

La pandemia y el derecho de acceso a la vivienda



Diego Fidel Doat y Carlos Fidel***

Introducción

A lo largo del presente artículo se abordará la problemática del “acceso y derecho a la vivienda” como una cuestión cruzada por varias dimensiones concretas y simbólicas. Por ello se intentará presentar los principales aspectos materiales, económicos, sociales y jurídicos que inciden en la problemática estudiada.

La exposición se sitúa temporalmente en tiempos recientes, en ese contexto analizamos los principales semblantes que se manifestaron a principios del 2020, cuando se desató a nivel global el COVID-19, enfocando sus consecuencias en la Argentina y su articulación con la problemática de la vivienda. Señalando que el tópico de la vivienda tiene varios pliegues que se extienden desde los determinantes económicos hasta los jurídicos; todas esas dimensiones están vinculadas e interactúan en permanente mutación que dependen del momento histórico analizado, pero que configuran una situación que tiende a agravarse con el transcurso del tiempo.

El trabajo se enfoca en las funciones del Estado e instala el eje en la búsqueda de formas de solucionar la cuestión de la vivienda, en directa relación con los segmentos más pobres. Dicha población es la que más padece las consecuencias de carecer de una vivienda digna y ambientalmente habitable.

* Abogado por la Universidad de Buenos Aires

** Docente investigador consulto de la Universidad Nacional de Quilmes.

Pandemia en contexto

A principios del 2020, desde un sitio incierto, brotó un inédito padecimiento a nivel mundial denominado COVID-19. Si bien los numerosos desacuerdos en relación con las causas y efectos continúan, pareciera haber cierto consenso generalizado de que se trata de un virus altamente contagioso y potente. Utilizando los aviones como principal medio de transporte,¹ se expandió rápidamente por todo el mundo, provocando muertes y padecimientos de diversas intensidades, dependiendo de la región y del alcance del registro de la situación *inmunológica* local.

La aparición de la pandemia puso a prueba distintas piezas y actores de la reproducción social y material. Uno de los desafíos iniciales fue la capacidad de respuesta de los sistemas sanitarios instalados en cada país.

Las reacciones estatales en materia sanitaria en general estuvieron orientadas a intentar ampliar la capacidad de atención en los hospitales y centros médicos, reorientar las prioridades de asistencia de los enfermos e intentar fortalecer la fuerza de trabajo especializada en distintas ramas de la atención médica. Por su lado, los grandes laboratorios fueron generando, de manera acelerada, nuevas vacunas.

Mientras se forjaron esos dispositivos, una de las primeras y principales estrategias gubernamentales fue la interrupción o disminución de los flujos de personas, bienes y servicios que circulaban entre y al interior de los países; medida que se adoptó para tender al aislamiento y distanciamiento social, con el objetivo de evitar los contactos humanos contagiosos.

A priori, cerrar fronteras pareciera ser una *medida antigua* pero de alta eficacia para evitar la propagación si se logra sostener en el tiempo.

Dichas disposiciones estatales tuvieron fuertes derivaciones en la dimensión económica, social e individual. En el plano de las relaciones económicas, se podría sostener que difunde y acentúa los efectos recesivos en la reproducción global material, fenómeno que ya se registraba en momentos prepandemia. La contracción productiva y de consumo viene asociada al incremento del desempleo. En muchos casos, la pandemia ocasionó múltiples penurias en las condiciones materiales de vida. Se podría sostener al analizar diversos indicadores, por ejemplo, la segmentación social, la localización territorial, las condiciones del hábitat y la vivienda, que perjudicó a la población de manera desigual, con especial intensidad en los segmentos sociales de menores ingresos y/o marginados del mercado formal. En los sectores productivos y/o de servicios algunos sufrieron mayor impacto recesivo que otros. Conmocionó especialmente las actividades menos esenciales y con posibilidades de sustituir, como las de turismo y recreación. Además, a la mayoría de las ramas que vendían presencialmente bienes y servicios se les contrajo las ventas, lo que implicó que muchos comercios tuvieran que cerrar su negocio. Otras actividades se expandieron en tiempos de pandemia, especialmente las produccio-

¹ Tal vez resultaría interesante analizar el efecto de la primera pandemia en épocas de hiperconectividad y redes sociales, en particular sobre el efecto de la circulación de información falsa o maliciosa y su posible consecuencia en la dificultad de la aplicación de políticas públicas orientadas a contener la situación sanitaria.

nes primarias y las de soporte digital. La actividad económica mundial en 2020 se desplomó en un 4,3%, lo que representa unas 2,5 veces más que durante la depresión económica global de 2009. Para 2021 se prevé una recuperación del 4,7%. En 2020 el PIB regional de los países de América Latina y el Caribe se contrajo en un 8% (CEPAL, 2021). Los datos precedentes se reflejaron en la vida cotidiana y adicionaron magnas sombras de incertidumbre sobre el presente y el futuro; las que se sumaron a las pertenecientes al funcionamiento desregulado del mercado global que transita por senderos que atraviesan situaciones de crisis recurrentes (<https://www.workers.org/2012/08/3608/>).

La combinación de las consecuencias perjudiciales en la salud, sumado a los efectos recesivos en los modos de producción, circulación y consumo materiales y simbólicos, se completó con ráfagas de desasosiego existencial que cruzaron a todos los géneros, etnias y segmentos sociales; especialmente perjudicó a las poblaciones desposeídas asentadas en las zonas configuradas de múltiples insuficiencias de condiciones de hábitat y vivienda urbanas.

Acceso a la vivienda

Las ciudades latinoamericanas están marcadas por fuerte fragmentación que se expresa en un extremo con zonas hiperurbanizadas, en muchos casos construidas recientemente, con viviendas amplias, diseños modernos y espacios verdes que cuentan con todos los servicios y accesos urbanos de última generación tecnológica. En el otro polo se localizan extensas zonas urbanas donde se asientan pobladores desposeídos que habitan en viviendas sobreutilizadas, construidas con deficientes materiales, carentes de vías y medios de transporte llegada/salida y de circulación interna a las zonas, faltando buena parte de los servicios urbanos y áreas verdes. Uno de los bienes que más faltó en tiempos de la pandemia fue la conexión de cañerías con abastecimiento de agua potable (ver cuadro 1), que es una de las sustancias esenciales no solo para la vida, sino también para mantener la higiene necesaria para atenuar los efectos del COVID-19. Entre esos dos vértices de la desigualdad urbana se encuentran zonas habitadas por personas de ingresos medios y bajos, que dependiendo de la ciudad, cuentan con viviendas de relativa buena calidad y espacios verdes, dotadas de conexiones, equipamientos y servicios en buen estado de conservación.

El mapa urbano está cruzado por franjas de segregación y discriminación de origen material que derivan de la condición social y patrimonial, combinada con las que se originan por razones culturales, tales como cuestiones de género, religiosas y étnicas.

En esa compleja y contradictoria trama urbana opera el capital inmobiliario e interviene el Estado local, dos actores que suelen coincidir en la dinámica del diseño, construcción de renovación o de nuevos de marcos construidos en zonas intraurbanas. La dinámica de intervención hegemónica por el capital inmobiliario, en general asociado al capital financiero, establece una modalidad de operación y un itinerario guiado por la búsqueda de ganancias “extraordinarias” basadas en los factores diferenciales del territorio urbano.

Uno de los factores diferenciales puede emerger de la “intervención pública”, habilitando excepciones para construir y/o edificando equipamiento e infraestructura urbana, intervenciones públicas que valorizan el uso de la tierra urbana. Las operaciones del capital inmobiliario/financiero se dirigen a captar la demanda habitacional de los fragmentos medios y de mayores ingresos, en tanto los segmentos de población pobre cohabitan en las peores zonas carentes de viviendas dignas y servicios apropiados al mundo actual; en general, están desatendidos por los Estados locales y nacionales, especialmente cuando los gobiernos son de corte neoliberal.

Una aproximación a las dimensiones del problema de la vivienda

En 2020, cuando comenzó la pandemia global de COVID, en la Argentina, como en otros países, se adoptó la consigna gubernamental de “Aislamiento” y luego “Distanciamiento Social Obligatorio” y su derivado “Quedarse en Casa”.

Estas indicaciones implicaron para mucha gente mantener el vínculo laboral mediante el teletrabajo, a través de la teleducación dar clases o estudiar en la vivienda, abastecerse por telecompras, entretenerse con el telecine, telegimnasia y otros, realizar contactos médicos a distancia por teleconsultas, telepsicoanálisis y otros. La instalación de los contactos de manera no presencial implicó cambiar los horarios y los usos del espacio de la vivienda. Además, significó tener equipamiento apropiado. La amalgama del tamaño y estado de la vivienda con el número de miembros de la familia y/o personas de una casa, la edad, el género, la educación, la condición de salud, fueron factores que en la mayoría de los casos no estaban preparados para la situación de “quedarse en casa”. Afloraron situaciones nuevas, tensiones y relaciones humanas inéditas.

Para la fuerza de trabajo que siguió realizando trabajos presenciales el viaje de la vivienda al lugar de trabajo se convirtió en una fuente de angustia, por tener que viajar en vehículos colectivos donde aumentaba la posibilidad de contagiarse.

Por los párrafos anteriores se evidencia que pasaron a tener otra centralidad las condiciones de habitabilidad de la vivienda, el hábitat, los medios de transporte y la conectividad virtual. Una forma de acercarnos a la problemática es enfocar el acceso a la vivienda, para lo cual se requiere tener una idea cuantitativa y cualitativa de la cuestión. En la Argentina no hay datos exactos de la situación de las viviendas, mucho menos de las localizadas al interior de todos los centros urbanos.

Presentaremos en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), una aproximación a las insuficiencias habitacionales que padece una significativa porción de la población urbana.

Por cuestiones metodológicas del relevamiento realizado, los siguientes datos son una aproximación disminuida de la problemática (Fidel, Di Tomaso y Farías, 2021).

Cuadro 1.

PROBLEMAS DE VIVIENDA Y HÁBITAT	HOGARES	PERSONAS
Calidad de los materiales insuficientes	640.000	2.518.000
Calidad de los materiales parcialmente insuficientes	1.184.000	4.105.000
Con hacinamiento crítico	227.000	1.315.000
Saneamiento inadecuado	1.213.000	4.336.000
Falta de descarga de agua en el inodoro	551.000	2.124.000
Disponibilidad de agua fuera de la vivienda	245.000	848.000
Sin acceso al agua corriente de red	940.000	3.221.000
Sin acceso a la red de gas natural	2.827.000	10.017.000
Sin acceso a cloacas	2.731.000	9.413.000
Habitantes cerca de basurales	594.000	2.144.000
Habitantes en zonas inundables	1.027.000	3.615.000
Propietarios solamente de la vivienda	601.000	1.991.000
Inquilino	1.730.000	4.400.000
Ocupante	874.000	2.784.000
Fuente: EPH, primer semestre de 2019.		

Hay 14.200.000 personas, que viven en 4.168.000 hogares, que no acceden al menos a uno de los tres servicios básicos (agua de red, gas natural, cloacas).

Considerando que los especialistas prevén la aparición de cepas y/o virus pandémicos nuevos, que pueden modificar las relaciones del mercado de trabajo, las formas de educación, atención de la salud y las condiciones de recreación, que pueden transformar el uso de las viviendas, el hábitat, los soportes de la comunicación y los transportes, la problemática se torna central en términos de derechos y necesidades. Constituyen un conjunto de factores que potencian y resignifican la relevancia del tópico que estamos abordando.

Derecho a la vivienda. Marco normativo

El artículo 14 bis de la Constitución Nacional de la República Argentina dispone que una ley establecerá el acceso a una vivienda digna. El alcance del derecho se podría analizar en inteligencia con normativas tanto del derecho privado como de la propia Constitución Nacional. Moscariello sostiene que conforme la técnica legislativa utilizada en el artículo 14 bis,

el constituyente nacional ha vinculado el acceso a la vivienda con la dignidad de la persona humana, adjuntando el calificativo de “digna”. Al respecto, con la constitucionalización del derecho privado, la dignidad del hombre, constituye la fuente de los derechos humanos y según cierta doctrina más moderna un principio de jerarquía constitucional, encuentra su regulación en el nuevo Código Civil y Comercial (artículos 51, 52 y ss. y concs.). Vinculado con el derecho de acceso a una vivienda digna, se encuentran las acciones positivas

que debe adoptar el Congreso Nacional (art. 75 inciso 23) a los fines de legislar y promover medidas de ese tipo “que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato” (Moscariello, 2018).

En el mismo sentido, Gelli expresa que el alcance del derecho a la vivienda debe ser interpretado en concordancia con el artículo 75, inciso 19 (nueva cláusula del progreso), el cual establece como competencia del Congreso Nacional proveer lo conducente al desarrollo humano, así como “promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”, por lo que pone en cabeza del Estado el deber de diseñar políticas públicas para facilitar el acceso a una vivienda digna, materializado a través de acciones positivas (Gelli, 2008).

Asimismo, el derecho a la vivienda cuenta con reconocimiento normativo en diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos que a partir de la reforma del año 1994 gozan de jerarquía constitucional, conforme lo dispuesto por el artículo 75, inciso 22 de la CN. Entre ellos es posible destacar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que en su artículo 11 dispone que

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.

La Convención de los Derechos del Niño establece en su artículo 27, inciso 3 que

Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras 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.

El derecho a la vivienda se encuentra receptado por la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 26), la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre (art. 11), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (art. 5, inc. e). La Convención de Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (Ley 23.197), reconoce en el artículo 14, inciso 2, apartado h el derecho de gozar de condiciones de vida adecuadas, en particular en la esfera de la vivienda.

En el plano del derecho internacional, el alcance del derecho a la vivienda ha sido analizado por la mayoría de los órganos, organismos y tribunales internacionales con competencia para ello. Atento a que no es nuestra intención realizar un desarrollo exhaustivo del alcance en el plano del derecho inter-

nacional, dado que podría ser un eje de investigación en sí mismo, tomamos como referencia general la Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC-CDESC), titulada “El derecho a una vivienda adecuada (párr. 1 del art. 11 del Pacto)”.

En relación con el alcance del derecho a la vivienda, el Comité DESC-CDESC sostuvo que

En primer lugar, 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, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de *vivienda adecuada*. Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial 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” (párrafo 7, los destacados nos pertenecen).

Consideramos que en el marco de la línea de análisis que venimos desarrollando en el presente artículo, el alcance del derecho de acceso a una vivienda adecuada expresado por el Comité DESC-CDESC adquiere incluso mayor relevancia que la que tenía cuando se expidió hace más de veinte años.

En este sentido, más de dos décadas antes de que como sociedad pudiésemos imaginar la posibilidad de una pandemia mundial como la ocasionada por el COVID-19,² el Comité DESC-CDESC sostuvo que

A pesar de que la comunidad internacional ha reafirmado con frecuencia la importancia del pleno respeto del derecho a una vivienda adecuada, sigue existiendo un abismo preocupante entre las normas fijadas en el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto y la situación reinante en muchas regiones del mundo. Aunque esos problemas suelen ser especialmente graves en algunos países en desarrollo que enfrentan limitaciones graves de recursos y de otra índole, *el Comité observa que existen también considerables problemas de falta de vivienda y de viviendas inadecuadas en algunas de las sociedades más desarrolladas económicamente*. Las Naciones Unidas calculan que hay más de 100 millones de personas sin hogar y más de 1.000 millones alojadas en viviendas inadecuadas en todo el mundo. *No existe indicación de que estén disminuyendo esas cifras. Parece evidente que ningún Estado Parte está libre de problemas importantes de una clase u otra en relación con el derecho a la vivienda* (párrafo 4, los destacados nos pertenecen).

2 Comité DESC-CDESC (1991) Observación General N° 4. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>. Aunque está claro que no se trata de la primera pandemia de la historia de la humanidad (seguramente tampoco sea la última).

Tal afirmación en materia habitacional y de derecho de acceso a una vivienda resultaba contundente y el devenir de la historia contemporánea no hizo más que darle carácter de certeza. Así las cosas, la pandemia generada por el COVID-19 pareciera que no hizo más que profundizar la tendencia que se transitaba a nivel mundial en materia habitacional.

El Comité DESC-CDESC desarrolla los aspectos que deben tenerse en cuenta en relación con el alcance del derecho a la vivienda digna, entre los que destacan la seguridad jurídica en la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; asequibilidad; lugar; adecuación cultural; y habitabilidad. Destacamos particularmente lo desarrollado en el párrafo 8.d:

Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de *vectores de enfermedad*. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. *El Comité exhorta a los Estados Partes a que apliquen ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas* (los destacados nos pertenecen).

Por otro lado, resulta interesante tomar lo expuesto por el Comité DESC-CDESC en el párrafo 12 como un punto de partida para intentar analizar y contextualizar la intervención estatal en materia habitacional:

Si bien los medios más apropiados para lograr la plena realización del derecho a la vivienda adecuada variarán inevitablemente de un Estado Parte a otro, el Pacto claramente requiere que cada Estado Parte tome todas las medidas que sean necesarias con ese fin. Esto *requerirá casi invariablemente la adopción de una estrategia nacional de vivienda* que, como lo afirma la Estrategia Mundial de Vivienda en su párrafo 32, “define los objetivos para el desarrollo de condiciones de vivienda, determina los recursos disponibles para lograr dichos objetivos y busca la forma más efectiva de utilizar dichos recursos, en función del costo, además de lo cual establece las responsabilidades y el calendario para la ejecución de las medidas necesarias” (el destacado nos pertenece).

En el mismo sentido, sostiene que

las medidas destinadas a satisfacer las obligaciones del Estado Parte con respecto al derecho a una vivienda adecuada pueden consistir en una mezcla de medidas del sector público y privado que consideren

apropiadas. Si bien en algunos Estados la financiación pública de la vivienda puede ser utilizada más útilmente en la construcción directa de nuevas viviendas, en la mayoría de los casos la experiencia ha demostrado la incapacidad de los gobiernos de satisfacer plenamente los déficits de la vivienda con la vivienda construida públicamente. La promoción por los Estados Partes de “estrategias capaces”, combinada con un compromiso pleno a las obligaciones relativas al derecho a una vivienda adecuada, debe así alentarse. *En esencia, la obligación consiste en demostrar que, en conjunto, las medidas que se están tomando son suficientes para realizar el derecho de cada individuo en el tiempo más breve posible de conformidad con el máximo de los recursos disponibles* (el destacado nos pertenece).

Análisis normativo nacional en materia habitacional en contexto de pandemia

En el marco de la estructura administrativa del Estado nacional, hasta el 9 de diciembre de 2019 el órgano encargado de llevar adelante la política nacional de vivienda tenía rango de Secretaría de Estado. La Administración que asumió el 10 de diciembre de 2019 (incluso unos meses antes de la propagación de la pandemia), entre otras modificaciones del organigrama administrativo, dispuso la creación del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat y la restauración del Ministerio de Salud.

Tan solo tres meses más tarde, mediante el Decreto PEN N° 260/20, se declaró la emergencia sanitaria y, a través del Decreto PEN N° 297/20, se dispuso el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO).

En ese marco de emergencia, mediante el Decreto PEN N° 319/20, entre otras medidas, se congeló el valor de las cuotas de los créditos hipotecarios de los inmuebles destinados a vivienda única que se encontraran ocupados con el referido destino por la parte deudora o quienes la sucedieran a título singular o universal. La cuota no podía superar el importe correspondiente, por el mismo concepto, al mes de marzo de 2021. Por su parte, se suspendieron las ejecuciones hipotecarias judiciales y extrajudiciales. Dicha medida se estableció hasta el 30 de septiembre de 2020, luego prorrogada hasta el 31 de enero por el Decreto PEN N° 767/20.

Por otro lado, a través del Decreto PEN N° 320/20 se dispuso la suspensión de desalojos en todo el territorio nacional, hasta el día 30 de septiembre de ese año (prorrogado por el Decreto PEN N° 766/20 hasta el 31 de enero de 2021) y la suspensión de la ejecución de las sentencias judiciales cuyo objeto sea el desalojo de inmuebles de los individualizados en el artículo 9³ del mencionado decreto.⁴

3 “ARTÍCULO 9°.- CONTRATOS ALCANZADOS: Las medidas dispuestas en el presente decreto se aplicarán respecto de los siguientes contratos de locación:

1. De inmuebles destinados a vivienda única urbana o rural. 2. De habitaciones destinadas a vivienda familiar o personal en pensiones, hoteles u otros alojamientos similares. 3. De inmuebles destinados a actividades culturales o comunitarias. 4. De inmuebles rurales destinados a pequeñas producciones familiares y pequeñas producciones agropecuarias. 5. De inmuebles alquilados por personas adheridas al régimen de Monotributo, destinados a la prestación de servicios, al comercio o a la industria. 6. De inmuebles alquilados por profesionales autónomos para el ejercicio de su profesión. 7. De inmuebles alquilados por Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMES) conforme lo dispuesto en la Ley N° 24.467 y modificatorias, destinados a la prestación de servicios, al comercio o a la industria. 8. De inmuebles alquilados por Cooperativas de Trabajo o Empresas Recuperadas inscriptas en el INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL (INAES)”.

4 Siempre que el litigio se haya promovido por el incumplimiento de la obligación de pago en un contrato

Asimismo, prorrogó hasta la misma fecha la vigencia de los contratos de locación de los inmuebles individualizados en el artículo 9 y de los contratos alcanzados por el artículo 1218 del Código Civil.⁵ En el mismo sentido, el artículo 12 suspendió por el plazo de un año la aplicación del artículo 6 de la Ley N° 26589,⁶ para los procesos de ejecución y desalojos regulados en el decreto en análisis.

Por otra parte, el artículo 4 dispuso el congelamiento del precio de las locaciones de los contratos de locación de inmuebles mencionados en el párrafo anterior y estableció que durante la vigencia de la medida se debía abonar el precio de la locación correspondiente al mes de marzo de 2020. Pero el artículo 6 estableció que la diferencia que resultase entre el monto pactado contractualmente y el que correspondiese pagar por la aplicación del artículo 4 debía ser abonada por la parte locataria en, al menos 3 cuotas y como máximo 6, mensuales, iguales y consecutivas, con vencimiento la primera de ellas en la misma fecha del vencimiento del canon locativo que contractualmente correspondiese al mes de octubre de 2020.

En el mismo sentido, el artículo 7 estableció que las deudas que pudiesen generarse desde la fecha de entrada en vigencia del decreto y hasta el 30 de septiembre de 2020 (luego prorrogado por el Decreto PEN N° 766/20), originadas en la falta de pago, en pagos realizados fuera de los plazos contractuales pactados o en pagos parciales, debían abonarse en, al menos, 3 cuotas y como máximo 6, mensuales, iguales y consecutivas, con vencimiento, la primera de ellas, en la misma fecha del vencimiento del canon locativo que contractualmente correspondiese al mes de octubre de 2020 (luego prorrogado hasta el mes de febrero de 2021 por el Decreto PEN N° 766/20).

Por otra parte, el artículo 10 dispuso que quedaban excluidos de lo dispuesto en el artículo 4 del decreto los contratos de locación cuya parte locadora dependiese del canon convenido en el contrato de locación para cubrir sus necesidades básicas o las de su grupo familiar primario y conviviente, debiéndose acreditar debidamente tales extremos.

Más allá de poder establecer el impacto y alcance de la política pública establecida por los decretos en análisis, es posible afirmar que se encuentra orientada al mercado formalizado. De esta manera, resultó casi imposible garantizar su cumplimiento en aquellas operatorias que carecían de formalidad, como los alquileres en barrios populares.

En este sentido, resulta interesante tener presente la intervención de la Secretaría de Integración Socio Urbana,⁷ entre cuyos objetivos se encuentran entender en el diseño y la implementación de políticas

de locación y la tenencia del inmueble se encuentre en poder de la parte locataria, sus continuadores o continuadoras –en los términos del artículo 1190 del Código Civil y Comercial de la Nación–, sus sucesores o sucesoras por causa de muerte, o de un sublocatario o una sublocataria, si hubiere.

5 “ARTÍCULO 1218.- Continuación de la locación concluida. Si vence el plazo convenido o el plazo mínimo legal en ausencia de convención, y el locatario continúa en la tenencia de la cosa, no hay tácita reconducción, sino la continuación de la locación en los mismos términos contratados, hasta que cualquiera de las partes dé por concluido el contrato mediante comunicación fehaciente. La recepción de pagos durante la continuación de la locación no altera lo dispuesto en el primer párrafo”.

6 “ARTICULO 6º. - Aplicación optativa del procedimiento de mediación prejudicial obligatoria. En los casos de ejecución y desalojos el procedimiento de mediación prejudicial obligatoria será optativo para el reclamante sin que el requerido pueda cuestionar la vía”.

7 El Decreto N° 804 del 14 de octubre de 2020 transfirió la Secretaría de Integración Socio Urbana y su dependiente Subsecretaría de Gestión de Tierras y Servicios Barriales del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat al ámbito del Ministerio de Desarrollo Social.

de rehabilitación, integración sociourbana y desarrollo territorial, entender en la transformación social y urbana de barrios y áreas vulnerables, mediante un abordaje integral que favorezca su integración y el desarrollo humano de sus comunidades; entender en el fortalecimiento de la organización comunitaria y en el diseño de mecanismos de participación de los actores locales en el desarrollo e implementación de los proyectos de integración sociourbana; participar en el diseño y la ejecución de proyectos de infraestructura urbana y mejoramiento del hábitat, tendientes a la integración de barrios y áreas urbanas vulnerables; participar en el diseño e implementación de políticas de acceso al crédito y la vivienda, y de estrategias de regularización dominial para promover soluciones habitacionales en las comunidades abordadas en los proyectos de integración sociourbana y entender en la administración y gestión del Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP),⁸ y realizar su evaluación y seguimiento.

Dentro de los objetivos concretos de la Secretaría de Integración Socio Urbana se encuentran garantizar el acceso a la red de agua, cloacas y electricidad, así como regularizar la tenencia de la tierra en favor de los vecinos y vecinas de los más de 4.400 barrios populares del país.⁹

Por su parte el Ministerio de Desarrollo Territorial creó programas específicos tales como por ejemplo Habitar la Emergencia,¹⁰ creado en el marco del Programa Federal Argentina Construye y cuyas líneas de acción estratégica están orientadas a equipamientos comunitarios, completamientos barriales, conexiones domiciliarias y núcleos sanitarios.

Situación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)

La Constitución de la CABA dispone en su artículo 31 que

la Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.

Sin embargo, conforme informa la Defensoría del Pueblo de la CABA, se estima que el déficit total de la CABA se encuentra en el 15% de la población, lo que alcanza a cerca de medio millón de personas (Defensoría del Pueblo, 2015).

⁸ Creado por el Decreto PEN Nº 358/2017.

⁹ Para ampliar esta información, ver: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/integracionsociourbana>

¹⁰ Creado por RESOL-2020-16-APN-SH#MDTYH.

Las políticas públicas en materia habitacional en el ámbito de la CABA no resultaron abundantes, independientemente de la continuidad de los procesos de reurbanización de barrios populares que se encontraban en curso.¹¹

El eje central de la política pública local en materia habitacional se materializó a través del programa Atención para Familias en Situación de Calle,¹² el cual prevé un subsidio habitacional que se actualiza cada cierto tiempo pero que pareciera ser insuficiente tanto en los montos como en la real efectividad como solución concreta en materia habitacional.

Se podría pensar si, tal como desarrollamos en el presente artículo, las políticas públicas (especialmente en el ámbito de la CABA) cumplen con los estándares establecidos por la normativa presentada junto con la interpretación del Comité DESC-CDESC y la jurisprudencia internacional en general, acerca de la exigencia de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales hasta el máximo de los recursos disponibles.

En sentido contrario, resultaría posible observar una falta de creatividad en las políticas públicas en materia habitacional en el ámbito de la CABA, en tanto se tradujo en la implementación del mismo programa de subsidio habitacional (actualizando los montos) creado en un contexto de crecimiento socioeconómico como el que atravesaba la Argentina en el año 2006, situación totalmente contraria a la que nos ha tocado transitar en contexto de pandemia.

Conclusiones

La exposición de este trabajo es una indagación en el alcance de la problemática del acceso y derecho a la vivienda en el contexto de la pandemia global originada por el COVID-19 y sus consecuencias a nivel socioeconómico tanto mundial como local, en particular en materia habitacional. La pandemia nos obliga a repensar el alcance de la cuestión del acceso y del derecho a la vivienda y, en ese marco, resulta imperioso la aplicación de políticas públicas creativas que tiendan a satisfacer una necesidad tan básica y su efecto colateral en relación con la dimensión de derechos que son imposibles de garantizar en aquellos casos en que la situación habitacional no se encuentra resuelta.

A lo largo del texto, con relación a la vivienda se analizaron los nuevos dilemas y desafíos emergentes como efecto de la pandemia que se sumaron a los que existían previamente, especialmente nos orientamos a examinar las carencias materiales y los derechos que atañen a los segmentos más desposeídos y excluidos de la sociedad Argentina.

Las demandas vitales insatisfechas y necesarias de vivienda y hábitat para una vida socialmente justa y ambientalmente apropiada son de una enorme magnitud, las mismas se vienen acrecentando con

11 Barrio Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita, Barrio Padre Mugica y Villa 20 sin dudas son los procesos de reurbanización de barrios populares más importantes de las últimas décadas en el ámbito de la CABA.

12 Creado por el Decreto GCBA N° 690/06 y modificatorias.

los gobiernos *neoliberales en las ciudades* de las últimas décadas y con las nuevas de las necesidades que generó la pandemia y sus efectos en las condiciones de vida.

En el trabajo se analizan los principales problemas y las medidas adoptadas tendientes a garantizar derecho a la vivienda tanto por el Poder Ejecutivo Nacional como por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los ejes de las políticas públicas nacionales en materia habitacional en contexto de pandemia parecieran ser indicadores de un intento genuino de gestionar la política pública en materia de hábitat, aunque claro está que, dada la gravedad del contexto socioeconómico desarrollado en el presente artículo, siempre parecieran ser insuficientes.

Resulta necesario resaltar la falta de una política sistémica y eficiente en materia habitacional por parte del Poder Ejecutivo de la CABA. La falta de medidas concretas y efectivas en un contexto de notorio deterioro socioeconómico y fundamentalmente habitacional tiene un impacto altamente negativo en las condiciones de vida de los habitantes de una de las ciudades más ricas del país.

En términos generales, la política de vivienda y habitacional debería ser versátil, participativa, ágil y actualizada, apropiadas a cada región; ajustando a un *fuerte fondo* permanente y renovable de financiamiento público para adquirir suelo y vivienda popular, subsidiado de forma segmentada a la población según sus necesidades y posibilidades de ingreso. La que debería transitar por los siguientes *ejes articulados*:

- Estructura de *derechos* apropiada y efectiva, en especial aquella dimensión de derechos aparejada al derecho a la vivienda: acceso a los servicios públicos, transporte, educación, salud, conectividad, etc.
- *Consulta real* de modo directo a los usuarios en la localización y diseño de los bienes finales.
- Evitar toda posibilidad presente y futura de *hacinamiento* de los usuarios en las construcciones producidas.
- Hábitat y viviendas *conectadas* física y virtualmente a redes urbanas concretas y digitales.
- Manteniendo *Espacialidad sustentable* de los productos finales.
- Hábitat y viviendas *dotadas* de todos los servicios y equipamientos públicos.
- Convocar y fomentar la constitución de *equipos de cooperativas populares* provenientes de la economía social para la construcción y mantenimiento de los bienes producidos.
- Crear y mantener una *reserva* de suelo urbano.
- Vincular la política de hábitat y vivienda con *el desarrollo de las fuerzas productivas*, diseñando políticas públicas que transiten un sendero sustentable, con una distribución equitativa de los derechos y el acceso a los excedentes materiales y simbólicos.

Sin lugar a dudas uno de los grandes desafíos que tenemos como sociedad para la etapa posterior a la pandemia es cómo lograr materializar de forma concreta y efectiva el carácter progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente el derecho a la vivienda.

Bibliografía

- CEPAL (2021). Comunicado de prensa: “En América Latina y el Caribe: el nuevo informe de la ONU advierte sobre una recuperación económica frágil e irregular”. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/comunicados/america-latina-caribe-nuevo-informe-la-onu-advierte-recuperacion-economica-fragil>
- Defensoría del Pueblo (abril de 2020). El derecho a una vivienda adecuada. Medidas adoptadas en el marco de la pandemia de COVID-19. Recuperado de <https://defensoria.org.ar/noticias/el-derecho-a-una-vivienda-adeuada-medidas-adoptadas-en-el-marco-de-la-pandemia-covid-19/>
- (julio de 2015). La situación habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recuperado de <https://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2015/09/SituacionHabitacional-1.pdf>
- Fidel, C. (2021). Ciudades con apremios socioeconómicos y sanitarios en tiempos de transformación tecnológica. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/tags/51975-unidades-urbanas-de-trabajo-y-produccion>
- (2021) Vínculos: Pandemia, Inflación y Excedente Económico Transferido en la Argentina. Recuperado de <https://www.clacso.org/vinculos-pandemia-inflacion-y-excedente-economico-transferido-en-la-argentina/> y de <https://www.pagina12.com.ar/353532-pandemia-inflacion-y-excedente-economico>
- Fidel, C.; Di Tomaso, R. y Farías, C. (2021). Apogeo y ocaso del modelo extractivista urbano en la Argentina (2015-2019). En trámite de publicación en *Revista de Ciencias Sociales. Segunda Época*, UNQ.
- Gelli, M. A. (2008). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada. Tomo I*, cuarta edición ampliada y actualizada. Buenos Aires: La Ley.
- Moscariello, A. R. (2018) Derecho de acceso a la tierra y a la vivienda: su cuidado desde una perspectiva del derecho y las políticas públicas. Recuperado de <http://www.mndabogados.com.ar/files/MOSCARIELLO-ACCESO-A-LA-TIERRA.pdf>