

acceso a la justicia por parte de los actores sociales, y en el campo de nuevos desarrollos orientados al diseño de políticas sociales en clave de derechos. En la intersección de esa dialéctica de estructuras y estrategias, se intentó presentar un punto de reflexión que aporte a una mayor comprensión de las potencialidades y las restricciones del discurso de los derechos en la escena pública.

Capítulo 2

La exigibilidad del derecho a la vivienda y el uso de indicadores para su monitoreo Las relocalizaciones en la Cuenca Matanza Riachuelo

Lorena Balardini y Laura Royo

1. La necesidad de garantizar la exigibilidad de los derechos sociales

La incorporación de tratados internacionales de derechos humanos a la Constitución Argentina en 1994 ha tenido numerosas implicancias. Esto ha tenido como consecuencia la ampliación del catálogo de derechos humanos y garantías reconocidos, así como la inclusión de un enfoque de derechos humanos en el diseño y la implementación de las políticas públicas a nivel nacional y local.

Entre algunos de los elementos fundamentales para poner en práctica este enfoque de derechos humanos, pueden mencionarse: 1. el reconocimiento a los receptores de las políticas como titulares de derechos y no como meros beneficiarios de políticas públicas asistenciales; 2. el empoderamiento de grupos excluidos a partir de ser reconocidos como sujetos titulares de derechos; 3. el fortalecimiento de diversos mecanismos de exigibilidad, reclamo, control, rendición de cuentas y participación, y 4. la necesidad de garantizar un adecuado acceso a la información pública que permita la evaluación y la fiscalización de las políticas por parte de los ciudadanos y las ciudadanas. Todos ellos constituyen los principales lineamientos que deben contemplarse a la hora de diseñar e implementar planes, programas, políticas en general, así como también en los mecanismos administrativos o judiciales desde una perspectiva de derechos humanos.

Para lograr la efectividad de los derechos, los Estados deberán diseñar e implementar diversas políticas públicas teniendo en cuenta los estándares antes mencionados, y deberá garantizarse el cumplimiento de niveles esenciales o contenido mínimo del derecho de que se trate (Comité DESC, Observación General N° 3, 1999). Y,

en el caso de los derechos económicos sociales y culturales (DESC), materia que será el eje en este capítulo, deberán respetar, proteger y garantizar los derechos reconocidos. Para ello, deben adoptarse medidas utilizando todos los medios apropiados que tenga a su alcance cada Estado a fin de incorporar el enfoque de derechos humanos en sus políticas públicas y garantizar el disfrute de los derechos (Comité DESC, Observación General N° 3, 1999, 2).

El enfoque de derechos instituye a los ciudadanos como titulares de derechos, y no como sujetos que deben ser asistidos por políticas públicas del Estado. Por lo que, desde el derecho internacional de los derechos humanos, todas las personas tienen derecho al acceso a mecanismos de reclamo que les permitan efectuar denuncias ante cualquier violación a sus derechos humanos.

En los últimos años, en países como la Argentina, Colombia, Sudáfrica, las discusiones en torno a la imposibilidad de exigir y llevar a la justicia casos vinculados a derechos sociales se ha ido diluyendo en función de los avances de su justiciabilidad. Fundamentalmente, quienes sostenían dicha imposibilidad hacían referencia a la existencia de diferencias en la naturaleza entre los derechos civiles y políticos, y los DESC. Esta diferenciación consideraba a los últimos como meras "intenciones" o "expresiones de buena voluntad estatal" que tornaban imposible la exigencia de su efectividad. Este tipo de argumentos han sido por demás rechazados, no sólo por los desarrollos conceptuales de numerosos autores (Abramovich y Courtasi, 2002; Gargarella, 2006; Uprimny, 2008, y Abramovich y Pautassi, 2009b), sino también en virtud de numerosas sentencias dictadas en distintos países, que han reafirmado la posibilidad de exigir la realización de derechos sociales y, en su caso, judicializarlos.¹ Asimismo, la adopción del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 2008² aporta una

1. Algunos casos que pueden mencionarse: *Government of the Republic of South Africa and Others vs. Grootboom and Others*, 2000 (Sudáfrica); *Minister of Health and Others vs. Treatment Action Campaign and Others*, 2002 (Sudáfrica); *Mahlaule vs. Minister of Social Development, Khosa vs. Minister of Social Development*, 2004 (Sudáfrica); *Port Elizabeth vs. Various Occupiers*, 2004 (Sudáfrica); *City of Johannesburg and Others vs. Lindiwe Mazibuko and Others Case*, 2009 (Sudáfrica), en Langford (2008).

2. El protocolo aún no ha entrado en vigor. Se encuentra abierto a la firma desde 2009, y hasta marzo 2012 lo han ratificado ocho Estados (Argentina, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Ecuador, El Salvador, Mongolia, Eslovaquia y España). Según el mismo Protocolo, se necesitan diez ratificaciones para entrar en vigor. Información disponible en http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en Último acceso 16/03/2012.

nueva herramienta en este sentido, al habilitar una nueva vía proveniente de un organismo de supervisión internacional para tratar casos individuales de violaciones de derechos sociales; reafirmando así el rechazo de las llamadas "categorías" de derechos y sosteniendo que todos los derechos humanos conllevan implícitas obligaciones negativas y positivas a cargo del Estado, lo que refuerza los principios de indivisibilidad e interdependencia, intrínsecos a los derechos humanos fundamentales.

→ En este contexto, el litigio de casos que involucran reclamos de satisfacción de DESC ha aumentado considerablemente en la Argentina en los últimos años.³ Agotados los mecanismos tradicionales de reclamo, políticos y administrativos, el Poder Judicial se ha visto interpelado por numerosos actores sociales que, buscando soluciones, optaron por la vía de la judicialización. Esto implicó que la justicia se involucrara en la resolución de dichos conflictos, reafirmando el carácter exigible de los derechos sociales y ordenando, a Argentina, la satisfacción de éstos.⁴ Luego, las dificultades para hacer efectivos los derechos se evidenciaron en los procesos de ejecución de las sentencias (Rossi, Sigal y Morales, 2012; Maurino, Nino y Sigal, 2005). Es decir, en el modo en que las órdenes judiciales se tornaban en políticas públicas para dar plena satisfacción a los derechos.

El caso del saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR) es un ejemplo claro de exigibilidad de múltiples derechos sociales relacionados con el derecho a un ambiente sano, que fue llevado ante los tribunales; y, en virtud de una sentencia del máximo Tribunal de justicia de la Nación, se ha ordenado la puesta en marcha de diversas políticas públicas con miras a lograr el saneamiento de una de las cuencas más extensas de la Argentina. Este caso resulta novedoso, ya que es la primera vez que la Corte Suprema se involucra en un caso ambiental de estas dimensiones, así como también por la cantidad de actores y jurisdicciones involucradas.⁵

3. De ese fenómeno dan cuenta diversos autores; ver al respecto: Abramovich y Pautassi (2009b).

4. Sobre litigio estratégico en DESC, ver CELS (2008); Maurino et al. (2005); Smulovitz (2008), y Rodríguez-Garavito y Rodríguez Franco (2010).

5. CSJN, Causa M. 1569, X, "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)", sentencia de fecha 8 de julio de 2008. En adelante, causa Mendoza.

En este marco, la utilización de indicadores de medición de derechos constituye una novedosa herramienta que permite reforzar las vías de exigibilidad de los DESC. En primer lugar, sirve como herramienta de medición de la satisfacción progresiva de los DESC; en segundo lugar, como herramienta para la autoevaluación del Estado respecto del cumplimiento de los estándares internacionales a nivel interno; y por último, como mecanismo de monitoreo del cumplimiento de compromisos internacionales por parte de los órganos internacionales de supervisión de tratados. Asimismo, los indicadores tienen la facultad de medir el desempeño de las políticas públicas implementadas –o su falta– con miras a satisfacer los derechos de las personas afectadas por dicha política. Para ello, el acceso y la producción de información serán un eje clave a considerar. Este capítulo busca reflexionar sobre ciertas cuestiones vinculadas a lo expuesto. En primer lugar, se busca explorar las consecuencias que se generan en las políticas públicas y en la actuación de los poderes del Estado al judicializar un caso en el que están afectados numerosos DESC, como el de la Cuenca Matanza Riachuelo. Por otro lado, dar cuenta sobre los avances en el desarrollo de una nueva vía de exigibilidad de derechos sociales a través de la incorporación de una herramienta de medición, tradicionalmente utilizada por las Ciencias Sociales. A partir de los lineamientos metodológicos que ofrece esta disciplina para la medición de fenómenos sociales complejos, se discute la utilidad de indicadores específicos de derechos humanos, a fin de poder medir la satisfacción de éstos, y en particular el derecho a la vivienda adecuada.

Asimismo, pensando en los alcances de esta herramienta, se analiza el sistema de monitoreo propuesto por la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), ente a cargo de diseñar e implementar políticas para la Cuenca. Esto resulta de interés por varios motivos. En primer lugar, porque la implementación de este mecanismo de medición involucra la interacción de dos poderes del Estado nacional (el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Judicial) y sus vinculaciones con jurisdicciones más pequeñas (municipios de la Provincia de Buenos Aires y la ciudad autónoma de Buenos Aires). Asimismo, porque el caso implica una activa participación de ciertas organizaciones de la sociedad civil y de la Defensoría del Pueblo de la Nación en representación de la ciudadanía, en el control del diseño y la puesta en marcha de estos indicadores.

En relación con el interés y el enfoque del presente capítulo, se analizarán los indicadores del mecanismo propuesto por la

ACUMAR, referido a cuestiones habitacionales, pensando sus potencialidades y limitaciones para dar cuenta de la satisfacción del derecho a la vivienda adecuada.⁶

2. El derecho a la vivienda adecuada desde un enfoque de derechos humanos

En este apartado, se presentan aquellas nociones del derecho internacional de los derechos humanos vinculadas con el derecho a la vivienda adecuada, que servirán como marco conceptual para el análisis en el caso de la CMR.

El derecho a la vivienda está garantizado en numerosos tratados internacionales⁷ que fueron incorporados a nuestra legislación interna con jerarquía constitucional. Entre ellos, el más relevante es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, PIDESC), que en su artículo 11 dispone que: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia".

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), órgano de supervisión de la aplicación de dicho Pacto, en sus Observaciones Generales N° 4 y N° 7, ha precisado el contenido mínimo del derecho a la vivienda adecuada y la protección contra los desalojos forzosos respectivamente. Esto es que, a partir de estas definiciones, pueden determinarse las obligaciones mínimas

6. Es claro que este recorte se limita a una mínima porción de los derechos que agrupa el caso de la CMR. Sin embargo, se considera posible que puedan pensarse los déficits en la medición del cumplimiento del resto de los derechos involucrados, desde el marco analítico que se presentará.

7. El derecho a una vivienda adecuada está garantizado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 25); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art. 11); en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Art. XI) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 26), interpretado a la luz del Sistema Universal y Sistema Interamericano, Art. 34 k) de la Carta de la Organización de los Estados Americanos. Asimismo se incluye en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Art. 5.e.iii); Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Art. 14.2.h); Convención sobre los Derechos del Niño (Art. 27.3).

que pesan sobre los Estados, a fin de poder dar real y concreta satisfacción al derecho a la vivienda.

La primera Observación General establece que el derecho a la vivienda "no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte". Es decir, debe permitir "poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad, iluminación, ventilación, infraestructura básica y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable".

Claramente en consonancia con los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos (Declaración y Programa de Acción de Viena, 1993, 5), no puede considerarse el derecho a la vivienda en forma aislada, sino en permanente interrelación con otros derechos esenciales, como el de tener acceso a un nivel de vida adecuado, el derecho al agua, a la alimentación, a la educación, a la salud, al trabajo, entre otros que entran en juego cuando la vivienda está en riesgo, y es deber del Estado también garantizarlos.

Los requisitos que, según la mencionada Observación General N° 4, deben cumplirse para dar satisfacción al derecho a la vivienda adecuada (Comité DESC, 1991: 8) son:

- a. *Seguridad jurídica de la tenencia*: los Estados Partes deben adoptar medidas destinadas a proteger legalmente a las personas ante desalojos forzosos.
- b. *Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura*: una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.
- c. *Gastos soportables*: los gastos personales o del hogar relacionados con la vivienda no pueden afectar la satisfacción de otros derechos. Por lo que los Estados deben tomar medidas para garantizar que dichos gastos no sean desproporcionados con los

ingresos. Asimismo debe protegerse a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres.

- d. *Habitabilidad*: la vivienda debe poder garantizar protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.
- e. *Asequibilidad*: "la vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda" (Comité DESC, 1991: 8).
- f. *Lugar*: la vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, niñas y adolescentes; escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales, donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados, ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.
- g. *Adecuación cultural*: la manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.

Por su parte, la Observación General N° 7 sobre la protección contra los desalojos forzosos establece que algunos desalojos pueden ser justificables siempre y cuando se resguarden ciertos parámetros en función de las normas internacionales de derechos humanos. Entre ellos, que sean llevados a cabo de acuerdo con la normativa vigente, y que las personas tengan habilitados mecanismos de reclamo y de acceso a la justicia. Asimismo, antes de realizarlos tienen que garantizar el derecho de participación y acceso a la información pública de todos los afectados; se deben entonces poder analizar conjuntamente todas las vías para poder evitar el desalojo o disminuir sus consecuencias. Por otro lado, hay que asegurar el derecho a una debida indemnización por los bienes afectados (Comité DESC, 1997: 11-14).

En este sentido, como principio básico el Comité DESC establece:

Los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda. (Comité DESC, 1999: 16)

Asimismo, serán de relevancia para el análisis del caso de la política habitacional en la CMR los "Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo", elaborados por el ex relator del derecho a la vivienda adecuada en 2007, Miloon Kothari. Dichos principios y directrices abordan las repercusiones que los desalojos y los desplazamientos vinculados al desarrollo generan sobre los derechos humanos de los habitantes afectados, y constituyen entonces pautas de actuación para los Estados al momento de poner en marcha todo proceso de desarrollo.

Desde un enfoque de derechos humanos, los órganos de supervisión e interpretación de tratados han definido los lineamientos básicos en materia de vivienda que deben incorporarse al conjunto de políticas públicas. Por ello, al analizar el sistema de medición propuesto por la ACUMAR, se buscará contrastar estos estándares con las políticas de vivienda implementadas.

3. La producción de información pública como requisito para el monitoreo del cumplimiento de los DESC

Los indicadores de derechos humanos son herramientas conceptuales destinadas a reflejar el estado de satisfacción de un determinado derecho humano. El objetivo central de la utilización de indicadores es analizar si las políticas públicas implementadas han incorporado un enfoque de derechos humanos. También se proponen advertir los esfuerzos que han realizado los Estados para cumplir con sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos a través de las políticas públicas, garantizando así el principio de progresividad (Courtis, 2010).

La utilización de indicadores para el monitoreo y evaluación del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados en materia de derechos humanos supone como primera condición que

el Estado sea capaz de producir y difundir información adecuada, tanto cuantitativa como cualitativa. En este sentido, más allá de la capacidad del Estado de producir información, la implementación de un sistema de indicadores supone la obligatoriedad de realizar dicha tarea, orientada a dar cuenta del cumplimiento de los derechos humanos. La segunda condición, una vez que esa información se encuentre producida, es que el Estado adopte las medidas adecuadas para garantizar el acceso a datos por parte de toda la comunidad; de esta manera, las organizaciones de la sociedad civil y los individuos podrán ejercer su rol de monitoreo y contralor de la política y la gestión pública. Representa otro desafío para los Estados, ya que supone la necesidad de adoptar medidas para garantizar que todas las personas en su territorio tengan acceso a los datos producidos en forma adecuada. Implica, a su vez, que la información debe ser producida y entregada en forma oportuna, completa y garantizando en particular el acceso a todos los sectores de la sociedad.

Algunos Estados cuentan con sus propios sistemas de producción de información estadística y/o con indicadores sociales que son utilizados para el monitoreo de las políticas públicas. De acuerdo con lo expresado por Simone Cecchini (2010: 109), los indicadores sociales "corresponden a algunas de las principales funciones de políticas asignadas a distintos ministerios en los países así como a esferas de política intersectorial". Varias de estas áreas son de interés también para el campo de los derechos humanos. Los indicadores sociales que brindan totales o promedios nacionales son útiles porque proporcionan un panorama general de la situación en que se encuentra un país en comparación a otros. Sin embargo, tienden a ocultar diferencias importantes entre distintas áreas geográficas, sexos o grupos sociales, cuestión que no puede omitirse desde un enfoque de derechos humanos. El tipo y el nivel de desagregación adecuados dependerán de las condiciones de cada país y de las fuentes de datos sobre las cuales se calculan los indicadores. Esto no implica que los Estados tengan necesariamente que producir información nueva, sino que deberán adaptar la existente a los requerimientos antes mencionados para que puedan dar cuenta de la satisfacción de los derechos.

En la misma línea, el ex relator especial sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, Danilo Türk (1990: 5) identificó una serie de "restricciones" propias de los indicadores sociales, que hacen que sea justificable la construcción de indicadores específicos para los derechos humanos. Entre ellas se encuentran: la

alta de estadísticas disponibles para dar cuenta del cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos; la tendencia a imitar el monitoreo de los derechos al uso de aquellos indicadores para los que existen datos disponibles; el hecho de que los indicadores sociales no siempre refieren a las condiciones de bienestar de las personas, y en particular al disfrute de sus derechos; la naturaleza no universal de algunos indicadores sociales, lo que impide conocer el disfrute de los derechos de los grupos sociales en extrema pobreza, o en situación de desventaja, y las diferencias metodológicas para el diseño de un mismo indicador socioeconómico. Todas estas cuestiones impiden, en ocasiones, hacer comparaciones sobre el disfrute de los derechos a nivel local, nacional, y entre países.

Superadas estas diferenciaciones, existe consenso en que los indicadores, bajo ciertas reglas metodológicas de construcción,⁸ brindan información sistematizada acerca de determinados fenómenos sociales. Es por esto que diversos organismos internacionales han planteado la posibilidad de utilizarlos con el fin de medir la satisfacción de los derechos humanos. A nivel universal, las Naciones Unidas (ONU), y a nivel regional la Organización de Estados Americanos (OEA) han propuesto sistemas o "baterías" de indicadores propios que buscan medir la satisfacción de los DESC. En particular, el 4 de junio de 2012, la Asamblea General de la OEA ha aprobado el documento "Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador", elaborado por el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (GT del PSS).⁹ Este documento dispone la utilización de indicadores en los informes periódicos de los Estados parte del Protocolo de San Salvador (PSS). En primer término, se aplicará a un primer agrupamiento de derechos seleccionados

8. Todo indicador, en tanto medida observable de un fenómeno social complejo, se construye a partir de la aplicación de las fases de la operacionalización, según las cuales un concepto debe ser descompuesto en múltiples dimensiones de menor contenido teórico, y a partir de ellas definirlo a partir de conceptos de carácter empírico, observable (Lazarsfeld, 1973).

9. AG/RES. 2713 (XLII-O/12), aprobación de indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador (disponible en: http://www.sedi.oas.org/ddse/espanol/index-7_GT.asp). Este documento utilizó como base las *Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador*, aprobadas por la Asamblea General de la OEA (Resolución AG/RES.2074 (XXXV-O/05) y los *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, elaborados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2008.

(derecho a la seguridad social, salud y educación), y en un segundo momento se completará con los demás derechos reconocidos en el PSS (derecho al trabajo y sindicales, a la alimentación adecuada, al medio ambiente y a la cultura). Por lo que los Estados deberán presentar sus informes de acuerdo con las pautas y los criterios establecidos.

En este sentido, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ACNUDH), a partir de lo sostenido en diversos informes por el ex relator especial sobre el derecho a la salud, Paul Hunt (2003), ha afirmado que:

Los indicadores de derechos humanos brindan informaciones concretas sobre el estado de un acontecimiento, actividad o resultado que pueden estar relacionadas con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan las preocupaciones y principios en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos. (ONU, 2006a)

Por su parte, el PNUD (2000: 89) ha manifestado que:

Los indicadores estadísticos son un poderoso instrumento en la lucha por los derechos humanos. Permiten que las personas y las organizaciones, desde los activistas de base y la sociedad civil hasta los gobiernos y las Naciones Unidas, distingan los actores importantes y les exijan responsabilidad por sus acciones. Por esa razón, la formulación y el uso de indicadores en el ámbito de los derechos humanos se ha convertido en una nueva esfera de la promoción.

Finalmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2008: 10), al referirse a los indicadores de derechos, menciona que están relacionados con las normas y tienen como objetivo verificar el cumplimiento de obligaciones suscriptas en un tratado internacional de derechos humanos. Entiende además que el proceso de construcción de indicadores en derechos humanos busca utilizar los datos sobre la situación social y económica como referentes para el análisis de las obligaciones progresivas de los Estados frente a derechos sociales. Finalmente, considera que los indicadores cuantitativos deben ser complementados con señales de progreso cualitativas, que contribuyan a poner en contexto la información estadística y brindan elementos de análisis al órgano de supervisión.

Sin duda, como se ha esbozado hasta aquí, medir fenómenos sociales utilizando herramientas estadísticas resulta de por sí una

tarea compleja. En el caso de la medición del cumplimiento de derechos humanos, los expertos coinciden en que la utilización únicamente de la información estadística no es suficiente para lograr dar cuenta de un fenómeno tan complejo y con tantas aristas, ya que es necesario poder captar precisiones geográficas, contextos nacionales, particularidades respecto de determinados grupos de la población que requieran algún tipo de atención especial, etc. En este sentido, en la OEA se ha establecido la utilización de información cualitativa que han llamado "señales de progreso", con el fin de complementar la medida estadística y aportar datos en relación con estos aspectos. Se considera que, en el caso de la medición de la satisfacción de derechos, es esencial definir con precisión cuál es la información sustantiva que debe acompañar la estadística.

Actualmente, si bien existen diferencias entre los modelos de indicadores elaborados por diversos organismos de supervisión internacionales, existe acuerdo en relación con las características básicas que deberían poseer los indicadores de derechos humanos (FAO, 2009: 22), que pueden resumirse en las siguientes:

- La información provista por cada indicador debería contribuir a la formulación de acciones y a la toma de decisiones, tanto por parte de quienes tienen la obligación de proteger los derechos humanos, como por parte de quienes luchan por su defensa.
- Dicha información debe ser lo suficientemente clara y transparente para ser entendida por todos los interesados.
- Los indicadores tienen que poder ser aplicados genéricamente en diferentes contextos, para garantizar la universalidad de los derechos humanos, pero a la vez ser sensibles a realidades locales.
- Deben poder ser fáciles de construir y deben expresar mecanismos de medición que no requieran la deconstrucción de la realidad para poder ser testeados.
- Deben ser específicos de un fenómeno, la representación empírica válida de éste.

3.1. El uso de indicadores y su utilidad para medir el cumplimiento de derechos humanos

Con el fin de eventualmente realizar comparaciones y precisiones sobre el modelo de indicadores implementado en el caso al que refiere en este capítulo, el de la CMR, en este punto se presentará el

modelo propuesto por estas organizaciones de supervisión internacional para la medición de derechos humanos. Se trata del modelo que plantea tres tipos de indicadores: estructurales, de proceso y de resultado. Esta clasificación, esbozada por primera vez por Paul Hunt (2003), es ahora retomada por el ACNUDH y el GT del PSS.

Según este modelo, el primer nivel básico de la evaluación del cumplimiento de los derechos humanos comienza con el acopio de la normativa vigente, de los instrumentos jurídicos aprobados y de los mecanismos institucionales básicos con los que cuenta un Estado determinado. Esta primera aproximación corresponde a los llamados indicadores estructurales. Su naturaleza obedece a la necesidad de analizar desde una perspectiva macrosocial la situación normativa e institucional general en el momento de medir el cumplimiento de los derechos humanos. Estos indicadores estructurales también deben poder dar cuenta de los mecanismos institucionales y los elementos de políticas públicas necesarios para la realización de los derechos (Courtis, 2010: 400). Se trata, entonces, de determinar la existencia de una base normativa e institucional proclive a la puesta en práctica de derechos.

El segundo nivel de análisis requiere establecer una serie de indicadores capaces de relevar toda la información relacionada con la implementación efectiva de la normativa. Éstos son los llamados indicadores de proceso. Al medir la puesta en práctica de las normas y de la planificación políticas públicas, estos indicadores, en conjunto, pueden brindar una aproximación a las diferentes instancias del desarrollo de las mismas. Son el paso intermedio entre la existencia de la norma y el cumplimiento del derecho, y son útiles para medir la satisfacción progresiva de éste.

En el tercer nivel de análisis, se encuentran los indicadores de resultado. Su objetivo es medir el impacto de las políticas, estrategias y planes dispuestos por el Estado en el cumplimiento del derecho. Se refieren, concretamente, al nivel de efectividad de las políticas estatales para salvaguardar el cumplimiento de los derechos en un momento determinado del tiempo (Balardini et al., 2010: 542-543).

Al adoptar esta configuración, se simplifica la selección de los indicadores, se fomenta el uso de la información contextualmente pertinente, se facilita una cobertura más amplia de los diferentes atributos o aspectos de la realización del derecho y, quizá, también se reduce al mínimo el número total de indicadores necesarios para vigilar la realización del derecho en cuestión, en cualquier contexto. En segundo lugar, aunque no hay correspondencia uno a uno entre

las tres categorías de indicadores y las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos, una combinación adecuada de los indicadores estructurales, de proceso y de resultado, particularmente los segundos, podría ayudar a evaluar el cumplimiento de las tres obligaciones (ONUa, 2006: 10); por lo que las Naciones Unidas proponen utilizar indicadores en función de "compromisos", "esfuerzos" y "resultados" de los Estados. En el sistema recientemente aprobado por la OEA, se introducen estos tres tipos de indicadores organizados bajo tres categorías conceptuales: recepción del derecho, en el sistema jurídico y las garantías establecidas en los Estados; contexto financiero y compromiso presupuestario, que alude a la disponibilidad efectiva de recursos del Estado y a la importancia que el éste asigna al derecho; capacidades estatales, que describen los aspectos técnicos instrumentales y de distribución de recursos al interior del aparato estatal (capacidades administrativas, técnicas, políticas e institucionales). Las categorías señaladas se complementan a su vez con ejes transversales comunes a todos los derechos: igualdad y no discriminación, acceso a la justicia y acceso a la información, y participación política.¹⁰

En los últimos años se ha avanzado significativamente en definir la importancia de la implementación de sistemas de indicadores para la medición del cumplimiento de derechos. Las organizaciones de supervisión internacionales y los expertos que apoyan este mecanismo, a la vez, han avanzado en la construcción de diferentes baterías de indicadores para cada derecho y han afirmado que, entre otras cuestiones, beneficiarán al sistema internacional de derechos humanos y facilitarán el proceso de monitoreo internacional al aumentar la conformidad de los Estados con las normas internacionales de derechos humanos vigentes. Asimismo, incrementarán la transparencia en las decisiones de elaboración de políticas públicas y en sus respectivos resultados; así como la presión que puede ejercerse entre los Estados miembros de organizaciones internacionales como ONU u OEA, y el interés manifestado por los estos organismos para producir y difundir más y mejor información. En el ámbito internacional, además, la introducción de un sistema de indicadores simplificará el trabajo de estos organismos en la verificación del cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos; mediante los informes estatales, podrán hacerse comparaciones entre Estados con similar nivel de desarrollo respecto al grado y

10. Al respecto, ver Grupo de Trabajo Protocolo San Salvador (2011).

la progresividad de cumplimiento de derechos, podrán compararse avances y/o retrocesos de un mismo Estado a lo largo del tiempo para determinar así la realización progresiva o regresiva de los derechos humanos, entre otros

Al interior de los Estados, los beneficios serán también numerosos. Respecto de la información, la adopción de un sistema de medición mejorará su producción y relevamiento, con el propósito de dar respuesta a lo requerido por los indicadores. También, generará mayor presión en el Estado para que garantice la publicidad y la accesibilidad de la información. Por lo que el uso de los indicadores aumentará el entendimiento público e incrementará la demanda por más y mejor información, y por el cumplimiento de los DESC. Todo ello, aspirando a que los Estados tengan instituciones o sistemas de estadísticas confiables y transparentes que difundan y permitan el acceso a sus registros.

Finalmente, es importante destacar en este capítulo que un sistema de indicadores facilitará la identificación de aquellos grupos que, de acuerdo con lo que se ha desarrollado en esta publicación, se encuentran una situación de pobreza y/o de marginalidad social¹¹ en las sociedades actuales (Salvia, 2003). Asimismo, permitirá relevar casos sobre violaciones a los DESC; brindará mayor transparencia al proceso público de toma de decisiones, y finalmente promoverá la participación pública en el monitoreo estatal. Asimismo determinará actores, más allá del Estado, que estén influyendo en la realización de los derechos y tengan obligaciones a su cargo, y el grado de cumplimiento de éstas.

4. El derecho a la vivienda adecuada en la Cuenca Matanza Riachuelo

En este punto será interesante poder ilustrar en un caso concreto algunas de las discusiones respecto de la exigibilidad de un

11. Ver para ello el primer capítulo de este mismo volumen, de Pilar Arcidiácono y Gustavo Gamallo. Los autores retoman a Salvia, en relación con el hecho de que la "marginación social" fue la forma de definir a aquellos sectores sociales que se creían rezagados frente a los procesos de modernización que deberían transitar las sociedades latinoamericanas. Salvia sostiene que la idea de marginalidad económica evidencia tanto los procesos de acumulación capitalista como los fenómenos de exclusión, pobreza y desigualdad social. Es así como, siguiendo estas nociones, en este capítulo se entenderá la marginación social como un fenómeno vinculado con la exclusión.

derecho social como el de la vivienda adecuada y la utilización de indicadores de derechos humanos. Frente a ello, se realizará una breve introducción respecto de la cuestión habitacional en el marco de la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR), para luego ahondar en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial en vistas a dar solución habitacional a un gran número de familias que habitan la Cuenca, teniendo en cuenta el principio de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. Asimismo se indagará si las órdenes emanadas por parte del Poder Judicial y las consiguientes políticas públicas implementadas en materia de vivienda, entre ellas el sistema de indicadores propuesto, buscan incorporar un enfoque de derechos humanos.

4.1. La problemática habitacional en el marco de la Cuenca Matanza Riachuelo

La Cuenca Matanza Riachuelo (CMR) es el sistema hídrico de mayor relevancia regional en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Es un río típico de llanura que ocupa una superficie de 2.240 kilómetros cuadrados, con una longitud media de 75 kilómetros, y en su recorrido, antes de desembocar en el Río de la Plata, atraviesa una de las regiones más densamente pobladas de nuestro continente, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y catorce municipios del conurbano bonaerense¹² (FARN, 2009a: 4).

Esta Cuenca presenta un alto grado de contaminación y deterioro del medio natural, especialmente del agua, que se encuentra en directa relación con la cercanía de los centros industriales y/o sitios de descargas de efluentes cloacales; la capacidad diluyente y autodepuradora del curso es superada. Es el curso de agua más contaminado de la Argentina y ha sido calificado como uno de los treinta sitios más contaminados del mundo (FARN, 2009a: 3).

Frente a esta situación histórica de contaminación, en 2004 un grupo de vecinos presentó una acción judicial en la que solicitaron una indemnización por daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la contaminación, así como el cese de ésta y la recomposición del daño ambiental colectivo. En respuesta, la Corte Suprema de

12. Los municipios de la provincia de Buenos Aires que forman parte de la CMR son: Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, Gral. Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente.

Justicia de la Nación (CSJN) estableció la prioridad del análisis de la prevención, la recomposición y el resarcimiento del daño ambiental colectivo en detrimento de los reclamos patrimoniales individuales. En 2008, la Corte dictó sentencia en la que ordenó a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR),¹³ al Estado nacional, a la CABA y a la provincia de Buenos Aires el saneamiento de la Cuenca.

Pirez (2010) reconoce otras experiencias de gestión conjunta o proyectos de organización metropolitana, como los casos de la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) y del Mercado Central, que registran desde su constitución serias dificultades en su funcionamiento. Éstos dan cuenta, junto con el caso del Riachuelo, de una debilidad histórica del Estado para poder abordar integralmente problemas metropolitanos.

La Autoridad de Cuenca mencionada había sido creada a fines de 2006, luego de iniciada la causa judicial, con el objetivo de superar la problemática fragmentación jurisdiccional existente en la CMR, así como también la superposición de responsabilidades y acciones sobre un mismo territorio, y a fin de ordenar los recursos públicos que se abocaría al saneamiento de la Cuenca.

Entre las facultades de la Autoridad de la Cuenca, están las de regulación, control y fomento respecto de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca, pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales (Art. 5, ley 26168), debiendo para todo ello articular acciones de gestión pública, normativa y regulaciones ambientales existentes, etc., con las competencias locales.

Con el fin de lograr el saneamiento esperado, la CSJN estableció tres objetivos claves que debían cumplirse a través de diversas políticas públicas: la mejora de calidad de vida de los habitantes de la cuenca; la recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelo); la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción. Asimismo, ordenó la adopción de algún sistema internacional de medición del nivel de cumplimiento de esos objetivos y para garantizar el acceso a la información

13. Ente de derecho público interjurisdiccional en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Poder Ejecutivo Nacional. Integrado por representantes del Poder Ejecutivo nacional, de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Está encargado de la coordinación y la articulación de políticas respecto de la cuenca (Ley N° 26.168/2006).

respecto de las acciones realizadas y a realizar sobre la Cuenca, a la vez que ordenó organizar un sistema de información pública digital vía Internet, para el público en general que, de modo concentrado, claro y accesible, contenga todos los datos, informes, listados, cronogramas y costos actualizados.¹⁴

La Corte ordenó también la creación de un cuerpo colegiado integrado por los representantes de las organizaciones no gubernamentales que participaron como terceros interesados en el proceso judicial y coordinado por el defensor del Pueblo de la Nación. Su misión es canalizar la participación ciudadana en el control del cumplimiento de lo establecido en la sentencia. Esto implica principalmente promover acciones destinadas a expandir y generar conciencia ciudadana respecto de la grave problemática de la CMR y representar el interés público en el marco del trámite de la ejecución de la sentencia, y controlar el cumplimiento de objetivos, metas, obligaciones y plazos dispuesto por la CSJN.

Por otro lado, considerando el carácter definitivo de la sentencia, la Corte delegó el proceso de ejecución de la sentencia en el juzgado federal de primera instancia de Quilmes, partido de la provincia de Buenos Aires que no forma parte de la CMR. Esto es, encargó el control de las órdenes dictadas en su sentencia en un juez de menor jerarquía pero que asegurase la inmediatez de las decisiones, el control cotidiano del avance en todas las materias mencionadas con el saneamiento y que tomara en cuenta las particularidades de la tramitación judicial de la problemática que se le transfería.¹⁵ Relacionado con la cuestión habitacional y con vistas a mejorar la calidad de vida de los residentes de la cuenca, la Corte en su sentencia solicitó información respecto del estado de avance y estimación de plazos de las iniciativas previstas en el convenio marco subprograma federal de urbanización de villas y asentamientos precarios –Saneamiento de la Cuenca Riachuelo-Matanza– primera etapa, del 21 de noviembre de 2006,¹⁶ ya que esta política pública había sido presentada por la ACUMAR como aquella que respondería al déficit habitacional de la cuenca. Este subprograma mencionado se encuentra en el marco del Programa Federal de construcción de viviendas¹⁷

14. Causa Mendoza, Fallo de la CSJN, Considerandos 17, 17, I y 17, II.

15. Causa Mendoza, Fallo de la CSJN, Considerando 15.

16. Causa Mendoza, Fallo de la CSJN, Considerando 10.

17. A partir del 2003, el Gobierno nacional lanzó los programas federales de vivienda: de construcción de viviendas, de mejoramiento de vivienda, y de

a cargo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Asimismo, la Corte exigió medidas para erradicar las habitaciones sobre basurales e impedir el asentamiento de nuevas.¹⁸

Por su parte, el juez federal de Quilmes, Luis Armella –juez a cargo de controlar la implementación de la sentencia–, dio mayor especificidad a los mandatos de la Corte al ordenar a la ACUMAR que, antes del 31 de diciembre de 2009, planificara un proyecto integrador para la Cuenca. En materia habitacional, éste debía planificar medidas a fin de evitar nuevos asentamientos precarios y proceder paulatinamente a la urbanización de los existentes.¹⁹ En diciembre de 2009, la ACUMAR presentó un Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo (PISA) –que luego fue actualizado en marzo de 2010– y fijó como uno de sus objetivos el de dar solución habitacional a determinados grupos que habitan en condiciones de riesgo ambiental a través de la suscripción de diversos acuerdos marco entre las jurisdicciones involucradas, insertos dentro del Programa Federal antes mencionado.

El PISA entonces estableció, como una de las líneas principales de acción de la ACUMAR en materia habitacional, la urbanización de villas y asentamientos de la CMR, a fin de dar solución a la situación de precariedad habitacional, incluyendo no sólo la mejora de las viviendas sino también todo lo relacionado con servicios esenciales (ACUMAR, 2010: 428). Para ello, en primer lugar, se previó liberar la traza del camino de sirga²⁰ o camino ribereño de asentamientos informales, a fin de mejorar la situación habitacional de la población afectada y poder realizar obras para garantizar

emergencia habitacional con financiamiento centralizado desde el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. La implementación de este plan ha sido de lo más diversa, así como sus resultados en función de la descentralización de su ejecución en los municipios de las provincias a las que se dirigió esta iniciativa nacional.

18. Causa Mendoza, Fallo de la CSJN, Considerando 17, IV, 1.

19. Resolución del juez federal de primera instancia de Quilmes, Luis Armella, del 1 de octubre de 2009.

20. Entre las restricciones y límites al dominio privado, el Código Civil argentino estableció el camino de sirga en el Art. 2369: “Los propietarios limítrofes con los ríos o con canales que sirven a la comunicación por agua están obligados a dejar una calle o camino público de 35 metros hasta la orilla del río, o del canal, sin ninguna indemnización. Los propietarios ribereños no pueden hacer en ese espacio ninguna construcción ni reparar la antiguas que existen, ni deteriorar el terreno en manera alguna”; y Art. 2640: “Si el río o canal atraviesare alguna ciudad o población, se podrá modificar por la respectiva municipalidad el ancho de la calle pública, no pudiendo dejarla de menos de quince metros”.

el acceso público y el mantener el borde del curso de agua. Para ello, se diseñó como política pública, en una primera etapa, relocalizar a aquellos habitantes que residen sobre el camino de sirga, ofreciendo para ello una solución habitacional definitiva; y, en una segunda etapa, se dispuso la urbanización y/o relocalización de otras villas y asentamientos de la CMR y de aquellos que residen sobre basurales; para lo que se previó realizar diferentes tipos de obras (viviendas nuevas, mejoramientos, conexión a infraestructura, entre otros) que se hallan en diferentes estadios de avance.

Todas estas acciones se insertaron dentro del Convenio Marco antes mencionado, del año 2006, firmado entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación (MINPLAN) y la CABA, la provincia de Buenos Aires y algunos de los municipios que forman parte de la Cuenca, que se planteó como objetivo, en una primera etapa, generar soluciones habitacionales para 10.745 familias (ACUMAR, 2010: 132). Luego, en septiembre de 2010, se suscribió un nuevo Convenio Marco para el cumplimiento del Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en riesgo ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo—segunda y última etapa—, entre el Estado nacional, la CABA y los municipios de Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, Gral. Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente, que contempla dar solución habitacional a 17.771 familias, incluyendo a las contempladas en el Convenio de 2006.

Este nuevo Convenio actualizó el anterior y focalizó la atención en aquellas zonas calificadas como en riesgo ambiental, pese a que no definió en qué consiste. Asimismo, no se ha accedido a información que dé cuenta de cómo se ha contabilizado el número de familias incluidas en ambos Convenios. Hay que tener en cuenta que este Programa se pone en marcha con financiamiento no reintegrable por parte de la Nación y que cada jurisdicción deberá ejecutar las acciones con la supervisión de la ACUMAR.

En línea con lo decidido por la ACUMAR para dar solución al déficit habitacional, el 21 de diciembre de 2010 el juez de ejecución solicitó a ésta que diseñara un plan de características excepcionales para la relocalización de las villas y los asentamientos que se ubican sobre el camino de sirga, reafirmando así la necesidad de dar impulso a la primera parte de la política habitacional diseñada. Para cumplir con ello, en febrero de 2011, aquellas jurisdicciones que tenían población radicada sobre el camino ribereño presentaron

al juez, a través de la ACUMAR, un plan excepcional en el que establecieron cuáles son las villas y los asentamientos que están sobre el camino de sirga, cronogramas para su relocalización, los terrenos comprometidos para ello, la cantidad de familias afectadas, etc. Cabe mencionar aquí que la prioridad establecida para la liberación del camino de sirga se ha determinado independientemente de que coincida o no con aquellas zonas consideradas en riesgo ambiental inminente o más acuciante.

Asimismo, el juez ordenó a la ACUMAR realizar “trabajos de concientización” con los habitantes de la Cuenca, y en especial con aquellos que habitan en el camino de sirga, los que serán relocalizados en primer lugar. Según lo dispuesto por el juez, mediante resolución del 22 de febrero de 2011, esos trabajos deben consistir en concientizar sobre la obligatoriedad del cumplimiento del fallo dictado por la CSJN y, por otro lado, sobre los beneficios que dichas relocalizaciones aportarán a las condiciones de vida de las personas. Se estimó entonces que serían relocalizadas 1351 familias en la CABA y 264 en la provincia de Buenos Aires, desde abril del 2011 a enero del 2013, según el cronograma presentado en el expediente judicial.²¹

A junio de 2012, se han relocalizado los asentamientos: Luján, CABA (26 familias), Puente Bosch, Avellaneda, Provincia de Buenos Aires (18 familias), El Amanecer, Lomas de Zamora, Prov. de Buenos Aires (24 familias), El Pueblito, CABA (130 familias), Magaldi, CABA (118 familias), Barrios Mi Esperanza, Don Juan, El Mosquito, Los Ceibos y La Saladita de La Matanza, Prov. de Buenos Aires (180 familias). Cabe aclarar que no todos los asentamientos enumerados están completamente relocalizados, pero puede considerarse que se encuentran en avanzado proceso o ya finalizados. Por lo que puede estimarse que se han relocalizado o se encuentran próximas a relocalizar 472 familias (un 19%) de un total de 2.394 familias previstas en esta primera etapa de liberación del camino de sirga.²²

21. Esta información surge de las resoluciones del juez federal de Quilmes a cargo de la ejecución del fallo de la Corte Suprema, Luis Armella, del 22 de febrero de 2011 y 14 de julio de 2011 (disponibles en: http://www.acumar.gov.ar/informacionPublica_causa_mendoza_informe.php?tipo=resolucion).

22. Restan relocalizar: Villa 21-24 (1.334 familias); Villa 26 (215 familias); Asentamientos del Municipio de Lanús (349 familias) y Asentamientos del Municipio de Lomas de Zamora (24 familias). Ver para más información resoluciones del juez federal de primera instancia de Quilmes, Luis Armella, del 22 de febrero y el 14 de julio de 2011, y ACUMAR (2011).

Según información aportada por la ACUMAR (2006) en ocasión de la presentación del primer Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA),²³ la cuenca contaba con una población de más de tres millones y medio de habitantes. ACUMAR destacó que, según estimaciones del INDEC, en el año 2008 habría una población de 5.000.000 de habitantes, y para el año 2013, la cifra alcanzará el 14% de la población total de la República Argentina.

La ocupación territorial, sobre todo en sus márgenes y afluentes, ha tomado la forma de villas y asentamientos precarios (Cravino, 2008), en tanto la propia situación de degradación territorial y ambiental que caracteriza la zona hace a sus terrenos de baja calidad y valor para generar renta urbana. Desde el punto de vista sanitario, la población asentada en la Cuenca padece un alto grado de deterioro, asociado a la vulnerabilidad propia que deviene de las condiciones sociales existentes en el área (FARN, 2009).

Si bien no existen datos específicos respecto del déficit habitacional en el ámbito de la CMR, ni respecto de la CABA ni de la provincia de Buenos Aires, a partir de algunos datos del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires pueden hacerse algunas inferencias. Este organismo informa que el déficit habitacional para la Región VII —que incluye a la mayor parte de los partidos de la CMR— era de 791.580 viviendas para una población de 10.599.537 habitantes, o el equivalente a una vivienda cada 13,4 personas.²⁴

Datos correspondientes a la totalidad de la CABA —no sólo de las comunas que estarían dentro de la cuenca hídrica—, producidos por la Comisión Municipal de la Vivienda, estiman que unas 500.000 personas (100.000 familias) tienen serios problemas habitacionales, especialmente las personas y familias que viven en casas tomadas, conventillos, habitaciones de hoteles, viviendas localizadas en villas y aquellas en situación de calle; se suma a las condiciones físicas deficitarias del hábitat la precariedad de la tenencia (GCBA, 2003). El tipo de ocupación territorial que caracteriza a la CMR encuentra sus principales rasgos distintivos en la ocupación del camino ribereño. En términos generales, quienes allí habitan son poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad sociohabitacional y que, por las características del curso de agua, se constituyen en factor de riesgo ambiental

23. Acta de Reunión Ordinaria N° 5 del Consejo Directivo de la ACUMAR, del 22 de noviembre de 2007 (disponible en: <http://www.dpn.gob.ar/riachuelo/r-plan-saneamiento.pdf>).

24. Ministerio de Infraestructura, Provincia de Buenos Aires (disponible en: http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/varios/panel_regiones.pdf).

gravísimo. Las villas y los asentamientos se caracterizan por la extrema precariedad que presentan como enclaves habitacionales: ausencia casi total de servicios básicos, baja calidad de los materiales utilizados para la construcción de las viviendas, altos niveles de hacinamiento, existencia de microbasurales en su interior (resultantes en muchos casos de las actividades productivas desarrolladas por sus habitantes) y la cercanía extrema con el cauce del Riachuelo, lo que impacta directamente en las condiciones de vida de la población.

4.2. Algunas reflexiones respecto de la interacción de los poderes del Estado en materia habitacional

La sentencia de la Corte Suprema puso fin al estancamiento que impedía diseñar políticas públicas para dar solución a la problemática de contaminación de la Cuenca, que data de hace más de 200 años. El saneamiento había sido anunciado por varias gestiones políticas sin que se hubieran implementado políticas integrales para efectuarlo.

La intervención judicial fue el puntapié para poner en marcha una serie de instituciones y mecanismos estatales, principalmente del Poder Ejecutivo, que generaron nuevas capacidades estatales, modificación de partidas presupuestarias, y el diseño y la puesta en marcha de nuevas políticas. Todo ello, para cumplir con un objetivo clave, que es el saneamiento de la Cuenca. Respecto del concepto de capacidades estatales, Alonso (2007: 3) sostiene que “para el análisis de capacidades estatales deben considerarse, entonces, dos dimensiones que éstas presentan: por un lado, lo que hace a las capacidades técnico-administrativas, por otro, una dimensión *relacional* que se refiere a la relación del estado con el entorno socioeconómico. Desde la primera perspectiva, el análisis de capacidades priorizará un mirada *desde adentro* del aparato estatal, mientras que la dimensión relacional pondrá el foco en el nexo estado-sociedad”. Asimismo el mismo autor define que:

Las capacidades estatales [...] son recursos de capacidad extractiva, de intervención, regulación y mediación que el estado desarrolla en el largo plazo. Este aspecto es lo que remite a la dimensión de las capacidades estatales como proceso de institucionalización; es decir, al desarrollo y consolidación de habilidades y rutinas por parte de las agencias estatales

que, al mismo tiempo, operan como marcos estables y predecibles para la interacción estratégica entre actores.

Por su parte, la CIDH (2008: 41) ha resaltado su importancia ya que:

Describe un aspecto técnico instrumental y de distribución de recursos de poder al interior del aparato estatal. Es decir, implica revisar de qué manera y bajo qué parámetros el Estado (y sus diversos poderes y reparticiones) resuelven el conjunto de cuestiones socialmente problematizadas. Particularmente cómo definen sus metas y estrategias de desarrollo; y bajo qué parámetros se inscribe el proceso de implementación de los derechos [...]. Implica analizar las reglas de juego al interior del aparato estatal, las relaciones interinstitucionales, la división de tareas, la capacidad financiera y las habilidades del recurso humano que tiene que llevar adelante las tareas definidas.

Ahora bien, la sentencia no ha sido redactada desde una lógica de derechos como la expuesta en el presente capítulo, ya que no define explícitamente que se produjeron violaciones de derechos humanos, ni establece obligaciones –positivas y negativas– al Estado, basadas explícitamente en el derecho internacional de los derechos humanos. No obstante este claro déficit de explicitar el enfoque de derechos, puede sostenerse que los objetivos planteados por la Corte buscan de alguna manera dar respuestas a dichas violaciones.

Particularmente en relación con la cuestión habitacional, la ejecución de la sentencia judicial está centrada, en una primera etapa, en la puesta en marcha del proceso de relocalización de familias que habitan en villas y los asentamientos de la CMR, que fue descripto. Esto es, la mudanza de familias en pos de mejorar su salud y la recuperación del espacio público. Es decir, se garantiza una solución habitacional definitiva para las personas afectadas. El término “relocalización” tiene que ver con volver a localizar, es decir, con “determinar o señalar el emplazamiento que debe tener alguien o algo”.²⁵ En este caso, el Estado viene a determinar no sólo la mudanza sino también la nueva localización. Esta denominación se aleja de las políticas de “erradicación”²⁶ que fueron implementadas en la CABA,

25. Real Academia Española, 12ª edición.

26. “Sacar de raíz” (Real Academia Española, 12ª edición).

en particular durante la última dictadura militar, que implicaron la expulsión de familias de villas y asentamientos sin otorgar soluciones habitacionales y a través de procedimientos violentos, con vistas a “limpiar” la ciudad de todos los vicios que se consideraban existentes en estos espacios (Oszlak, 1991). Sin perjuicio de ello, el proceso de relocalización de la Cuenca no ha estado exento de dificultades y obstáculos en términos de derechos de los afectados.

En este contexto, el juez federal de Quilmes, Luis Armella, quien como fuera mencionado está a cargo de controlar la ejecución de las órdenes dictadas por la CSJN en materia de relocalizaciones, ha utilizado los términos “erradicar” y “relocalizar” indistintamente, lo que desde el enfoque de derechos de los habitantes del barrio tiene connotaciones antagónicas. Pese a ello, es importante resaltar que, en la práctica, el juez estableció como principio que no se llevarían adelante “erradicaciones” sin una relocalización previa, y se dejó en claro que las acciones estatales no debían limitarse al traslado de las personas, sino que además debían incluir la totalidad de los servicios esenciales para el desarrollo de los habitantes.²⁷

Entre otras de las dificultades del proceso que se llevó a cabo, específicamente en la Ciudad de Buenos Aires, puede mencionarse que ninguna de las jurisdicciones obligadas, ni la ACUMAR, han dispuesto la relocalización de miles de familias mediante un trabajo social previo en el territorio, de consulta, participación y difusión de información con los afectados, a contramano de los estándares fijados por el enfoque de derechos humanos. Con el argumento de que decididamente la relocalización iba a implicar de por sí un mejoramiento de la calidad de vida de los vecinos,²⁸ la política pública se impuso inconsultamente. Esta decisión puede ser cuestionada desde un enfoque de derechos humanos por varios motivos: en primer lugar, por la falta de información, participación y consulta a los afectados. En segundo lugar, se ha dispuesto como primera medida la relocalización de aquellos que habitan dentro los 35 metros del margen del río, pero no se han diseñado políticas concretas para el resto del asentamiento, que permanece en el mismo lugar y con el mismo riesgo. Por otro lado, los vecinos han reclamado, infructuosamente, a través de diversas vías, información sobre las medidas y las acciones que se llevarían a cabo. Frente a ello, ha surgido fuertemente, en el marco del proceso de saneamiento de la Cuenca, la

27. Resolución del juez Armella del 21 de diciembre de 2010.

28. Ver resoluciones del juez Armella del 2 de febrero de 2011 y el 14 de julio de 2011.

desigualdad en la capacidad de usar reglas y recursos de las instituciones por parte de personas, organismos, instituciones públicas y privadas involucradas. Por ejemplo, los vecinos, a diferencia de las industrias que están también sobre el camino de sirga, no han podido realizar presentaciones en el expediente judicial ni exponer sus argumentos, opiniones, oposiciones, etc., respecto de la relocalización, ya que el juez a cargo de la ejecución del fallo de la Corte rechazó sus presentaciones por considerar que no son parte del litigio en trámite.²⁹ Como consecuencia, los vecinos han buscado contactarse con actores diversos, entre ellos organizaciones de la sociedad civil o instituciones públicas (defensorías públicas o del pueblo) involucradas en la causa del saneamiento, a fin de que pudieran oír sus preocupaciones y reclamos, y así poder canalizarlos.

Luego de la primera relocalización a cargo de la ciudad de Buenos Aires, la del asentamiento Luján, se lograron afinar algunos procesos, que buscaron garantizar principalmente el acceso a la información pública y la participación de los afectados. Para ello, en las relocalizaciones posteriores a cargo de la CABA, como consecuencia de las demandas de los vecinos, se constituyeron "Mesas de trabajo para la planificación y ejecución de criterios y parámetros de relocalización de los vecinos afectados por el camino de sirga", con la participación de delegados de los vecinos, funcionarios de la ciudad, la defensa pública, el Cuerpo Colegiado y la ACUMAR. En el marco de estas reuniones, se pudieron sistematizar y buscar soluciones respecto de varias cuestiones que emergieron como conexas a la relocalización que, en principio, desde la perspectiva estatal, solo se limitaba a garantizar el acceso a una vivienda social y la demolición parcial de viviendas en villas y asentamientos, para lograr así la liberación del espacio público. La participación del Cuerpo Colegiado en estas Mesas es sumamente relevante, a raíz de tener un rol definido por la Corte en el proceso, que es el de garantizar y promover la participación ciudadana. Por ende, es el único actor que participa de las Mesas, habilitado para hacer presentaciones en el proceso judicial y así canalizar jurídicamente las demandas de los vecinos.³⁰

29. Resolución del 2 de mayo de 2011, en la que el juez considera "inoficiosa y descoordinada la intervención de otros organismos públicos y privados como la Defensoría General de la Nación y de la CABA, ONG, etc.), las que a su entender se erigen en obstáculos". Estos organismos e instituciones son los representantes legales de los vecinos.

30. Esta información fue recogida mediante la técnica de observación participante y mediante posteriores entrevistas en profundidad, realizadas a vecinos

5. El sistema de indicadores aplicado a la problemática de la CMR

Un abordaje en clave de medición de derechos humanos

Como se ha expresado hasta aquí, el Estado argentino ha aceptado voluntariamente, al ratificar diversos tratados internacionales, incorporar un enfoque de derechos humanos que deberá ser utilizado como guía en la elaboración y la implementación de políticas públicas, al dictarse una sentencia, sancionarse una ley, así como para la formulación de cualquier otra medida que involucre el cumplimiento de un derecho. Es decir que los tres poderes del Estado, incluido el Judicial, son responsables de garantizar la efectividad de los derechos.

Partiendo de esta premisa, se ha descrito en el acápite anterior las políticas públicas con las que el Estado pretende abordar la problemática habitacional en la CMR, por lo que ahora se describirá el modelo de medición adoptado por la ACUMAR.

Como se ha expuesto, la CSJN en su sentencia ordenó a la ACUMAR que seleccionara un sistema internacional de medición a fin de poder producir información que permitiera monitorear el cumplimiento de los objetivos fijados en la sentencia. Se entiende que, al ser formulados en un sentido bastante general, dichos objetivos —mejorar la calidad de vida; recomponer el ambiente (agua, aire y suelo), y prevenir el daño con suficiente y razonable grado de predicción— tienen la posibilidad de ser medidos tanto utilizando un modelo de indicadores socioeconómicos y sociodemográficos como los producidos por el Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC) como por un modelo de indicadores de derechos humanos afín a los que fueran descriptos. La Corte, no obstante, no dio ningún tipo de precisión ni indicación expresa respecto de dicho mecanismo de medición.

Para dar cumplimiento a la orden de la Corte, en 2008 la ACUMAR presentó un sistema de indicadores en el "Perfil del modelo conceptual del sistema de información de la CMR", que luego fue reemplazado por un "Sistema de Información de la CMR", en diciembre del mismo año. Sin embargo, en la presentación del Plan Integral ya referido en el 2009, y actualizado en marzo de 2010, la ACUMAR puso de manifiesto que ningún sistema internacional de

de la CMR —especialmente, de los asentamientos Luján y Magaldi, y la villa 21-24— que participan en las Mesas de Trabajo referidas, durante marzo y junio de 2011.

medición se adaptaba a la CMR, pero que se diseñarían indicadores de gestión y resultado para monitorear el cumplimiento de los objetivos estratégicos, metas intermedias y finales establecidas en el Plan (ACUMAR, 2010: 229). Para ello se estableció como fundamental definir una línea de base, conformar una Red Interinstitucional de Indicadores para la CMR, definir un Primer Sistema de Indicadores, y mantener y actualizar el mismo en el tiempo.

Finalmente, en 2010 la ACUMAR informó que optó por utilizar el marco conceptual propuesto por el proyecto regional de Evaluación de la Sostenibilidad en América Latina y el Caribe (ESALC), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL), para el diseño del sistema de medición en la CMR. Este modelo de indicadores de la CEPAL constituye un sistema "socioecológico" que relaciona la sociedad con el medio ambiente.³¹ Reproduce los lineamientos básicos de la teoría de sistemas, a partir del cual un sistema complejo,³² como la sociedad, puede pensarse desde la interrelación de diversos subsistemas que lo componen. A medida que se avanza en la definición de subsistemas, se va reduciendo la complejidad de analizar al sistema principal (Luhman, 1992). En el caso del modelo adoptado para la Cuenca, se han definido los siguientes cuatro subsistemas:

- 1) Subsistema Institucional: comprende las estructuras de poder (instituciones, marco normativo, políticas públicas), las organizaciones formales e informales, sus leyes y regulaciones dentro de la Cuenca. Se divide en tres dimensiones: ACUMAR; Estado nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y organizaciones de la sociedad civil.
- 2) Subsistema Social: abarca los aspectos poblacionales básicos, demográficos, sociales, de renta y su distribución, y de la calidad de vida de la población que reside en la Cuenca. Las dimensiones

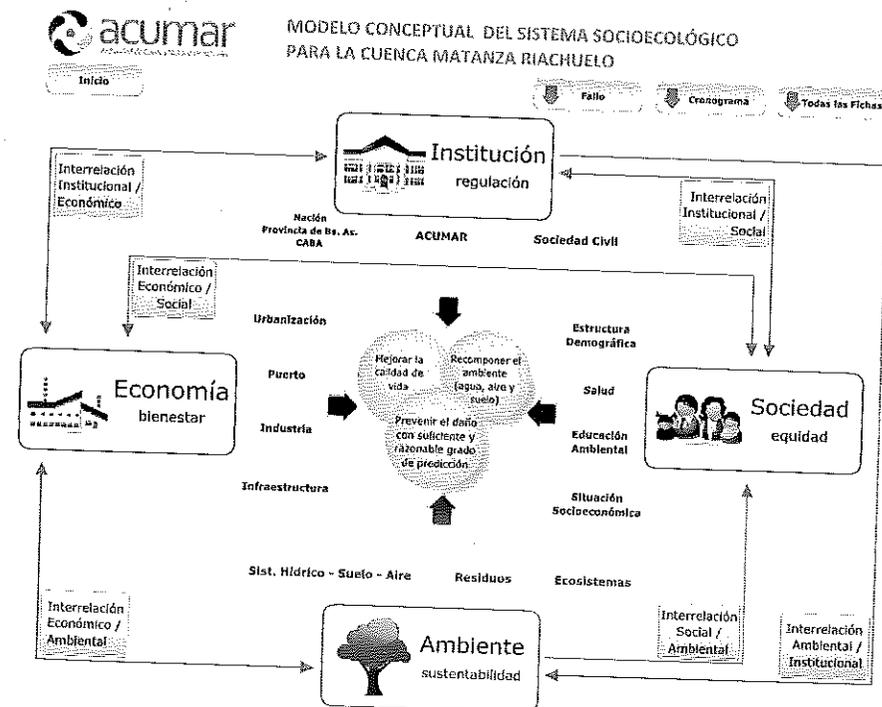
31. Ver características del modelo en <http://www.eclac.cl/dmaah/noticias/discursos/4/13064/ses.swf>.

32. Un sistema es una representación de un recorte de la realidad a partir de abstracciones y conceptualizaciones del mundo empírico. Un sistema es complejo cuando los procesos que determinan su funcionamiento son el resultado de la confluencia de múltiples factores que interactúan de tal manera que el sistema no es descomponible sino sólo semidescomponible. Un sistema complejo no puede verse entonces solo como la suma de sus componentes sino que debe ser entendido como un todo (García, 2007: 182).

que incluye son: salud; estructura demográfica; situación socioeconómica, y educación ambiental.

- 3) Subsistema Económico: comprende las políticas macroeconómicas y la acumulación de capital, las actividades de producción y comercio de bienes y servicios, la infraestructura para asentamientos humanos y los residuos que son productos no deseados pero existentes. Son sus dimensiones: urbanización; infraestructura, e industria y puerto (Dock Sud).
- 4) Subsistema Ambiental: referido a los recursos naturales y los procesos ecológicos que se dan en ellos. Sus dimensiones son: sistema hídrico-aire-suelo; residuos, y ecosistemas.

El siguiente es el esquema sistémico propuesto, que se incluye a fin de aportar un apoyo visual que facilite la comprensión de los argumentos posteriores.



Fuente: ACUMAR, disponible en <http://www.acumar.gov.ar/indicadores/acumarflashnuevo2/acumarflash2.html>

La ACUMAR ha expresado³³ que el modelo de la CEPAL es el adecuado para sus propósitos de medición, pues permite una visión “holística” de todos los aspectos a medir del sistema complejo de la CMR, a partir de la misma formulación de subsistemas e interrelaciones entre ellos.³⁴ El análisis se hace a partir de los cuatro subsistemas mencionados, sólo que cada uno de ellos, a su vez, se divide en dimensiones, y sobre estas dimensiones se han elaborado indicadores. Éstos son indicadores de gestión de política pública –tal como lo expresa la ACUMAR–, que en algunos casos son complementados con indicadores socioeconómicos y sociodemográficos utilizados por el INDEC.³⁵ Para cada indicador, la ACUMAR confeccionó una ficha metodológica a fin de dar a conocer las variables, sus limitaciones y fuentes de información.

Es claro aquí que, pese que Argentina ha aceptado incorporar desde hace más de 10 años el enfoque de derechos humanos, éste no ha sido incorporado en las lógicas estatales ya que la ACUMAR ha interpretado la obligación de adoptar un sistema de indicadores desde un visión de gestión estatal, pese a la existencia de desarrollos internacionales de medición de derechos humanos.

A partir de lo expuesto, se advierte que no existe acuerdo en lo que debe ser medido en relación con el caso de la CMR. La CSJN ordenó la medición del cumplimiento de los objetivos fijados en la sentencia, y la ACUMAR resolvió –y esto fue aprobado por el juez de ejecución– que, dada la complejidad de la CMR, se limitaría a medir dichos objetivos únicamente desde el desarrollo de su gestión.

El cuerpo colegiado, en consonancia con la postura que se sostiene en este capítulo, ha criticado que esta propuesta de medición no cumple con las obligaciones asumidas por el Estado argentino desde un enfoque de derechos humanos, pues no se centra en monitorear el cumplimiento de los derechos humanos de las personas que habitan la Cuenca.

Por otra parte, más allá de la información producida y publicada en el sitio web de la ACUMAR, la Corte le ha solicitado con cierta periodicidad informes que den cuenta del cumplimiento de los objetivos de la

sentencia. De alguna manera, esto podría significar una suerte de desfase entre lo ordenado por la Corte en términos de producción de información y la forma de ejecutarlo por parte de la ACUMAR.

Con el propósito de ahondar más profundamente en estas cuestiones, a continuación se analizarán las limitaciones de los indicadores construidos por la ACUMAR para el monitoreo de su gestión en materia habitacional.

5.1 Los indicadores propuestos por la ACUMAR en materia habitacional para la CMR

Interesa aquí proponer algunas reflexiones en clave de sus alcances y deficiencias para la medición del derecho a la vivienda adecuada de los habitantes de la Cuenca.

Es importante comenzar por aclarar que no existe en el sistema de medición una referencia a la cuestión habitacional que sea transversal a las diferentes dimensiones de los subsistemas, sino que los indicadores propuestos por la ACUMAR se concentran únicamente en las dimensiones “urbanización” e “infraestructura”, dentro del subsistema económico.³⁶

Se entiende que aquí se presenta una primera, y muy importante, limitación del sistema, pues desde esta óptica la situación habitacional está restringida únicamente a los aspectos de infraestructura, costos y materiales de edificación, desvinculándola de los aspectos que componen al resto de los subsistemas (y, como se mencionó, sin referencia a un plano de derechos). Es decir, sólo se toman en cuenta referencias a la calidad constructiva de una vivienda y del acceso a servicios estatales, sin considerar que, desde un enfoque de derechos humanos, partiendo de los principios de interdependencia e indivisibilidad, el derecho a la vivienda está íntimamente relacionado con el derecho a la salud, la educación, el trabajo, el agua segura, entre otros. Por lo que la problemática habitacional, en el caso de la CMR, requiere un abordaje mucho más complejo que la mera cuestión de infraestructura. Implica necesariamente detenerse en los procedimientos y las consecuencias que la relocalización, la erradicación, el traslado y el desalojo conllevan, como vimos, para las familias involucradas, ya que en todos los casos la implementación de

33. http://www.acumar.gov.ar/informacionPublica_indicadores.php.

34. El intercambio que se produce entre subsistemas es medido mediante líneas de flujo o de interrelación, que son las condiciones de contorno e interacción entre sistemas o subsistemas. Los flujos pueden ser de materia, de energía, de información, de políticas, entre otros (García, 2007: 184).

35. Algunos de los indicadores planteados por el sistema son: tasa de población económicamente activa, tasa de empleo, ingreso per cápita, tasa de desnutrición.

36. Esta información está disponible en la página web de la ACUMAR (http://www.acumar.gov.ar/informacionPublica_indicadores.php).

estas políticas implica la pérdida de la vivienda. Esto no se relaciona solamente con la falta o el reemplazo de un "techo" donde vivir, sino que también se encuentra condicionado, como ya se ha expuesto, su acceso a agua y cloacas, alimentación, educación, salud, trabajo, y fundamentalmente los lazos sociales que han construido los vecinos a lo largo de los años. Por ello, la cuestión habitacional es una problemática que combina aspectos físicos, de infraestructura, sociales y culturales que deberían haber sido contemplados en el sistema de medición propuesto por la ACUMAR.

A partir de la información brindada por las fichas metodológicas disponibles en el sitio web de la ACUMAR, se analizarán los indicadores elaborados relacionados directamente con la cuestión habitacional que, como se ha mencionado, corresponden a la dimensión urbanización del subsistema económico. Asimismo, se entiende que también es necesario considerar el acceso a servicios públicos y al saneamiento. Estos aspectos son parte de la dimensión infraestructura del subsistema económico.

Finalmente, es importante aclarar que existen en el modelo propuesto por la ACUMAR indicadores vinculados a aspectos demográficos, o al índice de desarrollo humano, que, a pesar de su importancia para el análisis propuesto, por cuestiones de extensión no serán aquí analizados.

Cuadro 2.1. Indicadores de la dimensión urbanización del subsistema económico referidos a la cuestión habitacional en la Cuenca Matanza Riachuelo.

Indicador	Función en la gestión ACUMAR	Variables que lo componen	Alcance de la medición
Cantidad total de soluciones habitacionales en relación con el estado de obra	Permite realizar un monitoreo del desempeño de los proyectos en curso, en función de la planificación propuesta en los Convenios Marco de 2006 y 2010 del Subprograma Federal de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la CMR, inserto dentro del Programa Federal de construcción de viviendas.	Soluciones habitacionales: 1) viviendas terminadas; 2) viviendas en ejecución; 3) viviendas en evaluación; 4) viviendas con No Objeción Técnica; 5) viviendas con No Objeción Financiera.	Indicador de resultado. Mide estado de construcción de viviendas como soluciones.

Indicador	Función en la gestión ACUMAR	Variables que lo componen	Alcance de la medición
Cantidad de familias asistidas en relación con la cantidad total de familias a asistir	Permite establecer la cantidad de familias que fueron asistidas en relación con las contempladas para su asistencia en los convenios citados en el marco del Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV) del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.	Familias asistidas según 1) construcción de viviendas nuevas; 2) mejoramiento de viviendas, y 3) mejoramiento del hábitat urbano, obras de infraestructura y complementarias.	Indicador de resultado. Mide cantidad de familias que han sido asistidas.

Fuente: elaboración propia, a partir de las fichas metodológicas de cada indicador disponibles en la página web de la ACUMAR: <http://www.acumar.gov.ar/indicadores>.

Como puede observarse, ambos indicadores miden la gestión de los diferentes planes y programas dedicados a la problemática de la vivienda en la Cuenca, enfocándose en "soluciones" o "familias asistidas", provistos por estos planes en un momento en el tiempo, como resultados de las políticas implementadas. De esta manera, estos indicadores no dan cuenta de los avances o de las medidas progresivas que puedan ir tomándose para estos fines.

Desde un enfoque de derechos humanos, puede resaltarse la utilidad de estos indicadores para medir los esfuerzos estatales a fin de garantizar una vivienda a las personas afectadas por las relocalizaciones dispuestas, ya que darán cuenta de los avances en las obras de construcción de viviendas nuevas y en las mejoras de las existentes. Pero, al respecto, hay que hacer algunas puntualizaciones.

En primer lugar, se considera bastante limitado el concepto de "solución" utilizado, ya que parecería que, para la ACUMAR, "solución habitacional" implica la mera construcción de viviendas, como parte de una noción limitada de vivienda en el sentido de infraestructura que, como dijimos, rige el sistema de indicadores propuesto. En el primer indicador, asimismo, parecería omitirse la consideración de la segunda fase contemplada en el PISA, que consiste en la urbanización de los asentamientos y villas, ya

que sólo se menciona la construcción de viviendas como soluciones habitacionales.

El segundo indicador, por su parte, comprende prácticamente la misma información que el anterior, pero la unidad de análisis no son las soluciones (viviendas) sino las familias.

En la definición de las variables que componen el indicador, la ACUMAR explicita que se considera que una familia ha sido asistida a partir de que no existe objeción técnica al proyecto de la vivienda, pero no se define qué significa que una familia está en condiciones de vulnerabilidad, en riesgo o en una situación habitacional precaria. No podría derivarse directamente que la sola condición de vivir en el camino de sirga implica de por sí que una familia se encuentra en algunas de tres situaciones mencionadas, sin que previamente se realicen estudios técnicos de salud, socioeconómicos, entre otros, que determinen la vulnerabilidad o el riesgo de cada familia.³⁷ Por otra parte —y fundamentalmente—, desde un enfoque de derechos humanos, hay que tener en cuenta que se considera a los individuos como titulares de derechos, y no como sujetos que merecen “asistencia”. Es decir que los habitantes de la Cuenca deben contar con mecanismos idóneos que les permitan exigir la realización de sus derechos, en este caso el de la vivienda adecuada, y este tipo de indicadores no da cuenta de esa situación. Por lo que, desde lo meramente discursivo, este indicador presenta problemas.

En relación con el concepto de “asistencia” utilizado, es operacionalizado a partir de las variables a las que se hace referencia en el cuadro. Como positivo, puede mencionarse que estas líneas de acción parecen incluir otras políticas complementarias a las relocalizaciones del camino de sirga, lo que supone una concepción de la medición de gestión pública en la problemática habitacional más amplia.

37. De acuerdo con lo expresado por las familias relocalizadas de los asentamientos Magaldi, Luján y la villa 21-24 en las entrevistas realizadas durante esta investigación, a ninguna de ellas se les realizó análisis de sangre u otro tipo de análisis médicos que buscaran determinar el grado de contaminación o la existencia de enfermedades producto de la contaminación alegada por las autoridades. Tampoco se evaluaron las condiciones de vida y de infraestructura de sus viviendas en dichos asentamientos y villas; muchos vecinos destacan que las condiciones de infraestructura de las nuevas viviendas son peores que las que tenían. Asimismo, muchos destacan la pérdida de redes comunitarias con la relocalización, que perjudican su actividad económica y su organización familiar.

Ahora bien, toda esta información necesaria para entender la noción de “asistencia” propuesta, demuestra las limitaciones de un indicador socioeconómico que mida sólo cantidad de familias. Se evidencia, en este sentido, la necesidad de establecer interrelaciones entre los indicadores (que en este caso puede darse a partir, por ejemplo, de la construcción de un índice que concentre la información de este indicador y el anterior, que desagrega el tipo de soluciones implementadas), pero también la importancia de complementar la medida estadística con información cualitativa que dé cuenta de las particularidades del fenómeno que se pretende medir, en particular qué se entiende por riesgo, vulnerabilidad y precariedad.

De alguna manera, al incluir “líneas de acción” y “objetivos” de éstas en la ficha metodológica de este indicador, en cierta forma se evidencia, por parte de la misma ACUMAR, la necesidad de incorporar información cualitativa como complemento. No obstante, esto debe realizarse a partir de ciertas reglas metodológicas que eviten confusiones con el diseño de los indicadores, como sucede en este caso.

En relación con la política de relocalización que se desarrollara con anterioridad, ésta es mencionada en la descripción de la noción de asistencia del indicador, como parte de la línea de acción 1 (“construcción de viviendas nuevas”). Sin embargo, inevitablemente conocer el número de familias relocalizadas debe ser complementado con otra serie de indicadores que pueda dar cuenta más acabadamente del proceso, contemplando las diferentes dimensiones del derecho a la vivienda que se presentan a lo largo del artículo.

En términos metodológicos generales, la unidad temporal de los indicadores no es clara. La periodicidad de la información es bimestral, pero no está claro si se está pensando en medir en términos de evolución (criterio de medición diacrónico) o si serán “fotos” de la situación tomadas cada dos meses, y sin relación entre sí y a modo de recorte (criterio de medición sincrónico).

Finalmente, debe mencionarse, desde un enfoque de derechos humanos, pensar en políticas de vivienda puede implicar otras dimensiones y opciones que la mera construcción de viviendas para dar respuesta a un problema tan antiguo y complejo como el déficit habitacional de la ciudad de Buenos Aires, que en el marco de este caso se vincula con el saneamiento de la Cuenca.

Cuadro 2.2. Indicadores de la dimensión infraestructura del subsistema económico referidos a la cuestión habitacional en la Cuenca Matanza Riachuelo.

Indicador	Función en la gestión ACUMAR	Variables que lo componen	Alcance de la medición
Radio de cobertura servido de redes cloacales (total de la CMR y por partidos y CABA).	Permite conocer el avance de la cobertura de redes colectoras cloacales en la CMR (partidos que la integran y CABA).	Radio de cobertura: superficie, medida en km ² , de los municipios de la CMR y CABA que cuentan con servicios de cloaca.	Indicador de resultado. Mide la cobertura de la red cloacal existente en cantidad de km construidos.
Radio de cobertura servido de redes de agua potable (total de la CMR y por partidos y CABA).	Permite conocer el avance de la cobertura de los servicios de agua potable en los la CMR (partidos que la integran y CABA).	Radio de cobertura: superficie medida en km ² de los partidos de la CMR y CABA que cuentan con servicio de agua potable.	Indicador de resultado. Mide la cobertura del servicio de agua potable existente en cantidad de km construidos.
Avance de Obras de Infraestructura de Agua Potable y Saneamiento Cloacal según etapas y tipología.	Permite conocer el avance en etapas en la concreción de las obras de infraestructura de provisión de agua, y saneamiento cloacal en la Cuenca Matanza Riachuelo.	1) Obra a iniciar: prevista y que se encuentra con proyecto en elaboración o en etapa de licitación. 2) Obra en ejecución: se encuentra licitada, adjudicada y con inicio de obra cierto. 3) Obra finalizada: se encuentra con Recepción de Obra Provisoria certificada por cada jurisdicción responsable de su ejecución.	Indicador de resultado que mide cantidad de obras según grado de avance.

Fuente: elaboración propia, a partir de las fichas metodológicas de cada indicador disponibles en la página web de la ACUMAR: <http://www.acumar.gov.ar/indicadores>.

Estos tres indicadores remiten al estado de las obras públicas vinculadas al acceso a agua potable y saneamiento, con un recorte temporal que mide en un momento del tiempo el área de cobertura de los servicios pero no permite advertir si los derechos humanos relacionados con ellos están siendo garantizados.

En este sentido, estos indicadores, como en los anteriores, sólo muestran el avance de obras para garantizar el acceso al servicio de agua y cloacas, pero no busca registrar la satisfacción del derecho al agua segura y al saneamiento, así como tampoco su impacto en la calidad de vida de la población. En este sentido, el cuerpo colegiado ha propuesto reformularlos, a fin de que puedan medir la cantidad de personas en hogares con acceso a agua segura y/o redes cloacales por red pública en relación con la población total, y de esta manera den cuenta de la población que accede al derecho humano al agua.³⁸ Frente a esta opinión, el ACUMAR sostuvo que “no es posible ni conveniente (por sus costos) medir la evolución constante de la cantidad de personas de los hogares que tienen acceso a las redes cloacales y de agua. El censo nacional de población hogares y vivienda releva esta información cada 10 años. A partir del porcentaje de radio servido podrían realizarse estimaciones aproximativas de la población asistida. Asimismo, medir en función de la población total no permite realizar distinciones entre la población residente en el radio urbano y el rural”.³⁹ Una vez más, se advierte que se pretende medir sólo la gestión pública, en este caso la expansión de la red de agua y cloacas, pero no se contemplan las dimensiones del contenido mínimo del derecho al agua.⁴⁰ Es decir, contemplar que el acceso al agua segura constituye uno de los ejes centrales para asegurar un nivel de vida adecuado; por ello es importante conocer la cantidad de personas que pueden acceder a ella.

Por último, es interesante analizar el *Índice de Territorialidad Informal (ITI)*.⁴¹ Este índice no corresponde a alguno de los subsistemas, sino que está directamente vinculado al objetivo de “mejorar la calidad de vida de la población”, tal como está expresado en el sistema de medición. Alude a los ámbitos espaciales ocupados por las personas como vivienda permanente y que no revisten requisitos mínimos para determinar su formalidad. Pretende medir la situación de calidad de vida de la población asentada en el territorio de la

38. Escrito del cuerpo colegiado “Contesta traslado. Sistema internacional de medición de cumplimiento de objetivos”, presentado ante el juzgado federal de Quilmes, el 20 de septiembre de 2010.

39. <http://www.acumar.gov.ar/normativa/ANEXOS/CARPETA%2024/Anexo%20II.pdf>.

40. Ver al respecto: Comité DESC (2002), Observación General N° 15, “El derecho al agua”.

41. <http://www.acumar.gov.ar/indicadores/58.pdf>.

Cuenca a partir de una serie de condiciones de la vivienda en la que habitan y en su entorno.

Los requisitos que definen la noción de "informalidad" según este indicador se calculan en forma ponderada y corresponden a definiciones estadísticas del INDEC.⁴² Dichos requisitos tienen que ver con las condiciones estructurales de la vivienda, pero contemplan los efectos medioambientales, la provisión de servicios públicos y la cantidad de miembros de las familias.

La combinación de indicadores que presenta este índice, a pesar de que se trata únicamente de indicadores socioeconómicos, al menos contempla la necesidad de construir el dato relativo al cumplimiento del objetivo planteado desde múltiples aristas que hacen a la situación habitacional de las personas. No obstante, es cierto que medir las múltiples dimensiones del derecho a la vivienda exceden los indicadores seleccionados para la construcción de este índice, y más aun el objetivo general de mejorar la calidad de vida de la población de la Cuenca. Este índice incorpora al análisis cuestiones muy relevantes, pero su alcance continúa siendo limitado desde un enfoque de derechos humanos.

6. Conclusiones

La realización de este capítulo ha planteado numerosos interrogantes relacionados con la puesta en marcha de políticas públicas

42. Las variables que componen el indicador son las siguientes: Requisitos legales de tenencia. Los que son considerados informales son 2) propietario solo de la vivienda y 6) otra situación. Aptitud medioambiental referente a vulnerabilidad a la inundación. Se considera en situación de informalidad aquella población afectada por 1) inundaciones causadas por mareas meteorológicas (sudestadas) y 2) inundación por precipitación en la cuenca. Precariedad de las viviendas. Las consideradas informales son: 1) casa tipo B (presenta piso de tierra o ladrillo suelto, o no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no dispone de inodoro con descarga de agua); 2) rancho (pared de adobe, piso tierra y techo chapa o paja); 3) casilla (construida con materiales de baja calidad); 5) pieza en inquilinato; 6) pieza en hotel o pensión; 7) local no construido para habitación; 8) vivienda móvil, y 9) en la calle. Servicios públicos de infraestructura de saneamiento básico. Analiza tres variables: la provisión de agua, la procedencia del agua y el servicio sanitario. Se considera condición de informalidad cualquier combinación que no sea el agua procedente de red pública, con suministro dentro de la vivienda o terreno y con inodoro con descarga de agua y desagüe a red pública. Condición de hacinamiento de los miembros del hogar. Para esta variable del indicador, se consideró sólo el índice de privación por hacinamiento como condición de informalidad.

para la satisfacción de los DESC por parte del Estado, y la necesaria vinculación de los tres poderes de éste como forma de instrumentar esfuerzos para combatir la marginación social. De las múltiples dimensiones del caso de la CMR, se han abordado las complejidades de la política habitacional y la posibilidad de medir esfuerzos y resultados de esta política pública para satisfacer el derecho a la vivienda adecuada.

Pese a que existen posturas que sostienen el carácter contramayoritario (Gargarella, 1996) del activismo judicial o sobre su incapacidad de promover transformaciones sociales, el caso de la CMR viene a demostrar el impulso que el Poder Judicial, y en particular la mismísima Corte Suprema de Justicia de la Nación, puede generar para el diseño y la implementación de políticas que estaban retrasadas y abandonadas desde hace décadas. Más aun tomando en cuenta las afectaciones en la calidad de vida de las personas, es decir, de las violaciones de derechos humanos para las familias que habitan la cuenca, que implican dichos retrasos. Frente a ello, y a pesar de que el proceso de ejecución de la sentencia se encuentra aún en curso, y presenta graves obstáculos y dilaciones, se realizarán una serie de consideraciones al respecto.

El impulso judicial que imprimió la Corte ha generado nuevas capacidades estatales. Desde la misma creación de la ACUMAR como órgano encargado de articular políticas para la Cuenca, sin perjuicio de las dificultades y los obstáculos de diversa índole que enfrenta para llevar adelante su cometido, hasta los vínculos, dinámicas, etc., que se han generado entre las diversas jurisdicciones y poderes involucrados en este caso. A pesar de ello, la permanente intervención de múltiples actores, con intereses, trayectorias y orígenes políticos diversos dentro y fuera del ámbito de la ACUMAR, parece ser uno de los principales obstáculos para el avance del saneamiento de la CMR, así como también en la concepción de esta problemática como una que requiere soluciones metropolitanas.⁴³ Es decir, si bien al momento del inicio de la causa judicial se creó un organismo interjurisdiccional pensado como un modo de evitar y sortear los obstáculos mencionados, la realidad muestra que esto no se ha dado cabalmente, a pesar de los años transcurridos.

Asimismo, la intervención de la Corte Suprema le ha dado gran visibilidad a un problema social muy complejo y antiguo para

43. Informes del cuerpo colegiado (2009 y 2010); CELS (2007; 2008), y FAO (2009).

la gestión estatal y para la sociedad, como la contaminación de la Cuenca. Por otro lado, la Corte ha establecido obligaciones concretas para el diseño y la ejecución de políticas de acuerdo con los parámetros y los plazos fijados por el tribunal.

A través de su sentencia, la Corte estableció que toda acción estatal debía perseguir los tres objetivos simultáneos ya mencionados, relacionados con el derecho de la sociedad a gozar de un medio ambiente sano y de todos los derechos que se encuentran relacionados con él. Pero, a pesar de que se fijaron criterios generales para su concreción, se buscó respetar “el modo en que se concreta, lo que corresponde al ámbito de discrecionalidad de la administración”.⁴⁴ Esto es así con la intención de respetar los límites de cada poder del Estado, sin perjuicio de que la Corte resguardó muy bien su función de contralor y seguimiento del caso. Para supervisar el cumplimiento de los objetivos generales, la Corte promovió audiencias públicas en las que sugirió líneas de acción, exigió un trabajo coordinado entre las diversas jurisdicciones involucradas, resaltó la falta de información pública respecto de la problemática, entre otras acciones (Abramovich, 2009).

Por su parte, el juez federal de Quilmes, a cargo de la ejecución del fallo de la Corte, para garantizar la puesta en marcha de políticas, ha tenido que fijar procedimientos específicos y mecanismos de centralización de responsabilidades, identificar de los roles y las responsabilidades de las distintas agencias estatales, imponer multas para los casos de incumplimiento, entre otras medidas. Sin perjuicio de ello, las órdenes impartidas y los mecanismos fijados no tuvieron en cuenta un enfoque de derechos humanos.

Parece existir una correlación entre un mayor grado de implementación de la sentencia y el hecho de que el juez centralice la responsabilidad en la provisión de la solución e identifique el papel que cada una de las distintas agencias involucradas deberá desempeñar a lo largo del proceso de implementación. (Rossi, Sigal y Morales, 2012)

Uno de los tantos interrogantes que han surgido a lo largo de este capítulo es si la judicialización del caso, en particular de la cuestión habitacional, ha brindado respuestas a la vieja y compleja problemática social que atraviesan los habitantes de la Cuenca y, más específicamente, para aquellos que viven en asentamientos y villas. A lo largo

44. Causa Mendoza, Fallo de la CSJN, Considerando 15.

de lo expuesto, se han podido enunciar a grandes trazos algunas de las violaciones de los derechos humanos que han padecido por décadas estos vecinos, relacionadas con la falta de intervención estatal en materia de infraestructura urbana, condiciones habitacionales y políticas relacionadas, como las de salud, educación, ambiente, trabajo, transporte, entre otras.

En el marco del saneamiento de la Cuenca, la política habitacional puso de manifiesto su intención de recuperar el espacio público, mejorar la vida de las personas, así como también el medio ambiente, lo que, por ende, implicará la modificación del entorno urbano. Estos beneficios redundarán tanto para la población que será relocalizada como para la que permanezca en los asentamientos en los que se ejecuten políticas de urbanización, previstas como segunda etapa. Esto último deberá generar la regularización dominial de terrenos e inmuebles, permitir la apertura de calles y, como consecuencia directa, la posibilidad de circulación de fuerzas de seguridad, ambulancias, recolección de residuos, entre otros servicios, en barrios donde la presencia estatal estuvo ausente por décadas. Sin perjuicio de que, como se ha dicho más arriba, no se ha brindado precisiones sobre esta segunda etapa ni se han explicado las razones por las cuales se considera que esta población vive con menor riesgo ambiental que la relocalizada.

A pesar de las mencionadas ventajas, a partir de la puesta en marcha de la política de relocalización, se podría vislumbrar otra intención estatal relacionada con la desaparición de villas y asentamientos, que son espacios vistos por el resto de la sociedad como “negativos”. Por ende, la mudanza de los vecinos implicará también cumplir con las conceptualizaciones del resto de la sociedad respecto de cómo y dónde vivir. Lógicamente, puede compartirse que el terminar con situaciones de hacinamiento, pésimas condiciones de habitabilidad y falta de acceso a servicios esenciales será beneficioso para estas familias. Pero no puede ser omitida la consideración del entramado de los lazos sociales que subyacen en estos barrios, que serán afectados por las relocalizaciones, así como todos los derechos humanos interrelacionados con la vivienda que se encontrarán en riesgo. Fundamentalmente, la omisión de brindar información adecuada a los vecinos y de requerir su participación en un proceso del cual son afectados directos ha sido la principal violación a sus derechos. Claramente, lo ambiental resultó “un argumento «neutral» para echar a los ocupantes, pues se los desaloja «por su propio bien», «por su propia seguridad» [...]. Por esa aparente ausencia de carga

ideológica, el embellecimiento ambiental de un área degradada gana un consenso rápido entre actores diversos" (Carman, 2006: 391).

→ La exigencia de la CSJN, respecto de la inclusión de un sistema de indicadores para el monitoreo del cumplimiento de los objetivos planteados en una sentencia de características estructurales, buscaba impactar directamente en la modificación y/o creación de políticas públicas; consecuentemente, en la vida de las personas. Sin perjuicio de esto último, de los términos de la sentencia de la Corte se vislumbra la intención de utilizar a los indicadores como un mecanismo de seguimiento de políticas públicas, y no como un modo de medir el cumplimiento de derechos sociales.

Estas directivas han derivado en la formulación, por parte de la ACUMAR, de un instrumento novedoso que puede servir para monitorear la gestión de las políticas públicas implementadas para el cumplimiento de los objetivos planteados en la sentencia. No obstante, se considera aquí que dicho instrumento dista mucho de ser un sistema de monitoreo de políticas públicas, y aun más, de derechos humanos. Los indicadores de gestión pública, así como los socioeconómicos, pueden constituir una herramienta clave de información, sobre la marcha de las decisiones políticas los primeros, y de descripción situacional de una determinada población los segundos, pero entendemos que conocer el resultado de dichas acciones debe tener su correlato en términos de satisfacción de derechos. En

→ este sentido, cabe preguntarse por qué, ante el desafío de construir un sistema de medición para monitorear el cumplimiento de los objetivos de la sentencia, ACUMAR propone –y el juez de ejecución acepta– el armado de un sistema de medición de la gestión de este organismo público. ¿Se trata de continuar con una tradicional forma de medición del Estado, focalizada en el accionar propio más que en el impacto en la población o de la forma más eficiente de mostrar rápidamente resultados, sin importar si esos resultados realmente están mejorando la calidad de vida de los habitantes de la CMR?

Es entendible, desde una perspectiva metodológica, que para poder abarcar todas las complejidades de la CMR haya sido necesario implementar un modelo como el sistémico, pero éste no excluye desde ningún punto de vista la posibilidad de formular indicadores que den cuenta de las obligaciones que pesan sobre los tres poderes del Estado desde un enfoque de derechos humanos. Esto es que deberán diseñar e implementar las políticas públicas que consideren adecuadas para satisfacer los derechos de las personas que habitan en la Cuenca. En particular, para poder medir estos esfuerzos y sus

resultados, se deberían incorporar los avances que a nivel internacional se han realizado para utilizar indicadores de derechos humanos, particularmente en relación con la medición de la progresividad de las medidas implementadas para la satisfacción de los derechos, como plantea el modelo de indicadores de estructura-proceso-resultado. Tal como fue mencionado anteriormente, el cuerpo colegiado se expresó en este sentido, y destacó la falta de relación de los indicadores planteados con el logro de metas intermedias y finales que determinen concretamente los objetivos esbozados por la Corte en su sentencia.

→ Respecto de los indicadores en particular, se ha planteado que su definición no puede depender de la existencia de información primaria disponible para poder alimentarlos, sino que deben elaborarse y definirse según aquello que sea necesario para medir el cumplimiento de los derechos de las personas y, por ende, de los objetivos ordenados por la Corte; por lo que deberá producirse nueva información, ordenar la existente o hacerla pública si ya está producida. Todo ello, a pesar de constituirse como un gran desafío para el Estado en su conjunto, redundará en un avance en la generación de mecanismos de producción de información pública.

Asimismo, es evidente la necesidad de complementar los indicadores socioeconómicos y de gestión pública con información cualitativa que remita a la situación y la calidad de vida de la población, y al impacto de las medidas en su bienestar. En este sentido, se sostiene que esa necesidad puede ser canalizada a partir de las experiencias de medición de los organismos de supervisión internacionales que ya han señalado la importancia de la información cualitativa al momento de medir la satisfacción de derechos.

Específicamente, respecto de los indicadores relativos a la cuestión habitacional, tal como están planteados no contemplan la satisfacción del derecho a la vivienda, ni buscan monitorear el impacto en la vida de los habitantes de las políticas implementadas, sino que simplemente se limitan a informar sobre los estadios de la ejecución de las obras iniciadas. Así las cosas, no sólo son insuficientes para medir la satisfacción del derecho, sino que además no habilitan la posibilidad de conocer el impacto de las políticas en una población que ha sufrido durante décadas las consecuencias de la marginación social y la falta de intervención estatal.

Tal como se ha expresado a lo largo del capítulo, este abordaje de las cuestiones habitacionales para un contexto tan complejo como el de la Cuenca no implica desmerecer los esfuerzos tendientes

a mejorar las condiciones de vida de las personas que la habitan, realizados por los diferentes poderes del Estado involucrados. No obstante, no pueden dejar de mencionarse las serias deficiencias en términos de derechos humanos que han sido abordadas aquí. Por ello, es necesario reconducir dichos esfuerzos, no sólo para saldar una deuda histórica para con la Cuenca, sino también para garantizar el derecho a vivir en condiciones dignas de miles de personas.

Capítulo 3

El Poder Legislativo Nacional y los programas sociales en el período 2002-2009

Ana María Bestard, Maximiliano Carrasco y Mora Kantor

1. Introducción

El presente capítulo pretende brindar una mirada atenta sobre el rol del Poder Legislativo Nacional (PLN) en relación con un conjunto de planes y programas sociales implementados en Argentina en el período 2002-2009, orientados a sectores de la población en situación de pobreza o vulnerabilidad,¹ a saber: Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD), Programa de Nutrición y Alimentación Nacional-Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra (PMO), Programa Familias por la Inclusión Social (PF), Programa Ingreso Social con Trabajo –dentro de la iniciativa Argentina Trabaja (PIST)– y Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH).

El análisis que se desarrolla dará cuenta del origen de dichas políticas, con origen en el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) en su casi totalidad, mostrando la baja participación del Congreso de la Nación –en tanto ámbito institucional para legislar sobre políticas (sociales)– en el diseño y la creación normativa de los programas descritos. Se hará también hincapié en el rol de control del PLN. En este punto, el trabajo propone mostrar los resultados de un relevamiento de iniciativas legislativas referidas al conjunto de planes y programas seleccionados, orientadas a la obtención de información en manos del Poder Ejecutivo, y las respuestas o falta de respuesta de éste.

1. Por vulnerabilidad se entiende la probabilidad de ser pobre en un futuro o de sufrir daño a partir de un determinado riesgo o amenaza (Barrientos y Hume, 2008, en Cecchini y Martínez, 2010).