



Asociación Civil por  
la Igualdad y la Justicia

## **DOCUMENTO PÚBLICO**

### **PRINCIPIOS BÁSICOS SOBRE LOS DERECHOS SOCIALES, PROTECCIÓN DE COMUNIDADES VULNERABLES, VIVIENDA Y POLÍTICAS HABITACIONALES EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

#### **CON OCASIÓN DEL RECIENTE FALLO “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ amparo” DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

El 24 de Abril de 2012 la CSJN dictó por unanimidad un importante fallo en donde por primera vez, desde la vigencia de la democracia, se establecen los estándares básicos de interpretación del derecho a la vivienda, y las obligaciones que los gobiernos deben cumplir para garantizarlos en relación con las personas en situación de mayor vulnerabilidad. El fallo también ha evaluado la política pública de la Ciudad de Buenos Aires a la luz de las obligaciones estatales relativas a los derechos humanos, y concluyó que dicha política no cumple con los estándares constitucionales.

La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia trabaja promoviendo la realización efectiva de los derechos fundamentales, con especial prioridad para las comunidades marginadas. Para ello realiza investigaciones y análisis sobre las políticas públicas, promueve la participación de las comunidades en el debate institucional sobre sus derechos, y reclama judicialmente la remediación de las vulneraciones estructurales de derechos, particularmente de aquellos vinculados con los bienes sociales fundamentales para la vida digna -salud, educación, vivienda, alimentación, etc.

El fallo de la Corte Suprema constituye una valiosa intervención institucional del Tribunal ya que invita a toda la comunidad a reflexionar sobre los principios y valores constitucionales fundamentales, las obligaciones de los gobiernos, y el estado de las políticas públicas, así como su impacto en las comunidades más necesitadas.

El presente documento es una contribución a este debate.

*En sus cuatro secciones, analizaremos:*

*1.- Los principios básicos establecidos por nuestro Máximo Tribunal en relación con los Derechos Sociales*

*2.- La evaluación que realizó sobre las políticas de emergencia habitacional de la Ciudad de Buenos Aires*

*3.- La estructura de las políticas públicas relativas a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires, a la luz de los principios establecidos por la Corte.*

*4.- Las propuestas que podrían implementarse en el corto y mediano plazo para revertir la situación estructural de vulneración de derechos que ha sido verificada.*



Asociación Civil por  
la Igualdad y la Justicia

## **SECCIÓN 1: LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS POR LA CORTE SUPREMA SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS OBLIGACIONES QUE GENERAN PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LOS GOBIERNOS**

La interpretación constitucional establecida en el fallo de la Corte se asienta en cinco puntos fundamentales:

1.- Los **Derechos Sociales** –vivienda, salud, educación, alimentación, etc.- generan **obligaciones directas** para los gobiernos<sup>1</sup>, quienes deben **satisfacer inexcusablemente sus garantías mínimas, prioritariamente** en relación con los **grupos más vulnerables** de la comunidad. **Los gobiernos no tienen libertad ni discreción para postergar o ignorar la satisfacción de estas garantías básicas para la dignidad humana**<sup>2</sup>.

2.- Los gobiernos tienen autoridad para adoptar decisiones de políticas públicas vinculadas a los derechos, pero sus **reglamentaciones deben ser constitucionalmente razonables en relación con los derechos involucrados**<sup>3</sup>, y que **dicha autoridad queda limitada por el imperativo de asegurar las garantías básicas de los derechos**<sup>4</sup>.

3.- La Constitución Argentina y las Convenciones de Derechos Humanos que la integran, establecen una **obligación general para los gobiernos** nacional y locales de **priorizar la protección y garantía de los derechos de los grupos más vulnerables**<sup>5</sup>. **El Estado tiene prohibido desentenderse de la suerte de los más vulnerables**. Tiene la responsabilidad constitucional de **adoptar medidas positivas** para garantizar niveles básicos de dignidad.

4.- La invocación de **escasez o restricciones presupuestarias por parte de los Gobiernos no es una excusa válida para postergar la protección de los derechos** fundamentales<sup>6</sup>. En este marco, las

---

<sup>1</sup> “...la primera característica de esos derechos y deberes es que no son meras declaraciones, sino normas jurídicas operativas con vocación de efectividad” (cons. 10)

<sup>2</sup> “...la Constitución Nacional en cuanto norma jurídica reconoce derechos humanos para que éstos resulten efectivos y no ilusorios, pues el llamado a reglamentarlos no puede obrar con otra finalidad que no sea la de darles todo el contenido que aquélla les asigne; precisamente por ello, toda norma que debe “garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos” (cons. 10)

<sup>3</sup> “...la tercera característica de los derechos fundamentales que consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado con operatividad derivada, es que están sujetos al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial... Lo razonable en estos casos está relacionado con el principio que “manda desarrollar las libertades y derechos individuales hasta el nivel más alto compatible con su igual distribución entre todos los sujetos que conviven en una sociedad dada, así como introducir desigualdades excepcionales con la finalidad de maximizar la porción que corresponde al grupo de los menos favorecidos (Rawls, John, “A Theory of Justice”, 1971, Harvard College)”. Estos principios de igualdad democrática y de diferencia con finalidad tuitiva de los sectores excluidos deben ser respetados por quienes deciden políticas públicas” (cons. 12)

<sup>4</sup> “...hay una garantía mínima del derecho fundamental que constituye una frontera a la discrecionalidad de los poderes públicos” (cons. 12).

<sup>5</sup> La razonabilidad significa entonces que, sin perjuicio de las decisiones políticas discrecionales, los poderes deben atender a las garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada como tal en situaciones de extrema vulnerabilidad” (cons. 12).

<sup>6</sup> “...la ‘disponibilidad de recursos’ aunque condiciona la obligación de adoptar medidas, no modifica el carácter inmediato de la obligación, de la misma forma que el hecho de que los recursos sean limitados no constituye en sí mismo una justificación para



Asociación Civil por  
la Igualdad y la Justicia

políticas públicas —así como las decisiones presupuestarias— deben ordenarse considerando, en primer lugar, las obligaciones de Derechos Humanos, y satisfacerlas razonablemente de manera prioritaria. **Esta responsabilidad no es una cuestión de caridad, sino de justicia constitucional en el marco de los Derechos Humanos**<sup>7</sup>.

5.- En relación concreta con el derecho a la vivienda, **la Corte reconoce que es un derecho fundamental reconocido y operativo, que obliga al Estado a proteger a quienes a pesar de su esfuerzo personal no pueden procurarse condiciones dignas de vivienda** y que **dicha protección**, incluso cuando se trate de políticas de asistencia transitoria y de emergencia, **debe ser integral y adecuada a las necesidades familiares**<sup>8</sup>.

*En conclusión, la Corte Suprema ha consolidado una interpretación constitucional robusta sobre los Derechos Fundamentales, que supera y deja atrás definitivamente las interpretaciones libertarias (cada uno está librado a su suerte, y el estado no tiene obligaciones de garantizar la dignidad de los más vulnerables) y autoritarias (el gobierno decide discrecionalmente sus prioridades y la asignación de recursos, sin otro límite que el de su voluntad o poder políticos), y ha dejado en claro la supremacía de la Constitución y los Derechos Humanos por sobre la discreción de los gobernantes, así como la adopción de principios igualitarios y solidarios como núcleo de los derechos constitucionales.*

## **SECCIÓN 2: LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE EMERGENCIA HABITACIONAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES POR PARTE DE LA CORTE SUPREMA. SUS FALLAS**

En relación con las políticas públicas de emergencia habitacional de la Ciudad de Buenos Aires, y la interpretación de las obligaciones concretas del Gobierno local, la Corte señaló que ellas eran

---

no adoptar medidas. Aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación del Estado Parte de velar por el disfrute más amplio posible de los derechos económicos, sociales y culturales, habida cuenta de las circunstancias reinantes...los Estados Partes tienen el deber de proteger a los miembros o grupos más desfavorecidos y marginados de la sociedad aun en momentos de limitaciones graves de recursos, adoptando programas específicos de un costo relativamente bajo” (cons. 14)

<sup>7</sup> “En este contexto, el argumento de la utilización de los máximos recursos disponibles parece subordinado a un análisis integral por parte de la Ciudad de la asignación de sus recursos presupuestarios, que no podrá prescindir de la obligación primera que surge de los tratados a los que se comprometió la Argentina, que es dar plena efectividad a los derechos reconocidos en sus textos” (cons. 14).

<sup>8</sup> Que resulta evidente que el esfuerzo estatal realizado para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales que las normas constitucionales garantizan a la señora S. Y. Q. C. y su hijo no es suficiente o adecuado ya que ni siquiera atiende a las mínimas necesidades que la situación del grupo familiar demandante requiere....[esto es] una intervención estatal en forma de atención global y especializada para el caso, o sea, de asistencia al niño y a su madre, en forma que esta última pueda ejercer alguna actividad rentable sin perjudicar ni poner en peligro la integridad física y la salud del niño como tampoco su aspecto emocional —elemental para su calidad de vida, considerando su padecimiento—, y que, además, le permita en algún momento acceder a condiciones de convivencia adecuadas a las particularidades del caso. (cons. 15)



Asociación Civil por  
la Igualdad y la Justicia

constitucionalmente insuficientes e inadecuadas, pues fallaban en garantizar la protección de las necesidades mínimas del grupo familiar involucrado<sup>9</sup>.

En particular, consideró detalladamente las siguientes falencias:

1.- La existencia de paradores y albergues nocturnos son un medio insuficiente para dar cumplimiento a la obligación estatal, pues no configuraba una condición de vivienda digna para la familia afectada (Cons. 13)

2.- Las condiciones de vivienda digna tampoco se satisfacen con una habitación en un alojamiento, sin condiciones mínimas para cumplir las funciones básicas de una vivienda (disponibilidad de cocina y baños por ejemplo)<sup>10</sup>.

3.- Tampoco constituía una solución razonable el programa de subsidios temporales de emergencia, ni las políticas de créditos para vivienda existentes, pues no resultaban accesibles a los grupos y familias más vulnerables<sup>11</sup>.

4.- Finalmente, el Máximo Tribunal también verificó que las políticas públicas de la Ciudad habían fallado en organizar una planificación coordinada y adecuada para proveer asistencia integral a la familia afectada, que le permitiera satisfacer las garantías mínimas del derecho a la vivienda<sup>12</sup>.

### **SECCIÓN 3: LAS FALLAS ESTRUCTURALES DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

La ciudad de Buenos Aires tiene niveles progresivos y alarmantes de déficit y emergencia habitacional. Esta no es una situación coyuntural actual, sino el resultado situacional de un proceso

---

<sup>9</sup> "...resulta evidente que el esfuerzo estatal realizado para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales que las normas constitucionales garantizan a la señora S. Y. Q. C. y su hijo no es suficiente o adecuado ya que ni siquiera atiende a las mínimas necesidades que la situación del grupo familiar demandante requiere. Si bien puede admitirse que no hay una única manera de responder al derecho de vivienda, lo cierto es que las alternativas implementadas por la ciudad no dan una respuesta adecuada, definitiva y acorde a las extremas circunstancias que debe afrontar la recurrente." (cons. 13).

<sup>10</sup> "... se impone señalar que las condiciones edilicias de estos lugares que carecen de habitaciones o baños privados y alojan a más de una familia, no resultan adecuadas para la patología del niño que [...] ha sufrido graves afectaciones en su salud y su desarrollo evolutivo como consecuencia de haberse alojado en hoteles con baños y cocinas comunes (Cons. 13).

<sup>11</sup> "Tampoco el programa `Atención para Familias en Situación de Calle` creado en el decreto 690/06 brinda una respuesta que atienda suficientemente a la situación examinada en autos. En efecto, dicha asistencia no sólo no constituye una solución definitiva al problema habitacional de este grupo familiar en situación de extrema vulnerabilidad sino que se limita a brindar un paliativo temporal, cuyo monto, en este supuesto, fue considerado insuficiente por los magistrados intervinientes para atender a las necesidades del caso. (cons. 13, Voto Mayoría)

<sup>12</sup> "En consecuencia, en la presente circunstancia se impone que el Estado intervenga con asistencia social en forma integral, lo que incluso podría requerir un esfuerzo patrimonial menor que el realizado en función de la medida cautelar dispuesta. Debe advertirse que la ausencia de una planificación coordinada y adecuada por parte de la demandada hace que en la actualidad deba erogar, por una básica habitación en un hotel en el barrio de Floresta, valores que exceden a los requeridos en el mercado inmobiliario por el alquiler de un departamento de dos ambientes en el mismo barrio." (Cons. 15, Voto Dr. Petracchi y parte resolutive del fallo)

acumulativo y multicausal. Entre los principales factores que lo han construido, resultan destacables los siguientes:

**1.-** Regresividad presupuestaria: En la asignación de partidas anuales, y sobretudo los niveles de ejecución de tales partidas decrecen en términos reales año tras año<sup>13</sup>.

**2.-** Incumplimiento sistemático de las leyes aprobadas por la legislatura y establecen la urbanización de villas, mejoramiento de complejos habitacionales<sup>14</sup>.

**3.-** Adopción de políticas transitorias y provisionales antes que políticas estructurales y definitivas de inclusión urbana<sup>15</sup>.

**4.-** Falta de implementación de un banco de tierras estatales para poder atender al déficit habitacional que el mercado no absorbe, cuya creación fue legalmente prevista<sup>16</sup>.

**5.-** Falta de coordinación entre organismos encargados de la problemática habitacional y falta de diálogo interjurisdiccional<sup>17</sup>

**6.-** Falta de regulación de la política de suelo urbano.

---

<sup>13</sup> Ver al respecto los cuadros de regresión y subejecución presupuestaria que presentamos más adelante en esta sección

<sup>14</sup> Ver al respecto las leyes 1770, 1719, 2194, 2054, 1061, 3343. Ninguna de ellas ha contado con ejecución específica ni previsión presupuestaria para su realización.

<sup>15</sup> Para el año 2010 los programas “Asistencia Integral a los Sin Techo” y “Asistencia Socio Habitacional” tendientes a paliar la emergencia habitacional fueron ejecutados en un 93%, mientras que el IVC, dentro del cual se encuentran los pocos programas que tiene por finalidad dar respuestas estructurales tuvo una subejecución del 42%.

<sup>16</sup> La ley 1251, en su artículo 8° dispone: “Créase el Banco de Tierras e Inmuebles, conformado por las tierras e inmuebles que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Estado Nacional, Provincial o Municipal o entidades privadas transfieran al I.V.C. y que sean aptos para la construcción y/o uso de vivienda”. Dicho dispositivo nunca fue creado.

<sup>17</sup> Hasta el año 2007, el Instituto de la Vivienda ( IVC) concentraba las políticas de vivienda de la ciudad, en el año 2008 se modifica la composición de los organismos responsables de las tareas de urbanización y provisión de servicios públicos en las villas, se firmó un convenio de cooperación y asistencia entre el Ministerio de Desarrollo Económico, el Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires y la Corporación Buenos Aires Sur S.E.[5], según el cual el IVC “encomienda” la realización de tareas de urbanización de villas a la Corporación Buenos Aires Sur S.E. y de obras de emergencia a la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) – En junio de 2010, mediante el decreto Decreto N° 495/10 se crea el el “Programa de Mejoras para las Villas 31 y 31 Bis”, en el ámbito del Ministerio de Ambiente y Espacio Público, con el objeto de recuperar y poner en valor los espacios públicos de las denominadas Villas 31 y 31 bis”. Hasta fines del año pasado eran cuatro los organismos intervinientes en la política habitacional (Además del Ministerio de Desarrollo económico que cuenta con programas para atender la emergencia habitacional) , esto llevo a una total fragmentación de la política y a una clara la falta de unicidad de criterios. En términos presupuestarios, la compartimentación de competencias y los cambios institucionales constantes llevo a que sumamente dificultoso poder realizar un seguimiento del presupuesto; asimismo, desde el año 2008 los niveles de información presupuestaria son mucho menores, cada organismo interviniente brinda distintos datos y los mismos se presentan de modo disímil en las leyes de presupuesto, las ejecuciones trimestrales y las cuentas de inversión.

Recientemente, en diciembre del 2011 se creo la Secretaría de Hábitat e Inclusión mediante el Decreto N° 660/2011, la misma actúa bajo la orbita del Ministerio de Desarrollo Económico y núcleo a la UGIS, IVC y a tres nuevas direcciones. Esta nueva estructura podría llegar a ser el principio de una política estructurada y a largo plazo de inclusión urbana y habitacional, pero en la actualidad no cuenta con un presupuesto propio ni un plan de acción concreto.



Asociación Civil por  
la Igualdad y la Justicia

En el marco de tamañas falencias estructurales, no existen diagnósticos oficiales sobre las personas que se encuentran en emergencia habitacional; ni datos que incorporen las diversas formas de precariedad habitacional.

Los siguientes son algunos de los datos que muestran el crecimiento de la problemática:

**Población en villas en la Ciudad de Buenos Aires:** conforme el censo nacional 2010, la población que habita en villas es de 163.587, presentando un crecimiento de más del 50% en relación al censo anterior. A su vez, un 40% de la población de las villas es inquilina y en muchos casos pagan precios similares a los establecidos en el mercado formal, aunque no les resultaría posible cumplir las condiciones de acceso a dicho mercado (garantías, depósitos, ingresos formales en relación de dependencia, etc.)<sup>18</sup>

**Asentamientos y complejos habitacionales:** 30 mil habitantes se encuentran dentro de 150 asentamientos precarios y 110.000 en complejos municipales con graves problemas estructurales, como el barrio Piedrabuena en Villa Lugano.

**El acceso a la vivienda es cada vez más difícil:** Para las comunidades más desaventajadas socioeconómicamente, el acceso a la vivienda en condiciones de mercado desregulado resulta extremadamente difícil. El costo del suelo y las viviendas en la Ciudad de Buenos Aires ha crecido enormemente<sup>19</sup>. Los instrumentos legales alguna vez creados para facilitar el acceso a la vivienda de los grupos más necesitados, como la ley 341, que regulaba un sistema de créditos de autogestión individual y colectiva de vivienda, fue progresivamente desfinanciada, con un presupuesto regresivo, y cuenta con una extensa lista de espera de personas y cooperativas a la espera de un crédito, en trámites eternos que casi nunca concluyen.

#### **La dimensión presupuestaria de políticas que vulneran derechos**

El Gobierno de la Ciudad ha incluido en la discusión un argumento que nos parece importante resaltar, tanto por la clara y robusta respuesta que ha dado la CSJN como por los conceptos y definiciones erradas que la ciudad ha mencionado. En la audiencia convocada por la CSJN los representantes del GCBA mencionaron *que " el presupuesto es inelástico y que cada uno de estos casos va chocando contra la limitación presupuestaria que establece la ley local."*

---

<sup>18</sup> Cfme. Cristina Cravino, El mercado inmobiliario extralegal y la transformación en la territorialidad barrial en las villas de la Ciudad de Buenos Aires

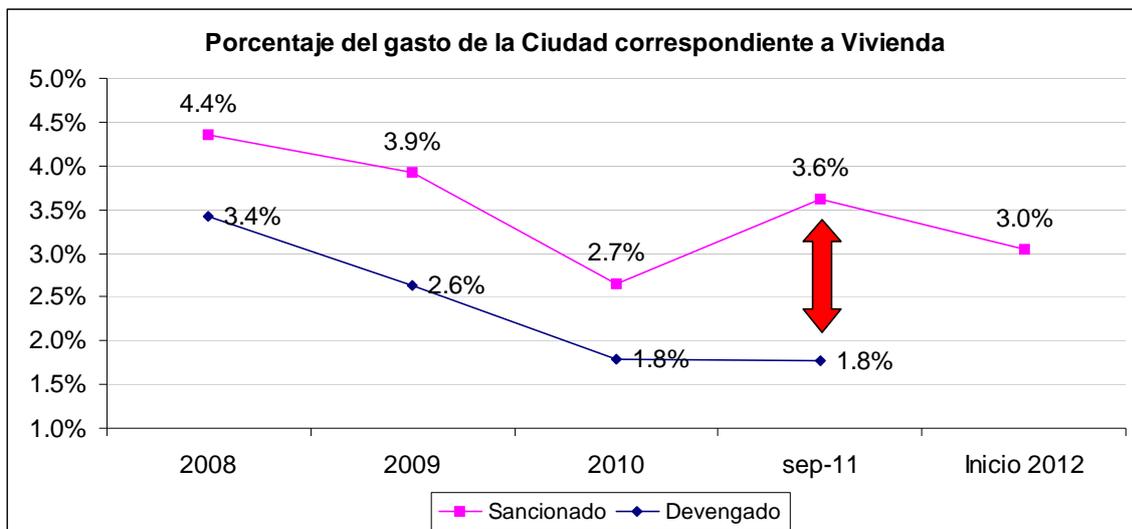
<sup>19</sup> Ningún bien de consumo corriente aumentó tanto de precio como el suelo (y, por tanto, la vivienda) en los últimos años. En la Ciudad de Buenos Aires, el precio promedio del suelo se quintuplicó desde 2003, y ya a mediados de 2005 había superado el valor en dólares registrado antes de la devaluación. (Luis Baer, Investigador del Instituto de Geografía (UBA) y becario de posdoctorado del Conicet. <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-5575-2011-11-13.html>)



Asociación Civil por  
la Igualdad y la Justicia

En este contexto normativo, cabe recordar que la Ciudad de Buenos Aires cuenta con uno de los PBI per cápita más elevados del continente<sup>20</sup>, y el presupuesto público local por habitante más alto del país. Sin embargo, al observar la información presupuestaria local se observa que no sólo el porcentaje destinado a vivienda se encuentra en regresión interanual, sino que la subejecución de las pequeñas partidas asignadas es dramática.

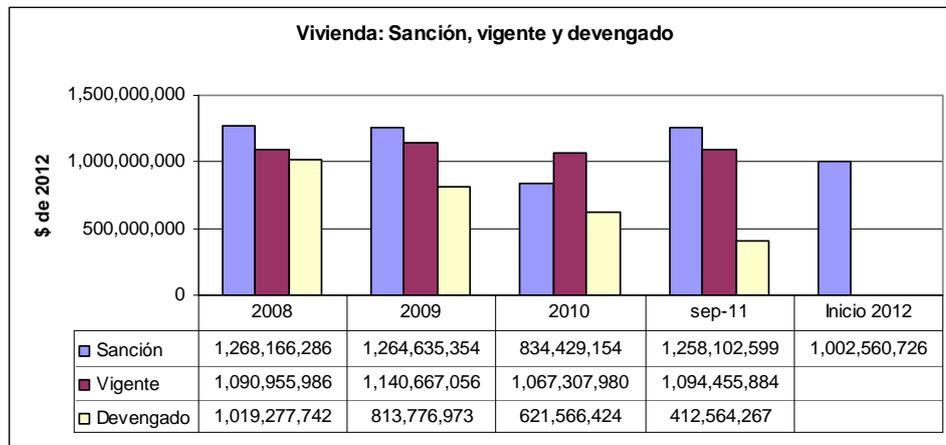
No existe una limitación o restricción objetiva y externa, sino que la falta de asignación de recursos a garantizar el derecho a la vivienda responde a decisiones políticas y prácticas de administración del Gobierno local.



<sup>20</sup> según datos del Ministerio de Economía nacional, mientras que, en 2009, la pobreza a nivel nacional representaba el 13,2% de la población, en la Ciudad de Buenos Aires era menos de la mitad (6,1%). A su vez, su Producto Bruto Geográfico (PBG) ha crecido alrededor del 80% desde 2002 hasta la actualidad: en ese período, el PBG pasó de 50,000 a 90,000 millones de pesos aproximadamente (las cifras están medidas según pesos constantes de 1993). " ( Políticas de hábitat y movilidad en la Ciudad de Buenos Aires en el 2011, CEPS)



Asociación Civil por  
la Igualdad y la Justicia



#### **SECCIÓN 4: UN MENÚ BÁSICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SUPERAR LAS FALLAS ESTRUCTURALES Y CUMPLIR PROGRESIVAMENTE CON LOS DERECHOS FUNDAMENTALES**

En la Ciudad de Buenos Aires existen varias organizaciones sociales, universidades, académicos/as, legisladores/as, que están pensando salidas ante este déficit habitacional que cada vez con más intensidad expulsa a los sectores populares de la ciudad y asfixia a la clase media.

Tal como ha señalado la Corte Suprema “la inversión del Estado debe ser adecuada, lo que no depende únicamente del monto que este destina, sino fundamentalmente de la idoneidad de la erogación para superar la situación o paliarla en la medida de lo posible... Es evidente que ni la asistencia económica originalmente brindada... [dec. 690], ni la medida cautelar posteriormente dispuesta en autos ...[\$1700 para el pago de un hotel] resuelve la problemática...de manera que aun cuando el esfuerzo económico estatal es considerable, no parece ser el resultado de un análisis integral para encontrar soluciones eficientes y de bajo costo” (cfme. cons. 15)

Es acertada la interpretación que realiza el máximo tribunal en relación a la (in)eficiencia de la política pública de la Ciudad de Buenos Aires, sus causas y resultados: “la ausencia de una planificación coordinada y adecuada por parte de la demandada [el GCBA] hace que en la actualidad deba erogar, por una básica habitación en un hotel en el barrio de Floresta, valores que exceden a los requeridos en el mercado inmobiliario por el alquiler de un departamento de dos ambientes en el mismo barrio” (cfme. cons. 15).



Asociación Civil por  
la Igualdad y la Justicia

A continuación enumeramos una lista de políticas públicas disponibles y de costos económicos aceptables para la Ciudad que progresivamente podrían resolver la situación de las comunidades más vulnerables.

### ***Algunas políticas paliativas y a corto plazo***

**1.- Garantías Estatales:** El estado local, a través del Banco Ciudad puede organizar un sistema de garantía pública para los contratos de alquileres, en los casos de personas pueden afrontar un alquiler regular pero carecen de capacidad para obtener garantías solventes para el mercado<sup>21</sup>.

**2.- Seguimiento y asesoramiento real** a las personas que reciben subsidio habitacional (conforme lo ordena la normativa que lo crea) para fortalecer sus oportunidades de re-inserción económica.

**3.- Organización de comodatos** respecto de inmuebles ociosos, destinables a vivienda, de propiedad del Estado, como los relativos a herencias vacantes.

**4.- Adopción de reglamentaciones** que otorguen garantías de seguridad en la tenencia y condiciones dignas a los habitantes de las villas, hasta tanto (en el mediano y largo plazo) sean urbanizadas.

### ***Algunas posibles políticas a mediano y largo plazo***

**1.- Desarrollo de una adecuada y consiente política activa de regulación del suelo:** El exponencial crecimiento de las familias con déficit habitacional en la Ciudad tiene la contrapartida una enorme cantidad de inmuebles ociosos, desocupados o subocupados. La especulación inmobiliaria sobre el suelo y los inmuebles, que siempre existió, ha asumido un mayor impacto sobre la Ciudad en un contexto de crecimiento macroeconómico y de desconfianza del mercado financiero<sup>22</sup>. Esta racionalidad

---

<sup>21</sup> Sin perjuicio de que, al mediano plazo, la protección del acceso a la vivienda debería activar alguna forma de regulación y control para evitar prácticas de imposición de requisitos abusivos en los contratos de alquileres.

<sup>22</sup> La tendencia de aumento del precio del suelo urbano, que ya hemos señalado, es semejante en el resto de las ciudades del país. La consecuente disminución del poder de compra de inmuebles de las clases más desfavorecidas ha orientado la construcción residencial hacia la población capaz de comprar vivienda al contado. Esto explica los dos sentidos de la concentración del mercado en la ciudad: el territorial (sólo 5 barrios “selectos” concentran la mitad de la superficie autorizada para construir), y el asociado a la categoría (la “vivienda suntuosa” ocupa más del 40 por ciento de esta superficie).” Luis Baer.



Asociación Civil por  
la Igualdad y la Justicia

del mercado inmobiliario desregulado genera una exclusión estructural de los grupos más postergados a bienes básicos para la dignidad, como la vivienda, que el mercado falla en proveer y que deja desamparados a los más necesitados. Corresponde al Estado adoptar medidas activas para garantizar condiciones equitativas de acceso a estos bienes fundamentales para los derechos, abandonando el lugar de pasividad ante la comprobación de que el mercado inmobiliario no provee lo necesario, y adoptando políticas activas de regulación del mercado de suelo e inmuebles a fin de garantizar la accesibilidad equitativa de sus habitantes.

**2.- Radicación, urbanización y regularización dominial de villas y asentamientos:** El derecho a la radicación no sólo se encuentra constitucionalmente reconocido, e incluso legalmente comprometido para algunas villas, sino que a su vez es la política más eficiente en términos económicos para hacer efectivo el derecho a la vivienda y a la ciudad de sus habitantes<sup>23</sup>.

**3.- Establecimiento de incentivos tributarios para orientar la oferta de viviendas hacia las comunidades más postergadas, o contrarrestar el impacto económico de la especulación:** Existen numerosos ejemplos comparados, como el establecimiento de tributos progresivos a los inmuebles ociosos<sup>24</sup>, que desincentivan su retención con fines especulativos, o de gravar la renta extraordinaria - plusvalía urbana- resultante de desarrollos de infraestructura pública, etc. son algunos ejemplos significativos implementados con éxito en numerosos países.

**4.- Incentivos a la construcción de viviendas:** La ineficiencia del mercado inmobiliario para generar oferta de viviendas para las clases más populares debe contenerse por parte de políticas públicas directas, que generen suficientes incentivos para que los desarrollos y emprendimientos inmobiliarios incluyan viviendas de destino social -o incluyan en los proyectos la financiación de construcción de viviendas accesibles a las comunidades más postergadas-; de modo tal que se promueva efectivamente el progresivo incremento de la oferta de viviendas.

---

Política De Suelo Y Acceso A La Vivienda, Especulación Inmobiliaria. <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-5575-2011-11-13.html>

<sup>23</sup> En relación con el Barrio conocido como Villa 31, que cuenta con una ley específica de urbanización, el equipo que realizó el proyecto técnico originario, desde la UBA, concluyó que: "un simple análisis económico demuestra las ventajas comparativas de tomar la preexistencia como un capital aprovechable, como una inversión social que puede y debe ser optimizada con los añadidos y correcciones necesarias" Javier Fernandez Castro, "Barrio 31 Carlos Mugica" (2010).

<sup>24</sup> Según datos del Censo 2010, en el país hay 2,5 millones de viviendas desocupadas y en el distrito porteño 341 mil, nada menos que el 18 y 24 por ciento del total de viviendas, respectivamente. (Baer 2010)



Asociación Civil por  
la Igualdad y la Justicia

La lista de políticas públicas disponibles para los Gobiernos que se comprometan con el cumplimiento de las garantías básicas de los derechos fundamentales -como la vivienda- es extensa, y sólo nos hemos limitado a mencionar algunos de las más simples y directas. Los países latinoamericanos y europeos ofrecen una amplia variedad de experiencias exitosas de promoción del acceso efectivo progresivo a condiciones de vivienda digna para las comunidades más necesitadas.

**Los principios constitucionales y de derechos humanos que deben ser seguidos por los Gobiernos han sido claramente establecidos por la Corte Suprema. También han quedado evidenciadas con total claridad las fallas de las políticas públicas de la Ciudad de Buenos Aires, y la dimensión estructural de la vulneración de los derechos. Existen respuestas disponibles para cambiar este estado de cosas, violatorio de derechos y que cíclicamente estalla en conflictividad social de las comunidades más necesitadas. No existen excusas para la postergación y la segregación social en relación con los bienes fundamentales para la dignidad humana. Es el tiempo de los derechos.**