



LA DECLARACIÓN DE LA “EMERGENCIA HABITACIONAL” EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. LOS PRESUPUESTOS LIBERALES DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO EN EL RECONOCIMIENTO LEGISLATIVO DE LA EXCLUSIÓN URBANA¹.

Soledad Arenaza

Introducción

En reconocimiento a la grave situación de exclusión urbano habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el 24 de julio de 2004 el Poder Legislativo sancionó la ley 1408 que declaró el estado de emergencia habitacional. Esta partida de nacimiento convirtió a la “emergencia habitacional” en una figura simbólica de reconocimiento y en una promesa de reparación, al ser presentada públicamente como un primer paso en la recomposición del derecho a la vivienda.

La “emergencia habitacional” cobró centralidad como discurso en momentos de ausencia de alternativas al déficit habitacional para los sectores de bajos recursos y de énfasis de la política de hábitat² en el dispositivo del desalojo, recreándose en diferentes formas de lucha, de denuncia y de resistencia, que apelaron a su reconocimiento como fuente de legitimación. Con el transcurso de los años, este discurso logró constuir un sentido común sobre la existencia de un “problema habitacional”, y en esa construcción de sentido, fue conformando también, los alcances de las demandas sociales como de las respuestas político institucionales³, signando los límites actuales de la agenda pública en el debate de la exclusión habitacional.

¹ Quiero agradecer a Ricardo Fava por los comentarios y las observaciones a la definición del objeto de este trabajo y por contribuir a su desarrollo mediante la discusión atenta del texto.

² La política de hábitat que enmarca la constitucionalización del derecho a una vivienda adecuada en la Ciudad de Buenos Aires (art. 31) constituye, en términos de Pisarello (2007), la garantía política primaria de su realización.

³ Esto se refleja en la mayoría de los debates públicos. A modo de ejemplo, la respuesta del Poder Legislativo a la crisis desatada por la toma del parque indoamericano en diciembre de 2010 fue prorrogar la emergencia habitacional en la ciudad. Asimismo, esta aproximación puede observarse por parte de abogados que trabajan en

El derecho consagra figuras, instituye sujetos, asigna significados a hechos y cosas. De allí que pueda ser conceptualizado como una práctica discursiva en el sentido que la lingüística atribuye a esa expresión, es decir, en el sentido de un proceso social de producción de sentidos, en el que se expresan y condensan los niveles de acuerdo y de conflicto propios de una formación histórico social determinada (Ruiz, 2009). Como práctica, el discurso jurídico se estructura en distintos niveles. Además de las normas (constitución, leyes, decretos, contratos) existe un segundo nivel que se compone del discurso de operadores “autorizados” a decir qué es el derecho (legisladores, jueces, abogados, escuelas de derecho, etc.) y un tercer nivel, que se identifica con el discurso de los destinatarios o usuarios del derecho. No obstante esto, solo el primer nivel del discurso jurídico, asociado a la “ley”, se presenta como aspecto visible del derecho. De allí que las teorías críticas del derecho han acusado al positivismo jurídico, de ocultar las articulaciones entre el derecho y los niveles del Estado, la ideología, el poder y las prácticas. En definitiva, de negar la relación entre derecho y política (Cárcova, 2009; Ruiz, 2009)⁴.

Sin dudas, los Poderes Legislativo y Ejecutivo dieron forma y alcance al tratamiento de la exclusión urbano habitacional en la ciudad de Buenos Aires, a través de la figura de la emergencia habitacional. La duración de esta política, el tamaño de su población “beneficiaria”⁵ y su justificación como política “reparadora”, son tres factores que la hacen particularmente fértil para discutir los alcances que adopta la garantía del derecho a habitar la ciudad desde la perspectiva de los poderes legislativo y ejecutivo. Bajo esta premisa, el objetivo de este artículo es presentar una descripción crítica de la política de vivienda sustentada en la figura de la emergencia habitacional, en los contextos de producción, prórroga y reforma a la ley 1408 durante el período comprendido entre los años 2004 y 2010.

La realización del derecho a habitar en la ciudad como todo derecho, depende de condiciones de regulación (Abramovich y Curtis, 2006). Desde esta perspectiva, y a diferencia de la mayoría de la bibliografía que suele poner el foco de atención, en la gestión de la política habitacional o en la tutela judicial del derecho a la vivienda, este trabajo examina el papel que cumple la regulación en la política de hábitat centrando este análisis en dos ejes: 1) la producción de significados e ideas presentes en el discurso jurídico sobre la emergencia

temas de interés público, en los organismos de protección del Estado, las organizaciones de la sociedad civil y los propios afectados.

⁴ En esta línea, Wolkmer (2003: 32) señala que “*La estrategia discursiva no niega la apariencia real del fenómeno jurídico, sino que procura revelar los intereses y las contradicciones que se ocultan tras una estructura normativa. La crítica se legitima en el momento en que es competente para distinguir, en la esfera jurídica, el nivel de apariencias (realidad normativa) de la realidad subyacente (o subrayar aquello que no está prescrito pero que existe).*”

⁵ Sobre una población estimada en 3.050.728 habitantes para la Ciudad de Buenos Aires según la proyección del INDEC en el año 2009, aproximadamente 600.000 habitantes se encontraban en situación de emergencia habitacional de acuerdo al debate legislativo en ocasión de la última modificación a la ley de emergencia habitacional en diciembre de 2008. Si bien la noción de emergencia habitacional no tuvo una definición normativa a razón de ser vetada en diferentes oportunidades de su sanción legislativa, su sentido jurídico en el discurso de la emergencia habitacional remitió al conjunto de situaciones comprendidas bajo el concepto de informalidad de acuerdo a los indicadores comúnmente utilizados para su medición (Smolka y Biderman, 2009).

habitacional y, 2) las herramientas que su regulación proporcionó, omitió y rechazó sobre la base del campo semántico limitado por esa figura jurídica.

Compartiendo las críticas a la disociación entre derecho e ideología, las reflexiones de este artículo se inscriben en la tradición del análisis ideológico del derecho. Tradición que entiende a la ideología como “*una manera de aprehender, interpretar, valorar, simbolizar y producir significado sobre la realidad, el mundo o al menos una parte de ellos*” (Courtis, 2009: 345) y al derecho como un discurso constitutivo de ese proceso ideológico de construcción de realidad. La elección de este tipo de análisis se debe, fundamentalmente, a la intención de dar cuenta de los condicionamientos que enfrenta la acción transformadora del derecho, desde los argumentos jurídico-ideológicos que imposibilitaron y aún imposibilitan un acceso igualitario a la ciudad.

La orientación ideológica de un conjunto normativo como el de la emergencia habitacional, está directamente relacionada con el análisis de los principios que lo informan. Así, en el intento por caracterizar las “*marcas*” ideológicas de estos principios, distinguiremos entre dos modelos de regulación jurídica que asumieron históricamente las funciones propias del Estado Liberal Burgués y del Estado Social de Derecho: el constitucionalismo liberal⁶ y el constitucionalismo social⁷. Cabe señalar que estos modelos de regulación representan tipos

⁶ Este modelo de regulación tradujo en términos de derechos constitucionales el ideario político del liberalismo de los siglos XVIII y XIX. Este ideario concibe a todos los seres humanos como libres e iguales, con igual capacidad para participar en el mercado y producir, hacer circular y transar bienes. Las relaciones entre seres humanos se forjan en base a la idea del contrato, idea que supone que gran parte de las interacciones humanas responden a un intercambio voluntario de mercancías o servicios entre personas. En términos de responsabilidad, la previsibilidad y certeza requeridas por la concepción liberal pretende minimizar la exposición de las personas a la posibilidad de que otras les reclamen por los daños sufridos. Por lo demás, si el liberalismo supone que el mercado es el mecanismo más eficiente en la asignación de recursos y la generación de riquezas, y por ende, que la intervención estatal sobre el mercado debe ser mínima, el constitucionalismo liberal tradujo estas ideas en la consagración jurídica de la igualdad formal y de derechos “libertades” que se caracterizan por asignar al titular, una esfera de autonomía libre de interferencia estatal. Discursivamente, la protección de estos “derechos libertades” se asocia principalmente, a la existencia de obligaciones negativas o de abstención por parte del Estado (Abramovich y Courtis, 2006: 9-12).

⁷ El constitucionalismo social surge en el contexto de la creciente conflictividad entre el mundo del trabajo y del capital en el último tercio del siglo XIX. Su ideario se diferencia del liberalismo, por el reconocimiento de la desigualdad de hecho entre las personas a partir de una relectura en clave sociológica de la igualdad. En función de ese reconocimiento, el constitucionalismo social consagra un derecho de “desigualdad” que admite un trato diferenciado entre la parte más poderosa y la más débil, y a la par reconoce la existencia de sujetos y relaciones colectivas, frente a la idea de un mundo de individuos. En lugar de limitar el papel del Estado al de garante de las transacciones individuales y supuestamente “voluntarias”, el modelo de regulación social constituye al Estado en mediador de las relaciones entre la parte más poderosa y la más débil. Esa mediación se da a través de la regulación estatal de las relaciones entre privados, del ejercicio del poder de policía que detenta el Estado para exigir el cumplimiento de condiciones mínimas establecidas por la ley, y de su constitución como árbitro de los conflictos. En términos de asignación de responsabilidad, el constitucionalismo social adopta un criterio objetivo que se deslinda de la necesidad de probar la voluntariedad del daño o la negligencia. Por último, el Estado desarrolla un proceso de desmercantilización como garantía para el acceso a ciertos bienes que antes se consideraban librados a la esfera privada, regulando obligaciones a cargo de particulares y/o asumiendo su

ideales que, a los fines analíticos, nos interesan en la medida en que permiten explicar “*un conjunto de soluciones técnico-jurídicas a partir de la asunción de una determinada teoría de las funciones que debe asumir el Estado, y de una teoría acerca de las vinculaciones entre individuo y sociedad*” (Abramovich y Courtis, 2002: 49).

Para cerrar esta introducción, el artículo sigue un esquema temporal acorde al tratamiento legislativo de la emergencia habitacional, estructurándose en tres secciones: I) el período que va desde la sanción de la ley 1408 hasta su prórroga ocurrida en 2007, II) el momento de su prórroga, que comprende el debate legislativo ocurrido en ocasión de ésta, hasta la asunción de un nuevo Jefe de Gobierno y III) el período que se abre con el nuevo gobierno en diciembre de 2007.

I. UN DERECHO A LA VIVIENDA Y UN DERECHO A LA CIUDAD: LA EMERGENCIA HABITACIONAL ENTRE 2004 Y 2007

i. Los límites de sentido a la garantía del derecho a una vivienda adecuada. El concepto de emergencia habitacional en el debate parlamentario.

La opinión mayoritaria de los legisladores en el debate previo a la sanción de la ley 1408 reconoció el estado de grave violación del derecho a una vivienda adecuada en la Ciudad de Buenos Aires, y acordó en que las fallas de la política habitacional habían contribuido como un factor central a generar esa situación.

La interrupción de los programas de vivienda y la escasez de recursos destinados a la política habitacional en su conjunto, agravada por la práctica de su subejecución presupuestaria, fueron las principales fallas señaladas por los legisladores como explicación. En un segundo plano, aludieron a la falta de transparencia de los organismos competentes en materia de vivienda y a la ausencia de participación social en el control del gasto público. No obstante esto, como idea de fondo, el discurso de la emergencia habitacional encontraba una justificación última en la falta de una “*política de Estado*”, contraponiendo desde esta perspectiva, la idea de un problema habitacional crónico frente al tratamiento de una *emergencia*:

“Ésta es una ciudad que ha vivido permanentemente en emergencia habitacional. Se han enunciado con el correr del tiempo planes, programas, estados de ánimos, según el intendente o jefe de gobierno que estuviera a cargo de la administración. (...) Entonces, nos parece

prestación directa. Estas obligaciones suelen identificarse como obligaciones positivas de regulación y prestación respectivamente. (Abramovich y Courtis, 2006: 12-25).

que está bien que avancemos sobre un marco de emergencia, pero, en realidad, creemos que es necesario avanzar sobre algo que signifique, en definitiva, la posibilidad de que esta ciudad cuente con una política de Estado en materia de construcción de viviendas” (Legislador del Partido Socialista, 2004).⁸

Como lo sugiere la cita, la dimensión resaltada en la crítica del Poder Legislativo a la falta de una “política de Estado” estuvo centrada en la escasa planificación, como en la falta de continuidad de las políticas a lo largo de los sucesivos gobiernos. Sin embargo, debe destacarse que el alcance de la “política de Estado” encargada de garantizar el derecho a una vivienda adecuada, se identificaba así con el alcance de una política sectorial (la de vivienda) y bajo ese alcance, con la construcción de vivienda a cargo del Estado.

Como puede apreciarse, la referencia discursiva a una “política de Estado” se redujo en la práctica, a la acción del Poder Ejecutivo, obviándose a los restantes ámbitos de actuación del Estado. Así como el debate había omitido el papel de las leyes y de las decisiones judiciales en el análisis de las causas de la emergencia habitacional, la solución de una “política de estado” no incorporó como variables el accionar del Poder Legislativo ni del Poder Judicial. Esta identificación entre política de Estado y Poder Ejecutivo excluyó, asimismo, el tratamiento del sector privado. En rigor, la única referencia al sector privado a lo largo del debate parlamentario se dio en los siguientes términos:

“Podríamos decir que los únicos sectores que no se ven afectados por este problema son los más pudientes, los que están en condiciones de ahorrar y de hacer frente a las altas cuotas que exige el sistema privado de construcción. Partimos de un hecho cierto, señor presidente. Si se le consulta, por ejemplo, a cualquier cooperativista, lo va a afirmar categóricamente: los sectores privados del mundo inmobiliario y de la construcción nunca encararon con interés la resolución de los problemas de la vivienda de los sectores más necesitados (...) Y en el mundo –aun en los países capitalistas más extremos, como pueden ser los Estados Unidos– hay una tendencia a reconocer que el único sector que se puede hacer cargo de este tema es el Estado” (Legislador del Partido Socialista, 2004).⁹

En otras palabras, la única referencia al sector privado reconocía la incompatibilidad entre el acceso a una vivienda adecuada y la oferta residencial promovida por el sector

⁸ Diputado La Porta, Acta de la 22 va Sesión Ordinaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 29 de julio de 2004, Versión Taquigráfica Nro. 37, pg. 113.

⁹ Diputado La Porta, Acta de la 22 va Sesión Ordinaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 29 de julio de 2004, Versión Taquigráfica Nro. 37, p. 114.

inmobiliario. Sin embargo, la constatación de un mercado que no producía los efectos deseados, al promover una oferta residencial destinada exclusivamente a sectores de altos ingresos, obvió considerar algún tipo de regulación que limitara, restringiera o impusiera obligaciones a la iniciativa privada en la producción del espacio residencial urbano. Sencillamente, la imposibilidad de los sectores medios y bajos de acceder a una vivienda en condiciones de mercado fue aceptada como un hecho irreversible, justificado por la libertad de inversión de la actividad económica.

La incorporación del mercado al debate de la emergencia habitacional se hizo eco de un fenómeno global como es el impacto de los flujos de capital vinculados a la inversión inmobiliaria, en la soberanía territorial de los Estados (Sassen, 2010). No obstante, su planteo declinó las posibilidades que tiene el Estado local de intervenir en el direccionamiento de esos flujos, haciendo ejercicio de su autoridad territorial sobre el uso y la ocupación del suelo. Por lo demás, esta omisión reforzó una idea de Estado como único sujeto obligado a satisfacer el derecho a una vivienda para los sectores de menores recursos.

La concepción meramente vertical de las obligaciones que le caben a la satisfacción de los derechos fundamentales, esto es, del Estado hacia los individuos, se basa en desligar a las relaciones privadas de su garantía, desconociendo la concurrencia de efectos horizontales en el contenido obligatorio que le corresponde a todo derecho. Como una consecuencia lógica de esta concepción, la emergencia habitacional se fue constituyendo en un problema de determinados grupos y personas¹⁰, aunque en un sentido estricto, esta forma de dar sentido al problema condensó los límites al tratamiento de la exclusión urbano habitacional desde la apertura misma del debate:

“La cifra es elocuente: 370 mil personas distribuidas en villas de emergencia, asentamientos, casas tomadas, conventillos, hoteles contratados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y otras tantas pernoctando en calles y plazas” (Legisladora del Frente Compromiso para el Cambio, 2004)¹¹.

ii. *Los límites a la regulación del conflicto. La propiedad privada como asunto privado.*

El segundo eje del debate parlamentario se concentró en el crecimiento de los desalojos como fenómeno más urgente y visible de la exclusión urbano habitacional. Más que cualquier

¹⁰ Como describe la relatora especial de las Naciones Unidas para el derecho a una vivienda adecuada en su informe sobre la situación del derecho a la vivienda en el contexto de la crisis financiera global de 2008, tras el abandono de las políticas universales de vivienda como consecuencia de la crisis de los Estados de Bienestar, se fue construyendo un concepto de vivienda que, en lo esencial, significa un problema de vivienda para pobres y los denominados grupos marginales (Rolnik, 2009).

¹¹ Diputada Bergensfeld, Acta de la 22ª Sesión Ordinaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 29 de julio de 2004, Versión Taquigráfica Nro. 37, p. 110.

otro aspecto, la problemática de los desalojos puso en evidencia la conflictividad social inherente a la “emergencia habitacional”. Reaccionando a este conflicto, los legisladores se ciñeron a la discusión de diferentes remedios legales que pudieran garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de inmuebles ocupados transitoriamente, sin adentrarse en el tratamiento de las causas de los desalojos.

El proyecto de ley de emergencia habitacional había incorporado diversas medidas de protección a la seguridad jurídica de la tenencia, discriminadas según la naturaleza pública (estatal) o privada de los inmuebles ocupados. A su vez, en el supuesto de inmuebles públicos, las medidas se diferenciaban según se tratara de inmuebles del Gobierno de la Ciudad o del Estado Nacional¹². En relación a los inmuebles de particulares, el artículo 10 del proyecto de ley establecía:

“Para el resto de los inmuebles, ocupados hasta la fecha de sanción de la presente Ley utilizados con uso manifiesto de vivienda por grupos familiares en situación de pobreza crítica, el Poder Ejecutivo arbitrará los medios para realizar convenios con los particulares homologando los mismos ante los Juzgados intervinientes, a los efectos de que no se produzcan desalojos hasta determinar la forma y los plazos de las soluciones habitacionales transitorias o definitivas para las mencionadas familias; prevaleciendo el derecho que detenta su titular y el principio de autonomía de voluntad imperante al momento de la contratación. Los recursos necesarios para la firma de los convenios antes mencionados serán afectados del Fondo para la Emergencia Habitacional”.

Como puede apreciarse, el mecanismo de negociación incorporado en el artículo 10 creaba una obligación a cargo del Poder Ejecutivo de cumplir en forma diligente con las gestiones que fueran necesarias para prevenir o suspender los desalojos que estuvieran en trámite mediante la suscripción de convenios con propietarios particulares. No obstante, el resultado de esas gestiones quedaba supeditado a la autonomía de la voluntad de los propietarios particulares, quienes podían o no prestar su acuerdo para la suscripción de dichos convenios. En otros términos, aún en el contexto de lo que era percibido como una emergencia habitacional, amenazada por una escalada de desalojos, la lógica subyacente al mecanismo de negociación regulado en el artículo 10 protegía la supremacía de la propiedad privada frente a la vivienda.

En un sentido estricto, la vulneración al derecho de propiedad privada causada por la ocupación de un inmueble consiste en la privación temporal de los derechos de exclusión y de uso que el propietario tiene sobre el mismo¹³. Desde esta perspectiva, la suscripción de los

¹² A los efectos de este apartado no distinguiremos entre inmuebles de dominio público y privado del Estado, aludiendo a su conjunto como inmuebles de carácter público o del Estado.

¹³ Como expresa Rosenkrantz “Tener un derecho de propiedad consiste en tener un conjunto de derechos, más precisamente, el derecho a poseer, a utilizar, a abandonar una cosa, el derecho a transferir a otros todos o algunos de estos derechos y el derecho a impedir el ejercicio por parte de otros de todos o algunos de estos

convenios promovidos por el artículo 10 del proyecto de ley, revestía un mejoramiento en el derecho de propiedad de los privados. En primer lugar, porque la suscripción de estos convenios contemplaba una contraprestación económica a favor de los propietarios como compensación por la privación temporal en el uso de los inmuebles, garantizando un fondo de afectación específica creado en la ley de emergencia habitacional a tal efecto. En segundo lugar, porque la suscripción de estos convenios pondría término en muchos casos, a controversias actuales, pero también potenciales, entre propietarios y ocupantes, resolviendo dichas controversias a favor de los propietarios. De acuerdo al artículo 10 del proyecto de ley, los convenios debían establecer un plazo para la solución habitacional definitiva de los ocupantes, lo que se traducía en la práctica, a fijar un término para la desocupación de los inmuebles. Por último, el proyecto preveía que cada convenio fuera homologado judicialmente, de modo que, en el supuesto de que se produjeran incumplimientos respecto de estos acuerdos, los propietarios particulares quedarían habilitados a demandar su ejecución judicial.

A pesar de todas estas previsiones, orientadas a compensar los daños económicos como a brindar un marco de seguridad jurídica a los propietarios particulares, la medida encontró una fuerte oposición ideológica:

*“(...) realmente, me parece inadmisibile; porque esto ya está resultando atentatorio contra instituciones fundamentales del derecho privado, ya que le estamos diciendo al Gobierno de la Ciudad **que se entrometa en relaciones de naturaleza privada**, vulnerando la voluntad de las partes y, consecuentemente, el espíritu y la letra de la Constitución Nacional, del Código Civil y de las leyes dictadas en su consecuencia”* (Legislador del Frente Compromiso para el Cambio, 2004, el resaltado nos pertenece)¹⁴.

Como puede apreciarse, el único mecanismo de negociación que promovía la gestión del conflicto social evitando su judicialización fue eliminado con el argumento de preservar los límites entre la política (lo público) y la economía (lo privado)¹⁵. Presentado como una intromisión del Estado en la esfera privada, el artículo 10 del proyecto de ley encontró una fuerte resistencia ideológica en un mito estructurante del discurso jurídico moderno: la afirmación del señorío autónomo del individuo en sus relaciones con los hombres y con el mundo de las “cosas”. En términos de reglas, al regular las relaciones entre hombres, la

derechos” (2008:35). De modo que, dado que son un conjunto de derechos, los derechos de propiedad pueden ser restringidos, infringidos o violados en diferentes grados según el derecho o los derechos del conjunto que en cada caso sean particularmente restringidos, infringidos o violados.

¹⁴ Diputado Jorge Enríquez, Acta de la 22 va Sesión Ordinaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 29 de julio de 2004, Versión Taquigráfica Nro. 37, p. 137.

¹⁵ Para Barcellona (1989), el desdoblamiento constitutivo de la modernidad consiste en su desenvolverse en dos campos separados: el campo de la economía y el campo de la política. Un Estado que preserva la vida, sustituyendo la fuerza de los hombres por su autoridad (campo de la política), y un espacio dentro del cual el juego pueda ser jugado sin convertirse en guerra mortal: el mercado (campo de la economía).

concepción liberal de la sociedad consagró a la voluntad de las partes como el elemento determinante en el nacimiento, contenido y extinción de las relaciones contractuales. Al regular las relaciones con las cosas, buscó garantizar el carácter absoluto, exclusivo y perpetuo de los derechos del propietario, lo que técnicamente se concretó en el derecho civil (Maldonado, 2003).

Esta concepción de la propiedad privada como un bien jurídico supremo que debe ser preservado de lo político fue abandonada por los legisladores, sin embargo, al considerarse la función que debían cumplir los inmuebles públicos en el marco de la política de emergencia habitacional.

El proyecto de ley había incorporado la adopción de un mecanismo de negociación similar al previsto para los inmuebles pertenecientes a propietarios particulares que acabamos de analizar, para el caso de inmuebles pertenecientes al Estado Nacional que estuviesen ocupados con un uso manifiesto de vivienda por grupos familiares en situación de pobreza crítica. En relación a los inmuebles del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el proyecto avanzaba más allá, estableciendo la suspensión de los desalojos durante la vigencia de la emergencia habitacional. Ambas propuestas fueron consentidas por la Legislatura. De allí que el ideal que regula la protección del derecho de propiedad pueda tornarse relativo, mostrándose flexible cuando se trata de la propiedad pública, e inflexible cuando se trata de propiedad privada¹⁶.

iii. *La ley 1408. Una ley de emergencia habitacional a la medida de la política vigente.*

Como resultado del debate legislativo, la ley 1408 definió a la emergencia habitacional como:

“(...) la situación en la que se encuentran los siguientes grupos familiares o personas: ocupantes de casas o edificios con sentencia judicial firme de desalojo, habitantes de núcleos habitacionales transitorios y asentamientos de la Ciudad, ocupantes de viviendas en situación de hacinamiento, inhabitables o en estado obsoleto, alojados en hoteles o pensiones, en situación de calle” (art.2) .

¹⁶ Como señalan Curtis y Abramovich (2006), el modelo de derecho privado y el modelo de derecho social no se identifican con la regulación de derechos diferenciados, sino con la forma en que éstos se regulan, de modo que, el derecho de propiedad puede adquirir un perfil liberal bajo un modelo de legislación liberal o un perfil social bajo un modelo de legislación social. El artículo 31 de la Constitución de la Ciudad establece una serie de herramientas para la política de hábitat como *el auspicio de la incorporación de los inmuebles ociosos* (inc. 2), respecto de los cuales, no distingue entre inmuebles del Estado o de particulares. Indistintamente de la naturaleza del inmueble, la herramienta señalada expresa la incorporación de la función social como principio en la noción de propiedad. Desde este punto de vista, el mecanismo de negociación con los propietarios particulares que fuera suprimido de la ley de emergencia habitacional no sólo no presentaba una incompatibilidad normativa con el marco constitucional, sino que podría ser justificado, en los casos de inmuebles ociosos, como una manera de hacer operativo un deber constitucional.

Si el sentido informado en el art. 1 de la ley 1408 establecía: “*Declárese en estado de Emergencia Habitacional a la Ciudad de Buenos Aires (...)*”, el concepto de emergencia habitacional se definió, en concreto, por la condición inherente a determinados grupos o personas en condiciones habitacionales precarias, insalubres y peligrosas, sin infraestructura urbana adecuada o seguridad jurídica en la tenencia de los inmuebles. Habiéndose excluido a la posibilidad de intervenir en la producción del espacio residencial urbano, paradójicamente, el concepto de emergencia habitacional se limitó a la calidad de personas que acceden informalmente a la ciudad¹⁷.

En consonancia con la definición de emergencia habitacional adoptada, las medidas sancionadas en la ley 1408 se centraron en recomponer algunos aspectos vinculados a las fallas presupuestarias, procedimentales e institucionales de la política de vivienda y a regular mecanismos de protección precaria para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia frente a los desalojos. En este orden, la ley estableció:

(1) La constitución de un fondo de afectación específico destinado a las políticas de vivienda existentes o que fueran creadas por ley específica para dar soluciones habitacionales transitorias o definitivas (art. 4). Asimismo, mientras persistiera el estado de emergencia habitacional, el Poder Ejecutivo debería tomar las previsiones pertinentes para garantizar la asignación de recursos equivalentes en los años subsiguientes (art. 5);

(2) La obligación de habilitar un canal específico en la Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastros para la tramitación urgente de planos y permisos de construcción para las operatorias de construcción de viviendas definitivas para sectores de bajos recursos (art. 9);

(3) La creación de una comisión fiscalizadora integrada por representantes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, con competencias de monitoreo y evaluación de los resultados de la política de emergencia habitacional (art. 6);

(4) La suspensión de los desalojos sobre los inmuebles del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires (art. 7); y

(5) La obligación del Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires de realizar las gestiones necesarias ante los entes nacionales correspondientes, para lograr la suspensión de desalojos sobre inmuebles del Estado Nacional (art. 8).

Desde el punto de vista de la relación entre los fines y la eficacia de la norma (Courtis, 2009), las principales fallas de la política de vivienda denunciadas en el debate previo a la sanción de la ley no fueron enmendadas en la adopción de esta política. Así, la “*ausencia de*

¹⁷ El sentido atribuido a la informalidad en este artículo comprende la inadecuación de una vivienda a las normas urbanísticas, ambientales, de edificación, y/o del derecho privado, tratándose de los sectores de menores recursos. Como advierte Fernandes el acceso informal al espacio urbano, lejos de ser un “*mero síntoma de un modelo de desarrollo económico y crecimiento urbano o una simple distorsión de dicho modelo (...) es la forma latinoamericana de producir espacio urbano, es decir, una producción de ciudad que se da, cada vez más, al margen de la ley, incumpliendo especialmente los estándares y criterios establecidos por la legislación civil y urbanística*” (2007: 11).

una política de Estado” no fue correspondida con la adopción de medidas que impusieran deberes de planificación y continuidad a la política de vivienda, la *“falta de participación de la sociedad civil en el control del gasto público”* fue obviada en la conformación de la comisión fiscalizadora creada en la norma, y *“la insuficiencia de recursos presupuestarios destinados a la política de vivienda”* fue subsanada con mayores recursos, aunque sujetos al cumplimiento de dos nuevas condiciones: un incremento en la recaudación presupuestaria (superávit fiscal) y una nueva ley (un nuevo consenso) que determinara la afectación de esos recursos al fondo de emergencia habitacional¹⁸.

Si cada área de política constituye una arena de lucha que tiene su propia composición de actores, procesos políticos y hegemonías (Pautassi, 2010); detrás de cada una de las medidas adoptadas en la ley de emergencia habitacional sólo es posible identificar obligaciones a cargo del Estado. En otros términos, la política de emergencia habitacional no incorporó a los otros actores que condicionaron su orientación, constituyendo al Estado en el único responsable de la recomposición del derecho a la vivienda.

La naturaleza de las obligaciones sancionadas por el Poder Legislativo consistió fundamentalmente, en obligaciones de carácter negativo, como la abstención de desalojar inmuebles públicos y, en obligaciones positivas de tipo prestacional, como el otorgamiento de subsidios a la oferta y la demanda de vivienda mediante la transeferencia de recursos públicos. En cambio, el Poder Legislativo descartó la adopción de obligaciones positivas de regulación en el alcance dado a la garantía del derecho a la vivienda. De allí que, ninguna de las medidas adoptadas bajo la política de emergencia habitacional reguló algún tipo de obligación para el sector privado¹⁹.

iv. *Recortes del Poder Ejecutivo a la ley 1408*

Sancionada la ley 1408, el Poder Ejecutivo vetó la definición de emergencia habitacional con el argumento de que los supuestos enunciados en ella eran, no sólo numerosos, sino que además abarcaban situaciones que no se correspondían con el concepto de emergencia habitacional²⁰. A los fines práctico institucionales, este veto funcionó como un bloqueo a la

¹⁸ Según lo establecido en el art. 4 de la ley 1408, los recursos del fondo se integrarían con el 25 % de las ampliaciones de crédito correspondientes al presupuesto de ese año, previendo un piso mínimo de \$ 50.000.000.

¹⁹ Como expresan Abramovich y Courtis *“la satisfacción de algunos derechos se caracteriza por la obligación del Estado de establecer algún tipo de regulación que no está vinculada con la transferencia de fondos hacia el beneficiario de una prestación, sino más bien, con el establecimiento de normas que limiten o restrinjan las facultades de las personas privadas o les impongan obligaciones de algún tipo”* (2009: 35).

²⁰ Decreto N° 1611 del 31/08/2004, art.1. En sus considerandos 4 al 7, el decreto señalaba: *“Que la citada enumeración no constituye un indicador claro del universo de casos incluidos en la referida “Emergencia Habitacional”, ya que los supuestos que pueden contemplarse dentro de las definiciones dadas por el citado artículo son, no sólo numerosos, sino que además abarcan situaciones que no se corresponden con el concepto de “Emergencia Habitacional”; Porque son muchos y porque no se corresponden con emergencia habitacional; Que, a los efectos de conocer los supuestos en los que efectivamente se da la situación de emergencia*

exigibilidad de las medidas adoptadas en la ley. Haber aceptado la definición de emergencia habitacional habría significado reconocer un “título” de derecho a 370.000 personas²¹ ya sea, a no ser desalojadas, o a recibir una prestación de “*las políticas de vivienda existentes o que fueran creadas por ley para dar soluciones habitacionales transitorias o definitivas*”.

Los alcances del veto abarcaron también a la suspensión de los desalojos sobre los inmuebles del Gobierno de la Ciudad. De acuerdo a los fundamentos del decreto, la suspensión de estos desalojos constituía una intromisión en las facultades propias de la administración pública, era riesgosa en aquellos casos de inmuebles obsoletos o hacinados, e ineficiente en aquellos casos de inmuebles habitados por un número reducido de ocupantes, o que habían sido expropiados con la finalidad de destinarlos a obra pública²².

En su totalidad, los recortes a la ley 1408 fueron aceptados por la Legislatura el 4 de noviembre de 2004, quedando promulgada la declaración de emergencia habitacional por un plazo de tres años. Sin una definición de emergencia habitacional, las medidas orientadas a garantizar la seguridad jurídica de la tenencia quedaron reducidas a la obligación del Poder Ejecutivo Local de gestionar la suspensión de los desalojos sobre inmuebles del Estado Nacional. En definitiva, el contenido de la ley de emergencia habitacional se fue reduciendo instrumentalmente, a la política y a los programas de vivienda vigentes.

habitacional, resulta imprescindible contar con una evaluación profesional efectuada sobre cada caso concreto, que así lo determine, sin que pueda establecerse a priori y en forma generalizada que todas las personas que se encuentren en alguno de los supuestos mencionados en el artículo 2º, automáticamente queden subsumidos en la Ley de Emergencia Habitacional; Que, en este orden de ideas, a fin de tornar operativa la medida propiciada por el Proyecto de Ley, es menester conocer el universo de casos comprendidos, previa evaluación profesional, de los que deben tener registro las autoridades que tengan a su cargo la ejecución de los programas pertinentes.”

²¹ Diputada Bergenfeld, Acta de la 22 va Sesión Ordinaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 29 de julio de 2004, Versión Taquigráfica Nro. 37, p. 110.

²² Decreto 1.611 del 31/08/04, art. 1. En sus considerandos 19 al 22, el decreto señalaba: “*Que, asimismo, existe la posibilidad de que inmuebles de propiedad de la Ciudad que se encuentren ocupados con destino vivienda, y que estén en condiciones de inhabilitación o en estado obsoleto o que sus ocupantes se hallen en estado de hacinamiento, en los que -no obstante encuadrarse la situación en las disposiciones del artículo 2º- no podría procederse al desalojo, por imperio de lo dispuesto en el artículo 7º, con el consiguiente riesgo para la salubridad y seguridad de sus ocupantes; Que la norma en análisis, al establecer la prohibición temporaria de todos los desalojos de inmuebles de la Ciudad ocupados con destino vivienda por personas en situación de pobreza crítica -sin prever la posibilidad de soluciones alternativas para situaciones particulares, tales como la reubicación de sus ocupantes por un estado de deterioro del edificio, para su refacción o reciclado, o bien para la solución definitiva de su problema habitacional-, interfiere en el desarrollo de políticas de vivienda efectivas, cercenando las facultades propias de la Administración; Que, en otro orden de ideas, a los efectos de paliar la crisis habitacional, resulta necesario optimizar la utilización de los inmuebles de propiedad de la Ciudad, que estén destinados a vivienda; en este sentido, y teniendo en cuenta que diversos inmuebles de grandes dimensiones se encuentran ocupados con destino vivienda por un reducido número de personas, la medida adoptada por el artículo 7º imposibilita reubicar a sus ocupantes para poder redistribuir el espacio y así lograr una solución habitacional definitiva para un número mayor de personas; Que, los inmuebles propiedad del Gobierno de la Ciudad que se encuentran ocupados con destino vivienda, han sido -en su gran mayoría- adquiridos por expropiación para la realización de diferentes obras públicas”.*

v. *Demandas del Poder Ejecutivo a la regulación de la emergencia habitacional. Permiso para construir más barato y comprar más caro.*

En el mismo decreto que instrumentó el veto, el Poder Ejecutivo hizo saber al Poder Legislativo que las medidas adoptadas en la ley de emergencia habitacional eran insuficientes a los fines de gestionar una respuesta habitacional en tiempo y forma razonables. A estos efectos, señaló la necesidad de contar con una definición legal de los requisitos que debía reunir una vivienda social, y con un procedimiento abreviado para las contrataciones que se realizaran en el marco de la emergencia habitacional.

Si el contenido jurídico del derecho a una vivienda adecuada conjuga elementos individuales y colectivos²³, la definición legal de vivienda social solicitada por el Poder Ejecutivo se circunscribió a los “*requisitos esenciales*” de las materias reguladas en el Código de Edificación de la Ciudad²⁴. Es decir, a las condiciones de habitabilidad que debía cumplir una vivienda desde el punto de vista constructivo, en base al ajuste de las obligaciones generales impuestas por dicho código al cumplimiento de requisitos mínimos.

Podría argumentarse que, en un contexto de emergencia habitacional, la adopción de un régimen jurídico de excepción como el solicitado por el Poder Ejecutivo permitiría construir viviendas más económicas como resultado de menores exigencias en materia de obras. En rigor, ese régimen jurídico de excepción estaba destinado a regular la construcción de viviendas sociales que lleva adelante el Estado a través de empresas constructoras, y en menor medida, de cooperativas, mutuales y asociaciones civiles sin fines de lucro²⁵, excluyendo a los procesos de

²³ La incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos al ordenamiento jurídico interno en la reforma constitucional de 1994, así como las Observaciones Generales que desarrollan los órganos que actúan de intérpretes de esos tratados, otorgaron un grado de certeza al contenido del derecho a la vivienda. Particularmente, la Observación General Nro. 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales relativa al derecho a la vivienda adecuada consagrado en el art. 11.1 del Pacto define un conjunto de elementos que hay que tener en cuenta al evaluar si determinadas formas de vivienda pueden considerarse que constituyen una “vivienda adecuada” a los efectos del Pacto. Estos factores, que los Estados están obligados a integrar en la planificación y el diseño de la política encargada de asegurar el derecho a una vivienda adecuada incluyen la seguridad jurídica de la tenencia, la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructuras, la habitabilidad, asequibilidad, los gastos soportables, el lugar y la adecuación cultural de la vivienda (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Nro. 4, El derecho a una vivienda adecuada, párrafo 1 del art. 11 del Pacto). En el mismo sentido, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires aporta parámetros claros al contenido del derecho a una vivienda digna en base a las acciones de gobierno que integran la política de hábitat (art. 31). Sin embargo, los estándares de una vivienda adecuada fijados en el marco de los derechos humanos y en la política de hábitat requieren, en el caso concreto, de una regulación que se ocupe de su traducción en términos operativos.

²⁴ El alcance de las disposiciones reguladas en ese cuerpo normativo abarca a la “*construcción, alteración, demolición, remoción e inspección de edificios, estructuras e instalaciones mecánicas, eléctricas, electromecánicas, térmicas, de inflamables y sanitarias o parte de ellas*” (art. 1.1.2).

²⁵ El 24 de febrero de 2000, la legislatura sancionó la ley 341, a través de la cual se estableció la instrumentación de políticas de acceso a vivienda para uso exclusivo y permanente de hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional, asumidos como destinatarios individuales o incorporadas en procesos de organización

producción social de la vivienda que se desarrollan por fuera de los sistemas de producción habitacional pública o privada²⁶, en condiciones de informalidad dominial. La exclusión de estos procesos se debe a un pensamiento común en la administración pública, conforme al cual, el permiso de construcción sólo debe ser otorgado al propietario (Rabello, 2005). Contrariamente, quien no tenga un título de propiedad se encuentra impedido de solicitar la autorización de cualquier obra o edificación y de favorecerse, como en este caso, con la adopción de estándares constructivos más accesibles.

La lógica subyacente a este impedimento indica que el Estado Local, “*en vez de ejercer la función de policía urbanística para la cual está legitimado, se convierte en contralor de la titularidad del dominio privado*” (Rabello, 2005: 25), desprotegiendo la salubridad y seguridad del poseedor por proteger la propiedad. Como consecuencia de ello, los procesos de producción social de la vivienda que se desarrollen en condiciones de informalidad dominial se verán obstaculizados de cumplir con los estándares legales en materia de seguridad, sanidad, estética, etc.. Así, la transformación de esas posesiones en dominio deberá recorrer el camino de la irregularidad urbanística y edilicia para posteriormente ser regularizada. Resulta paradójico al menos, que el Estado persiga la adopción de un régimen jurídico que le permita financiar viviendas más económicas, al mismo tiempo en que omite sus deberes de policía urbanística en los procesos de producción social de la vivienda, por ejemplo, no prestando auxilio técnico a esos procesos, lo que conlleva en la práctica, a que su regularización acabe siendo más costosa.

Como señaláramos, el segundo requerimiento del Poder Ejecutivo se centró en la necesidad de contar con un procedimiento abreviado para las contrataciones que se realizaran en el marco de la emergencia habitacional. Concretamente, su demanda se dirigió a viabilizar el trámite de compra de inmuebles en los supuestos en los que el valor de venta, aún encontrándose dentro de los topes asignados por los programas respectivos, superara al de la tasación oficial. Si bien este supuesto estaba contemplado en la reglamentación que regula la

colectiva verificables, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro, mediante subsidios o créditos con garantía hipotecaria.

²⁶ Esta clasificación de sistemas de producción habitacional se basa en la definición que realiza Ortiz (2007) de acuerdo al tipo de promotor o productor que controla el proceso habitacional y los principios, objetivos y estrategias que orientan en lo general la actividad del promotor o productor. Por producción social del hábitat entendemos, siguiendo a este autor, a todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y vivienda, que se realizan bajo el control de autoprodutores y otros agentes sociales que operan sin fines de lucro. Parte de la conceptualización de la vivienda y el hábitat como proceso y no como producto terminado; como producto social y cultural y no como mercancía; como acto de habitar y no como mero objeto de intercambio. Se da tanto en el ámbito rural como en el urbano e implica diferentes niveles de participación social en las diversas fases del proceso habitacional: planeación, construcción, distribución, uso. Pueden tener su origen en las propias familias actuando individualmente, en grupos organizados informales, en empresas sociales como las cooperativas y asociaciones de vivienda, o en las ONG, los gremios profesionales e incluso las instituciones de beneficencia que atienden emergencias y grupos vulnerables. Las modalidades autogestionarias incluyen desde la autoproducción individual espontánea de vivienda hasta la colectiva que implica un alto nivel organizativo de los participantes y, en muchos casos, procesos complejos de producción y gestión de otros componentes del hábitat.

adquisición de inmuebles por el Estado²⁷, su alcance estaba restringido a casos excepcionales que exigían ser justificados por el Poder Ejecutivo. De allí que el requerimiento del Poder Ejecutivo apuntó a flexibilizar las limitaciones contractuales vigentes, demandando a la Legislatura el otorgamiento de una potestad amplia, que lo facultara a abonar los mayores precios que demandara el mercado por la compra estatal de inmuebles.

A mediados de septiembre de 2005, con un promedio de U\$S 690 el m², el precio del suelo había superado el valor registrado antes de la crisis de 2001 y en septiembre de 2006 había alcanzado los U\$S 1014 el m². En promedio, durante el período 2002-2006, el precio del suelo llegó a aumentar un 375% (Baer, 2008). Esta fuerte valorización en los precios del suelo fue uno de los principales impedimentos que encontraron los sectores medios y bajos para acceder a una vivienda. Para dimensionar la medida de este obstáculo, durante el período 2002-2006 la suba promedio de los salarios había sido del 88,6% en pesos²⁸.

La vivienda es al mismo tiempo, un bien de primera necesidad, un bien de consumo y un bien de inversión. Ello conduce a que en la operación de su producción, comercialización o disfrute se entrecrucen o sobrepongan distintas lógicas económicas (Ortiz, 2007). Uno de los datos más significativos durante el período considerado (2002-2006) es que casi la totalidad de las transacciones inmobiliarias en la Ciudad de Buenos Aires se realizaron pagando al contado, con la masa de capital proveniente del ahorro y de las actividades económicas más dinámicas. En otros términos, los promotores inmobiliarios orientaron sus desarrollos a los estratos sociales que no dependen de la remuneración del trabajo para comprar vivienda, coyuntura a la que se sumó la participación creciente de oferentes y consumidores inmobiliarios extranjeros (Baer, 2008). Así, mientras el contexto de una emergencia habitacional demandaba la expansión de vivienda como un bien de primera necesidad, la oferta residencial promovida por el mercado siguió la lógica de un bien de inversión.

La suba de precios del suelo no excluyó únicamente a los sectores medios y bajos del acceso a una vivienda. Impuso también una limitación a la política encargada de garantizar su acceso como un bien de primera necesidad, al estar centrada en el financiamiento de su construcción sin contemplar la intervención del Estado en el mercado de suelo. Frente a esta limitación, el Poder Ejecutivo actuó de acuerdo a la misma lógica que el Poder Legislativo, impulsando la flexibilización de las condiciones contractuales que regulan la compraventa de inmuebles para abonar a propietarios particulares y desarrolladores inmobiliarios los mayores

²⁷ La reglamentación de la ley de contabilidad establece que para la adquisición de inmuebles se requerirá la tasación oficial, la que determinará el valor máximo a pagar en la compra, el que sólo podrá ser superado cuando la ubicación y características del inmueble, o impostergables necesidades del servicio, aconsejen pagar un precio mayor, circunstancias éstas que deberán ser justificadas con amplitud por la autoridad competente (apartado 4° del artículo 56 del Decreto N° 5.720/72).

²⁸ Índice de salarios del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Este indicador toma como referencia el promedio general en la evolución de los sueldos de los trabajadores registrados, de los que se desempeñan “en negro” y de los empleados públicos. Fue utilizado como parámetro para evaluar la movilidad de las jubilaciones, por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en: “Badaro, Adolfo Valentín c/ANSES s/reajustes varios”, Sentencia del 8/8/2006.

precios que éstos demandaran. Es decir, subordinó la acción de la política (lo público) a la acción del mercado (lo privado).

vi. *Una ciudad, un derecho a la vivienda: dos políticas*

La declaración de emergencia habitacional fue el producto de un debate en torno a la problemática de la exclusión urbana en el ámbito del Estado, una preocupación propia de un Estado Social de Derecho (Ewald, 1997; Abramovich y Courtis, 2002, 2006; Zaffaroni, 2010). No obstante, los presupuestos ideológicos que informaron el debate vinculado a las *causas* de la emergencia habitacional, condicionando los límites del problema y de su tratamiento, conjugaron marcas de tipo híbrido que responden a las prescripciones de un Estado Social de Derecho y de un Estado Liberal Burgués respectivamente.

Conforme a los presupuestos de un Estado Social, los legisladores asumieron el interés público frente al funcionamiento de un mercado que no garantizaba resultados aceptables, adoptando un marco normativo que pretendía constituirse en un instrumento de equiparación en el acceso progresivo a la vivienda. Bajo los presupuestos de un Estado Liberal Burgués, resguardaron el interés privado excluyendo la intervención estatal de la actividad que desarrolla el mercado inmobiliario, y del poder de disposición que otorga el derecho de propiedad a los propietarios particulares.

El derecho a la vivienda, reconocido bajo el presupuesto de un Estado Social de Derecho, fue condicionado al ejercicio de la libertad contractual en la producción del espacio residencial urbano. Una libertad contractual entendida desde los presupuestos de un Estado Liberal Burgués, como la garantía de un espacio autónomo de actuación regido por los intereses del mercado inmobiliario y de la construcción. Influenciados por la tradición civilista, los legisladores y el Poder Ejecutivo miraron la ciudad *“desde la perspectiva del lote privado, y naturalmente no ven -o no entienden- mucho más allá de los intereses individuales de los propietarios”* (Fernandes, 2003: 46).

Como resultado de estas contradicciones, habrá una política liberal que regule las relaciones de producción, apropiación y distribución del espacio residencial urbano, basada en la propiedad privada del suelo, la libertad de inversión y, en la planificación y el desarrollo de la ciudad delegados a la decisión y el beneficio de los particulares. Por otro lado, habrá una política social que, frente a la expulsión del mercado de los sectores medios y bajos, prevé la construcción de vivienda social financiada por el Estado y el otorgamiento de créditos para mejorar la capacidad de pago en la demanda. La contracara del derecho a la vivienda acaba reducida así, a una obligación prestacional a cargo del Estado que implica una transferencia importante de recursos. De allí su estigmatización como un derecho “caro” (Abramovich y Courtis, 2002).

Como política social, la emergencia habitacional equiparó a sus beneficiarios con los agentes causantes de la emergencia habitacional. Expresado de otra manera, significó un derecho de grupos para un problema de grupos. El núcleo valorativo y práctico expresado en

esta definición no es más que el resultado del divorcio entre la política de vivienda y la política urbana, cristalizado en el discurso y plasmado en las herramientas reguladas por la ley 1408.

II. LA PRÓRROGA DE 2007: LA EMERGENCIA HABITACIONAL COMO UN DISCURSO JUSTIFICATORIO

“Sigo pensando que el proyecto de mayoría está bien intencionado, pero una vez que se vote los problemas habitacionales de la ciudad seguirán exactamente igual que al día de hoy. La única diferencia será que los titulares de los diarios dirán que la Legislatura ha sancionado una ley de emergencia habitacional, que no le va a solucionar la vida a nadie” (Legislador del Frente para la Victoria, 2004)²⁹

El 10 de octubre de 2007 el Poder Legislativo sancionó la ley 2407 que prorrogó el plazo de emergencia habitacional por tres años. El universo de personas consideradas “en situación de emergencia habitacional” había aumentado de 370.000 a 500.000 desde 2004. En ese contexto, los fundamentos de la prórroga del estado de emergencia habitacional reconocían:

“Que, las políticas habitacionales practicadas en la ciudad no han tenido éxito alguno. Es más, cada día hay más población que vive en condiciones indignas, ya sea en villas no urbanizadas, conventillos, hacinamiento, etcétera. Que, la Ley 1408 sancionada en el año 2004 tuvo como objeto extremar las medidas gubernamentales habitacionales. Lamentablemente éstas no han sido lo suficientemente contundentes como para paliar esta problemática que se ha multiplicado exponencialmente. Es por ello que se debe mantener el estado de emergencia habitacional, a pesar de haber transcurrido el plazo previsto en la citada ley, el 29/07/07”³⁰

Paradójicamente, a pesar de admitir el agravamiento de la situación habitacional vinculando este hecho a la ineficiencia de la política de vivienda y de la regulación adoptada en el marco de la emergencia, la ley 2407 ratificó el alcance de las mismas medidas que desde 2004 no habían logrado revertir esa situación.

²⁹ Acta de la 22ª Sesión Ordinaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 29 de julio de 2004, Versión Taquigráfica Nro. 37, p. 111.

³⁰ Fundamentos del despacho 562, Acta 27ª Sesión Ordinaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 18 de octubre de 2007, Versión Taquigráfica Nro. 34, pg. 117

De acuerdo al análisis presupuestario elaborado por el Ministerio Público Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires (2009), el período 2005-2007 registró una tendencia al aumento de los recursos destinados a las políticas habitacionales para tareas de urbanización de villas y para líneas de crédito bajo la órbita del Instituto de la Vivienda (IVC). Por otro lado, el Programa de Apoyo a Familias en Situación de Calle, una política de asistencia habitacional transitoria basada en transferencias monetarias a personas en riesgo o situación de calle, aumentó a más del doble el presupuesto ejecutado. A pesar de estos aumentos presupuestarios, el acceso a una vivienda no logró recomponerse como lo habían deducido los legisladores en el contexto de sanción de la ley de emergencia habitacional en julio de 2004. En su lugar, el crecimiento de los desalojos y de personas en situación de calle debido a otras causas, fue consolidando una política social de emergencia habitacional paralela a la política de vivienda.

En base a este diagnóstico, las causas asignadas como explicación de la emergencia habitacional pasaron a formar parte de un discurso justificatorio. Como señala Cárcova, en muchas ocasiones, un discurso ausente es el condicionante que define el modo de constitución y el sentido del discurso del derecho, pudiendo provenir de demandas del subsistema económico (modo de organización del sistema productivo) político (razón de estado) o moral, etc. Así es que, “*el discurso jurídico debe, pues, comprenderse y evaluarse no sólo por lo que descarta de sí, sino por lo que atestigua con esa exclusión*”³¹. Hay un sistema legal que sirve de base al modelo de desarrollo urbano que acabó condicionando la propia capacidad del Estado de brindar soluciones habitacionales definitivas en el contexto de la emergencia habitacional, y que fue obviado en el debate legislativo como en las demandas del Poder Ejecutivo.

i. Derecho a construir y a desalojar

Durante el período 2003-2006 se autorizó la construcción de una superficie de más de 7,5 millones de metros cuadrados (m²). Sólo en el 2006, un año antes de que fuera prorrogada la ley de emergencia habitacional, se autorizó a construir diez veces más m² que en 2002³².

Dentro del uso residencial, que hacia 2006 alcanzó el 86% de los metros autorizados para construir, el 40% de los m² se destinaron a la construcción de vivienda multifamiliar (en altura) de tipo suntuosa (de alta categoría)³³. Es decir, a torres de lujo. En contraste, la superficie residencial destinada a los sectores de ingresos medio-bajos durante el período 2003-

³¹ Marí, Enrique “Moi, Pierre Riviere... y el mito de la uniformidad semántica en las ciencias jurídicas sociales”, en AAVV, *El discurso jurídico*, Hachette, Buenos Aires, 1982, citado en Cárcova (2009: 31).

³² Mientras en 2002 se autorizaron solo 297.867 m², en 2006 este valor ascendió a 3.103.450 m², es decir, más de diez veces (Baer, 2008).

³³ La Dirección General de Fiscalización de Obras y Catastro desagrega los usos residenciales según cuatro niveles; de menor a mayor, “estándar, sencilla, confortable, lujosa y suntuosa. Puede consultarse esta clasificación en un informe de la Dirección General de Estadísticas y Censos de 2004 disponible en http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/nuevoinforme/Edificacion_2003.pdf

2006, representada por la “multivivienda sencilla”, equivalió a un quinto de la superficie autorizada. En efecto, mientras la categoría de vivienda “suntuosa” tuvo un incremento del 20% (entre 1991-2001) al 43 % (entre 2002-2006), las “multiviviendas” de menor categoría perdieron peso relativo en su conjunto. En términos espaciales, solo 5 de los 47 barrios de la ciudad de Buenos Aires concentraron más de la mitad de la superficie autorizada a construir. En líneas generales, el eje norte y en menor medida el eje oeste, fueron las áreas que el sector inmobiliario escogió para sus desarrollos inmobiliarios (Baer, 2008).

Frente a la idea de “déficit” habitacional que construyó el discurso de la emergencia habitacional, la ciudad experimentaba un crecimiento sostenido en la construcción de vivienda. Sin embargo, como lo reflejan los datos, esa expansión de la oferta residencial además de estar destinada a los sectores de mayores recursos, representó una retracción de la oferta para los sectores medios y bajos. Cuando no omitido, este fenómeno aceptado como un hecho irreversible, justificado por la libertad de inversión en el discurso de la emergencia habitacional, fue el resultado de un sistema económico basado en el ejercicio e intercambio de derechos determinados por ley.

No es posible explicar el comportamiento del mercado inmobiliario sin entender también la noción de propiedad con la que opera esa actividad (Maldonado, 2003; Morales, 2007). En este sentido, tanto desde la economía como desde el urbanismo se ha reivindicado la importancia que tiene la perspectiva jurídica en la actividad del mercado inmobiliario concibiendo al espacio no como objeto, sino como lugar donde se ejercen e intercambian derechos³⁴.

Si el derecho de propiedad inmueble es un conjunto de derechos tradicionalmente resumidos en derechos de uso, goce y disposición, su alcance está condicionado por lo que pueden hacer los propietarios de un terreno, lo que no pueden hacer, o lo que tienen que hacer en una determinada porción del suelo. Este conjunto de reglas que determinan derechos y obligaciones a la propiedad inmueble comprenden a la asignación de los usos del suelo, el otorgamiento de índices de edificabilidad, los requisitos para construir y las obligaciones de urbanizar. Todas estas reglas son atribuciones del poder público que tienen su concreción en la regulación de los usos del suelo³⁵. Puesto de este modo, la “libertad de inversión” con la que

³⁴ Como observa Maldonado (2003: 209) en su estudio sobre los principios éticos y jurídicos en materia de ordenamiento territorial, Ronald Coase ha planteado cómo el sistema legal tiene una gran influencia en el sistema económico, y en algún sentido, lo controla. Este autor señaló, al referirse a su artículo *El problema del coste social*, que lo que se intercambia en el mercado no son entidades físicas sino los derechos de los individuos establecidos por el sistema legal. En el mismo sentido, señala Maldonado que urbanistas como Joseph Comby han planteado que el espacio no es un objeto sino un lugar donde se ejercen derechos; y que Christian Topalov, por su parte, afirma que en el mercado inmobiliario no se vende un producto sino uno o varios derechos; y de ahí la gran importancia del tema de las reformas jurídicas del suelo.

³⁵ Esta atribución se encuentra regulada en el art. 27 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, el cual establece: “La Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente que promueve: (...) 7. La regulación de los usos del suelo, la localización de las actividades y las condiciones de

actuó el desarrollo inmobiliario en la Ciudad de Buenos Aires no fue otra cosa que un conjunto de derechos que asignaron los usos residenciales más rentables que se le pudieran dar a un terreno, y dentro de estos usos, los índices de edificabilidad que permitieron la construcción de torres de lujo. De la misma manera, la localización de los proyectos inmobiliarios no se vio restringida por obligaciones de urbanizar direccionadas a compensar las desigualdades zonales en el territorio de la ciudad, dejando que los emprendimientos inmobiliarios se focalizaran en las zonas históricas de alta renta, caracterizadas por su centralidad, buena accesibilidad, y con buenos equipamientos³⁶.

Como ha sido puesto de relieve por economistas y urbanistas, los usos y la localización de un terreno constituyen dos factores centrales en la valorización del suelo (Morales, 2003), y en consecuencia, de la propiedad sobre el espacio donde se ejercen e intercambian derechos. Según hemos visto, el Estado contribuye sustancialmente a la valorización del suelo asignando normas urbanísticas que condicionan los usos de un terreno, como a través de la inversión pública en equipamientos comunitarios e infraestructuras de servicios. En efecto, la ubicación de los emprendimientos inmobiliarios que se desarrollaron en la Ciudad proveyó a los desarrolladores inmobiliarios de los soportes colectivos adecuados para el tipo y la intensidad del uso del suelo que las normas les habían posibilitado, pudiendo prescindir de mayores inversiones en urbanización.

En suma, lo que se presenta como un modelo “desregulado” bajo un modelo liberal de derecho, muestra su otra cara como una política de regulación, consistente en reglas para la utilización de los terrenos que distribuyen derechos entre los propietarios y la colectividad, así como en reglas que movilizan recursos socialmente creados. Llevándolo al caso de la ciudad de Buenos Aires, la suba sostenida de los precios del suelo (m²) evidencia un modelo de regulación que, en el reparto de la valorización o plusvalía que adquieren los terrenos por la acción del Estado, favorece al sector inmobiliario y de la construcción incorporando a su derecho de propiedad los beneficios de las normas urbanísticas y de la inversión pública. Esta lógica de regulación se extiende a la autorización solicitada por el Poder Ejecutivo a la Legislatura con el fin de poder abonar los mayores precios que demandara el mercado la compra de inmuebles, en vez de exigir medidas direccionadas a la redistribución de su valorización.

Como ha sido señalado previamente, los alcances de la política de emergencia habitacional fueron condicionados por los presupuestos de un Estado Social y un Estado Liberal de Derecho, aplicándose los primeros al reconocimiento del derecho a la vivienda y los segundos al derecho urbanístico. No obstante, en este apartado hemos puesto de relieve cómo la clásica idea de intervención-no intervención que separa a ambos modelos de regulación puede

habitabilidad, y seguridad, de todo espacio urbano, público y privado. 8. La provisión de los equipamientos comunitarios y de las infraestructuras de servicios, según criterios de equidad social”.

³⁶ La localización de los proyectos inmobiliarios no encontró ninguna restricción ni deber asociado con la obligación constitucional de compensar las desigualdades zonales dentro del territorio de la ciudad, prevista como una política especial transversal a las políticas públicas en todos los ámbitos (artículo 18 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires).

cuestionarse desde un análisis que considere el marco jurídico que proporcionó las condiciones del desarrollo inmobiliario en la ciudad de Buenos Aires a la par de la emergencia habitacional.

El abono legal al derecho de propiedad inmobiliaria promovió una expansión de la oferta residencial basada en una lógica patrimonialista o de inversión, en contraposición a la dimensión de uso de la propiedad³⁷. En el mismo sentido, en el contexto de gravedad habitacional reconocido en la ley 1408, y dentro del plazo de vigencia de esta norma, el Poder Legislativo adoptaba una norma procesal que desprotegía la seguridad jurídica de la tenencia de inmuebles ocupados con uso de vivienda, salvaguardando el poder de disposición de la propiedad privada³⁸.

En mayo de 2007, seis meses antes del dictado de la prórroga del estado de emergencia habitacional, la Legislatura sancionó el Código de Procedimientos Contravencional Penal de la Ciudad. En su art. 335, esta norma reprodujo el contenido del art. 238 bis del Código Procesal Penal de la Nación que habilita al titular dominial de un inmueble a solicitar su restitución (desalojo) en cualquier estado de un proceso penal por usurpación³⁹. En efecto, el artículo 335 que incorporó la Ciudad, amplió la legitimidad de los sujetos facultados a solicitar la restitución de un inmueble extendiéndola a la figura del fiscal, quien lleva adelante la investigación del delito en representación del Estado.

Según los postulados del constitucionalismo liberal, este aportaría a los individuos un espacio de reserva en el que la autoridad del Estado no interferiría. Sin embargo, como observan Abramovich y Curtis (2006) este recorte de la autoridad estatal no implica una total ausencia de actividad en relación con el ejercicio de las libertades y los derechos. Por el contrario, como se despliega en el derecho de propiedad inmobiliaria, vinculado al uso y la ocupación del suelo, es necesario que el Estado asegure su protección y establezca mecanismos de reclamo para los casos de incumplimiento o violación a estos derechos libertades. “*Aún*

³⁷ Como advierte Harvey, “*Desde 1970 se ha invertido menos en nuevas producciones y más en activos, acciones, derechos de propiedad, derechos de propiedad intelectual, y en el sector inmobiliario. Por lo tanto, desde 1970 cada vez más dinero ha sido destinado a activos financieros, y cuando la clase capitalista empezó a comprar activos, el valor de éstos aumentó. De esa forma, comenzaron a hacer dinero con el crecimiento en el valor de sus activos y con ello, los precios de los bienes inmuebles fue aumentando. Ello condujo a una ciudad más cara y no mejor*” (2009: 4).

³⁸ A partir del 9 de junio de 2008, la justicia de la Ciudad tomó intervención en los delitos de usurpación que hasta entonces tramitaban por la justicia nacional. De acuerdo con la información estadística proporcionada por el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad (2009), entre julio de 2008 y junio de 2009 se iniciaron mil ciento noventa (1190) causas por desalojos. Esta cifra no considera los desalojos sobre inmuebles del Estado Nacional que se ubican en la Ciudad ni los desalojos que tramitan por el fuero civil-comercial o que realiza el Gobierno de la Ciudad administrativamente.

³⁹ El delito de usurpación se encuentra regulado en el art. 181 del Código Penal, el cual establece que: “*Será reprimido con prisión de seis meses a tres años: 1º el que por violencia, amenazas, engaños, abusos de confianza o clandestinidad despojare a otro, total o parcialmente, de la posesión o tenencia de un inmueble o del ejercicio de un derecho real constituido sobre él, sea que el despojo se produzca invadiendo el inmueble, manteniéndose en él o expulsando a los ocupantes; 2º el que, para apoderarse de todo o parte de un inmueble, destruyere o alterare los términos o límites del mismo; 3º el que, con violencias o amenazas, turbare la posesión o tenencia de un inmueble.*”

reduciendo el catálogo de derechos imaginables a los propugnados por el modelo liberal clásico, el Estado adopta frente a los derechos un doble perfil; de un lado, es sospechoso de poder afectarlos; de otro lado, es necesario para asegurar su efectividad” (Abramovich y Courtis, 2006: 12).

La “libertad de inversión” como justificación de una oferta residencial expulsiva mantuvo intactas las reglas de juego de la actividad inmobiliaria a la vez que construyó un consenso en el sentido de que esas reglas no formaban parte de la regulación del derecho. El discurso de la emergencia habitacional funcionó de este modo, como un discurso que, paradójicamente, sirvió como figura simbólica de reconocimiento al mismo tiempo en que legitimó las relaciones de exclusión urbana existentes.

III. EL PERÍODO 2007-2010: LA POLÍTICA DE EMERGENCIA HABITACIONAL SIN DERECHO A LA VIVIENDA

En diciembre de 2007, el partido que había impulsado el proyecto de ley de emergencia habitacional en 2004, como los términos de su prórroga en octubre de 2007, asumió la jefatura del Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Bajo las premisas que nos alertan acerca de procesos de diferente orientación ideológica que coexisten como andamiaje jurídico de la política habitacional, pasaremos en este apartado a analizar las rupturas y continuidades en la política de vivienda que se revelan a partir del cambio de Jefatura de Gobierno en diciembre de 2007, con la asunción del Partido Propuesta Republicana (PRO).

i. La política habitacional como una política de desalojo urbano

De acuerdo a un estudio realizado por el Ministerio Público Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires (2009), la asignación presupuestaria destinada al crédito para la vivienda se incrementó a partir de 2008 a favor de las personas y familias de clase media en desmedro de las políticas habitacionales orientadas a los sectores de menores recursos⁴⁰.

En forma paralela, la política encargada de urbanizar las villas se fragmentó en tres instituciones con objetivos, jefaturas, mecanismos de toma de decisiones, finalidades,

⁴⁰ De acuerdo al Informe elaborado por la Auditoría General de la Ciudad (2010) respecto de la implementación de los programas Vivienda Porteña, Mejor Vivir, Viviendas Colectivas con Ahorro Previo, y Ley 341 para el año 2008, “(...) en cualquiera de sus estadios no existe un procedimiento de solicitudes de préstamos que determine de forma objetiva el grado de necesidad que presenta el grupo familiar. De esta manera no se instrumenta orden de prelación alguno entre los solicitantes, habilitándose la posibilidad de otorgar los préstamos en forma discrecional”.

procedimientos y jurisdicciones territoriales diferentes⁴¹, a la par de una reducción presupuestaria en su conjunto.

En lo que se refiere al espacio público, en septiembre de 2008 fue creada la Unidad de Control del Espacio Público (UCEP). Dicha unidad tenía como misión intervenir contra “vendedores ambulantes” y “usurpadores” -identificando así a personas que no habían sido encontradas responsables de una contravención o delito por un órgano judicial⁴²-, sustrayendo sus pertenencias y desplazándolas de sus lugares de reposo mediante métodos violentos e intimidantes a fin de que no regresaran al mismo lugar (CELS, Defensoría del Pueblo y Defensoría General de la CABA: 2009)⁴³.

⁴¹ El Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC) es el único organismo creado por ley (1.251), cuya misión es planificar y ejecutar las políticas habitacionales para dar respuesta definitiva a los problemas de vivienda de los sectores de menores recursos, a partir de los fondos presupuestarios del Gobierno de la Ciudad, los aportes del Estado Nacional distribuidos a todas las jurisdicciones a través del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y de los planes Federal de Construcción de Viviendas, Plurianual para la Construcción de Viviendas y Federal de Mejoramiento de Viviendas. A través del “Programa de Radicación e Integración de Villas” (PRIT), el IVC fue el organismo encargado de las tareas de urbanización de villas hasta el año 2008, en que se llevó a cabo una reestructuración institucional basada en convenios de cooperación y asistencia intra-gubernamentales, a través de los cuales 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) dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico. De esta manera, como destaca el Informe del Ministerio Público Tutelar (2010), se asignan fondos públicos a entidades que no tienen competencias ni obligaciones que emerjan de una ley, en desmedro de organismos con competencias legalmente establecidas, como el IVC, sin presupuesto. De acuerdo con el informe citado, el presupuesto de la Corporación Sur decreció entre el 2008 y el 2010 un 30 %, revirtiendo la tendencia de gasto creciente observada para el período 2005-2007. Sumadas las tres unidades ejecutoras (PRIT, UGIS y Corporación Sur) el presupuesto total para urbanización de villas decae, observándose para el 2010 un recorte del 28% en comparación al presupuesto asignado al PRIT en el 2007.

⁴² La UCEP fue creada mediante el decreto 1232/08 como unidad fuera de nivel dentro de la órbita del Ministerio de Ambiente y Espacio Público del Gobierno de la Ciudad, asignándosele las siguientes funciones: *“Mantener el espacio público libre de usurpadores por vía de la persuasión y la difusión de la normativa vigente y las sanciones correspondientes. Intervenir en tareas operativas destinadas a la preservación de la vía y el espacio público, remoción de obstáculos de aceras, calzadas y espacios verdes. Colaborar operativamente con el Poder Judicial de la Ciudad en desalojos del espacio público. Colaborar en todos aquellos operativos o acciones que lleven adelante otras dependencias del Gobierno de la Ciudad que así lo requieran, en caso de que el Ministerio de Espacio Público lo autorice. Colaborar en mantener el orden en el espacio público y colaborar operativamente en el decomiso y secuestro de mercadería de vendedores ilegales en el espacio público”*.

⁴³ El stock acumulado de “denuncias” recibidas contaba con una clasificación de tipo urgente, alta, media, baja o rutina. Las denuncias urgentes consistían en *“aquellos casos de carácter inminente que requirieran una pronta respuesta operativa. Se encuentran en estado apremiante. Proviene de **funcionarios del Gobierno y Directores de las Comunas**”* (el resaltado nos pertenece). En el otro extremo, la rutina consistía en *“casos en que los indigentes vuelven a intrusar la zona que ya había sido recuperada por nuestra Unidad, son aquellos que integran nuestro historial de denuncias. Son verificados permanentemente en cada Operativo efectuado cercano a la zona.”* El informe de la UCEP (2009) se encuentra disponible en <http://www.anred.org/IMG/doc/Informe-UCEP-Final.doc>

En resumen, la política de gobierno enfatizó el dispositivo del desalojo en el ámbito de la formalidad, la informalidad⁴⁴ y el espacio público. En el ámbito de la formalidad, el desalojo actuó subrepticamente, agravando la ya condicionada oferta habitacional para los sectores de menores recursos, a través de la retracción de las funciones del Estado en materia de políticas de vivienda. En el espacio público, el dispositivo del desalojo actuó mediante la criminalización de sus ocupantes, empleando métodos “legales” e ilegales, legitimados mediáticamente. Por último, en el ámbito de la informalidad las estrategias fueron más erráticas, combinándose en este ámbito, la criminalización⁴⁵ de los ocupantes con la retracción de las funciones del Estado.

La política habitacional devenida en política de desalojo urbano, tuvo como correlato coherente el aumento relativo de la asignación presupuestaria dirigida a las políticas habitacionales que brindan una solución transitoria a personas y familias en condición de calle. No obstante, la modificación reglamentaria en las condiciones de acceso a estas políticas transitorias operó también como un dispositivo del desalojo al suprimir la “amenaza” de desalojo como condición de acceso a una solución habitacional transitoria, exigiendo a estos efectos, una situación de calle comprobable o efectiva. La nueva reglamentación operó en la práctica como un disuasivo a resistir los lanzamientos y, doblemente expulsiva, suprimió también el deber del Estado de asistir a las familias en la búsqueda de estrategias de solución a su problemática habitacional⁴⁶.

El énfasis en el dispositivo del desalojo que se observa con el cambio de jefatura de gobierno en el 2007 evidencia una ruptura con los presupuestos ideológicos, aún híbridos, que caracterizaron el período 2004-2007. Si en el período anterior el debate de la emergencia habitacional reflejó un reconocimiento del derecho a la vivienda con una relativa dependencia de lo público, la política y el Estado, pero encontrando un límite en el mercado, el periodo que

⁴⁴ Como señalan Smolka y Biderman (2009) el sentido común presente en los debates acerca de la informalidad urbana como el aquí utilizado, asocia esta noción a la falta de conformidad de las normas y reglamentos urbanos de los sectores de menores recursos.

⁴⁵ A los seis meses de haber asumido el mandato, el Jefe de Gobierno de la Ciudad manifestó que sería legítimo convocar a un plebiscito “*para abrir el debate sobre esta cuestión ¿la ciudad puede hacerse cargo de la urbanización? ¿Qué quieren los vecinos que se haga con su dinero? La gente tiene que saber que intervenir en las villas tiene un costo. El costo sería aumentar impuestos o no hacer otras obras*”, “Macri analiza llamar a un plebiscito sobre la urbanización de villas”, Diario *La Nación*, 8/06/2008.

⁴⁶ El Decreto 690/06 preveía en su art. 4 la asistencia a familias o personas solas en situación de calles, entendiéndose por tales a aquellas que se encuentran en situación de inminente desamparo, o se hallen transitoriamente sin vivienda y sin refugio por causa de desalojo u otras causas. El art. 2 del decreto 960/08, modificó esa previsión estableciendo expresamente que no se contemplarían como beneficiarios del programa a quienes por cualquier causal se hallaren en riesgo de ser desalojados o ante la inminencia de situación de calle. A su vez, el art. 1 de este decreto recortó las funciones del programa al fortalecimiento transitorio del ingreso familiar con fines exclusivamente habitacionales, eliminando la obligación de orientar a las familias en la búsqueda de estrategias habitacionales alternativas contemplada en el art. 3 del decreto 690/06.

se inicia en 2007 se caracterizó por la negación del derecho a la vivienda, ya no como un límite del mercado sino del propio Estado⁴⁷.

ii. *Último intento legislativo de una reforma a la ley de emergencia habitacional: entre la reacción y la retórica*

Como consecuencia de esta ruptura, en diciembre de 2008 el Poder Legislativo puso en tratamiento una modificación a la ley de emergencia habitacional vigente, la que había sido prorrogada un mes antes de que asumiera el nuevo Jefe de Gobierno sin cambios.

A diferencia del discurso que marcó el contexto de declaración de emergencia habitacional en julio de 2004, el problema era percibido ahora, no como la falta de una política de Estado, sino como la política del gobierno. O más precisamente, como la “no” política del gobierno. Aún así, al igual que en 2004, persistía la misma idea sobre el tipo y alcance de la política encargada de garantizar el derecho a una vivienda adecuada. Esto es, la de una política sectorial (de vivienda), circunscripta a una obligación de naturaleza prestacional consistente en la construcción de vivienda social a cargo del Estado:

*“voy a tomar las palabras del presidente del IVC, ingeniero Apelbaum, que estuvo presente aquí la semana pasada, cuando dijo que para él lo importante no eran las viviendas que se empezaban, sino las que se entregaban. Con esa teoría, está terminando de entregar todo lo que algún otro gobierno empezó y, como no le importa las que se empiezan a hacer, no está empezando nada. Ése fue el discurso del presidente del IVC” (Legislador de Diálogo por Buenos Aires, 2008).*⁴⁸

El rol del Estado como constructor de vivienda reproducía la crítica a un mercado inmobiliario que excluye a los sectores de bajos recursos, denunciando la tipología de vivienda y de destinatarios a los que se orientaba la actividad del desarrollo inmobiliario:

“No es que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no se construyan viviendas; se construye y mucho. La contradicción es que se construye cada vez más para los segmentos de mayor poder adquisitivo y para la especulación inmobiliaria, pero no para resolver el déficit de vivienda de los sectores populares y de la clase media (....) tengo la última

⁴⁷ En la perspectiva del constitucionalismo social, “la constitucionalización de las políticas sociales tuvo una finalidad política pragmática. Estructurar la adopción y orientación de un programa de gobierno con una relativa autonomía frente a las imposiciones del mercado y de la política, instituyendo a la par, una relativa dependencia de la moral” (Martyniuk, 2009: 71).

⁴⁸ Diputado Epszteyn, Acta de la 34ª Sesión Ordinaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 4 de diciembre de 2008, Versión Taquigráfica Nro. 44, p. 374.

*estadística oficial de la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad, correspondiente a la edificación de viviendas del mes de septiembre pasado. Leo textual: 'análisis de la distribución de las unidades por categoría surge que las viviendas sencillas representan el 21,3; las confortables el 37,8; las lujosas el 7,7, y las suntuosas el 33,2 por ciento. Con relación a septiembre de 2007, las viviendas de categoría sencilla disminuyeron en un 31,8 por ciento'. Es decir, entre viviendas confortables, lujosas y suntuosas tenemos el 80 por ciento. Las sencillas, sólo un 20 por ciento. Y en relación al año pasado, disminuyeron más del 30 por ciento. Por eso, resulta insustituible el rol del Estado para llevar adelante planes de vivienda" (Legisladora de Nueva Izquierda, 2008).*⁴⁹

Si bien esta referencia al desarrollo inmobiliario rompía con el mito del déficit de viviendas en la ciudad de Buenos Aires, el consenso legislativo omitió otra vez el papel decisivo que juegan las normas de uso y ocupación del suelo en la oferta de vivienda. Las modificaciones propuestas a la ley de emergencia habitacional estuvieron dirigidas, fundamentalmente, a imponer mayores límites al poder político en reacción a la política del desalojo urbano:

*"Hay que frenar los desalojos, y ésta es la manera de hacerlo, por lo menos en la Ciudad de Buenos Aires" (Legislador de la Coalición Cívica, 2008).*⁵⁰

En lo instrumental, las modificaciones propuestas reproducían las medidas vetadas por el anterior Poder Ejecutivo, incluyendo la definición del universo de personas en situación de emergencia habitacional y la suspensión de los desalojos sobre inmuebles del Gobierno de la ciudad. Adicionalmente, se obligaba al Poder Ejecutivo a adoptar un Plan Progresivo de Solución de la Emergencia Habitacional⁵¹, como a realizar las gestiones correspondientes para que en los juicios de desalojo que afectaran a los habitantes de la ciudad, los juzgados de primera instancia ordenaran la realización de un informe socioambiental y su posterior remisión al Ministerio de Desarrollo Social a fin de que adoptara las medidas habitacionales o de

⁴⁹ Diputada Walsh, Acta de la 34ª Sesión Ordinaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 4 de diciembre de 2008, Versión Taquigráfica Nro. 44, pp. 370-371

⁵⁰ Diputado Di Filippo, Acta de la 34ª Sesión Ordinaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 4 de diciembre de 2008, Versión Taquigráfica Nro. 44, pp. 373

⁵¹ Ley 2973, art. 7

protección correspondientes en articulación con otras áreas del Gobierno Nacional y Local, en forma previa al libramiento de una cédula de notificación de la sentencia de desalojo⁵².

Por último, se reiteraba la creación de una comisión de contralor y seguimiento en el cumplimiento de esta ley, con una nueva composición que reflejaba la retracción en la política legislativa hacia una política de protección frente a los desalojos⁵³, sumando a representantes de la Asesoría Tutelar, de la Defensoría General del Ministerio Público de la Ciudad y de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad.

Recapitulando, el alcance del derecho a la vivienda adecuada desde la perspectiva del rol del Poder Legislativo fue acotándose desde 2004 cada vez más, hasta reducirse a un marco normativo de protección de los desalojos. Si en 2004 el debate había omitido el tratamiento de las causas de los desalojos centrándose en la adopción de medidas para proteger la seguridad jurídica de la tenencia, en 2008 la introducción de las causas al debate sobre los desalojos asignó toda la responsabilidad a la política de gobierno omitiendo toda referencia al mercado. Desde esta perspectiva, la necesidad de incorporar un mecanismo de negociación con los propietarios particulares como había sido discutida en 2004 ni siquiera fue planteada.

En este punto, el discurso de la emergencia habitacional devino definitivamente en retórica. Como ha sido analizado, la exclusión del sector privado del marco regulatorio de la emergencia habitacional, el reconocimiento de resultados insatisfactorios a pesar de los aumentos presupuestarios en las políticas prestacionales de vivienda y desarrollo social, y la posterior prórroga de la emergencia habitacional efectuada sin modificaciones a la norma, tornaron retórico el objetivo de recomponer la política habitacional⁵⁴. De la misma manera, los factores anteriormente mencionados, -que comprenden a la regulación de los usos del suelo como a las normas procesales de desalojos que el Poder Legislativo dictara en el contexto de la misma emergencia habitacional-, tornaron en no menos retóricas a las medidas de protección sancionadas por la reforma.

iii. El Poder Ejecutivo como agente inmobiliario

En enero de 2009, la ley 2973 de reforma a la emergencia habitacional fue vetada parcialmente por el Poder Ejecutivo con el mismo alcance que había sido vetada por el Poder Ejecutivo anterior⁵⁵.

En el mismo año, a través del proyecto de ley conocido como “Corporación Puerta Norte S.E”, el Poder Ejecutivo propuso la creación de una sociedad estatal que tuviera como

⁵² Ley 2973, art. 5

⁵³ Ley 2973, art. 3

⁵⁴ La opinión que la declaración de emergencia habitacional constituía, hasta el momento, una mera declaración formal era compartida por la mayoría de los legisladores de la oposición: “(...) *el sólo reconocimiento de que existe la emergencia habitacional es apenas una simple constatación formal sin efectos prácticos*”, Diputada Walsh, Acta de la 34ª Sesión Ordinaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 4 de diciembre de 2008, Versión Taquigráfica Nro. 44, pp. 370-371.

⁵⁵ Decreto Nro. 9 del 9/01/2009

objetivo realizar todo tipo de operaciones inmobiliarias relacionadas con los inmuebles que le transfiriera la Ciudad o que adquiriera con el producido de su actividad. De acuerdo a los fundamentos del proyecto, Corporación Puerta Norte S.E. tendría la finalidad de generar mayores ingresos a través de actividades comerciales con recursos que el proyecto calificaba como “ociosos”. El presupuesto ideológico de esta propuesta se asentaba en que la creación de una sociedad estatal y la constitución de un fideicomiso a su cargo, dotarían a la gestión comercial de “*un instrumento idóneo para la transformación y valorización de los recursos públicos*” en comparación a las formas arquetípicas de la administración central⁵⁶.

El directorio de Corporación Puerta Norte S.E, designado por el Poder Ejecutivo en su calidad de único accionista, podría disponer la desafectación del dominio público de los bienes inmuebles a los efectos de poder llevar a cabo todo tipo de transacciones inmobiliarias. En lugar de los mecanismos y procedimientos constitucionales que garantizan la observancia del interés público en este tipo de actos⁵⁷, el Directorio de Corporación Puerta Norte S.E. debería aprobar un programa anual de acciones y elevarlo para su conocimiento al Poder Ejecutivo y a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires⁵⁸.

El proyecto de los genéricamente denominados “Bajo de Autopistas”⁵⁹ representó otro intento de sortear los procedimientos constitucionales que operan como garantía del interés público en las decisiones que acuerdan una concesión, permiso de uso, o constitución de cualquier derecho sobre bienes inmuebles de dominio público. En este caso, el proyecto del Poder Ejecutivo promovió la aprobación de la concesión de todos los bajo de autopistas por un plazo de hasta 20 años en forma de “paquete”, sin conocerse el destino que se le daría a cada uno⁶⁰. La ponderación del interés público que justificaría la concesión de cada espacio sería evaluada en cada caso por una comisión de seguimiento que reemplazaría en esta decisión a la Legislatura⁶¹.

Así como la finalidad del proyecto Corporación Puerta Norte S.E. consistía en generar mayores ingresos con transacciones inmobiliarias de inmuebles de la ciudad, la concesión de uso y explotación de los bajo de autopistas ponía como única condición que ésta fuese a título

⁵⁶ Expte. Nro. 49.470/2009, art. 1 inc. B

⁵⁷ Se reemplaza de esta forma la sanción de leyes que requieren el consenso de los 2/3 de los integrantes de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (art. 82, inc. 4 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y un procedimiento de doble lectura en el que se enmarca la convocatoria a una audiencia pública (art. 89). De acuerdo al art. 90, ningún órgano del gobierno puede conferir excepciones a este trámite y si lo hiciera éstas son nulas.

⁵⁸ Expte. Nro. 49.470/2009, art. 8.

⁵⁹ Expte Nro. 2332-J-2008. Los espacios genéricamente denominados bajo autopistas son los situados debajo del trazado de las autopistas 25 de Mayo (AU1), Perito Moreno (AU6), Autopista Presidente Arturo Frondizi, y Autopista Presidente Arturo Illía, y terrenos contiguos remanentes de expropiación, correspondientes a la red concesionada a Autopistas Urbanas S.A. que se detallan en el anexo I del proyecto de ley.

⁶⁰ Expte Nro. 2332-J-2008, art. 1.

⁶¹ Expte Nro. 2332-J-2008, de acuerdo a lo establecido en el art. 7, la Comisión de Seguimiento creada en el art. 5 emitiría un dictamen vinculante en cada oportunidad.

oneroso⁶². Merece contrastarse el lugar que ocupa la participación social en estos proyectos, con la propuesta de efectuar un plebiscito para decidir la urbanización de las villas de la Ciudad⁶³, sin pasar por alto la concepción público privada de los inmuebles del Estado en cada caso. Mientras la legitimidad de un plebiscito era argumentada, en el caso de las villas, a razón de que *“las propiedades estatales pertenecen a todos los vecinos, y no pueden ser ocupadas por unos pocos”*, en los proyectos aludidos, el uso y la explotación de los inmuebles quedaban librados al incentivo económico promovido por la transformación y valorización de los recursos urbanos, en función de intereses privados. Los directores titulares de Corporación Puerta Norte S.E no percibirían retribución alguna por el desempeño de sus funciones si no ingresaban al fideicomiso ganancias producidas por los bienes fideicomitidos o por el producto de actos de disposición o venta de los mismos⁶⁴.

A los efectos de justificar el rol del Estado como agente inmobiliario, se contrapuso la idea de inmuebles que entonces se encontraban “ociosos”, frente a la “finalidad social” que se perseguía con el producido de las actividades comerciales. Los fondos que recibiera la ciudad por dichas actividades se aplicarían al financiamiento de políticas de vivienda, salud, educación y transporte⁶⁵. Cabe señalar, sin embargo, que la calificación de “ociosos” no reconocía, justamente, a los usos no rentables que cumplían una finalidad social, por ejemplo, de jardines maternales, clubes de jubilados, y centros culturales que funcionaban en bajo autopistas, del mismo modo en que esa calificación obviaba el uso habitacional que mantenían los inmuebles de la traza de la ex Au3⁶⁶, promoviendo su traspaso al fideicomiso que administraría la Corporación Puerta Norte S.E.

Si bien el Poder Ejecutivo no logró el consenso legislativo para la sanción de estos proyectos, ellos sirven de ilustración a la política urbana impulsada por el Estado a partir de diciembre de 2007. Bajo la condición de destinar a infraestructura escolar los fondos percibidos por la venta de tres de los inmuebles de dominio público mejor localizados de la ciudad, el Poder Ejecutivo logró el consenso del Poder Legislativo para la venta de “Catalinas Norte”⁶⁷. El precio por la venta de estos inmuebles de dominio público no incorporó la valorización del suelo que se produjo por la asignación de un nuevo uso conjuntamente con el otorgamiento de mayores índices de edificabilidad que posibilitaron a los compradores y desarrolladores

⁶² Expte Nro. 2332-J-2008, art. 1.

⁶³ Véase supra nota 41.

⁶⁴ Expte. Nro. 49.470/2009, art. 3.

⁶⁵ Expte. Nro. 49.470/2009, art. 7.

⁶⁶ Según la ordenanza 33.439, publicada en el Boletín Municipal del 5 de abril de 1977, la traza correspondiente a la ex AU3, comprende la zona delimitada por las calles Donado, Holmberg, Avenida Congreso y Avenida de los Incas.

⁶⁷ Expediente N 2454-J-2008, art. 3. Nos referimos a los inmuebles correspondientes a: 1) Avenida Eduardo Madero S/N (Nomenclatura catastral: Circunscripción 20, Sección 3, Manzana 62 D, Parcela 4); 2) Avenida Eduardo Madero 1180 (Nomenclatura catastral: Circunscripción 20, Sección 3, Manzana 62 D, Parcela 5 a); 3) Avenida Leandro N. Alem 815 (Nomenclatura catastral: Circunscripción 20, Sección 3, Manzana 62 B, Parcela 3).

inmobiliarios, la construcción de torres comerciales de tipo suntuoso, representando un caso paradigmático de la transferencia de recursos producidos por la acción del Estado al sector privado. En efecto, los proyectos “Jardín Japonés”⁶⁸ y “Asociación Civil Club de Amigos”⁶⁹ tuvieron como común denominador la concesión del uso y explotación de inmuebles de dominio público, a condición de que el sector privado asumiera algunas cargas de “interés social”, como la gratuidad de la entrada a menores de 12 años, jubilados o contingentes con fines educativos al jardín japonés, y el establecimiento de un cupo para niños de bajos recursos en el uso de las instalaciones deportivas que explota el club de amigos.

La transformación y valorización de las tierras e inmuebles del Gobierno de la ciudad presentada en el discurso como la conversión de inmuebles ociosos en recursos que posibilitarían el cumplimiento de una finalidad social con su venta o concesión, no se diferenció de los objetivos que podía perseguir un agente inmobiliario en el contexto de valorización de los precios del suelo, trayendo como consecuencia lógica, una participación activa del Poder Ejecutivo en la promoción de desalojos⁷⁰.

A MODO DE CONCLUSIONES

Como ha sido desarrollado en este trabajo, los alcances de la política de emergencia habitacional estuvieron condicionados por los presupuestos ideológicos de un Estado Social y de un Estado Liberal de Derecho, aplicándose los primeros al reconocimiento del derecho a la vivienda, y los segundos al derecho urbanístico.

El primer período del tratamiento de la emergencia habitacional (2004-2007) estuvo signado por la autonomía del mercado del suelo de la garantía del derecho a la vivienda, demostrándose al cabo de tres años, la imposibilidad de recomponer la política habitacional. Llegado a este punto, la clásica idea de “intervención- no intervención” que distinguió tradicionalmente al modelo de regulación social del modelo liberal, pudo ser cuestionada en base a la regulación que proporcionó las condiciones de un desarrollo inmobiliario expulsivo, a la par de la emergencia habitacional.

Queda claro que lo que se presenta como un modelo desregulado bajo un modelo liberal de derecho, muestra su otra cara como una política de regulación identificada con reglas para la utilización de los terrenos, que distribuyen derechos entre los propietarios y la colectividad y que movilizan recursos socialmente creados. También, que la inclinación de estas reglas a favor de los promotores inmobiliarios y propietarios particulares tuvo como contrapunto el encarecimiento de la política de vivienda, limitada desde un inicio a la construcción de viviendas para los sectores de menores recursos.

⁶⁸ Ley 3308, sancionada el 26 de noviembre de 2009.

⁶⁹ Ley 3730, sancionada el 15 de diciembre de 2010.

⁷⁰ El Director del Organismo de Bienes del Gobierno de la Ciudad manifestaba que las 1280 propiedades que tiene la Ciudad “no tienen uso y le cuestan al Estado 280.000 pesos anuales de mantenimiento, se podrían vender”, a tal fin, “el Estado Porteño tiene ya firmados 62 decretos de desalojo, esperamos concretar 15 este año”, en “La Ciudad tiene 1280 viviendas propias pero no las puede vender”, Diario *Clarín*, 19/07/10.

Si los modelos de regulación social y liberal de derecho se corresponden a tipos ideales que intentan explicar soluciones técnico jurídicas para una teoría de las funciones que debe asumir el Estado, pero también, de las vinculaciones entre el individuo y la sociedad, la regulación de la emergencia habitacional adoptó un modelo social desde la perspectiva de las funciones que asumió el Estado a través de la política de vivienda, y un modelo liberal en las vinculaciones que promovió entre individuo y sociedad.

La ruptura en la política de vivienda a partir de 2007 representa un claro abandono del presupuesto de un Estado Social en lo que hace al reconocimiento del derecho a la vivienda. Esta ruptura se debió, en parte, a una concepción político ideológica que afirma que no todos merecen habitar la ciudad. No obstante, esta explicación se revela incompleta si se considera a las normas de uso y ocupación del suelo que posibilitaron e incentivaron el rol del Estado como agente inmobiliario.

Tomando en cuenta los condicionamientos ideológicos que se opusieron a la acción transformadora del derecho en la política de emergencia habitacional, resulta pertinente preguntarse por el modelo de regulación que adopta la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cabe recordar en este punto, que el objetivo y abordaje de este trabajo también obedecieron al convencimiento de que un tema se incorpora a la agenda pública en la medida en que se vincula al proceso político del momento y a temas que ya están incluidos en dicha agenda. Desde esta perspectiva, al comienzo de este trabajo sostuvimos que, con el transcurso de los años, el discurso de la emergencia habitacional había logrado construir un sentido común sobre la existencia de un “problema habitacional”, y en esa construcción de sentido, había conformando también los alcances de las demandas sociales como de las respuestas político institucionales, signando los límites de la agenda pública en torno a la exclusión habitacional y urbana.

El artículo 11, 2^{do} párrafo de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece la obligación del Gobierno de la Ciudad de promover “*la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad*” y de esta forma incorpora lo que la política y el derecho llaman *principio de igualdad material o sustantiva*, como un principio rector de la actuación del Estado.

En base a este ideario, la Constitución estructura la adopción y orientación de un programa de gobierno a partir de una batería de políticas públicas consagradas constitucionalmente, encargadas de garantizar los derechos fundamentales. Específicamente, el principio de igualdad material contiene una dimensión territorial en la política constitucional encargada de garantizar el derecho a la vivienda, cuyos ejes y acciones están prescriptos bajo una política de *hábitat*⁷¹. En este sentido, no es casual que el discurso de la emergencia habitacional haya excluido toda referencia a una política de *hábitat*.

⁷¹ El art. 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece: “*La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1. 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. 2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos,*

Si bien la Constitución no define qué debe entenderse por “hábitat”, los lineamientos constitucionales de esta política comprenden el derecho a la vivienda y el acceso a servicios y equipamientos urbanos en condiciones de seguridad jurídica, incorporando al alcance de ese reconocimiento, lo que podría considerarse un derecho al “arraigo”⁷². La política de hábitat consagra también, un derecho de preferencia para los grupos que se encuentran privados del acceso a una vivienda en condiciones de mercado y de aquellos que logran acceder a una vivienda en condiciones de informalidad. Para ello reconoce, implícitamente, el principio de la función social de la propiedad. Existe, vale recordarlo, un mandato constitucional que auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, y que promueve los procesos autogestivos en la producción de la vivienda. Estos instrumentos, establecidos por la propia constitución, diluyen, respectivamente, la lógica liberal de la propiedad absoluta y de la producción mercantil de la vivienda.

Las herramientas que brinda el marco constitucional de la Ciudad a los efectos de promover el acceso igualitario a habitar en ella, abarcan con diferentes alcances, las principales demandas de los movimientos sociales por la reforma urbana que dieron origen a reformas constitucionales y legislativas en países como Brasil y Colombia. La traducción jurídica de esas demandas se encuentra en el reconocimiento constitucional de un derecho colectivo al ambiente natural y urbano (art. 26), en la planificación y gestión urbana como una función indelegable del Estado, integrada a la política de desarrollo económico (art. 27), y en la transformación de la lógica liberal de la actividad económica que desarrolla la iniciativa privada, condicionando su promoción a sistema que asegure el bienestar social (art. 48).

La conclusión es modesta aunque propositiva. Tomada seriamente, la garantía constitucional del derecho a la vivienda exige construir un espacio de diálogo jurídico conceptual con el derecho urbanístico, bajo el prisma de la igualdad territorial. Las posibilidades jurídico efectivas de construir este diálogo requieren tener en cuenta a este otro conjunto de políticas constitucionales que fueron soslayadas del discurso como de la regulación de la emergencia habitacional.

Bibliografía

-ABRAMOVICH, Víctor - COURTIS, Christian (2002) *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid.

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. 3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones”.

⁷² La determinación constitucional de la regularización urbanística y dominial de las villas y los asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires con criterios de radicación definitiva constituye, sin lugar a dudas, un cambio de paradigma en el nivel normativo del discurso jurídico.

- ABRAMOVICH, Víctor - COURTIS Christian (2006) *Los derechos sociales en el debate democrático*, Ediciones GPS, Madrid.
- ABRAMOVICH, Víctor (2009) “El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales” En: Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (comps.) *La revisión judicial de las políticas sociales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, pp: 1-89.
- BAER, Luis (2008) “Crecimiento económico, mercado inmobiliario y ausencia de política de suelo. Un análisis de la expansión del espacio residencial de la Ciudad de Buenos Aires en los 2000” En: *Proyección N°5*, Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial, CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.
- BARCELLONA, Pietro (1996) *El individualismo propietario*, Editorial Trotta, Madrid.
- CÁRCOVA, Carlos María (2009) “Notas acerca de la Teoría Crítica del Derecho” En: Courtis, Christian (comp.) *Desde otra mirada, Textos de teoría crítica del derecho*, Eudeba, Buenos Aires, pp: 19-38.
- CELS, DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES Y DEFENSORÍA GENERAL (2009) *La UCEP: Un organismo estatal con prácticas ilegales*, Buenos Aires
- COURTIS, Christian (2009) “Detrás de la ley. Lineamientos de análisis ideológico del derecho” En: Courtis, Christian (comp.) *Desde otra mirada, Textos de teoría crítica del derecho*, Eudeba, Buenos Aires, pp: 343-396.
- EWALD, François (1997) “El concepto de derecho social” En: *Contextos N° 1*, Editores del Puerto, pp: 101-134.
- FERNANDES, Edésio (2004) “Del código civil al Estatuto de la Ciudad. Algunas notas sobre la trayectoria del derecho urbanístico en Brasil” En: *Boletín mexicano de derecho comparado*, nueva serie año XXXVII, número 109, enero-abril, pp: 41-69
- FERNANDES, Edésio (2007) “Políticas de regularización de la tenencia de la tierra: confrontando el proceso de crecimiento informal de las ciudades latinoamericanas” En: Larangeira, Adriana (org) *Regularización de asentamientos informales en América Latina*, The Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, pp: 11-24.
- HARVEY, David (2009) “Reforma urbana: el Derecho a la Ciudad como alternativa al neoliberalismo” En: *Boletín Derecho a la Vivienda y a la Ciudad en América Latina*, año 2, nro. 6, Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (COHRE), pp: 3-6.
- MALDONADO COPELLO, María Mercedes (2003) “El proceso de aplicación de la ley 388 de 1997. Los principios éticos y jurídicos en materia de ordenamiento territorial y gestión del suelo en Colombia” En: Maldonado Copello, María Mercedes (ed.) *Reforma urbana y desarrollo territorial. Perspectivas de aplicación de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales, CIDER, de la Universidad de los Andes, y Lincoln Institute o Land Policy.

- MARTYNIUK, Claudio (2009) “Sobre la narración hermenéutica de la normatividad: tesis sobre la hermenéutica, la novela del derecho y la retórica” En: Courtis Christian (comp.) *Desde otra mirada, Textos de teoría crítica del derecho*, Eudeba, Buenos Aires, pp: 59-79.
- MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR DE LA CABA (2009) “Los derechos económicos, sociales y culturales en el ámbito de los Ministerios de Gobierno. Derecho a la vivienda.” En: Ministerio Público Tutelar de la CABA, *Evaluación y monitoreo de políticas de infancia y salud mental en la Ciudad de Buenos Aires desde una perspectiva de derechos*, Buenos Aires, pp: 26-47
- ORTIZ FLORES, Enrique (2007) *Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la producción social de la vivienda*, Habitat International Coalition- América Latina (HIC- AL).
- PAUTASSI, Laura (2010) “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición” En: Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comps.), *La medición de derechos en las políticas sociales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, pp: 1-87.
- PISARELLO, Gerardo (2007) *Los derechos sociales y sus garantías, elementos para una reconstrucción*, Trotta, Madrid.
- RABELLO, Sonia (2005) “Regularização fundiária e o sistema jurídico, uma introdução ao tema” En: *Curso de Regularização Fundiária e Urbanística de Assentamentos Irregulares*, Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), pp: 19-26.
- ROLNIK, Raquel (2009) *Informe de la Relatora Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, Organización de las Naciones Unidas, Ginebra. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/10session/A.HRC.10.7_sp.pdf
- ROSENKRANTZ, Carlos (2008) “Restricciones a los derechos de propiedad en circunstancias de escasez” En: *Derecho y Propiedad. SELA 2008*, Librería, Buenos Aires.
- RUIZ, Alicia (2009) “Derecho, democracia y teorías críticas a fin de siglo” En: Courtis Christian (comp.) *Desde otra mirada, Textos de teoría crítica del derecho*, Eudeba, Buenos Aires, pp: 9-17.
- SASSEN, Saskia (2010) *Territorio, autoridad y derecho. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*, Katz, Buenos Aires.
- SMOLKA, Martin - BIDERMAN, Ciro (2009) “Como medir la informalidad en los asentamientos de viviendas ocupadas: ¿Para qué preocuparse?” En: *Land Lines*, Lincoln Institute of Land Policy, pp: 14-20.
- WOLKMER, Antonio Carlos (2003) “Introducción al Pensamiento Jurídico Crítico” En: *Colección en Clave de Sur*, Instituto Latinoamericano para una sociedad y un derecho alternativos (ILSA), Bogotá, pp: 31-44.
- ZAFFARONI, Raúl (2010) “Estudio Preliminar” En: *Constitución de la Nación Argentina de 1949*, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Buenos Aires, pp: 13-37.