



Passagens. Revista Internacional de História

Política e Cultura Jurídica

E-ISSN: 1984-2503

historiadodireito@historia.uf.br

Universidade Federal Fluminense

Brasil

Vaccotti, Luciana

EL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA EN LAS NORMAS LEGALES DE ARGENTINA,
PARAGUAY Y URUGUAY (1990-2010)

Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica, vol. 4, núm. 3, septiembre-diciembre, 2012, pp. 421-444
Universidade Federal Fluminense
Rio de Janeiro, Brasil

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337327366004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

EL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA EN LAS NORMAS LEGALES DE ARGENTINA, PARAGUAY Y URUGUAY (1990-2010)

O DIREITO A MORADIA ADEQUADA NAS NORMAS LEGAIS DA ARGENTINA, DO PARAGUAI E DO URUGUAI (1990-2010)

THE RIGHT TO ADEQUATE HOUSING ACCORDING TO LEGAL REGULATIONS IN ARGENTINA, PARAGUAY AND URUGUAY (1990-2010)

LE DROIT AU LOGEMENT AU SEIN DES NORMES JURIDIQUES DE L'ARGENTINE, DU PARAGUAY ET DE L'URUGUAY (1990-2010)

DOI: 10.5533/1984-2503-20124303

Luciana Vaccotti¹

RESUMEN

Este trabajo busca contribuir con los debates actuales sobre la definición y los alcances del derecho a la vivienda adecuada, mediante la descripción, interpretación y análisis comparativo de la forma en que éste ha evolucionado en las normas legales de Argentina, Paraguay y Uruguay en el período 1990-2010². El análisis propuesto se apoya en herramientas conceptuales provenientes del derecho internacional de los derechos humanos. Conocer de qué forma se ha configurado normativamente este derecho en los países de la región constituye un punto de partida clave para plantear nuevas preguntas de investigación, que puedan contribuir a: a) comprender las especificidades que revisten los conflictos sociales por cuestiones habitacionales, y que se desarrollan bajo la consigna de *derechos*; y b) generar insumos para la formulación de políticas públicas.

Palabras Clave: derecho a la vivienda adecuada, derechos humanos, legislación.

¹ Licenciada en Sociología (UDELAR), Magíster en Derechos Humanos (UNLP), doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Becaria del CONICET. E-mail: Luciana.vaccotti@gmail.com

² Este artículo presenta las conclusiones de la tesis de Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de La Plata. En el marco de dicha investigación, se analizaron 76 leyes nacionales de Argentina, Paraguay y Uruguay, las constituciones nacionales de los tres países, y los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos con efectos en términos de derecho a la vivienda adecuada. Por más información, consultar Vaccotti, Luciana (2012). *El derecho a la vivienda adecuada en las normas constitucionales y legales. Reflexiones y propuesta de investigación a partir del análisis comparativo de Argentina, Paraguay y Uruguay (1990-2010)*. Tesis (Maestría en Derechos Humanos) - Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

RESUMO

Este trabalho objetiva contribuir com os debates atuais sobre a definição e os alcances do direito a moradia adequada, a partir da descrição, interpretação e análise comparativa da sua evolução nas normas legais da Argentina, do Paraguai e do Uruguai no período 1990-2010. A análise proposta se baseia em ferramentas conceituais provenientes do direito internacional dos direitos humanos. Conhecer de que forma se configurou normativamente este direito nos países da região constitui um ponto de partida chave para propor novos temas de pesquisa, que possam contribuir para: a) compreender as especificidades que revestem os conflitos sociais por questões habitacionais, e que se desenvolvem sob a consigna de *direitos*; e b) gerar insumos para a formulação de políticas públicas.

Palavras-chave: direito a moradia adequada, direitos humanos, legislação.

ABSTRACT

This work aims to contribute to current debate on the definition and scope of the right to adequate housing, based on a description, interpretation and comparative analysis of its evolution in legal regulations in Argentina, Paraguay and Uruguay from 1990 to 2010. The analysis proposed is based on conceptual tools derived from the international human rights law. Investigating how this right was incorporated in regulations in the countries of the region provided a key starting point for proposing new research topics which might contribute towards: a) understanding the details of social conflicts on housing issues and which develop according to established *rights*; and b) generating input for the formulation of public policies.

Key words: right to adequate housing, human rights, legislation.

RÉSUMÉ

Ce travail vise à contribuer aux débats actuels sur la définition et la portée du droit à un logement digne à partir de la description, de l'interprétation et de l'analyse comparative de son évolution au sein des normes juridiques de l'Argentine, du Paraguay et de l'Uruguay entre 1990 et 2010. L'analyse proposée se base sur des outils conceptuels empruntés au Droit international relatif aux droits de l'homme. La connaissance de la manière dont a été normativement configuré ce droit dans différents pays de la région constitue un point de

départ essentiel afin de proposer de nouveaux thèmes de recherche pouvant contribuer à : a) comprendre les spécificités des conflits sociaux liés au logement et qui prennent la forme de revendication d'un droit ; et b) apporter des éléments pour la formulation de politiques publiques.

Mots-clés: Droit au logement, droits de l'homme, législation.

El derecho como objeto de estudio

La consolidación del Estado de Derecho, así como el fortalecimiento de la democracia basada en la protección de los derechos humanos, demandan una revisión permanente de los instrumentos jurídicos que garantizan los mismos. Los instrumentos internacionales de derechos humanos—máxima expresión normativa en la materia—deben orientar procesos de armonización normativa en los planos internos, junto a la costumbre internacional, los principios generales del derecho, la jurisprudencia y el *soft law*. El desarrollo histórico de los derechos humanos y de las obligaciones estatales que éstos conllevan, se han caracterizado por su progresiva incorporación al derecho interno. El análisis de la adecuación de los ordenamientos jurídicos nacionales a la normativa internacional de derechos humanos, debe partir de la visión de que los Estados, al ratificar estos tratados, asumen obligaciones de respeto y garantía de todos los derechos incluidos en los mismos, de las que se desprende esta tarea fundamental. Así, debe prestarse especial atención también a las inercias u omisiones por parte del legislador. No obstante, este proceso no descarta la posibilidad de contradicciones; por el contrario, funciona como guía para la superación de eventuales conflictos³.

Este trabajo comparte el supuesto de que la legislación constituye un objeto de estudio apto para responder a ciertas interrogantes sobre los conflictos sociales actuales. Ésta visibiliza factores llamados genéricamente *ideológicos*, permitiendo, así, aprehender la dimensión jurídica de lo social. Esta perspectiva requiere de una articulación con un análisis histórico, que entienda a la ley como un elemento ideológico concreto que elaboran los grupos que detentan el poder político en un momento histórico determinado, para explicar, comprender y legitimar un conflicto específico de intereses, y para

³ IELSUR (2006). *Estudio sobre armonización legislativa conforme a los tratados de derechos humanos ratificados por Uruguay u otras normas legales con fuerza vinculante*, Montevideo. Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur (2004). *Políticas públicas de derechos humanos en el Mercosur. Un compromiso regional*, Montevideo.

resolverlo a su favor⁴. Pero, paradójicamente, la ley también puede representar un instrumento de lucha ideológica. Las normas jurídicas constituyen textos políticos, construyen la realidad y brindan a los actores sociales modelos interpretativos para comprenderla y modificarla, así como para orientar su propia acción⁵. Si bien se concuerda con que sólo un ingenuo formalismo puede encontrar en la existencia de garantías normativas, legislativas y administrativas, un instrumento suficiente para asegurar la efectiva vigencia de los derechos⁶, se sostiene también que la identificación de prácticas legislativas relevantes permite una aproximación al cumplimiento (o incumplimiento) de las obligaciones de respeto, garantía y satisfacción de los derechos humanos por parte de los Estados.

Pensar el lugar que ocupa el derecho en la sociedad necesariamente implica analizar las acciones humanas inspiradas en él, comprender su sentido, indagar hasta qué punto éste es compartido, describir su curso temporal, identificar sus efectos concretos y contextualizar la investigación en un marco teórico que dé cuenta de la posición que ocupa el derecho en un espacio de relaciones sociales, considerado tanto en su conjunto, como a nivel de sus partes. Así, el derecho aparece como una variable, que debe ser tenida en cuenta en relación con otras variables que influyen en la acción humana⁷.

El derecho consagra el orden establecido, o una visión de Estado, garantizada por éste. Asigna a los agentes una identidad, un estado civil y, sobre todo, poderes o capacidades socialmente reconocidos. Constituye, así, la forma por excelencia del discurso activo, o capaz de producir efectos. Construye el mundo social y es, a la vez, construido por éste. Los esquemas de percepción y apreciación de los que parte la construcción del mundo social son el producto de un trabajo histórico colectivo, desarrollado a partir de las estructuras de ese mundo. Es necesario considerar el conjunto de las relaciones sociales objetivas entre el campo jurídico, el campo de poder y—a

⁴ Novick, Susana (2008). "Migración y políticas en Argentina: Tres leyes para un país extenso (1876-2004)". In *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*, Buenos Aires: Catálogos-CLACSO. p. 131-152. Novick, Susana (1992). *Política y población. Argentina 1870-1989*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

⁵ Vasilachis de Gialdino, Irene (1997). *La construcción de representaciones sociales. Discurso político y prensa escrita. Un análisis sociológico, jurídico y lingüístico*, Barcelona: Gedisa.

⁶ Pisarello, Gerardo (2003). *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Barcelona: Icaria.

⁷ Ferrari, Vicenzo (2006). *Derecho y sociedad. Elementos de sociología del derecho*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

través de éste—el campo social en su conjunto, ya que los fines, los medios y los efectos específicos que son asignados a la acción jurídica, se definen al interior de este entramado de relaciones. El derecho no puede ejercer su eficacia simbólica sin contar con la complicidad de aquellos que la padecen. La creencia en el orden jurídico debe ser reproducida en forma continua; el trabajo jurídico de codificación de las representaciones y las prácticas éticas debe contribuir a la creencia en la neutralidad y en la autonomía del derecho. En una sociedad diferenciada, el efecto de universalización constituye uno de los mecanismos más poderosos para el ejercicio de la dominación simbólica (o la imposición de la legitimidad de un orden social). Sin embargo, esta tendencia a la universalización de un estilo de vida—efecto del etnocentrismo de los dominadores—que sostiene la creencia en la universalidad del derecho, es también el origen de la ideología que ve al derecho como un instrumento de transformación de las relaciones sociales⁸.

El derecho internacional de los derechos humanos

Preguntarnos por el concepto y, especialmente, por el fundamento de los derechos humanos, nos conduce a un planteo filosófico y genealógico, a una respuesta en clave histórica, que busque dar cuenta de las relaciones de poder y las construcciones teóricas que llevaron a legitimar este objeto, llamado, en el siglo XX, *derechos humanos*. Tanto el reconocimiento de los derechos humanos, como su consagración en instrumentos legales de protección, han sido el resultado de un sostenido desarrollo histórico⁹.

Los derechos humanos pueden servir a una política progresista y emancipatoria, aunque sólo bajo ciertas condiciones. Para especificar estas condiciones, es necesario desentrañar algunas de las *tensiones dialécticas* de la modernidad occidental. Es posible identificar tres de estas tensiones: entre la regulación social y la emancipación social; entre el Estado y la sociedad civil; y entre el Estado nacional y la globalización¹⁰. La construcción de derechos puede ser concebida en un sentido restrictivo—atado a la propiedad privada—o en un sentido amplio, radical y emancipatorio, dando lugar a

⁸ Bourdieu, Pierre (2001). *Poder, derecho y clases sociales*, Bilbao: Desclée.

⁹ Nikken, Pedro (1994). “El concepto de derechos humanos”. In *Estudios Básicos de Derechos Humanos I*, San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Salvioli, Fabián (1997). “El desarrollo de la protección internacional de los derechos humanos a partir de las declaraciones Universal y Americana”. In *Relaciones Internacionales*, n. 13, p. 77-96.

¹⁰ Santos, Boaventura de Souza (2009). *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*, Bogotá: ILSA. Santos, Boaventura de Souza (2002). “Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos”. In *El Otro Derecho*, n. 28, p. 59-83.

diferentes visiones de sociedad, en relación con las posibilidades contextuales globales y con la construcción socio-histórica. Son numerosos los ejemplos de períodos históricos de construcción de subjetividades sociales de resistencia, emancipación y lucha, que fueron adoptando diferentes significados sociales. Las prácticas de demanda de derechos sociales, y su significación en un sentido *reivindicativo*, en relación con la idea política de *ciudadanía*, se ubican en el marco de la modernidad, en la que conquistan un carácter de creciente universalidad¹¹.

Si bien el derecho internacional de los derechos humanos ha experimentado acelerados desarrollos a partir de la segunda mitad del siglo XX, todavía persiste el enfoque ideológico que llevó a la percepción de una diferenciación entre los derechos civiles y políticos—llamados derechos “de primera generación”—y los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) —“de segunda generación”. Esta división se vio consolidada por la adopción de dos pactos internacionales en 1966: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Esta separación no sólo remite a la visión de una prioridad cronológica y axiológica de los derechos civiles y políticos frente a los DESC, sino que también señala una concepción de los mismos, marcada por la aceptación de mecanismos de protección más débiles en el caso de los DESC¹². Esta perspectiva ha sido fuertemente impugnada por la visión que sostiene la existencia de una continuidad axiológica y estructural entre los derechos civiles y políticos, y los DESC; desde esta posición, todos los derechos son considerados interdependientes, indivisibles e interrelacionados, en la medida en que constituyen instrumentos para la expansión de la libertad de las personas¹³.

La aplicación de las normas internacionales de derechos humanos es de carácter universal: se extiende a todas las personas y grupos de personas, sin discriminación de ningún tipo. Sin embargo, el derecho internacional de los derechos humanos ha adoptado normas específicas para determinados colectivos, en la denominada fase de especificación de los derechos humanos de titularidad universal, posterior a las etapas de

¹¹ Falero, Alfredo (2008). *Las batallas por la subjetividad: luchas sociales y construcción de derechos en Uruguay*, Montevideo: Fanelcor.

¹² Cançado Trindade, Augusto (1994). “La protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales”. In *Estudios básicos de Derechos Humanos I. Serie de Estudios de Derechos Humanos*, San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, p. 39-62.

¹³ Abramovich, Víctor; Courtis, Christian (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid: Trotta.

positivación, generalización e internacionalización, que tuvieron lugar durante la primera mitad del siglo XX¹⁴. La especificación se fundamenta en la igualdad, uno de los pilares centrales del régimen contemporáneo de los derechos humanos. La interpretación del derecho a un trato igualitario y a no ser objeto de discriminación, ha conducido a una distinción entre la igualdad formal—el reconocimiento formal de derechos a todas las personas en pie de igualdad, propio de la fase de generalización—y la igualdad real. A partir de la constatación histórica de que la igualdad formal no necesariamente lleva a la erradicación de las desigualdades reales, la comunidad internacional ha adoptado un conjunto de instrumentos específicos que diferencian a las personas en virtud de una serie de criterios¹⁵.

El derecho a la vivienda adecuada

El derecho a la vivienda adecuada ha experimentado una evolución conceptual, normativa y filosófica a partir de la década de 1990, proporcionando, en la actualidad, una robusta base jurídica para la adopción de estrategias para mejorar las condiciones de vida de los millones de personas que actualmente no disfrutan de los estándares mínimos reconocidos por los Estados. La mayoría de las constituciones y ordenamientos jurídicos incluyen disposiciones que protegen este derecho y, considerando que éste se encuentra estrechamente vinculado al disfrute de otros derechos humanos, es posible sostener que prácticamente todas las constituciones contienen disposiciones en materia de *derechos habitacionales*¹⁶. Estos derechos también han sido reconocidos en los planos regional e internacional. El papel de los órganos de supervisión de estos tratados aún es limitado, debido a la ausencia de mecanismos internacionales de exigencia, y a las demoras y costos que implica el acceso a estas instancias. No obstante, se observa una tendencia creciente a la aplicación del derecho internacional en los planos internos, tanto a través de la incorporación directa—mediante cláusulas constitucionales que establecen la primacía del derecho internacional en temas de derechos humanos—o indirecta—mediante la labor hermenéutica de la jurisprudencia, en sintonía con principios como el de *pro homine*¹⁷.

¹⁴ Bobbio, Norberto (1991). *El tiempo de los derechos*, Madrid: Sistema.

¹⁵ Peces Barba, Gregorio (2008). “Derechos humanos, especificación y discapacidad”. In *Igualdad, no discriminación y discapacidad*, Madrid: Dykinson, p. 359-375.

¹⁶ Pisarello, G. (2003). Op. cit.

¹⁷ Ibidem. Pinto, Mónica (1997). “El principio pro hómine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”. In Abregú, Martín y Courtis, Christian (Ed.) *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires: CELS y Del Puerto, p. 163-171.

La voluntad de dotar al derecho a la vivienda adecuada de un contenido más específico se manifiesta más nítidamente en el plano del derecho internacional de los derechos humanos. Este derecho ha sido reconocido explícitamente como un componente del derecho a un adecuado estándar de vida por un conjunto de instrumentos internacionales y regionales a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), siendo, en la actualidad, parte del derecho internacional de los derechos humanos. El derecho a la vivienda adecuada se encuentra consagrado en uno de los principales instrumentos internacionales: el PIDESC. Aunque este reconocimiento puede considerarse insuficiente, constituye el punto de partida para el desarrollo dogmático del contenido de los derechos habitacionales. El órgano que supervisa el cumplimiento de este pacto, el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales—creado en 1985—ha elaborado Observaciones Generales (OG) desde 1988. Las OG contribuyen a la delimitación del alcance de los artículos contenidos en el pacto, actuando como fuente de interpretación autorizada para la aplicación de los diferentes artículos por parte de los poderes públicos estatales. El Comité ha elaborado dos OG referidas a temas de vivienda.

La OG Nº 4 de 1991, sobre el derecho a una vivienda adecuada, es la interpretación normativa más autorizada en el ámbito internacional. Este documento clarifica el contenido de este derecho e identifica las principales obligaciones que implica su satisfacción. Uno de los aspectos centrales que surge de la misma, es la afirmación de que este derecho no puede interpretarse de forma restrictiva, como si únicamente comprendiera el derecho a un techo, o como si el derecho a un hogar pudiera tratarse como una mercancía. Por el contrario, sostiene que éste implica el “derecho a vivir en un lugar seguro, con paz y dignidad”. Esta forma de conceptualizar este derecho se vincula a la visión de la relación entre éste y otros derechos humanos, en interacción con los principios fundamentales del PIDESC, demandando una interpretación del término *vivienda* que incorpore consideraciones diversas y, fundamentalmente, la obligación de su garantía a *todos*. Si bien la expresión “para sí y su familia” implica nociones en relación al papel de los sexos, y a las estructuras y actividades económicas “de aceptación común” al momento de adopción del PIDESC, la OG Nº 4 afirma que no se puede interpretar en formas que limiten la aplicabilidad de ese derecho. Uno de los aspectos centrales de la

OG Nº 4, es que ésta destaca la importancia del concepto de *adecuación* en relación al derecho a la vivienda. Si bien subraya que esta noción es dinámica y evolutiva—además de condicionada por factores económicos, sociales, culturales, climáticos y ecológicos—identifica siete componentes invariables del derecho a la vivienda adecuada: *seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructuras; accesibilidad económica; habitabilidad; asequibilidad o accesibilidad física; lugar adecuado; y adecuación cultural*. El contenido de estas dimensiones, que guían el presente análisis, será retomado más adelante. La OG Nº 4 también establece la obligación de los Estados parte de tomar ciertas medidas en forma inmediata, más allá de su estado de desarrollo. Dispone, asimismo, que los Estados Partes del PIDESC deben priorizar a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables, incluso en períodos de contracción económica. Si bien este documento reconoce que los medios más apropiados para lograr la plena realización del derecho a la vivienda adecuada pueden variar de un Estado Parte a otro, enfatiza la disposición del PIDESC de que cada Estado Parte debe tomar todas las medidas que sean necesarias para ese fin, las cuales casi invariablemente incluirán la adopción de una estrategia nacional de vivienda. Aunque el documento reconoce que muchas de las medidas necesarias requerirán asignaciones de recursos e iniciativas de políticas, subraya el rol de las medidas legislativas y administrativas.

En relación con los *desalojos forzados*, la OG Nº 4 establece que los mismos son *prima facie* incompatibles con los requisitos del PIDESC y que sólo pueden justificarse en circunstancias excepcionales y de acuerdo a los principios del derecho internacional. En 1997, el Comité del PIDESC elabora la OG Nº 7, que aborda específicamente este tema, y su relación con el derecho a la vivienda adecuada. Este documento reafirma que los desalojos forzados no sólo constituyen violaciones del derecho a la vivienda adecuada, sino que también pueden implicar violaciones de otros derechos humanos. Enfatiza también la importancia de la adopción de medidas legislativas, que brinden la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras, se ajusten al PIDESC, y regulen estrictamente las circunstancias en que se puedan llevar a cabo los desalojos.

La OG Nº 4 establece que el PIDESC garantiza la *vivienda adecuada*. De acuerdo al Comité, la noción de adecuación supone los siguientes siete elementos:

- a) *Seguridad jurídica de la tenencia*: esta dimensión constituye la piedra angular del derecho a la vivienda adecuada. Si bien la tenencia puede adoptar formas diversas, debe tratarse de un estatuto cierto y predecible, que proteja a las personas de alteraciones arbitrarias provenientes del Estado o del mercado. Reviste una importancia central en el caso de los colectivos en situación de vulnerabilidad.
- b) *Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura*: una vivienda adecuada implica ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición, incluyendo el acceso al agua potable, alcantarillado, eliminación de residuos, electricidad, calefacción (en los casos en los que sea necesaria), energía para cocinar y ventilación.
- c) *Accesibilidad económica*: los gastos habitacionales deben ser de un nivel que no comprometa el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Esta dimensión implica, entre otras cosas, la protección de los inquilinos frente a formas de discriminación en el acceso, o aumentos repentinos y/o desproporcionados en los alquileres.
- d) *Habitabilidad*: una vivienda adecuada debe ser segura y salubre, y proporcionar espacio, intimidad y protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y otros factores patógenos que pueden implicar riesgos para la salud.
- e) *Asequibilidad* (accesibilidad física): una vivienda adecuada debe ser materialmente accesible para todas las personas, y muy especialmente—aunque no sólo—para las personas con necesidades habitacionales especiales.
- f) *Lugar adecuado*: la adecuación de la vivienda también implica que ésta se encuentre situada en un lugar que permita el acceso a opciones de empleo, centros asistenciales y educativos, y que no ponga en peligro el disfrute de otros derechos (por ejemplo, a la salud o a la vida).
- g) *Adecuación cultural*: al igual que el resto de los derechos sociales, el derecho a la vivienda adecuada implica aspectos universalizables y diferenciados, vinculados a los distintos contextos culturales.

Estas dimensiones, sumadas a las disposiciones de la OG N° 7 sobre desalojos forzados, serán retomadas en el análisis de la legislación de Argentina, Paraguay y Uruguay.

La adecuación de la vivienda en las normas legales de Argentina, Paraguay y Uruguay (1990-2010)

En lo que respecta a la *seguridad jurídica de la tenencia*, y especialmente a la *regularización*, la normativa analizada exhibe disposiciones dirigidas a tierras e inmuebles urbanos, con la excepción de aquellas que surgen del Estatuto Agrario paraguayo, que abordan temáticas rurales específicas de ese país en ese contexto histórico (década de 1960), como las ocupaciones de tierras y las colonias indígenas. La legislación de los tres países también aborda la problemática de la irregularidad de la tenencia de la tierra y los inmuebles en asentamientos informales, aunque con especificidades. En Argentina, las leyes analizadas—de fines de la década de 1980 y la década de 1990—se orientan a ordenar la distribución y subdivisión de los terrenos respetando la normativa vigente y, en una etapa posterior, transferir el dominio de las mismas a sus ocupantes. En Paraguay, sólo una ley reciente trata esta temática, pero de modo muy superficial. En Uruguay se observan disposiciones (de las décadas de 1990 y 2000) que enuncian objetivos de regularización de la situación de la tenencia de tierras e inmuebles en asentamientos informales, aunque presentan un escaso desarrollo. Asimismo, la ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de 2008 implica tanto avances como retrocesos en materia de regularización de la tenencia. También se observan medidas orientadas a regularizar la tenencia de las viviendas adjudicadas en el marco de los distintos planes o programas estatales de vivienda. Por último, se regula el instrumento de la usucapión o prescripción adquisitiva, aunque el mismo ha demostrado ser ineficaz, en tanto las personas deben iniciar un proceso judicial de costos muy elevados. La configuración de este instrumento en la legislación de los tres países no prevé la usucapión colectiva, siendo por tanto ineficaz para el caso de barrios enteros. Los plazos son muy extensos, y poco ajustados a las dinámicas urbanas actuales. La modificación introducida por la ya mencionada ley uruguaya de 2008 resulta interesante en este sentido, en tanto reduce el período de prescripción a 5 años, aunque con una serie de condiciones. En materia de *alquileres*, la legislación de Argentina y Uruguay—de las décadas de 1980 y 1970 respectivamente—incluye garantías que buscan la formalización contractual de la situación de tenencia, la estabilidad en el tiempo, la protección frente a cambios arbitrarios en los precios que amenacen la accesibilidad económica (sólo en el caso uruguayo), y la prioridad de aquellas familias que deban recurrir a otras soluciones habitacionales ante la

imposibilidad de hacer frente al pago del alquiler, esto último con mayor énfasis en el caso uruguayo. La organización COHRE sostiene que en Argentina se han incorporado cláusulas prohibidas por la legislación vigente en los contratos de locación, como las de indexación/actualización del canon locativo o aquellas que prevén la posibilidad de revisar el canon locativo cada 3 o 6 meses, permitiendo al locador rescindir el contrato antes de su finalización si no se llega a un acuerdo con el inquilino. La organización también señala otras prácticas, como el establecimiento de precios escalonados (determinado precio los primeros 6 meses, luego otro precio por los siguientes y así sucesivamente), que tampoco se encuentran previstas en la legislación¹⁸. Estas cláusulas, frecuentemente aceptadas por los inquilinos debido a su necesidad habitacional (y consecuente menor poder de negociación) provocan desalojos que no tendrían andamiaje en caso de acudirse a la justicia. También en Argentina, es importante señalar que no existen regulaciones permanentes (sólo una de carácter puntual) sobre el aumento del precio de los alquileres, ni acciones del Estado dirigidas a la regulación de los precios, lo cual coloca a todas las personas que se alojan bajo esta modalidad en una situación de gran vulnerabilidad frente al aumento excesivo de los precios de alquiler, en el marco de un fenómeno acelerado de especulación inmobiliaria. En Uruguay, sí se observan disposiciones de este tipo, incluyendo topes máximos de precios de alquileres en relación a ingresos familiares. Las leyes de ese país también incluyen disposiciones garantistas en materia de regulación de desalojos en situaciones de alquiler de viviendas, así como de derechos de cónyuges, ascendientes y descendientes. En Paraguay no existe una ley específica que regule el régimen de alquileres más allá del Código Civil, cuyas disposiciones en términos de protección de la seguridad jurídica de la tenencia de las personas que alquilan viviendas resultan menos garantistas que en el caso de la legislación de los otros dos países. Esta constituye una seria omisión legislativa por parte de Paraguay, en la medida que la OG N° 4 subraya en varias oportunidades la necesidad de proteger el derecho a la vivienda adecuada de los inquilinos.

La legislación sobre *cooperativismo* de vivienda resulta muy dispar en los tres países. Mientras que en Argentina no existe legislación específica sobre cooperativismo de vivienda a nivel nacional, en Paraguay y Uruguay sí se observa un desarrollo

¹⁸ Cohre (2008). *Boletín Derecho a la Vivienda y a la Ciudad en América Latina*, v.1, n. 3.

legislativo con importantes implicancias en términos de seguridad jurídica de la tenencia, aunque éste es de carácter reciente en Paraguay, frente a un desarrollo pionero (de la década de 1960) y emblemático en el caso uruguayo, en el que la propia definición del objetivo de las cooperativas de vivienda señala una visión del lugar fundamental que ocupa la seguridad jurídica de la tenencia en la realización del derecho a la vivienda adecuada, en estrecha relación con la accesibilidad económica de la misma y la disponibilidad de servicios. Tanto la normativa uruguaya como la paraguaya introducen la posibilidad de la tenencia colectiva de la vivienda.

En materia de *disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura*, la normativa analizada revela una visión de la importancia de esta dimensión en el marco de las iniciativas orientadas al acceso a la vivienda, aunque ésta no se encuentra ampliamente desarrollada. Aún así, las disposiciones halladas sientan precedentes significativos en materia de exigibilidad del acceso a servicios en el marco de los planes de vivienda. El análisis también pone de manifiesto la relación existente entre la disponibilidad de servicios y la habitabilidad de la vivienda, de gran relevancia, en tanto contribuye a delinear el contenido del derecho a la vivienda adecuada como resultado de la interacción de dimensiones. Cabe señalar que el análisis de la evolución de esta dimensión en los tres países implica considerar los impactos de los procesos de privatizaciones de empresas de servicios públicos, llevados a cabo en la década de 1990. Mientras que en Argentina, algunas disposiciones que surgen de la legislación pueden interpretarse—armónicamente con otras normativas—como formas de protección del derecho de las personas a acceder a los servicios, numerosas investigaciones señalan que éstas no han sido cumplidas, configurando un cuadro de mercantilización de servicios y marcada exclusión del acceso a los mismos por parte de los sectores populares. En Uruguay, la relación entre los procesos de privatizaciones y la evolución normativa de la disponibilidad de servicios adquiere otra configuración; si bien se sanciona una ley que busca privatizar los servicios públicos en el mismo período, ésta es parcialmente derogada por un referéndum, manteniendo la provisión de la mayoría de los servicios en la órbita del Estado. Sumado a esto, en 2004 otro referéndum modifica la Constitución, estableciendo que el agua es un recurso natural esencial para la vida. En virtud de esto, se establece que el acceso al agua y al saneamiento constituyen derechos humanos fundamentales, y que estos servicios deberán ser prestados exclusiva y directamente por

personas jurídicas estatales. En relación a esto último, una ley de 2011 establece la obligatoriedad de la conexión a las redes de saneamiento existentes para los propietarios de inmuebles.

En lo que respecta a la *accesibilidad económica* y, más específicamente, a los *subsidios*, se observa una evolución dispar en los tres países. En Argentina, si bien existen disposiciones en materia de subsidios, los tipos, montos y destinatarios de los mismos aparecen escasamente desarrollados. Se observa una disposición que—aunque de carácter puntual—entra en conflicto con la noción de *realización progresiva* que establece el PIDESC en su artículo 2, que implica, entre otras obligaciones, la de satisfacer el contenido mínimo del derecho incluso en períodos de recesión económica. En Paraguay se aprecia un mayor recurso a la estrategia del otorgamiento de subsidios, existiendo incluso una ley específica que regula un sistema de subsidios para la adquisición, refacción, ampliación o mejora de una vivienda económica o de interés social destinada a habitación permanente. Esta ley es modificada por varias normativas, que establecen procedimientos para la reestructuración de deudas contraídas en el marco de éste y otros programas de vivienda. La legislación uruguaya, y muy especialmente la ley marco de vivienda de 1968 y sus modificaciones, presenta el desarrollo más acabado del concepto de subsidio, que incluye definiciones de tipos, montos y destinatarios, que priorizan claramente a los sectores de menores ingresos. En Paraguay y Uruguay la legislación establece la posibilidad de otorgar subsidios a las cooperativas de vivienda; no obstante, la normativa paraguaya dispone que los subsidios se otorguen a los socios de las cooperativas, mientras que la uruguaya permite otorgarlos directamente a las cooperativas, para que éstas los transfieran a sus miembros. En materia de *financiación*, la normativa estudiada señala diferencias, así como aspectos similares en los tres países. En primer lugar, las leyes de las décadas de 1960 y 1970 en los tres países, se orientan básicamente a este aspecto, aunque con distintos matices, siendo la normativa uruguaya la más garantista al respecto, en tanto desarrolla más ampliamente el concepto de crédito, los mecanismos de reajuste y la relación entre las cuotas y los ingresos familiares, con un claro énfasis en el acceso a la vivienda por parte de los sectores de menores recursos, que también se observa—aunque con un desarrollo menor—en la normativa argentina. También se aprecian disposiciones similares en la normativa argentina y dos normativas uruguayas (una de ellas de emergencia) en materia de protección de la accesibilidad

económica de la vivienda por parte de los inquilinos, no así en el caso de Paraguay, que no cuenta con una ley específica que regule el régimen de alquileres. Por último, los tres países han elaborado leyes de emergencia, orientadas a subsanar situaciones de pérdida de capacidad de pago de cuotas de créditos de vivienda extendidas, en el marco de períodos de retracción económica. Si bien estas medidas son de carácter puntual— incluso limitando el universo de beneficiarios a un marco temporal—constituyen antecedentes interesantes en materia de acciones estatales para cumplir con las obligaciones de respeto, garantía y satisfacción del derecho a la vivienda adecuada, en este caso, desde el punto de vista de la garantía de la accesibilidad económica de la misma. El análisis señala una visión subyacente de la implicación mutua entre la accesibilidad económica y la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda, en tanto ésta última se ve comprometida, en diferentes modalidades, en los casos en que las personas se ven impedidas de hacer frente a las obligaciones económicas que conllevan las diversas estrategias de acceso a la vivienda.

En lo que respecta a la *habitabilidad*, el análisis evidencia una preocupación por esta dimensión en los tres países, aunque ésta presenta variantes. Si bien la legislación de los tres países incluye definiciones de lo que implica la habitabilidad de la vivienda económica o de interés social, éstas aparecen más exhaustivamente desarrolladas en las normativas paraguaya y uruguaya. En ambos casos, la definición de la habitabilidad incluye aspectos que hacen a la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, y en el caso paraguayo, también a la adecuación cultural. En Paraguay y Uruguay se observan normativas que introducen excepciones—reducciones—a definiciones anteriormente establecidas del contenido de la dimensión de la habitabilidad, aplicadas a programas de vivienda implementados durante la década de 1990. Estas disposiciones entran en conflicto con la característica de la irreversibilidad de los derechos humanos, que implica que una vez que un nuevo derecho, o en este caso, un nuevo contenido normativo de un derecho, se integra a la categoría de los derechos humanos, éste se torna irrevocable. Es también una forma de regresividad normativa, al disminuir estándares garantizados por normativas anteriores. También se observan disposiciones referidas a la habitabilidad de la vivienda rural. En Argentina, éstas se limitan al caso de las comunidades indígenas, observándose un nexo entre la habitabilidad de la vivienda y las iniciativas en materia de educación sanitaria, y confirmándose el vínculo ya expresado

entre las implicancias mutuas entre el derecho a la vivienda adecuada y el derecho a la salud. En Paraguay y Uruguay, se observan disposiciones en el marco de leyes que abordan—contemporáneamente, en la década de 1960, aunque de forma más amplia en el caso de Paraguay—la problemática de la vivienda en el medio rural. En éste último, la ley relaciona la dimensión de la habitabilidad con la de la adecuación cultural, expresada en la priorización del uso de materiales regionales. En Uruguay, la dimensión de la habitabilidad se encuentra más escasamente desarrollada, limitándose a cuestiones de higiene. Una normativa posterior a las ya reseñadas aumenta los cometidos del organismo encargado de las cuestiones que hacen a la vivienda rural en el país (MEVIR¹⁹), incorporando el concepto de *hábitat* a los mismos. En Argentina y Uruguay, se observan normativas que establecen la obligación estatal de garantizar la habitabilidad de las tierras a ser incluidas en programas de vivienda, que indican una consideración del derecho a la vivienda adecuada superadora del abordaje de la vivienda como unidad, que incorpora aspectos de su entorno inmediato, acercándose así a la tendencia a la incorporación de los derechos habitacionales al concepto más amplio de *derecho a la ciudad*²⁰. Por último, en Uruguay se observa una normativa que establece la obligación estatal de garantizar la habitabilidad de las viviendas destinadas a adultos mayores.

En lo que respecta a la *asequibilidad*, tanto Argentina como Uruguay poseen leyes recientes sobre migraciones con efectos en materia de asequibilidad de la vivienda por parte de los inmigrantes. Si bien la ley argentina es anterior a la uruguaya—y modelo de la misma—la normativa uruguaya resulta más garantista en este aspecto, ya que reconoce explícitamente el derecho a la vivienda de los inmigrantes. No obstante, si bien la normativa argentina no reconoce este derecho explícitamente, una lectura armónica de ésta y otras leyes y disposiciones constitucionales, permite interpretar que este derecho se encuentra reconocido a los inmigrantes, en las mismas condiciones que a los argentinos. También en estos dos países se observan disposiciones orientadas a garantizar la asequibilidad de la vivienda por parte de las personas con discapacidad. En Argentina, una de las modificaciones a la Ley del FONAVI²¹, incluye un cupo asignado a personas con discapacidad en los planes de vivienda de dicho fondo, vinculado a disposiciones orientadas a garantizar la habitabilidad y la seguridad jurídica de la vivienda

¹⁹ Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural.

²⁰ Ver: Harvey, David (2008). *El derecho a la ciudad*. Disponible en: <<http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2092>>. Consulta: 10 de enero de 2012.

²¹ Fondo Nacional de la Vivienda.

por parte de estas personas. En Uruguay, la reciente ley de protección integral de personas con discapacidad, incluye varias disposiciones relevantes en materia de asequibilidad de la vivienda por parte de estas personas, también asociadas a cuestiones de habitabilidad. En ambos casos, las normativas—de carácter reciente—evidencian visiones más integrales del derecho a la vivienda adecuada. Paraguay y Uruguay tienen leyes recientes con implicancias en materia de asequibilidad de la vivienda por parte de los adultos mayores; éstas establecen los derechos de las personas mayores, entre los que se cuenta el derecho a la vivienda, aunque éste se encuentra más ampliamente desarrollado en la normativa uruguaya, en la que se vincula la asequibilidad a cuestiones de accesibilidad económica y habitabilidad. En Uruguay se observan dos leyes con efectos significativos en términos de asequibilidad de la vivienda; la primera, de 2002, establece limitaciones en los casos de desalojos judiciales que afecten a personas en situación de vulnerabilidad; la segunda, de 2008, incluye disposiciones en materia de asequibilidad de la vivienda por parte de personas que enviduan en el marco de una unión concubinaria, enfatizando las necesidades de las personas mayores de 60 años y de escasos recursos que se encuadran en esta situación. En ambos casos, las disposiciones se asocian a la protección de la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda. Estas normas se insertan en el proceso general de especificación de los derechos humanos. El análisis también señala un proceso de creciente protección jurídica del derecho a la vivienda adecuada de los pueblos indígenas en los casos de Argentina y Paraguay, en el que la propiedad de la tierra y la regularización de su tenencia por parte de estas comunidades, ocupa un lugar de especial relevancia. En Argentina, más allá de la necesidad de dictar una legislación nacional que establezca el procedimiento de titulación de los territorios de los pueblos indígenas (en lugar de limitar el reconocimiento de ciertos derechos a la situación de emergencia), las leyes existentes constituyen avances, en la medida en que incorporan estándares internacionales de derechos humanos. Paraguay cuenta con un marco normativo cuya evolución data de más de 4 décadas, que reconoce el derecho de las comunidades indígenas a la tenencia de las tierras que han habitado tradicionalmente, y que subraya su derecho a participar en el diseño de soluciones en este sentido. Si bien el Estatuto de las Comunidades Indígenas paraguayo se rige por el principio general del respeto a las culturas indígenas a partir de la restitución de sus territorios tradicionales, señalando el procedimiento a seguir para la legalización de las

tierras reclamadas por estas comunidades, se sostiene que el rol del INDI²² ha sido deficitario, más allá de los avances legislativos que se registran. Desde 1989, la política indigenista se ha caracterizado por la falta de iniciativas que favorezcan la protección de los indígenas, lo que ha llevado a los mismos a vivir en condiciones de extrema pobreza. También se subraya que la recuperación parcial de los territorios indígenas fue lograda gracias a las presiones ejercidas sobre el Estado, y no por iniciativa de éste²³.

En lo que respecta al *lugar adecuado*, el análisis revela que esta dimensión se encuentra escasamente desarrollada en la legislación de los tres países, y que se vincula a la tendencia a la progresiva incorporación de los derechos habitacionales al concepto más amplio de derecho a la ciudad. Desde esta perspectiva, se sostiene que las cuestiones habitacionales admiten tres niveles de análisis: la vivienda como unidad, su entorno inmediato y el medio urbano como marco general, concibiendo al derecho a la vivienda adecuada en estrecha relación con la problemática del urbanismo y del ordenamiento territorial, que hacen posible la efectividad de este derecho²⁴. Sólo Uruguay cuenta con una ley reciente de ordenamiento territorial, que presenta varias contradicciones en lo que respecta a sus efectos en materia de derecho a la vivienda adecuada. En Paraguay, se observa una disposición de la década de 1990 que se orienta en esta dirección, aunque con escaso desarrollo. Si bien esta dimensión se ve estrechamente ligada a la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, esta relación tampoco se encuentra satisfactoriamente desarrollada en la normativa. El análisis revela un vínculo con la habitabilidad de la vivienda, configurándose así un escenario normativo que se acerca—aunque con matices y contradicciones—a la visión de la OG Nº 4 del derecho a la vivienda adecuada como producto de una interacción compleja de elementos.

En materia de *adecuación cultural*, el análisis encuentra medidas legislativas, aunque limitadas al caso del acceso a la vivienda y a la tierra de los pueblos indígenas en Argentina y Paraguay. Esta omisión legislativa en materia de adecuación cultural de la vivienda entra en conflicto con la obligación de respeto del derecho a la vivienda adecuada. El análisis de la legislación en la materia evidencia un proceso de creciente

²² Instituto Paraguayo del Indígena.

²³ Riquelme, Quintín (2003). *Los conflictos sociales en el contexto de la democracia paraguaya*. Disponible en <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/seoane/riquelme.rtf>>. Consulta: 15 de diciembre de 2011.

²⁴ Pisarello, G. (2003). Op. cit.

protección jurídica del derecho a la vivienda adecuada de los pueblos indígenas, aunque con un marcado énfasis en la cuestión de propiedad de la tierra y la regularización de su tenencia por parte de estas comunidades.

Por último, en lo que respecta a los *desalojos forzados*, se observan disposiciones relevantes en las leyes de alquileres de Argentina y Uruguay. Ambas normativas establecen mecanismos orientados a proteger a los inquilinos que se ven incapacitados de hacer frente a sus obligaciones de pago de alquileres, mediante subsidios e inclusión prioritaria en planes nacionales de vivienda en el primer caso, e inclusión en el RAVE²⁵ en el segundo. Asimismo, se observan otras medidas de protección de los inquilinos, orientadas a garantizar la permanencia de éstos en las viviendas alquiladas, como el establecimiento de plazos y prórrogas. Si bien se observa un mayor desarrollo de estas medidas en el caso de la normativa uruguaya, ésta también incluye disposiciones que pueden dar lugar a arbitrariedades en materia de desalojos. Ambas normativas incluyen disposiciones de protección limitadas temporalmente, orientadas a la protección de personas y grupos en contextos puntuales. En Argentina, es necesario señalar nuevamente la frecuente inclusión de cláusulas contradictorias con la legislación vigente en los contratos de alquiler, tal como advierte el informe de COHRE (2008). En Paraguay no existe una ley que regule el régimen de alquileres, más allá de las disposiciones que surgen del Código Civil, cuyas implicancias en materia de potenciales desalojos por parte de agentes privados, resultan claramente negativas. En Argentina se llevan a cabo reformas en los procedimientos civiles, con implicancias negativas en materia de desalojos. La evolución normativa de los tres países revela un proceso de reformas en los procedimientos penales de carácter regresivo, que penaliza más severamente los delitos de usurpación e intrusión, debilitando asimismo las garantías judiciales en el marco de los desalojos llevados a cabo por estas causas.

Conclusiones

El análisis presentado reafirma la estrecha relación entre las tres obligaciones estatales en materia de derecho a la vivienda adecuada: respeto, garantía y satisfacción. Confirma también la adecuación del abordaje del cumplimiento, o no, de estas

²⁵ Registro de Aspirantes a Vivienda de Emergencia.

obligaciones por parte de los Estados, a través del estudio de la legislación, aunque con las limitaciones ya planteadas en relación con este enfoque.

Desde el derecho internacional de los derechos humanos se subraya la ilegalidad de acciones y omisiones de órganos o funcionarios del Estado que puedan resultar lesivas del derecho a la vivienda adecuada. El análisis identifica algunas medidas que se oponen abiertamente a los principios que surgen del derecho internacional de los derechos humanos, como las reducciones de estándares de habitabilidad de la vivienda, aplicadas por Paraguay y Uruguay, la suspensión de subsidios que aplica Argentina en el marco de una ley de emergencia económica, en oposición a la obligación de satisfacer el contenido mínimo del derecho y de priorizar a los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad (incluso en períodos de recesión económica), y los procesos de regresividad normativa en los procedimientos civiles (en Argentina) y penales (en los tres países), que sancionan más severamente los delitos de usurpación e intrusión, y debilitan las garantías judiciales en el marco de los desalojos realizados por estas causas.

Sin embargo, el panorama más preocupante tiene que ver con las significativas omisiones legislativas que se observan en los tres países. La ausencia de leyes marco de vivienda en Argentina y Paraguay, contrariamente a lo que dispone la OG N° 4, constituye, sin dudas, la omisión más relevante. Por su parte, la ley marco uruguaya sí se ajusta en gran medida a estas disposiciones, pese a ser mucho anterior a la elaboración de la OG N° 4. El análisis revela otras serias omisiones, como la ausencia de una legislación específica sobre alquileres en Paraguay, y las disposiciones prácticamente inexistentes en materia de disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, lugar adecuado y adecuación cultural de la vivienda en la legislación de los tres países, y sobre habitabilidad de la vivienda en la legislación argentina.

Los tres países han incorporado normas que se inscriben en el proceso de especificación del derecho internacional de los derechos humanos, y que tienen efectos directos en materia de protección del derecho a la vivienda adecuada. En este sentido, se encuentran leyes sobre migraciones y sobre discapacidad en Argentina y Uruguay, sobre adultos mayores en Paraguay y Uruguay, y sobre pueblos indígenas en Argentina y Paraguay.

El análisis señala que se asiste a un proceso de creciente protección de este derecho, en sintonía con la idea de progresividad, aunque éste no es lineal, ni sus tendencias homogéneas.

La OG Nº 3 (sobre la índole de las obligaciones de los Estados), impone obligaciones con efecto inmediato, como la de garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en el PIDESC “sin discriminación”, y la de “adoptar medidas” deliberadas, concretas y orientadas a la satisfacción de los derechos dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor de este tratado, a través de “todos los medios apropiados”, lo cual incluye la adopción de medidas legislativas. Si bien no se observan leyes que consagren mecanismos discriminatorios en materia de garantía del derecho a la vivienda adecuada, las omisiones legislativas reseñadas sí operan en este sentido, al no actuar en áreas en las que pueden producirse formas de discriminación en el ejercicio de este derecho.

El análisis—centrado en la legislación y, por lo tanto, incapaz de realizar consideraciones respecto de otras medidas que los Estados pueden adoptar para proteger el derecho a la vivienda adecuada—revela que sí se han adoptado medidas legislativas en los tres países, aunque nuevamente es preciso subrayar que éstas resultan insuficientes, particularmente en lo que respecta a algunas dimensiones del derecho a la vivienda adecuada, aunque con importantes matices en los tres países.

La OG Nº 4 afirma que el derecho a la vivienda adecuada no puede interpretarse de forma restrictiva, como si éste únicamente implicara el derecho a un techo, o como si el derecho a un hogar pudiera tratarse como una mercancía. Esta visión se relaciona con la idea de la íntima relación que existe entre el derecho a la vivienda adecuada y otros derechos humanos, e interactúa con los principios fundamentales del PIDESC, exigiendo así una interpretación del término *vivienda* que incorpore consideraciones diversas y, fundamentalmente, la obligación de su garantía a todos, más allá de factores de tipo económico. El análisis revela una visión del derecho a la vivienda adecuada como producto de la interacción de dimensiones y derechos, aunque este aspecto presenta especificidades en los tres países.

La OG Nº 4 también enfatiza que el derecho a una vivienda adecuada se aplica a todos, sosteniendo que la frase “para sí y su familia” no puede interpretarse en formas que limiten la aplicabilidad del derecho. En este sentido, Uruguay incorpora una ley sobre

uniones concubinarias, que incluye disposiciones que protegen el derecho a la vivienda adecuada de las personas mayores de 60 años y de escasos recursos, que enviduan en el marco de una unión de este tipo.

Este documento también establece que los Estados Partes deben priorizar a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables. Esta idea se relaciona con el proceso de especificación del derecho internacional de los derechos humanos, que ha repercutido en la elaboración de instrumentos específicos, orientados a la protección de grupos que se encuentran en situaciones que implican una mayor vulnerabilidad. Este proceso tiene un claro correlato en la evolución normativa reciente de los tres países.

El análisis también señala que la legislación de los tres países recoge, en diferente medida, las consideraciones de la OG N° 4 y, más específicamente, la OG N° 7, en materia de desalojos forzados. No obstante, se observan procesos de regresividad normativa, en los procedimientos civiles (en el caso argentino) y penales (en los tres países).

En síntesis, el análisis de la legislación sobre el derecho a la vivienda adecuada de Argentina, Paraguay y Uruguay en el período 1990-2010 evidencia un proceso de creciente adecuación normativa, marcado por algunas tendencias generales en los tres países. Sin embargo, este proceso no se encuentra completo, no es lineal, ni tampoco se ve libre de contradicciones, cuyas causas e impactos ameritan la realización de investigaciones que incorporen otras miradas, con el objetivo de formular más y mejores respuestas a los desafíos actuales en materia de respeto, garantía y satisfacción del derecho a la vivienda adecuada en los países de la región.

Referencias

- Abramovich, Víctor; Courtis, Christian (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid: Trotta.
- Bobbio, Norberto (1991). *El tiempo de los derechos*, Madrid: Sistema.
- Bourdieu, Pierre (2001). *Poder, derecho y clases sociales*, Bilbao: Desclée.
- Cançado Trindade, Augusto (1994). "La protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales". In *Estudios básicos de Derechos Humanos I. Serie de Estudios de Derechos Humanos*, San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, p. 39-62.

- Cohre (2008). *Boletín Derecho a la Vivienda y a la Ciudad en América Latina*, v. 1, n. 3,
- Falero, Alfredo (2008). *Las batallas por la subjetividad: luchas sociales y construcción de derechos en Uruguay*, Montevideo: Fanelcor.
- Ferrari, Vicenzo (2006). *Derecho y sociedad. Elementos de sociología del derecho*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Harvey, David (2008). *El derecho a la ciudad*. Disponible en: <<http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2092>>. Consulta: el 10 de enero de 2012.
- IELSUR (2006). *Estudio sobre armonización legislativa conforme a los tratados de derechos humanos ratificados por Uruguay u otras normas legales con fuerza vinculante*, Montevideo.
- Nikken, Pedro (1994). "El concepto de derechos humanos". In *Estudios Básicos de Derechos Humanos I. Serie de Estudios de Derechos Humanos*, San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, p. 15-38.
- Novick, Susana (1992). *Política y población. Argentina 1870-1989*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- _____ (2008). "Migración y políticas en Argentina: Tres leyes para un país extenso (1876-2004)". In Novick, Susana (Comp.) (2008). *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*, Buenos Aires: Catálogos-CLACSO, p. 131-152.
- Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur (2004). *Políticas públicas de derechos humanos en el Mercosur. Un compromiso regional*, Montevideo.
- Peces Barba, Gregorio (2008). "Derechos humanos, especificación y discapacidad". In Campoy, Ignacio; Palacios, Agustina (Eds.) (2008). *Igualdad, no discriminación y discapacidad*, Madrid: Dykinson, p. 359-375.
- Pinto, Mónica (1997). "El principio pro hómine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos". In Abregú, Martín y Courtis, Christian (Ed.) *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires: CELS y Del Puerto, p. 163-171.
- Pisarello, Gerardo (2003). *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Barcelona: Icaria.
- Riquelme, Quintín (2003). *Los conflictos sociales en el contexto de la democracia paraguaya*. Disponible en <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/seoane/riquelme.rtf>>. Consulta: el 15 de diciembre de 2011.

Salvioli, Fabián (1997). "El desarrollo de la protección internacional de los derechos humanos a partir de las declaraciones Universal y Americana". In *Relaciones Internacionales*, n. 13, p. 77-96.

Santos, Boaventura de Souza (2002). "Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos". In *El Otro Derecho*, n. 28, p. 59-83.

_____ (2009). *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*, Bogotá: ILSA.

Vaccotti, Luciana (2012). *El derecho a la vivienda adecuada en las normas constitucionales y legales. Reflexiones y propuesta de investigación a partir del análisis comparativo de Argentina, Paraguay y Uruguay (1990-2010)*. Tesis (Maestría en Derechos Humanos)- Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Vasilachis de Gialdino, Irene (1997). *La construcción de representaciones sociales. Discurso político y prensa escrita. Un análisis sociológico, jurídico y lingüístico*, Barcelona: Gedisa.

Recebido para publicação em julho de 2012

Aprovado para publicação em agosto de 2012.