

“Quedate en casa”: Pandemia y políticas de acceso al hábitat

Pilar Alí Brouchoud¹

A la hora de examinar las políticas públicas adoptadas en distintos países frente al avance de la pandemia por el nuevo coronavirus, se suele poner el foco en la inversión en testeos, equipamiento e insumos hospitalarios, así como en las medidas económicas destinadas a mitigar el impacto de la crisis. Son menos los análisis enfocados en abordar otros aspectos de la intervención estatal, como aquellos vinculados con el acceso al hábitat. Sin embargo, si analizamos cuáles son las principales estrategias promovidas a nivel global para prevenir la propagación del virus (el aislamiento y la higiene personal) advertimos que están estrechamente relacionadas con las condiciones del hábitat: el acceso a una vivienda adecuada y la protección frente a desalojos, en el primer caso; y la disponibilidad de servicios de agua y saneamiento, en el caso de las medidas de higiene. En efecto, resulta obvio que para lavarse las manos se necesita disponer de agua, y para "quedarse en casa" hay que contar con una vivienda o con ingresos estables para hacer frente al pago de un alquiler. Otras dimensiones involucradas en el derecho al hábitat y a la ciudad, menos visibilizadas, también resultan de particular relevancia en el contexto de la pandemia, entre ellas las condiciones de conectividad en los barrios, cruciales en tiempos donde el contacto con el exterior se vehiculiza fundamentalmente a través de medios digitales. En términos más generales, cuando el hogar se ha convertido más que nunca en un espacio de protección y en el entorno casi excluyente donde se desenvuelve la vida cotidiana, el acceso a una vivienda adecuada cobra una importancia especial².

En nuestro país, la relevancia de estos factores se puso de manifiesto al observarse la rápida propagación del contagio en algunos barrios populares porteños³ y los barrios bonaerenses Villa Azul (Avellaneda/Quilmes), San Jorge (Tigre) y Cabezas (Berisso/Ensenada), episodios cuya repercusión contribuyó a reinstalar en la agenda pública la problemática del hábitat y de las condiciones de vida en las villas y asentamientos populares⁴.

Según datos del censo 2010, en Argentina existe un déficit habitacional cuantitativo (diferencia entre cantidad de hogares y viviendas habitadas, más hogares que residen en viviendas irrecuperables) de 1.345.016 hogares, y se contabilizan 2.760.558 hogares con déficit cualitativo, es decir, que habitan en casas tipo “B” (definidas por presentar alguna condición deficitaria) y/o viven en condiciones de hacinamiento crítico, o bien residen en viviendas no deficitarias pero no tienen acceso a la red de agua ni de cloacas. Por otra parte, existen aproximadamente 2 millones de hogares con tenencia

¹ Proyecto I+D H888 “Territorio y economía. Estudio de cadenas productivas en espacios urbanos y rurales en la Argentina actual”.

² Al respecto, la relatora especial de la ONU sobre el derecho a una vivienda adecuada ha afirmado que “la vivienda se ha convertido en la defensa de primera línea contra el coronavirus. La vivienda nunca había sido tanto como en este momento una condición de vida o muerte”.

³ En la ciudad de Buenos Aires, las villas y asentamientos precarios nucleados, según estimaciones, en torno del 10% de la población, pero de acuerdo con los últimos datos publicados por el gobierno local a la fecha de este artículo (4/7/20), de 30670 casos, 10144 corresponden a habitantes de barrios populares, es decir un 33% del total. De todos modos, hay que tener en cuenta que en estos barrios se ha realizado una cantidad significativamente mayor de testeos que en el resto de la ciudad, en el marco del Plan Detectar.

⁴ Al respecto, organizaciones de la sociedad civil como el CELS o ACIJ y el colectivo multisectorial federal Habitar Argentina han elaborado diversos documentos y pronunciamientos con advertencias y propuestas respecto de la importancia de las políticas de hábitat en el combate contra la propagación del coronavirus. Hay que destacar también algunos pronunciamientos judiciales en esta línea, como la medida precautelada dictada el 8 de mayo de 2020 por el Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 8 de la ciudad de Buenos Aires, que ordenó al GCBA garantizar la entrega de agua en barrios populares, o la medida cautelar dictada el 8 de junio de 2020 por el Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 2, según la cual el ejecutivo de la ciudad debe proveer computadoras e internet a los estudiantes de esos barrios.

irregular de la vivienda. Asimismo, de acuerdo con la información sistematizada en el Relevamiento Nacional de Barrios Populares, aproximadamente 4 millones de personas (935.000 familias) viven en los 4.416 barrios populares identificados en todo el país. Se estima que el 93,81% de los hogares que habitan en estos barrios no cuenta con acceso formal a la red de agua corriente, el 98,81% no cuenta con acceso formal a la red cloacal, el 70,69% no cuenta con acceso a la red formal de electricidad y el 98,49% no cuenta con acceso a la red formal de gas natural. Finalmente, hay que agregar que existen unos ocho millones de inquilinos/as en Argentina, un sector especialmente vulnerable en contextos de incertidumbre económica y social.

En este dramático escenario irrumpe la pandemia, cuyo desarrollo ha puesto en evidencia que la crisis originada por el coronavirus –que no se presenta sólo como crisis sanitaria sino también como crisis económica y social- no afecta del mismo modo a todos los sectores sociales.

Como se subraya en las Directrices sobre Vivienda y Salud elaboradas por la OMS en 2018, las condiciones de hábitat deficitarias son uno de los mecanismos a través de los cuales las desigualdades sociales se traducen en inequidades sanitarias. En el caso específico de la pandemia por el coronavirus, las condiciones de hacinamiento, la falta de acceso a servicios básicos y la precariedad habitacional dificultan el sostenimiento de las prácticas de aseo, limpieza y ventilación requeridas para prevenir la transmisión, e impiden las posibilidades de un aislamiento adecuado de las personas contagiadas o con sospecha de haber contraído la infección. Muchas familias se ven obligadas a movilizarse para obtener agua potable, con el consecuente aumento de la exposición al virus.

Por otra parte, según datos del RENABAP, en los barrios populares sólo el 16,1% de la población económicamente activa tiene un empleo registrado. Esta situación prácticamente obliga a las personas que habitan en estos barrios a salir de sus hogares, o bien para obtener el sustento diario en actividades laborales vinculadas con la economía popular, o bien para trasladarse a los comedores o merenderos barriales en busca de alimentos. A otras, la falta de ingresos les impide continuar pagando el alquiler, y al tratarse mayormente de locaciones informales, las expone a desalojos de hecho, en ocasiones violentos, con especial impacto sobre las personas trans, que suelen residir en hoteles o inquilinatos.

En un extremo, las personas en situación de calle difícilmente puedan cumplir con recaudo sanitario alguno, e inclusive en el caso de que logren refugiarse en paradores, en estas instituciones la exposición al contagio suele ser muy alta.

Para muchas mujeres, el confinamiento implica continuar viviendo con sus agresores, sin que se hayan encarado aún políticas decididas en materia de acceso a la vivienda de las víctimas de violencia⁵.

Son también las mujeres e identidades disidentes de los barrios populares las que principalmente sostienen los comedores y merenderos, muchos de ellos inaugurados durante la pandemia⁶. Algunos no están relevados en los registros oficiales, y quienes los sostienen (sin duda, trabajadoras y trabajadores esenciales), en general no cuentan con reconocimiento económico ni con elementos de

⁵ Existen algunas iniciativas puntuales a nivel de las provincias, como el convenio entre el Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad de la provincia de Buenos Aires, la Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad y el Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica bonaerense para brindar respuestas habitacionales a víctimas de violencia a través del reacondicionamiento de contenedores.

⁶ Como en todas las crisis que ha sufrido nuestro país, las redes comunitarias y el vasto tejido organizativo existente en nuestro territorio han cumplido un rol clave en la contención de la pandemia.

protección provistos por el Estado. Los espacios físicos en los que se desarrollan estas actividades de asistencia alimentaria suelen ser ediliciamente precarios, y sufren con frecuencia inconvenientes con los servicios públicos, que dificultan el sostenimiento de las tareas.

Otro aspecto relevante tiene que ver con la brecha digital. En este contexto particular, el acceso desigual a la tecnología y la falta de capacitación, no sólo dificultan la sociabilidad, la continuidad de las actividades educativas, la realización de trámites o tareas laborales en forma remota o el acceso a información, sino que obstaculizan cuestiones tan críticas como la posibilidad de denunciar situaciones de violencia de género (que se ha recrudecido durante la pandemia), comunicarse con los servicios de salud o tramitar ayudas económicas. De hecho, la solicitud del Ingreso Familiar de Emergencia, principal política social implementada durante la pandemia, se instrumentó exclusivamente vía internet.

Finalmente, organizaciones como CORREPI han denunciado episodios de violencia institucional por parte de las fuerzas de seguridad, en el marco de los operativos de control de circulación en los barrios populares.

Ahora bien, frente al panorama descrito, es necesario examinar cuáles han sido las políticas encaradas por la nueva gestión de gobierno en materia de acceso al hábitat, tanto las iniciativas más estratégicas como las que constituyen respuestas a la contingencia.

El nuevo gobierno nacional inaugura su gestión teniendo que hacer frente a la crisis generada por la expansión de la pandemia, que potencia las graves dificultades heredadas del período precedente. En materia de políticas de hábitat, en lo inmediato se ha encontrado con el doble desafío de mejorar las condiciones habitacionales de la población y contribuir a la reactivación de la economía y el empleo, en el marco de un presupuesto limitado y una administración agobiada por otras necesidades, que se suman a las restricciones en la actividad y la circulación, que dificultan la puesta en marcha de las ansiadas obras.

Antes de que se desatara la pandemia, el ejecutivo nacional jerarquizó institucionalmente la intervención del Estado en materia de vivienda y derecho al hábitat, con la creación de una cartera específica, el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, reconociendo la deuda histórica del país en relación con la problemática, y a su vez apostando al rol que podrían asumir la industria de la construcción y sus industrias asociadas en la reactivación económica, permitiendo también una recomposición del empleo y la participación de distintos actores (gobiernos locales, sindicatos, cámaras empresarias, cooperativas, organizaciones sociales).

Si tuviéramos que aproximarnos a una caracterización de los lineamientos generales de las políticas de hábitat implementadas durante los seis meses de gobierno del FdT (algunas meramente esbozadas mediante anuncios o declaraciones, otras ya oficializadas a través de resoluciones y unas pocas efectivamente ejecutadas), podríamos decir que responden a ejes discursivos y definiciones estratégicas que atraviesan transversalmente las distintas áreas de la actual gestión. Esto es, las ideas de “concertación” (construcción de acuerdos y consensos entre los distintos actores sociales; diálogo con la oposición y los gobiernos provinciales); la búsqueda de un desarrollo territorial más equilibrado y federal, propendiendo al arraigo de las poblaciones en sus lugares de origen; la asistencia estatal a los sectores más desfavorecidos; y finalmente la ya mencionada reactivación productiva, cuyo impulso ha tenido que diferirse en el tiempo por las limitaciones impuestas por la pandemia, pero que se vuelve aún más acuciante para la post-pandemia.

Nos referiremos ahora sucintamente al detalle de las medidas implementadas por el Ejecutivo, así como a las novedades en materia de normativa. Sobre el primer punto, las iniciativas más destacadas son el Plan Nacional de Suelo Urbano, el Programa Argentina Construye y el relanzamiento del programa Pro.Cre.Ar., a través de nuevos desarrollos urbanísticos, lotes con servicios, construcción de vivienda individual en lote propio, ampliación de vivienda y mejoramientos. Además de la reanudación de obras iniciadas en la gestión anterior que habían quedado paralizadas, y de la intervención sobre los barrios del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP)⁷, que con la nueva gestión paso a la órbita del nuevo Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. Respecto de la legislación, se destacan la Ley 27551 sobre alquileres, el Decreto 319/20 de congelamiento de cuotas de créditos hipotecarios y el Decreto 320/20 de congelamiento de los alquileres y suspensión de desalojos.

El Plan Nacional de Suelo Urbano⁸, tiene como objetivo producir y promover la generación de suelo urbano, tanto para disponer del recurso en la implementación de programas de construcción de viviendas como para ampliar el acceso a la tierra de la población. Comprende el Programa Nacional de Producción de Suelo, que prevé la creación de bancos de tierra en los ámbitos municipales y el financiamiento de proyectos de generación de lotes con servicios a solicitud de gobiernos provinciales o municipales, organismos e instituciones públicas financieras, cooperativas de vivienda u organizaciones sociales; el Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Políticas de Suelo, destinado a mejorar las capacidades de la administración en la gestión de suelo; y el Observatorio Nacional de Acceso al Suelo, un ámbito multiactoral de análisis de la situación de acceso al suelo en el territorio nacional con funciones de consulta y formulación de propuestas.

Al respecto, creemos que si bien es importante trabajar en políticas de generación de suelo como las que prevé el Plan, en forma complementaria es imprescindible avanzar en instrumentos fiscales y normativos de regulación del mercado de suelo.

El Plan Argentina Construye⁹, en tanto, es probablemente la principal apuesta del flamante Ministerio, con una inversión prevista de casi 30 mil millones de pesos, y el objetivo de la construcción de 5.500 viviendas nuevas, la refacción de 42.900 unidades habitacionales, la entrega de 200.000 créditos y 4.000 subsidios para la compra de materiales, la fabricación de 1.250 núcleos sanitarios, la dotación de equipamiento comunitario para atender la emergencia y la generación de 2.000 lotes con servicios.

La iniciativa, lanzada al calor de las urgencias de la pandemia, tiene el claro propósito de dinamizar una economía en crisis, así como brindar algunas respuestas urgentes en materia de hábitat, sobre todo en lo que refiere al acceso a servicios, pequeñas obras con mano de obra local y construcción de equipamiento comunitario (edificios “polivalentes”, que puedan ser empleados como centros de aislamiento en la emergencia, pero luego puedan tener otros usos). Si volvemos a las cifras del déficit habitacional en el país, está claro que las obras proyectadas apenas empiezan a abordar el problema.

Por otra parte, las políticas promovidas desde la cartera de hábitat se articulan con programas impulsados por otros Ministerios, como el Potenciar Trabajo, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; el Plan Argentina Hace, orientado a la ejecución de obras públicas a

⁷ El Decreto 184/2020 determinó que el 9% de la recaudación del Impuesto PAIS se destinaría a la integración sociourbana de barrios populares.

⁸ Resolución 19/2020 del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat

⁹ Resolución 38/2020 del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat.

nivel local, bajo la órbita del Ministerio de Obras Públicas, o las inversiones en conectividad en barrios populares anunciadas por el Ente Nacional de Comunicaciones.

En el ámbito legislativo, el 11 de junio se sancionó una nueva ley de alquileres (Ley 27551), que entre otras novedades amplía el plazo mínimo de los contratos de 2 a 3 años; regula la actualización de precios de acuerdo con un índice oficial; establece cinco alternativas en caso de requerirse una garantía; obliga a declarar los contratos de locación ante la AFIP y crea el Programa Nacional de Alquiler Social, entre muchos otros puntos. La norma recoge exigencias de larga data del movimiento de inquilines, y, además, la obligación de informar a AFIP puede contribuir a despejar la opacidad que caracteriza al mercado de alquileres.

Asimismo, a través del Decreto 319/20, el Gobierno Nacional estableció el congelamiento hasta el 30 de septiembre de las cuotas de los créditos hipotecarios para vivienda única al valor de marzo de este año. El Decreto 320/20 establece las mismas previsiones respecto del pago de alquileres, además de prorrogar automáticamente los contratos y suspender hasta el 30 de septiembre los desalojos por falta de pago. En ambos casos queda la duda de cómo se afrontarán las deudas acumuladas a la salida de la pandemia, cuando es evidente que la reactivación económica no será inmediata. Respecto de la suspensión de desalojos, es dificultosa su aplicación efectiva en el caso de las locaciones informales, y además la norma alcanza solamente a los desalojos ordenados en el marco de litigios por incumplimiento de pago en contratos de locación, y no suspende otro tipo de lanzamientos¹⁰.

Creemos que, si bien el gobierno ha avanzado en políticas para abordar la emergencia, en lo inmediato es imprescindible garantizar el acceso a los servicios públicos de toda la población, al menos a través de medidas de emergencia, así como implementar políticas de subsidio a inquilines informales y garantizar la disponibilidad de lugares en condiciones adecuadas para las personas que deban realizar aislamiento. En la postpandemia, el demorado impuesto a las grandes fortunas podría aportar recursos para las políticas estructurales que se requieren para que el derecho al hábitat pueda empezar a ser una realidad en nuestro país.

¹⁰ En el ámbito de la provincia de Buenos Aires, se aprobó la ley 15172, de alcances mucho más amplios, que entre otras cuestiones suspende todo lanzamiento colectivo que pueda dejar a un mayor número de personas en situación de calle.