

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 20 de Julio de 2022.-

VISTO:

El trámite nº **11940/22**, iniciado de oficio por esta Defensoría del Pueblo, a fin de realizar diferentes estudios e investigaciones en relación con las personas migrantes y su acceso a la vivienda.

Y CONSIDERANDO QUE:

I.- Introducción

De acuerdo al Informe producido en el marco del Convenio de Colaboración entre el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “Dificultades de Acceso a la Vivienda para la Población Migrante”, en el mes de julio de 2021 -incorporado a fs. 2/37, y que en copia fiel se acompaña a la presente Resolución- *“... Las migraciones constituyen un fenómeno ampliamente estudiado desde diferentes enfoques y perspectivas. Sin embargo, tal y como sugiere un trabajo reciente realizado por la CEPAL (Maldonado Valera., Martínez Pizarro y Martínez, 2018), poco se ha explorado y reflexionado sobre sus vinculaciones con la protección social, en general, y la provisión de vivienda, en particular. En 2016, la Declaración de Nueva York y el desarrollo de los dos Pactos Globales han instado tanto a las naciones como a las ciudades a enfocar esfuerzos en la atención del movimiento de personas en diversos contextos. Los Estados reconocen que las ciudades son fuertemente impactadas por los flujos migratorios (...) Los impactos son múltiples, atendiendo a cuestiones sociales, espaciales y urbanísticas. De esta manera, garantizar una adecuada recepción, manejo e integración de migrantes resulta fundamental para la provisión de ecosistemas urbanos más justos y equitativos, con capacidad para proveer oportunidades tanto a población local como a migrantes...”* (fs. 8/9).

“... En los últimos años, América Latina y el Caribe se vio significativamente afectada por flujos migratorios promovidos a consecuencia de factores económicos, crisis políticas, violencia, desastres, entre otros. En ese marco, las ciudades están siendo especialmente impactadas en su capacidad para proveer servicios sociales y básicos, en general, y



servicios de vivienda, en particular (Vera y Adler, 2020). El contexto de la pandemia por COVID-19 agravó aún más la situación de la población migrante en la región, en particular en la comunidad migrante que se encuentra en situación irregular desde el punto de vista documental y habitacional. Los efectos de la pandemia en las condiciones de acceso a la vivienda de la población migrante suman a las desigualdades preexistentes en las que se encontraba ya el colectivo (...) la población migrante tenía ya -sin pandemia mediante- una probabilidad mucho mayor de residir en barrios de origen informal y padecer déficits de acceso a servicios y/o convivir con situaciones de hacinamiento. Los efectos de la emergencia no hicieron más que empeorar sus condiciones merced a la pérdida de empleos, la dificultad para acceder a servicios de salud, aunados al riesgo de desalojo por habitar la mayoría de las veces en situaciones y formas propias del hábitat informal -alquiler en barrios de origen informal, alquiler de cuartos en inquilinatos o en viviendas unifamiliares, allegamiento en casas de parientes y/o amigos/as-, etc...” (fs. 9/10).

“... La población migrante en CABA para 2019 representaba el 13,8%, con una preponderancia femenina (56%) en edad activa (EAH, 2019). La mayor parte de las personas migrantes que residen en la CABA (65%) tienen más de 10 años de residencia en el país, datos coincidentes tanto en la Encuesta Anual de Hogares (2019) como en la Encuesta Nacional Migrante de Argentina (ENMA)^[1]. Esta variable es relevante en el estudio de las migraciones internacionales porque resulta de gran incidencia en los procesos de integración de las personas extranjeras: en líneas generales, a mayor tiempo de residencia, mayor posibilidad de integración, esto es, mejor acceso a derechos, servicios y garantías (Cerrutti, 2009). Por otro lado, el acceso a la documentación, y particularmente al Documento Nacional de Identidad (DNI), tal como se observa en el Gráfico 1, presenta una relación directa con el tiempo de residencia, aspecto que resulta un factor determinante en el acceso a derechos para la población migrante (Debandi y Penchaszadeh, 2020; Gavazzo y Penchaszadeh, 2020) y que también tendrá incidencia – como se verá a lo largo del informe – en el acceso a la vivienda digna...” (fs. 10).

II.- Marco Normativo

Como marco general, se puede mencionar la Ley n° 4.036^[2] (según texto consolidado Ley n° 6.347^[3]) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de 2011, que tiene por objeto “... la



protección integral de los Derechos Sociales para los ciudadanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, priorizando el acceso de aquellos en estado de vulnerabilidad social y/o emergencia a las prestaciones de las políticas sociales que brinde el Gobierno de la Ciudad de acuerdo con los principios establecidos en los artículos 17 y 18 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires...” (art. 1º).

Dicha norma, establece que: *“Los extranjeros residentes en la Ciudad que cumplan con los requisitos establecidos por la legislación nacional y la local y con las determinadas por la presente Ley a tal fin podrán acceder a las políticas sociales instituidas por esta norma” (art. 3º).* En ese sentido, reconoce explícitamente el derecho de las personas migrantes a acceder a las políticas sociales de la jurisdicción (art. 4º), siempre y cuando cumplan una serie de requisitos: *“... a. Presentar documento de identidad argentino, cédula de identidad; excepcionalmente en el caso de extranjeros podrá presentar la residencia precaria. b. Presentar certificación domiciliaria emitida por autoridad competente o referencia administrativa postal (RAP) en el caso de personas en situación de calle. c. Tener residencia en la Ciudad no menor a dos años. d. Ser mayor de dieciocho (18) años de edad. e. Encontrarse inscripto en el RUB -Registro Único de Beneficiarios-; hasta tanto se produzca efectivamente la inscripción podrán acceder a los beneficios que determine la autoridad de aplicación. f. Presentar Código Único de Identificación Laboral (CUIL) g. Presentar Certificado de Discapacidad en los casos que corresponda...” (art. 7º).*

Asimismo, el citado cuerpo normativo contempla tres (3) tipos de prestaciones que estarán comprendidas en las diferentes políticas sociales dictadas por el Gobierno local, e implicarán la aplicación de recursos de carácter económico, técnico y material, definiendo dichas prestaciones de la siguiente forma: *“... - Son prestaciones económicas aquellas entregas dinerarias de carácter no retributivo, intransferible e inembargable destinadas a los ciudadanos a fin de paliar situaciones transitorias de necesidad o garantizar el acceso a condiciones dignas de vida. - Son prestaciones técnicas los actos profesionales de asesoramiento, acompañamiento y evaluación técnica destinados a atender las necesidades de los ciudadanos. - Son prestaciones materiales aquellas en las que se otorgan servicios en especies para paliar las situaciones de emergencia de los sectores de población afectados...” (art. 5º).*

En cuanto a las políticas de acceso a la vivienda vigentes que incluyan a la población migrante, la más relevante es la operatoria de créditos hipotecarios que surge de la Ley n° 341^[4] (según texto consolidado Ley n° 6.347); dicha norma es una política de acceso a vivienda para uso exclusivo y permanente de hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional mediante el otorgamiento de créditos con garantía hipotecaria destinados a financiar total o parcialmente con compra, construcción, ampliación o refacción de viviendas particulares (arts. 1° y 5°).

Es preciso destacar que la citada Ley también contempla un tipo de beneficiario colectivo en los casos de hogares incorporados en procesos de organización colectiva verificables, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro. La norma cuenta con una serie de Leyes aclaratorias, modificatorias y complementarias, particularmente las nros. 964^[5], 1.240^[6] y 4.042^[7] (todas según texto consolidado Ley n° 6.347), como así también un Manual de Procedimiento, Modificaciones y Reglamentaciones dictado por la autoridad de aplicación, el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IVC).

El Manual de Procedimiento de los Créditos Individuales Ley n° 341, amplía los requisitos establecidos por la norma original, pero sin desligarse de lo establecido en la citada Ley n° 4.036 (según texto consolidado Ley n° 6.347). En ese sentido, podrán acceder a la operatoria todas las personas que tengan al menos 18 años de edad, posean DNI y acrediten residencia en esta Ciudad con una antigüedad no inferior a los dos (2) años. Claro está que por ser una política crediticia se incluyen requisitos específicos, relacionados con la propiedad de inmuebles anteriores, la acreditación de ingresos demostrables, la no inhibición para contraer crédito y el acceso a otras políticas de vivienda.

Con respecto al acceso a viviendas de alquiler, se encuentra vigente la política “Garantía + Fácil”, operatoria a cargo del IVC, que facilita el acceso a seguros de caución de diferentes compañías, sumando del 70% del costo de la prima. Al igual que en los créditos de la Ley n°



341 (según texto consolidado Ley n° 6.347), los requisitos generales son los mismos (tener 18 años de edad o más y poseer DNI argentino). En este caso, no se requieren los dos (2) años de residencia en esta Ciudad.

Respecto a las políticas de acceso a la vivienda nueva, implementadas por el Gobierno porteño en el marco de los Procesos de Integración Social y Urbana en Villas, entre los requisitos para acceder los beneficiarios/as *“... deben ser argentinos nativos, naturalizados o extranjeros, debiendo acreditar su identidad con documento nacional de identidad expedido por el Registro Civil y Capacidad de las Personas. En caso de no contar con este el IVC asesorará a fin de la expedición del mismo...”*^[8]. Este requisito también es exigido en las operatorias de mejoramiento de viviendas y de canje en el marco de dichos procesos.

III.- Informe: “Dificultades de Acceso a la Vivienda para la Población Migrante”

Este informe indaga sobre los principales problemas vinculados al acceso a la vivienda que experimentó la población migrante en el contexto pandémico: desalojos, aumento del alquiler, imposibilidad del pago del canon locativo, entre otros. Para ello se sirve de diferentes fuentes secundarias, de los resultados de la Encuesta Nacional Migrante de Argentina desarrollada desde la RIOSP-DDHH y de los registros propios de esta Defensoría del Pueblo para el año 2020.

Se articularon diversas fuentes de información: *“... En primer lugar, la Encuesta Anual de Hogares de la Ciudad de Buenos Aires (EAH) a partir del procesamiento y análisis de la base usuaria ampliada 2019. Esta fuente se utilizó específicamente para indagar las condiciones de acceso a la vivienda de las personas migrantes en la Ciudad, y en particular en las villas. Para ello, se definió como migrante a toda persona nacida en un país distinto a la Argentina y como hogar migrante a todo hogar que incluya al menos un miembro nacido en el extranjero. Para el análisis de tiempo de residencia y país de origen a nivel de hogares, se tomó la información del miembro migrante con mayor tiempo de residencia en el país. En segundo lugar, se incorporó la información de la Encuesta Nacional Migrante (ENMA)⁴ realizada durante el 2020. La ENMA se aplicó entre octubre y noviembre de 2020 en todo el país, bajo la modalidad virtual a través de un cuestionario digital autoadministrado. La*



muestra total a nivel país fue de 3.114 casos y para este informe se realizó un recorte de los casos de las personas encuestadas que residían en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, alcanzándose un total de 1.038 personas. Asimismo, se focalizó en las preguntas que hicieran referencia a cuestiones relativas a la vivienda, específicamente al bloque de hábitat y vivienda del cuestionario. En ambas fuentes de información se trabajó con los ponderadores definidos por las fuentes. Finalmente, desde la Defensoría del Pueblo de la CABA, se efectuó una encuesta a personas migrantes mayores de 18 años que realizaron consultas y/o reclamos en la Defensoría del Pueblo de la CABA en el contexto de la pandemia de COVID-19. Particularmente, la muestra se conformó por personas migrantes afectadas por procesos de desalojo en villas y asentamientos desde marzo de 2020 hasta principios del año 2021. Se realizaron 41 encuestas entre los meses de agosto y septiembre de 2021. Estas se efectuaron de manera telefónica a partir de un formulario de preguntas estandarizadas...” (fs. 7/8).

Como ya fue mencionado, la población migrante en esta Ciudad para el año 2019 representaba el 13,8%, mientras que la mayor parte de las personas migrantes que residen en la jurisdicción (65%) tienen más de diez (10) años de residencia en el país. A su vez, la proporción de hogares con algún miembro migrante en villas de esta Ciudad alcanza el 69,2%, en relación a sólo un 7,4% en el resto de la Ciudad. En algunas villas, como en el Barrio Padre Rodolfo Richiarelli (ex 1-11-14) -comuna 7- este porcentaje alcanza el 94,6%, es decir, que casi la totalidad de los hogares incluyen algún miembro migrante.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires presenta mejor acceso a servicios básicos que el resto del país, tanto para la población nacional como para las personas migrantes (INDEC, 2020; RIOSP-DDHH, 2020). Si bien todos los indicadores presentan mejores resultados en esta Ciudad, se destaca que un 28% de personas no cuenta con servicio de gas en red y un 18% no tiene servicio de cloacas.

En el contexto de Covid-19 es relevante analizar, en particular, el acceso al agua en el hogar, necesidad básica para poder mantener las condiciones de higiene durante la pandemia. Sobre este punto, la diferencia entre las viviendas de las villas y el resto de esta



Ciudad es alarmante: mientras en la esta jurisdicción solo el 2,2% de las personas (nacionales y migrantes) no cuenta con acceso a agua caliente corriente en la cocina y el baño, esta proporción asciende al 50,6% en las villas (EAH, 2019).

Estudios recientes han mostrado que los casos de Covid-19, de las personas migrantes en la República Argentina presentaron un pico alarmante entre los meses de abril y junio de 2020, alcanzando el 18,3% de los casos (teniendo en cuenta que la proporción de personas migrantes en el País es de 4,9%), causado principalmente por el ingreso del virus en las villas de esta Ciudad y las graves condiciones de insalubridad de las viviendas (Debandi, Penchaszadeh y Nicolao, 2022, en prensa).

Estas condiciones se potencian en viviendas deficitarias u hogares hacinados. Los hogares migrantes con viviendas deficitarias (por tipo de vivienda o hacinamiento) alcanzan el 33,2% en relación con solo el 6% en el caso de los hogares no migrantes. Pero además se observa que la proporción de hogares con déficit por tipo de vivienda y hacinamiento representa el 5,9% en el caso de los hogares migrantes.

Las dificultades de acceso a una vivienda digna constituyen un problema central en la República Argentina que no se circunscribe a la población migrante, pero que toma, en este grupo, proporciones ciertamente acuciantes y estructurales (Mera, 2020). En este sentido, según los datos obtenidos en la Encuesta Nacional Migrante de Argentina (ENMA), el 63% de las personas migrantes encuestadas indicó haber tenido problemas para acceder a una vivienda.

Entre quienes indicaron haber tenido algún tipo de problema la primera dificultad es el costo de los alquileres: el 40% de las personas encuestadas lo considera muy elevado y, en segundo lugar, las dificultades de acceder a las garantías o documentación para el alquiler (35%). Destaca, asimismo, que el 4,5% indicó experimentar dificultades por su condición de extranjero.



Cabe señalar que en esta Defensoría del Pueblo se recibieron hasta el mes de marzo de 2021, ciento sesenta y tres (163) denuncias de personas inquilinas que residen en las villas de esta Ciudad. Dichas denuncias están relacionadas con el endeudamiento del alquiler producido -en gran parte- por la reducción y/o suspensión de sus ingresos durante el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) y el riesgo de desalojo.

IV.- Conclusión

A lo largo del informe se describió y analizó la situación de la población migrante en esta Ciudad en relación al acceso a una vivienda adecuada en el marco de la pandemia por Covid-19.

Si bien dicho marco constituye una problemática central en la República Argentina que no se circunscribe a las personas migrantes, se puede observar que este colectivo experimenta dificultades estructurales de acceso a una vivienda digna, situación que se vio agudizada y profundizada durante la pandemia.

La informalidad de los alquileres es una constante tanto entre las colectividades de llegada más reciente como entre las de antigua data. Del mismo modo, el costo del alquiler y los requisitos para acceder se presentan como dos barreras centrales para el acceso a la vivienda bajo esa modalidad.

Las problemáticas vinculadas a la documentación constituyen otro factor central. Las dificultades para acceder a garantías y demás documentación necesaria para alquilar, por un lado, y los límites en el acceso a la información sobre cómo obtenerla, por el otro. Se suma a esto la demora y paralización de trámites ocurrida durante la pandemia.



Entre los meses de marzo y octubre de 2020, en esta Ciudad, el 28% de las personas migrantes indicó haber tenido problemas vinculados con su vivienda, proporción que aumenta notablemente entre quienes tienen menos tiempo de residencia y en ciertas nacionalidades, como el caso de los/as senegaleses cuya proporción alcanza el 61%. Entre los reclamos recibidos en esta Defensoría del Pueblo, la mayor parte se debían a desalojos, aumentos de precio e imposibilidad de demora de los pagos, situaciones que violaban las disposiciones establecidas en el marco de la pandemia (Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) n° 320/2020^[9] -y modificatorios-). El 80% de las personas que realizó reclamos por situaciones con sus viviendas, debió resolver la situación por sus propios medios, es decir, sin que mediara una ayuda por parte del Gobierno local.

En este sentido, los programas sociales y de vivienda existentes en esta Ciudad -y también los nacionales como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)- excluyeron de facto a las personas migrantes que se encontraban en las peores situaciones, en particular aquellas recién llegadas al país o quienes no contaban con la documentación adecuada. Cabe recordar que, estas personas no podían volver a sus países de origen por el cierre de frontera ni realizar los trámites documentarios, debido al cierre de la administración pública.

Finalmente, dado que muchos de los/as migrantes acceden al alquiler de vivienda en circuitos informales, la adopción de medidas como el congelamiento de los precios de alquileres formales y la suspensión de desalojos no alcanzó a estos sectores más desprotegidos.

POR TODO ELLO:

LA DEFENSORA DEL PUEBLO
DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

R E S U E L V E :

1) Poner el Informe “Dificultades de Acceso a la Vivienda para la Población Migrante” -que forma parte integrante de la presente Resolución- en conocimiento del Presidente del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, licenciado Gabriel Mraida, a los efectos que estime corresponder.

2) Recomendar al Presidente del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, licenciado Gabriel Mraida, tenga a bien arbitrar los medios necesarios a fin de:

a) producir información estadística específica acerca de la población migrante y en particular, en lo que refiere al acceso de políticas habitacionales implementadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;

b) diseñar e implementar políticas públicas focalizadas en la población migrante tendiente a facilitar el acceso a una vivienda adecuada;

c) impulsar la instrumentación de adecuaciones normativas que flexibilicen las condiciones de acceso a soluciones habitacionales para aquellas personas migrantes que no cuentan con DNI argentino, en particular para el acceso a alquileres formales;

d) promover el acceso a la información para la población migrante acerca de sus derechos, normativa y programas de acceso a la vivienda y otras posibilidades de acceso a las políticas públicas de esta Ciudad;

e) promocionar la articulación con las asociaciones que nuclean a los colectivos migrantes para proveer información sobre las políticas tendientes a facilitar el acceso a una vivienda adecuada y promover su participación en programas como el Programa Autogestión de Viviendas (PAV).



3) Poner la presente Resolución y el Informe “Dificultades de Acceso a la Vivienda para la Población Migrante” -que forma parte integrante de la misma- en conocimiento de la Ministra de Desarrollo Humano y Hábitat del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, licenciada María Migliore, a los efectos que estime corresponder.

4) Fijar en treinta (30) días el plazo previsto en el art. 36 de la Ley n° 3^[10] (según texto consolidado Ley n° 6.347) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires^[11].

5) Registrar, notificar, reservar en la Coordinación Operativa para su seguimiento y oportunamente archivar.

Código 441

vi/PJC/COVH/CEDS

ci/LR/SSPPD

co/COCF/CEAL

MIm/MAER/COMESA

NOTAS

1. [^] En el caso de la EAH, se obtuvo que el 70,5% de los hogares tienen un miembro que tiene más de 10 años de residencia en el país.



2. [^](#) Ley n° 4.036, sancionada el día 24 de noviembre de 2011, promulgada con fecha 4 de enero de 2012, y publicada en el Boletín Oficial n° 3.851 del 9 de febrero de 2012.
3. [^](#) Ley n° 6.347, sancionada el día 12 de noviembre de 2020, promulgada con fecha 27 de noviembre de 2020, y publicada en el Boletín Oficial n° 6.009 del 1° de diciembre de 2020.
4. [^](#) Ley n° 341, sancionada el día 24 de febrero de 2000, promulgada con fecha 16 de marzo de 2000, y publicada en el Boletín Oficial n° 928 del 24 de abril de 2000.
5. [^](#) Ley n° 964, sancionada el día 5 de diciembre de 2002, promulgada con fecha 30 de diciembre de 2002, y publicada en el Boletín Oficial del 10 de enero de 2003. - NO VIGENTE-
6. [^](#) Ley n° 1.240, sancionada el día 4 de diciembre de 2003, promulgada con fecha 12 de enero de 2004, y publicada en el Boletín Oficial n° 1.863 del 22 de enero de 2004.
7. [^](#) Ley n° 4.042, sancionada el día 24 de noviembre de 2011, promulgada con fecha 4 de enero de 2012, y publicada en el Boletín Oficial n° 3.863 del 1° de marzo de 2012.
8. [^](#) Acta Directorio n° 14702159//2018.; Acta Directorio n° 5193/2019. GCABA - IVC.
9. [^](#) Decreto de Necesidad y Urgencia n° 320/2020, publicado en el Boletín Oficial n° 34.342 de fecha 29 de marzo de 2020.
10. [^](#) Ley n° 3 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sancionada el día 3 de febrero de 1998 y publicada en el Boletín Oficial n° 394 de fecha 27 de febrero de 1998.
11. [^](#) Ley n° 3, art. 36: "Con motivo de sus investigaciones, el Defensor o Defensora del Pueblo puede formular advertencias, recomendaciones, recordatorios de los deberes de los funcionarios, y propuestas para la adopción de nuevas medidas. Las recomendaciones no son vinculantes, pero si dentro del plazo fijado la autoridad administrativa afectada no produce una medida adecuada, o no informa de las razones que estime para no adoptarla, el Defensor o Defensora del Pueblo puede poner en conocimiento del ministro o secretario del área, o de la máxima autoridad de la entidad involucrada, los antecedentes del asunto y las recomendaciones propuestas. Si tampoco así obtiene una justificación adecuada, debe incluir tal asunto en su informe anual o especial a la Legislatura, con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud".




María Rosa Muñós
Defensora del Pueblo
de la Ciudad Autónoma
de Buenos Aires

Visados

2022/06/30 14:11:09 - marrodriguez - Mariano Alfredo Ezequiel RODRIGUEZ - Coordinador Operativo de Mesa de Entradas, Salidas y Archivo

2022/07/08 11:41:18 - Iritondo - Livia Ritondo - Livia Ritondo Subsecretaria Promoción y Protección de Derechos

2022/07/14 14:08:10 - fbertolotti - Fernando Oscar BERTOLOTTI - Director Ejecutivo de Asuntos Legales



María Rosa Muñós
Defensora del Pueblo
de la Ciudad Autónoma
de Buenos Aires

Resolucion Nro: 2002/22

Firmado digitalmente por:

María Rosa MUIÑÓS