los cuales desea apartarse (Timms, 1976).

Con impacto nos estamos refiriendo al aislamiento social de los pobres urbanos con segregaciones nefastas en tres ámbitos: laboral, educativo y residencial (Kaztman, 2001), tres segmentaciones que potencian este aislamiento progresivo con consecuencias sobre tres dimensiones: el capital social individual, la ciudadanía y el capital social colectivo.

Respecto del primero, se reducen las posibilidades de participar en ámbitos laborales. En este contexto, la masa de población no logra establecer con el mercado de trabajo vínculos estables y protegidos que sirvan a la integración. Se debilita el rol del trabajo como articulador de identidades, como generador de solidaridades, como promotor de ciudadanía, como vínculo central de pertenencia a la sociedad. Al no compartir las mismas problemáticas con las corrientes de trabajadores, se reduce la fortaleza de las

instituciones laborales y de las reivindicaciones que pueden articular los pobres urbanos.

En cuanto al capital social individual, se reduce la probabilidad de contar con redes de información y contactos que faciliten la búsqueda de empleo.

En cuanto a la segmentación educativa, vemos claramente que, si los ricos van a escuelas de ricos, la clase media a colegios de clase media y los pobres a escuelas de pobres, es claro que el sistema educativo poco hace para promover la integración y evitar la marginalidad. El sistema educativo debería contribuir a la equidad en la distribución de activos de capital social, a facilitar la construcción de redes de estudiantes con composición social heterogénea, que tiendan a la movilidad social y a la integración social de las nuevas generaciones. El impacto de la segmentación educativa implica un debilitamiento en la formación de reciprocidad y solidaridad, en la posibilidad de incorporar hábitos de clase media y movilidad por medio de la educación. Así, la ciudadanía se ve coartada, ya que los estudiantes pobres ven reducidas sus posibilidades de experimentar la pertenencia a una comunidad con iguales derechos y obligaciones. A nivel colectivo, disminuye la participación de los padres de estudiantes de clase media en la educación pública, atenuando el influjo sobre el mantenimiento de la calidad de estos servicios.

La segregación residencial implica la aparición de subculturas por el distanciamiento y separación de grupos poblacionales, localizándose en espacios de composición social homogénea. Esto trae aparejado una menor red de información y contactos, menos eficacia normativa; debilitamiento del sentimiento de ciudadanía al no compartir problemas con otros estratos sociales y la declinación de instituciones vecinales por déficit de liderazgos.

De esta manera, se van manifestando diferencias de calidad en la infraestructura de los servicios, en la educación, la salud, el transporte, la seguridad pública, la recreación y los espacios comunes. Así, se restringen las ocasiones que permiten compartir con otras clases el tipo de experiencias cotidianas que alimentan la posibilidad de un destino común. Para Kaztman (2001), se trata de que la economía permita incorporar al mercado jóvenes con muy baja calificación y que en la actualidad se encuentran encapsulados dentro de una subcultura que no cree en la asociación entre esfuerzos y logros a través del trabajo.

El déficit habitacional influye en todos los segmentos poblacionales. En el caso de la niñez (Tuñón y Halperin, 2008) las condiciones materiales de vida de la infancia pueden ser analizadas a partir de indicadores de hábitat, de acceso a la alimentación y

de cobertura de salud. Dichos indicadores son considerados pre-requisitos para la expresión de todo el potencial y pleno desarrollo de la infancia. Y presentan un desigual acceso según el estrato social de pertenencia, creando inequidades desde el inicio de la vida de las personas.

Las condiciones de hábitat repercuten en forma directa en la salud, en el proceso de socialización y de formación de niños, niñas y adolescentes, ya sea potenciando u obstaculizando su desarrollo y crecimiento (Tuñón y Halperin, 2008). Por lo que, si el derecho al hábitat y vivienda adecuados se encuentra vulnerado, el ejercicio de otros muchos derechos probablemente tampoco podrá hacerse efectivo.

Según un trabajo de Tuñón (2015), en el año 2014, casi la mitad de la infancia en Argentina se encontraba perjudicada por déficits en las condiciones ambientales de vida (fábricas contaminantes, basurales, incendios/quemas de basura, plagas). La autora detalla además que:

- ✓ más del 17% de niños/as padecen déficit en cuanto a la calidad de las viviendas donde residen,
- ✓ casi el 20% sufre situaciones de hacinamiento, y
- ✓ poco más del 43% transita sus días con déficit en las condiciones de saneamiento.

Cabe resaltar que estos valores cambian considerablemente cuando se desglosan el estrato económico-ocupacional, el nivel socio-económico, la condición residencial y las regiones urbanas. Siguiendo este orden, los más afectados son: los niños/as cuyos padres y madres estarían ubicados dentro de una clase trabajadora marginal y clase obrera integrada; los niños/as pertenecientes a los niveles socio-económicos muy bajo, bajo y medio bajo; aquellos/as que residen en urbanizaciones informales, en urbanizaciones formales de nivel bajo y en urbanizaciones formales de nivel medio; y la infancia que habita en el conurbano bonaerense y las áreas metropolitanas principales (respecto a CABA y otros centros urbanos del interior).

Otro de los flagelos que se presenta -aunque no necesariamente relacionado a la precariedad habitacional- es el hacinamiento, pudiendo distinguir cuatro tipos (Lentini y Palero, 1997). Uno de ellos, quizás el más complejo por las consecuencias que conlleva, es el hacinamiento por cama, cuando duermen más de una persona por cama (no se considera cuando son parejas en camas de dos plazas). Otra de las formas es el hacinamiento por cuarto, considerado semicrítico cuando hay más de dos personas en la misma habitación y crítico cuando hay más de tres. Otra manera en la

que se manifiesta el hacinamiento es cuando hay más de una familia por vivienda. Finalmente, existe hacinamiento también cuando hay más de una vivienda por lote o terreno.

El hacinamiento trae consecuencias en las familias (Lentini y Palero, 1997) porque escasean bienes necesarios para las personas, por: la ausencia de privacidad (para dormir, estudiar, recrearse, relacionarse, etc.), obstáculos en la circulación (dificulta la libertad de movimientos e interfiere inesperadamente en las funciones familiares), alteración del sistema de distancias (genera comportamientos, relaciones o descargas emocionales estresantes, y así se vincula el hombre con el medio), alteraciones en la salud física y mental (por el estrés psicológico, la propagación de enfermedades infecciosas, accidentes domésticos, etc.), alteraciones en el carácter, se rompe el sistema esperado de interrelaciones familiares (obstaculiza el reconocimiento que cada miembro espera de su rol, género o edad), desmedido uso de espacios externos y exposición de niños y jóvenes a pandillas debido a la carencia de espacios internos (Puga, 1983), entre muchas más.

### **Conclusiones: Orientación primaria para una política de vivienda.**

Con este trabajo se busca principalmente sistematizar en un documento toda la legislación vigente en la materia, desde los distintos niveles gubernamentales hasta el derecho internacional y la jurisprudencia. Accediendo a esto, se pone en relieve la necesidad de ejecutar políticas públicas de hábitat y vivienda, no solo por el incumplimiento de los derechos consagrados en las distintas normativas del orden jurídico, sino por las consecuencias que acarrea la violación de estos derechos en las personas, familias, comunidades y sociedad.

Luego de mostrar el amplio espectro legal que va desde el derecho internacional a las leyes locales, no puede desconocerse que el derecho al hábitat y la vivienda, aunque vulnerados, son parte de nuestro ordenamiento jurídico vigente. Legislación en la materia que tiene como principal respaldo la participación protagónica de la sociedad civil en el contexto nacional e internacional, como así también los acontecimientos históricos en el marco de Naciones Unidas.

El incumplimiento por parte del Estado argentino de las normativas explicadas en este artículo, trae aparejadas varias consecuencias. En lo que respecta al derecho internacional, Argentina estaría violando al menos dos declaraciones, ocho convenciones y dos pactos, además de ignorar tres resoluciones de la OIT, las

*Berná Vaccarino, Federico A.* | Hábitat y vivienda adecuados en Argentina.  
Entre los derechos reconocidos y la vulneración existente

directrices de las Conferencias Hábitat (por ejemplo, los 100 compromisos y las 600 recomendaciones de Hábitat II, la Nueva Agenda Urbana de Hábitat III, etc.), los objetivos de desarrollo del milenio y los objetivos de desarrollo sostenible.

En cuanto a la legislación propia, nuestro país no estaría garantizando los derechos consagrados en tres de los artículos de la Constitución Nacional (vivienda, medio ambiente y los tratados internacionales incorporados), además de varias leyes, como aquellas que buscan proteger especialmente a poblaciones vulnerables como la niñez o las personas con discapacidad. A esto hay que sumar los deberes que los Estados provinciales tienen asumidos en sus normativas, como el artículo 45 de la Constitución de Mendoza o dos de los artículos de la Ley Orgánica de Municipalidades de la misma provincia.

Al momento de construir nuevas viviendas y/o ejecutarse programas de hábitat, no pueden pensarse las mismas sino es en relación al derecho a la ciudad y al hábitat digno. En concreto, como se asegura en la LAJH de la Provincia de Buenos Aires, deberán respetarse –entre otros- parámetros mínimos de calidad que faciliten la accesibilidad y conectividad del hábitat de los sujetos, la disponibilidad de transporte público, el acceso a los servicios básicos y el disfrute del equipamiento urbano y los espacios públicos integrados. Las viviendas deberán construirse con un nivel de calidad que permita una correcta habitabilidad, incluyendo parámetros aceptables de ventilación, iluminación, posibilidades de ampliaciones y adaptaciones futuras, además de un diseño que permita la eficiencia y ahorro energético, priorizando siempre la accesibilidad de las personas en situación de vulnerabilidad social.

Asimismo, una propuesta de este calibre deberá cumplir con los elementos que hacen a una vivienda adecuada en cuanto a la seguridad jurídica de tenencia (entrega de las viviendas con inmediata escrituración, lo que les permitiría a las familias invertir en las ampliaciones y mejoras necesarias), y los servicios e infraestructura que la hagan gustosamente habitable. Esto no puede ser razón suficiente para que el Estado actúe como un agente financiero privado, por lo que los gastos deben ser soportables (tornar accesibles las cuotas). Las situaciones de urgencia merecen especial atención, por eso es que será primordial la asequibilidad, siendo que la población de los barrios populares es históricamente desfavorecida. No puede soslayarse que el diseño barrial y habitacional debe respetar la identidad cultural y la diversidad, fomentando una participación que tenga en cuenta la idiosincrasia de la gente, generando sentido de pertenencia con los procesos relacionados a los programas de hábitat. Finalmente, los

lugares de emplazamiento de nuevos barrios deben permitir el acceso a centros de empleo, de salud y de educación.

La participación ciudadana que transforme a los destinatarios en protagonistas será fundamental para apuntar a formas de participación de la comunidad en el diseño y la construcción de su propio hábitat.

Como se afirma en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, los objetivos gubernamentales en la materia no pueden desconocer los procesos de poblamiento popular en la construcción de ciudad y de ciudadanía, porque violenta la vida urbana con graves consecuencias, como desalojos, segregación, precariedad, vulnerabilidad y deterioro en las relaciones vecinales y su contexto.

Una propuesta acertada es, en líneas generales, económicamente conveniente desde la inversión pública (erogación presupuestaria) que tiene que hacer el Estado en cualquiera de sus niveles; es acertada desde el punto de vista de la planificación urbana, el ordenamiento territorial y el uso del suelo, y privilegia la justicia social históricamente postergada en los barrios populares. Recordemos que es mucho más lo que se gasta en los efectos de paliar la escasez de vivienda que lo que hubiese costado construir viviendas adecuadas. Y que la segregación residencial y la violación del derecho a un hábitat y vivienda adecuados pueden afectar el disfrute de una amplia gama de otros derechos humanos.

## Referencias Bibliográficas.

ARRIAGADA, C. (2005). El déficit habitacional en Brasil y México y sus dos megaciudades globales: estudio con los censos de 1990 y 2000. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

COALICIÓN INTERNACIONAL DEL HÁBITAT. (2016). Hábitat I 1976, Hábitat II 1996, Hábitat III 2016. Secretariado General HIC.

HERRERA, E. (2013). El derecho a la vivienda. Fallo de la Suprema Corte de Buenos Aires 'B., A. F. c/Provincia de Buenos Aires s/Amparo – Recurso extraordinario de inaplicabilidad de Ley'. Leído por última vez el 22/11/2018 en <http://www.esderecho.com.ar/el-derecho-a-la-vivienda-fallo-de-la-suprema-corte-de-buenos-aires-b-a-f-cprovincia-de-buenos-aires-samparo-recurso-extraordinario-de-inaplicabilidad-de-ley/>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. República Argentina. Sitio web <https://www.indec.gob.ar>.

KAZTMAN R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista CEPAL n° 75*. Santiago de Chile.

LENTINI M. y PALERO D. (1997). El hacinamiento: la dimensión no visible del déficit habitacional. *Revista INVI 12(31), Facultad de Arquitectura*. Universidad de Chile.

LENTINI M. y PALERO D. (2008). Todos tienen derecho a una casa, pero cada uno en su lugar: alcances del derecho a la vivienda y a la ciudad en una sociedad excluyente, en: *El Derecho a la Ciudad y a la Vivienda: Propuestas y Desafíos en la Realidad Actual*, V Jornada Internacional de Vivienda Social, Universidad de Chile/Universidad de Valparaíso. Valparaíso.

MARCOS M., Di VIRGILIO M. y MERA G. (2016). El déficit habitacional: su medición y georreferenciación microespacial. *Programa Interdisciplinario de la UBA sobre Marginaciones Sociales*. Universidad de Buenos Aires. Argentina.

MINURVI -Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe- (2016). América Latina y el Caribe: Desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común. CEPAL. ONU-HÁBITAT.

Berná Vaccarino, Federico A. | Hábitat y vivienda adecuados en Argentina.  
Entre los derechos reconocidos y la vulneración existente

MUNERA LÓPEZ M. C. (2007). Resignificar el desarrollo. CEHAP, Universidad Nacional de Colombia. Medellín. En: Munera López M. C. (2011). *Hábitat y Vivienda: una mirada desde tres enfoques de desarrollo*. Consultado por última vez el 26/11/2018 en <https://es.slideshare.net/plancomuna2/habitat-y-vivienda-una-mirada-desde-tres-enfoques-de-desarrollo>

OACNUDH, ONU-HÁBITAT. El Derecho a una Vivienda Adecuada. *Folleto Informativo n° 21, Revista 1*. ISSN 1014-5567.

PUGA J. (1983). Consecuencias sociales del déficit habitacional en los sectores urbanos de mínimo ingreso. En: Mac Donald J. *Vivienda Social - Reflexiones y Experiencias*. CPU-Santiago de Chile.

RODRÍGUEZ VIGNOLI, J. (2001). Segregación residencial socioeconómica ¿qué es? ¿cómo se mide? ¿qué está pasando? ¿importa? Proyecto Regional de Población CELADE-FNUAP. CEPAL, *Serie Población y Desarrollo N° 16*. Santiago de Chile.

SABSAY, D.A. (2012). El acceso a una vivienda digna en un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; en *Revista Pensar en Derecho n° 0*, EUDEBA 1ra. Ed. Facultad de Derecho-UBA.

TIMMS, D. (1976). El mosaico urbano: hacia una teoría de la diferenciación residencial. Instituto de Estudios de Administración Local. España.

TUÑÓN I. y HALPERIN V. (2008). Desigualdad social en el cumplimiento de los derechos de la niñez en Argentina. *Primer Congreso de Sociología de la Provincia de Buenos Aires*. Consultado por última vez el 20/12/2018 en: <http://docplayer.es/15438376-Desigualdad-social-en-el-cumplimiento-de-los-derechos-de-la-ninez-en-la-argentina.html>

TUÑÓN, I. (2015). Situación de la infancia en el quinto año del período del bicentenario: mayor protección social, privaciones y brechas de desigualdad (2010, 2011, 2012, 2013, 2014). *Informe n° 1. Observatorio de la Deuda Social Argentina. Barómetro de la Deuda Social de la Infancia*. Universidad Católica Argentina. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/investigacion/situacion-infancia-quinto-ano-bicentenario.pdf>. Fecha de consulta: 20/12/2018.

### **Fuentes Consultadas.**

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. (2005). Barcelona.

Censo Nacional de Hogares, Población y Vivienda. (2010). República Argentina.

Comité por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones finales de 1987 y 1991.

Constitución Nacional Argentina.

Constitución de la Provincia de Mendoza.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1969).

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. (1948). Novena Conferencia Internacional Americana. Bogotá, Colombia.

Declaración Universal de los Derechos Humanos. (1948). Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución 217 A, del 10 de diciembre de 1948. París.

Ley Básica de Salud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires nº 153. (1999).

Ley Nacional de Discapacidad N° 24901. (1997).

Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes N° 26061. (2005).

Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires. (2012).

Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Mendoza. (1934).

Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1966). Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 2200 A del 19 de Diciembre de 1966.