



Facultad de Humanidades  
Ciencias Sociales y de la Salud  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SANTIAGO DEL ESTERO



SASJu  
SOCIEDAD  
ARGENTINA  
DE SOCIOLOGÍA  
JURÍDICA

XVI CONGRESO NACIONAL Y VI LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGÍA  
JURÍDICA

**Comisión N° 8 Estado, políticas públicas y derecho.**

**ANÁLISIS DE UNA NOTA DE DESIGUALDAD:**

**ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA.**

**APROXIMACIÓN A LA PROBLEMÁTICA HABITACIONAL. MARCO  
NORMATIVO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO TEÓRICO-  
PRÁCTICO**

María Dolores SuárezLarrabure

Lucas Santiago Vidal

Sonia Alejandra Farfán Vera

doloresuarezlarra@hotmail.com

lucasantiagovidal@gmail.com

alejandra.farver@gmail.com

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNT

*“Todos tenemos derecho  
a vivir con dignidad,  
a que nunca nos falte  
el trabajo, techo y pan.*

*Todos tenemos derecho  
a no estar desamparados,  
a tener una educación,  
y no ser discriminados.*



Facultad de Humanidades  
Ciencias Sociales y de la Salud  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SANTIAGO DEL ESTERO



SASJu  
SOCIEDAD  
ARGENTINA  
DE SOCIOLOGÍA  
JURÍDICA

*Se encuentra desprotegido  
el derecho al ser humano,  
parece que se ha perdido  
el amor humanitario.*

*Corrijamos los errores  
que otros han cometido,  
reclamando a los gobiernos  
exigir que sean cumplidos.”  
Arjona, Delia. Diciembre 2009.*

### **Introducción:**

El trabajo propone colocar la atención sobre una temática de constante incidencia social ubicando en el centro del debate las concepciones que poseemos sobre Justicia Social y alcanzar la abstracción en base a la Teoría de la Justicia de Rawls. El déficit habitacional se traduce en una problemática tan antigua como grave que no debe ser soslayada por el Estado, por el contrario, éste debe responder de forma concreta. La solución no se agota en un sistema normativo formal que reconozca intereses legítimos sino que debe asegurar y lograr la materialización de las políticas públicas haciendo visible a los menos visibles que son los trabajadores irregulares, los pobres, marginados o sin techo. En tal sentido desde el punto de vista sociológico trabajaremos con la idea de solidaridad de Durkheim y desde el punto de vista del Derecho tendremos en cuenta los Tratados Internacionales, la Constitución Nacional y el nuevo Código Civil y Comercial Argentino; en la óptica jurisprudencial analizaremos el criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Desde el punto de vista metodológico trabajaremos con fuentes secundarias<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Tales como encuestas realizadas por distintos institutos especializados en la temática (INDEC, AEV y FEDI).



## 1. Marco jurídico y conceptualización

Partimos de la base de la garantía constitucional del acceso a la vivienda digna tal como establece el tercer párrafo del artículo 14 bis de nuestra Carta Magna. Como así también Tratados Internacionales con jerarquía constitucional conforme la letra del artículo 75 inciso 22; en este marco internacional del derecho de acceso a la vivienda, cabe tener en cuenta lo formulado en el artículo 25 inciso 1 de la “Declaración Universal de los Derechos Humanos”<sup>2</sup> del año 1948 y artículo 11 párrafo 1 del “Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”<sup>3</sup> del año 1966. Contrariamente a lo establecido por el articulado precedentemente mencionado, en la realidad Argentina se observa un problema de déficit habitacional que data de antaño, constituyéndose como un problema crónico de nuestra historia que debe ser resuelto mediante políticas públicas activas teniendo en cuenta concepciones de justicia distributiva. A los fines de aclarar la terminología que será utilizada en el presente trabajo, se usarán como equivalentes “derecho al acceso a la vivienda” y “derecho a la vivienda”, como así también “vivienda” como equivalente de “vivienda digna”.

Antes de continuar con el desarrollo, debemos definir a que referimos cuando hablamos de “vivienda digna” según las Naciones Unidas<sup>4</sup>: es aquella vivienda adecuada donde los ciudadanos o las familias pueden vivir con seguridad, paz y dignidad. El derecho a una vivienda no se debe interpretar en un sentido restrictivo simplemente de contenedor, vale decir que la vivienda tiene que estar en espacios plenamente equipados, en barrios dotados de servicios urbanos, accesibles, con espacios intermedios de relación que permita la comunicación vecinal, donde será posible el desarrollo familiar y personal. A contrario sensu, una vivienda deficitaria será aquella que no cumpla con alguna de las características mencionadas.

---

<sup>2</sup>“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 (...)”

<sup>3</sup>“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. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”

<sup>4</sup>Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su observación Gral. N° 4. Adoptada el 13 de Diciembre de 1991.



## 2. Marco teórico

Tomando como marco teórico a Emile Durkheim y su teoría de la División del trabajo y la Solidaridad mecánica y orgánica, el Estado se configura como un órgano que resulta del proceso de división del trabajo; un proceso de diferenciación social que genera una instancia política integrada en la sociedad global. En esa “sociedad política” (entendida por él como una sociedad formada por la reunión de un número más o menos considerable de grupos sociales secundarios sometidos a una misma autoridad) se produce una diferenciación funcional entre gobernantes y gobernados y se compone de una pluralidad de familias y de grupos profesionales. Durkheim manifiesta una visión esencialmente “funcionalista” donde el Estado representa de modo diferenciado al poder social y en calidad de tal, ejerce una función directiva sobre los individuos y los grupos particulares.

Siguiendo esa línea de pensamiento, Durkheim creía en la “solidaridad natural”, en la “solidaridad interna” de la vida social<sup>5</sup>, asimismo estimaba útil la heteroregulación estatal como elemento de cohesión social.

El problema de la cohesión social se manifiesta de modo diferente en los tipos de sociedades contrapuestos, basados en la *solidaridad mecánica y en la solidaridad orgánica*, con el trasfondo del análisis de los fenómenos colectivos. La solidaridad mecánica es la propia de un tipo social caracterizado por un sistema de segmentos homogéneos y similares entre sí. Por el contrario, las sociedades orgánicas, se caracterizan por la división del trabajo y una diferenciación que se ve acompañada, sin embargo, de una interdependencia funcional. En ellas –como tipo social ideal- se refuerza la autonomía individual, y se debilita la homogeneidad y la conciencia colectiva, que tiene su influencia reducida, creando condiciones de sociabilidad diferentes de las que se ven en la solidaridad mecánica. Este tipo de sociedades orgánicas diferenciadas producen solidaridad orgánica, y en cuyo marco la cuestión social es reflejo de falta de cohesión, que sólo puede restituirse a base de solidaridad orgánica positiva, capaz de garantizar la armonía social. Frente a estas tendencias disolventes que pueden generar la individualización y la segmentación social, es

<sup>5</sup>Monoreo Pérez, J. L. (2008) “*El pensamiento político-jurídico de Durkheim: solidaridad, anomia y democracia (II)*”, Revista de Derecho constitucional europeo, pág. 387-434.



necesaria la recuperación de la conciencia colectiva para lograr cohesión social. De este modo, una sociedad orgánica ha de evolucionar recreando sus propias bases de solidaridad moral en los procesos de cambio social.<sup>6</sup>

El principio de la solidaridad, en la doctrina solidarista tiende a integrarse con el principio de igualdad<sup>7</sup>, porque en el fondo es una versión secularizada de la fraternidad incluida en la triada de derechos formulada ya originariamente desde el mismo núcleo de la Revolución Francesa (libertad, igualdad y fraternidad).

La solidaridad social presente en la comunidad, se da dentro de la conciencia colectiva, como un sentimiento de unidad basado en intereses comunes y la aplicación de lo que se considera bueno para lograr la cohesión entre las personas. Cada individuo posee una función que define su lugar en la sociedad, pero se debe evitar el exceso de individualismo, ya que ello llevaría a la anomia social. Por lo tanto, entendemos que el Estado debe garantizar el derecho al acceso a la vivienda digna, porque está dentro de la conciencia colectiva, para lograr la integración de todos como miembros de la sociedad en un pie de igualdad.

### **3. Justicia distributiva**

John Rawls sostiene que para pensar en la justicia hay en preguntarse cuáles serían los principios básicos de la sociedad con los que todos estaríamos de acuerdo en una situación inicial de igualdad. De entrada, razona, que no escogeríamos el utilitarismo dado que no sabríamos el rol que ocuparíamos en la sociedad, pero sí que querríamos perseguir nuestros fines y que se nos tratase con respeto. Por otro lado, tampoco escogeríamos el puro *laissez-faire*, el principio libertario que tiene como postulado darle a los individuos el derecho a quedarse con todo el dinero que ganen en una economía de mercado, porque los partícipes de la sociedad podrían también acabar siendo pordioseros. Teniendo en cuenta ello, sería mejor evitar un sistema que nos podría dejar relegados de los beneficios de vivir en sociedad y para protegernos de esos peligros, acordaríamos un principio que estableciese que todos los ciudadanos tuviesen las mismas libertades básicas y reconoceríamos que ese principio tendría prioridad sobre

<sup>6</sup>Durkheim, Emile (1893) *“La división del trabajo social”*, traducido, Capítulo II, SECCION II Solidaridad Mecánica o por Semejanzas. Buenos Aires, Schapire, 1967.

<sup>7</sup>Durkheim, Emile (1893) *“De la División del Trabajo Social”*. Buenos Aires, Schapire, 1967.



el empeño de maximizar el bienestar general. En conclusión, no sacrificaríamos nuestros derechos y libertades fundamentales por beneficios económicos.

Siguiendo la línea de pensamiento de Rawls<sup>8</sup>, podemos decir que existen dos principios de la justicia. El primero ofrece iguales libertades básicas a todos los ciudadanos, como la libertad de expresión y culto; el segundo se refiere a la igualdad social y económica, sobre éste abordaremos la problemática.<sup>9</sup>

Los principios de justicia que si bien parecen meramente abstractos, poseen tal importancia práctica que incluso han sido citados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>10</sup>, al referirse a las políticas discrecionales del Poder Ejecutivo, que deben respetarlos. De esta forma se quiere demostrar que derechos como libertad e igualdad no son excluyentes entre sí, dado que es posible conciliarlos en pos de la justicia distributiva.

El hecho de que existan desigualdades sociales, no permite concebir que el Estado no deba intervenir, por el contrario debe accionar políticas que aun cuando se consideren injustas para algún sector, sirva para mejorar la situación de los menos favorecidos. Esto sería llevar a la práctica el principio de igualdad social y económica.

#### **4.Datos estadísticos**

En una visión retrospectiva, desde hace aproximadamente 30 años no se logra disminuir el problema del déficit habitacional. La construcción de nuevas viviendas no logra alcanzar el número de familias que anualmente se ven afectadas por esta problemática, muchas de ellas no requieren viviendas nuevas sino mejoramiento de las existentes, en este sentido el Estado debe asumir un rol activo para lograr una solución efectiva que permita revertir la falta de inversión en infraestructura que tuvo lugar durante décadas.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Rawls, John (2006) *"A Theory of Justice"*, Editorial Belknap, pág 55-75.

<sup>9</sup> Sandel, Michael (2011) *"Justicia: ¿Qué es lo que hay que hacer correctamente?"* Editorial Debate, pág. 88-90.

<sup>10</sup> Considerando 12º. Fallo *"Q.C.S.Y. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires"*, 2002. Corte Suprema de Justicia de la Nación

<sup>11</sup> Ing. Llambias, Gustavo A., vicepresidente de la Asociación de Empresarios de la Vivienda (AEV). ReporteInmobiliario.com. Fecha de nota 30/11/2012. Consultado en fecha 18/08/2015.



En materia de índices estadísticos<sup>12</sup> que tratan la temática abordada, los mismos arrojan resultados alarmantes: en la actualidad existe un total aproximado de 12.200.000 viviendas, de las cuales un 28% son viviendas deficitarias o sus habitantes se encuentran en situación de hacinamiento; esto se traduce en 2.200.000 viviendas deficitarias, 1.100.000 en situación de hacinamiento semicrítico (con dos a tres personas por habitación) y 200.000 de hacinamiento crítico (con más de tres personas por cuarto -sin considerar la cocina y el baño-)<sup>13</sup>.

De acuerdo al arquitecto Marcelo Satulovsky<sup>14</sup>:

*“Hay una gran ausencia de políticas integrales en torno al hábitat, desarrollo territorial, suelo y vivienda. **Tenemos que comprender que el acceso a la vivienda no es cuatro paredes y un techo.** Es pensar una vivienda digna. Y esto lleva también implícitas condiciones de infraestructura y habitabilidad, como del acceso pleno a la vida urbana, el 'derecho a la ciudad'. Es mucha nuestra dificultad como sociedad para pensar con sentido estratégico a mediano y largo plazo; para construir consensos intersectoriales en torno al desarrollo de nuestras ciudades y su gente; para afrontar problemáticas que, dada la escala del desafío, es claro que no llevarán un par de años sino, en el mejor de los casos, un par de mandatos (o hasta décadas). Todo depende de nuestra capacidad como conjunto social para construir consensos en cuanto a las metas y algunas pocas grandes líneas de trabajo. Las políticas, la articulación entre sectores va a depender de la constancia que tengamos para aplicarlas de manera sostenida y sustentable”*

<sup>12</sup>Departamento de Investigaciones de la Fundación de Estudios para Desarrollos Inmobiliarios (FEDI). Fecha de nota 15/06/2015. Consultado en fecha 18/08/2015.

<sup>13</sup>Situación y Evolución Social (Síntesis N°4); INDEC. [http://www.indec.gov.ar/textos\\_glosario.asp?id=20](http://www.indec.gov.ar/textos_glosario.asp?id=20). Consultado en fecha 11/08/2015.

<sup>14</sup>Satulovsky, Marcelo, consultor, docente e investigador en Arquitectura, Desarrollo Urbano y Real Estate- Director de FEDI. Consultado en fecha 15/06/2015.



## 5. Derecho a una vivienda adecuada según la ONU

El derecho a una vivienda digna no solamente hace referencia al derecho de toda persona de disponer de cuatro paredes y un techo donde encontrar refugio, sino que también implica acceder a un hogar y a una comunidad seguras en las que vivir en paz, con dignidad y salud física y mental. Ejemplo paradigmático de la interdependencia entre los diferentes derechos humanos, garantizar el derecho a una vivienda adecuada es algo esencial para garantizar el derecho a la familia, a la no injerencia en la vida privada, a la seguridad personal, a la salud y, en definitiva, para asegurar el derecho a la vida<sup>15</sup>.

El derecho a una vivienda adecuada se halla reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). El artículo 11 de este pacto establece: *“el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí misma y para su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuadas y una mejora continuada de las condiciones de existencia”*. Así los gobiernos locales signatarios del pacto deben desarrollar políticas que garanticen este derecho, priorizando la atención a los grupos más vulnerables. Para hacerlo, el Comité DESC de Naciones Unidas<sup>16</sup> considera que hay algunos factores que hay que tener en cuenta al determinar si determinadas formas de vivienda se puede considerar que constituyen una “vivienda adecuada” a los efectos del Pacto. Entre esos aspectos figuran los siguientes:

- a) **Disponibilidad** de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición.
- b) **Gastos soportables**. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general,

---

<sup>15</sup>GolayChristophe y ÖzdenMalik, “El derecho a la vivienda. Underecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido portratados regionales y por numerosas constituciones nacionales”, Programa Derechos Humanos del Centro Europa-Tercer Mundo, Ginebra, CETIM, 2010.

<sup>16</sup>Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, CODESC (informaciones). Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Ginebra, Suiza. Fax: 41 22 9179046/9179022. E-mail: wlee@ohchr.org





commensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda.

- c) **Habitabilidad.** Una vivienda adecuada debe ser habitable, 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.
- d) **Asequibilidad.** Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos. Los Estados deben asumir obligaciones destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.
- e) **Lugar.** La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. No debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.
- f) **Adecuación cultural.** La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.

## 6. Criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

La Corte Suprema de Justicia de la Nación confirma su vocación de perseguir el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, como se pone de manifiesto en “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo” del año 2012. El máximo tribunal se apoya en el principio de progresividad, e introduce una visión amplia de la división de poderes, que impide que pueda concluirse que esta materia constituye una cuestión política no justiciable.



El caso se trata de un amparo interpuesto por una mujer contra el gobierno de la CABA. Tanto ella como su hijo menor de edad discapacitado, de resultado de sufrir una encefalopatía crónica o evolutiva, se encuentran en “situación de calle”; y, las alternativas que les propone la CABA a través de los diferentes programas sociales a su cargo no les permiten salir de la situación de postración en que se encuentran. Así en la acción de amparo se le solicitó a “la demandada que cesara en su conducta ilegítima que, al denegarle la inclusión en los programas gubernamentales vigentes en materia de vivienda y no proporcionarle alternativas para salir de la ‘situación de calle’ en la que se encontraba junto a su hijo, violaba sus derechos fundamentales a la salud, la dignidad y la vivienda reconocidos no sólo en la Constitución local, sino también en la Constitución Nacional y en diversos tratados internacionales incorporados a su art. 75, inc. 22”. “La peticionaria solicitó ‘una solución que nos permita acceder a una vivienda en condiciones dignas de habitabilidad, preservándose nuestra integridad familiar’. Aclaró que, en el caso de que decidiera brindarle un subsidio, su monto debía ser suficiente para abonar en forma íntegra el valor de un lugar que cumpliera con las características señaladas”<sup>17</sup>.

El voto de la mayoría comienza recordando 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 Constitución de 1949)”. 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, Esta norma dirigida específicamente al legislador federal, debe igualmente servir de pauta de orientación para toda autoridad estatal en su ámbito de competencia fuentes internacionales con jerarquía constitucional que contemplan la cuestión. Refiere a la Declaración Universal de Derechos Humanos,

---

<sup>17</sup> Considerando 1º. Fallo: “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo” –2012– Corte Suprema de Justicia de la Nación.



al PIDESC<sup>18</sup>, a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre para concluir con la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Después de repasar el sistema de derechos reconocidos a los niños, recuerda las obligaciones de los Estados al respecto. Destaca que éstos “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” (art. 27.3). Por último, en su art. 3° la Convención marca como principio rector que “en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”<sup>19</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’ y ‘garantizar’, significa ‘mucho más que abstenerse sencillamente de adoptar medidas que pudieran tener repercusiones negativas’, según indica en su Observación General N°5 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que constituye el intérprete autorizado del Pacto homónimo en el plano internacional y cuya interpretación debe ser tomada en cuenta ya que comprende las ‘condiciones de vigencia’ de este instrumento que posee jerarquía constitucional en los términos del art. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional”<sup>20</sup>.

“La mencionada operatividad tiene un carácter derivado en la medida en que se consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado. Este grado de operatividad

<sup>18</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 16 de diciembre de 1966, con vigencia desde el 3 de enero de 1976.

<sup>19</sup> Considerando 8° (I). Fallo: “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo” –2012 – Corte Suprema de Justicia de la Nación.

<sup>20</sup> Considerando 10°. Fallo: “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo” –2012 – Corte Suprema de Justicia de la Nación.



signifique, en principio, su implementación requiere de una ley del Congreso o de una decisión del Poder Ejecutivo que provoque su implementación. Ello es así porque existe la necesidad de valorar de modo general otros derechos, como por ejemplo la salud, las prestaciones jubilatorias, los salarios, y otros, así como los recursos necesarios<sup>21</sup>.

La Corte toma lo manifestado en la audiencia pública por el Procurador General de la Ciudad llevada a cabo el día 15 de septiembre de 2011 en el sentido de que la escasez de recursos le impide a la Ciudad dar respuesta cabal a lo requerido. A esos efectos, nuevamente recurrirá a lo expresado por el Comité de Derechos Económicos y Culturales<sup>22</sup>, que en base a una interpretación de lo que dispone el Protocolo Facultativo del PIDESC<sup>23</sup>, concluye que la falta de recursos no puede ser nunca un pretexto de parte de un Estado parte para justificar el no cumplimiento de derechos contemplados en el Pacto. La actora, como toda madre que carga con la responsabilidad de un niño severamente discapacitado y que hasta el momento, pese a toda la adversidad, ha sostenido y puesto de manifiesto el vínculo afectivo y asumido la pesada tarea, tiene el elemental derecho de trabajar libre de preocupaciones respecto del niño durante su desempeño laboral, lo que no importaría para el Estado ninguna inversión extraordinaria, sino el uso adecuado de sus propios servicios asistenciales especializados.

## **7. Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Crear)**

El Estado Nacional en su intento de dar una respuesta a las problemáticas sociales de tipo habitacional y operativizar las cláusulas programáticas constitucionales ha diseñado este programa a los fines de facilitar el acceso a la vivienda, significando el mayor plan de este tipo de los últimos 30 años. Así se define en su página web:

---

<sup>21</sup> Considerando 11º. Fallo: “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo” –2012 – Corte Suprema de Justicia de la Nación.

<sup>22</sup> Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas – 12/2007.

<sup>23</sup> Aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 2008. Aprobado por la República Argentina por ley 26.663 publicada en el B.O. del 12 de abril de 2011

PRO.CRE.AR BICENTENARIO<sup>24</sup> es una iniciativa del Gobierno Nacional que proyecta la entrega de 400 mil créditos hipotecarios para la construcción, ampliación, terminación y refacción de viviendas, como así también para adquirir aquellas que son construidas por el Programa a través de desarrollos urbanísticos.

PRO.CRE.AR. tiene como meta:

- Atender las necesidades habitacionales de los ciudadanos de todo el territorio nacional, contemplando las diferentes condiciones socioeconómicas y la multiplicidad de situaciones familiares con líneas de crédito para la construcción de viviendas particulares y desarrollos urbanísticos de alta calidad.
- Impulsar la actividad económica a través del incentivo a la construcción de viviendas y su efecto dinamizador.
- Generar empleo en todo el país mediante mano de obra directa e indirecta.

Su funcionamiento es a través de un fideicomiso en el cual el fiduciante es el Estado Nacional, el fiduciario es el Banco Hipotecario S.A. (ex Banco Hipotecario Nacional) y el beneficiario es el fiduciante. El fondo está constituido por recursos provenientes del tesoro nacional y los bienes inmuebles que éste le transfiera. Mediante esta figura jurídica y de la atención directa del Banco Hipotecario, personas de ingresos medios y bajos, pueden acceder a créditos hipotecarios flexibles, con una tasa baja de interés.<sup>25</sup>

La base normativa del programa es el citado artículo 14 bis que agrega a la vivienda dentro del concepto integral de seguridad social, el mismo cuando fue incorporado a la Constitución, lo hizo en un todo de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que define entre las prestaciones familiares de la seguridad social a la vivienda. También tiene en cuenta el concepto “piso de protección social” definido por organizaciones como la ONU, la OIT y la OMS que refleja una extensión de los sistemas de seguridad social orientada a que diversos organismos públicos actúen en forma coordinada para garantizar todos los derechos sociales.

---

<sup>24</sup><http://www.procrear.anses.gob.ar/programa>. Consultado el 09/08/2015.

<sup>25</sup> Art. 2 Dto. Nacional 920 /2012.



La modalidad de selección es por medio de sorteo realizado por la lotería nacional previa inscripción de los interesados en la línea deseada (construcción y compra de terreno, compra de vivienda a estrenar, ampliación, terminación y refacción de viviendas), hasta el mes de agosto de 2015 se registraron 1.353.844 inscripciones, de los cuales 567.280 resultaron sorteados<sup>26</sup>; no obstante este número se ve considerablemente reducido si tenemos en cuenta que a tres años de su implementación, el plan puso en marcha 170.123 viviendas en todo el país, de las cuales 140.735 pertenecen a las líneas individuales (95.230 obras ya finalizadas) y 29.388 a los 80 Desarrollos Urbanísticos que se están emplazando en diferentes localidades de las provincias<sup>27</sup>.

Podemos observar que si bien PRO.CRE.AR ha marcado un antes y un después en la vida de miles de familias argentinas, esto solo cubre un 4,86% de las 3.500.000 viviendas deficitarias y con hacinamiento en Argentina. Sin incluir a las personas en situación de calle, que se encuentran comprendidas en el relevamiento porcentual de personas en viviendas particulares según el censo del año 2010<sup>28</sup>.

El promedio de edad de las personas que solicitan los créditos hipotecarios es de 37 años, tienen un ingreso neto familiar aproximado de \$9111 y abonan una cuota de \$2922 en un plazo de 19 años. El monto medio del crédito es de \$319.053 y la construcción tipo es de 107,4 metros cuadrados. El 46% de los titulares son casados; el 47%, solteros y el 7%, divorciados; el 57% son hombres y el 43%, mujeres; el 73% está en relación de dependencia, el 24% es autónomo y el 3%, jubilado.

Se estima que cada casa PRO.CRE.AR está compuesta por alrededor de 3 integrantes y genera 4 puestos de trabajo en el sector de la construcción<sup>29</sup>.

## Repercusiones

Los sectores de la oposición se mostraron contrarios a la puesta en marcha del Programa. El Diario La Nación, de Buenos Aires, ha señalado que el Programa tendría

<sup>26</sup><http://www.procrear.anses.gob.ar/sorteo> - Consultado en fecha 16/08/2015.

<sup>27</sup><http://www.procrear.anses.gob.ar/noticia/tercer-aniversario-procrear-ya-puso-en-marcha-viviendas-desde-su-lanzamiento-321> - 16/08/2015

<sup>28</sup>Censo 2010 – INDEC. Cuadro P4. Total del país. Población en viviendas particulares y en viviendas colectivas por provincia. [http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos\\_totalpais.asp](http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos_totalpais.asp) - 16/08/2015.

<sup>29</sup><http://www.procrear.anses.gob.ar/noticia/tercer-aniversario-procrear-ya-puso-en-marcha-viviendas-desde-su-lanzamiento-321>. Consultado en fecha 16/08/2015



«lagunas legales» y «que la transferencia de terrenos del Estado a personas y empresas privadas y el uso de los fondos de la ANSES para créditos hipotecarios a baja tasa deberían ser dispuestos por ley del Congreso». Por su parte, el senador cordobés Luís Juez criticó que el Programa se lleve a cabo con fondos de la ANSES y también declaró que «[...] quiero que la gente tenga su vivienda pero también quiero que el jubilado tenga una jubilación digna».<sup>30</sup>

No obstante esas críticas puntuales, el titular de la ANSES, Diego Bossi declaró que esos recursos «*no son de los jubilados*», que los recursos que conforman el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) «*pertenecen a todos los argentinos incluyendo a los trabajadores y ciudadanos que contribuyen con aportes e impuestos*». Y por otra parte remarcó que «[...] la inversión en proyectos productivos permite que esos fondos sigan acrecentándose. Además, tienen rentabilidad social porque esos proyectos generan demanda de mano de obra, lo que redundará en más empleo, amplía la cantidad de aportes que van a parar al sistema, generando el llamado círculo virtuoso de la economía»<sup>31</sup>

## 8. Código Civil y Comercial de la Nación

El nuevo Código Civil y Comercial consolida en el plano normativo el proceso de constitucionalización y convencionalización del derecho privado, y en particular del derecho de familia, que desde hace años se construyó desde la doctrina judicial y autoral. Uno de los cambios paradigmáticos que incorpora es la tutela de aquellos más vulnerables, en clara superación de una regulación estructurada en función de la igualdad abstracta de las personas, ciega a la realidad y complejidad de la sociedad contemporánea.

Finalmente, la protección de los derechos humanos ingresa de lleno en el ámbito del derecho privado. Sin lugar a dudas, la vivienda constituye uno de los derechos humanos fundamentales: ¿De qué sirve garantizar, por ejemplo, el derecho al desarrollo de la

<sup>30</sup> «Reclaman que los fondos del ANSES sean para jubilados y no para planes de vivienda». *Diario Clarín*. 17 de junio de 2012. Consultado en fecha 09/08/2015. «La oposición criticó el programa ProCreAr». *InfoRegión*. 17 de Junio de 2012. Consultado en fecha 09/08/2015. «Un plan de viviendas con dudas». *Diario La Nación*. 14 de Junio de 2012. Consultado en fecha 09/08/2015.

<sup>31</sup> «ANSES explica el sistema de financiación de viviendas del Plan PROCREAR». *EnNotas.com*. 17 de junio de 2012. Consultado el 6 de julio de 2012. «Explican cómo funciona la financiación de viviendas». *Impulso Baires*. 17 de Junio de 2012. Consultado en fecha 09/08/2015.



personalidad si su titular ni siquiera tiene un hábitat digno para llevar adelante su existencia? Porello Se destina el Capítulo 3 del Título III, del Libro Primero a la protección de la vivienda en general. Para el desarrollo de todo plan de vida existencial es necesario, indudablemente, contar con un espacio digno y seguro. En el Código Civil y Comercial se regula una adecuada protección a la vivienda familiar en reconocimiento de uno de los derechos humanos más básicos e imprescindibles, no específicamente el acceso a ella<sup>32</sup>

## 9. Conclusiones

A nuestro entender consideramos que:

- A nivel educacional: el hecho de no poseer una vivienda propia, con las condiciones necesarias para ser considerada una vivienda digna, dificulta la adquisición de conocimientos, sea por el hacinamiento, la distancia al centro educativo o la automarginación, o marginación del resto de la comunidad. Es muy difícil para una persona, decir al llenar un formulario “domicilio: *pasillo 14 “de la villa tal” o en tal asentamiento.*
- Se presenta como un factor determinante de deterioro en la salud<sup>33</sup> física y social ya que no se estaría cumpliendo con la satisfacción de las necesidades básicas de una persona.
- Como agente de marginalización social en tanto los grupos desfavorecidos no poseen las mismas oportunidades reales para acceder a un trabajo formal produciendo exclusión con casos similares al punto primero.
- Produce pérdida de la proyección a mediano y largo plazo verbigracia: postergación de la paternidad, falta de interés por los valores sociales, falta de incentivos para el regreso al hogar y desinterés por llevar una vida mejor.

---

<sup>32</sup>HerreraMarisa, Pellegrini María Victoria –“La protección a la vivienda familiar en el nuevo Código Civil y Comercial” 2015. <http://www.nuevocodigocivil.com/la-proteccion-a-la-vivienda-familiar-en-el-nuevo-codigo-civil-y-comercial-por-marisa-herrera-y-maria-victoria-pellegrini/>. Consultado en fecha 09/08/2015.

<sup>33</sup> «La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.» Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de Julio de 1946.





- Indiferencia por parte de quienes observan la problemática produciendo la invisibilidad de los afectados, teniendo en cuenta que inclusive el Estado conceptualiza a éstos como “personas con viviendas particulares”. ¿Es posible dimensionar esta problemática si el propio Estado minimiza la situación? Para la ejecución de políticas públicas eficaces es de suma importancia tener a la vista diagnósticos precisos de la situación. El diagnóstico constituye un elemento fundamental para delinear políticas públicas y es fuente esencial de la estimación del déficit habitacional existente.
- Tanto en términos cualitativos como cuantitativos las políticas de Estado han resultado insuficientes dada la magnitud de la problemática.
- A nivel psicosocial se genera en las víctimas sentimientos de rechazo, lo que puede traducirse en agresividad, junto a otros problemas de conducta. Como contrapartida surge el acostumbramiento y desidia de quienes se han visto privados de este derecho.

No olvidemos que la vivienda no es solo un lugar para vivir, sino que es un todo donde el hombre se desarrolla como parte de la comunidad a la que pertenece.



## 10. Bibliografía

Durkheim, Emile (1893) *"De la División del Trabajo Social"*. Buenos Aires, Schapire, 1967.

Durkheim, Emile (1893) *"La división del trabajo social"*. Buenos Aires, Schapire, 1967.

Golay Christophe y Özden Malik, *"El derecho a la vivienda. Un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por tratados regionales y por numerosas constituciones nacionales"*, Programa Derechos Humanos del Centro Europa-Tercer Mundo, Ginebra, CETIM, 2010.

Monereo Pérez, J. L (2008) *"El pensamiento político-jurídico de Durkheim: solidaridad, anomia y democracia (II)"*, Revista de Derecho constitucional europeo.

Rawls, John (2006) *"Teoría de la justicia"*, Editorial Belknap.

Sandel, Michael (2011) *"Justicia: ¿Qué es lo que hay que hacer correctamente?"* Editorial Debate.

### Páginas webs:

<http://ennotas.com/economia/19608-explican-el-sistema-de-financiacion-de-viviendas-del-plan-procrear/>. 17 de junio de 2012. Consultado el 6 de julio de 2012.

[http://www.clarin.com/politica/Reclaman-ANSES-jubilados-planes-vivienda\\_0\\_720528206.html](http://www.clarin.com/politica/Reclaman-ANSES-jubilados-planes-vivienda_0_720528206.html). 17 de junio de 2012. Consultado en fecha 09/08/2015.

<http://www.impulsobaires.com.ar/nota.php?id=154335>. 17 de Junio de 2012. Consultado en fecha 09/08/2015.

[http://www.indec.gov.ar/textos\\_glosario.asp?id=20](http://www.indec.gov.ar/textos_glosario.asp?id=20). Consultado en fecha 11/08/2015.

<http://www.inforegion.com.ar/vernota.php?id=257065&dis=1&sec=2>. 17 de Junio de 2012. Consultado en fecha 09/08/2015.

<http://www.lanacion.com.ar/1481881-un-plan-de-viviendas-con-dudas>. 14 de Junio de 2012. Consultado en fecha 09/08/2015.

<http://www.procrear.anses.gob.ar/noticia/tercer-aniversario-procrear-ya-puso-en-marcha-viviendas-desde-su-lanzamiento-321>. Consultado en fecha 16/08/2015

<http://www.procrear.anses.gob.ar/programa>. Consultado el 09/08/2015.

<http://www.ReporteInmobiliario.com>. Fecha de nota 30/11/2012. Consultado en fecha 18/08/2015.