

## EL ROL DEL PODER EJECUTIVO EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS CON LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. ANÁLISIS DE LOS DISPOSITIVOS DE EMERGENCIA HABITACIONAL LOCAL COMO CASO DE ESTUDIO

Estructura del Ministerio Público Tutelar  
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

### › Asesoría General Tutelar

Asesora General Tutelar  
Dra. Laura Cristina Musa

Secretaría General de Coordinación Administrativa  
Dr. Rodolfo Medina

Secretaría General de Gestión  
Dra. Mabel López Oliva

Secretaría General de Política Institucional  
Dr. Ernesto Blanck

### › Asesorías Generales Adjuntas

Asesora General Tutelar Adjunta de Incapaces  
Dra. Magdalena Giavarino

Asesora General Tutelar Adjunta de Menores  
Dra. María de los Ángeles Baliero de Burundarena

### › Asesorías ante el Fuero CAyT

Asesor Tutelar de Cámara Nº 1  
Dr. Gustavo Moreno

Asesor Tutelar de Primera Instancia Nº 1  
Vacante

Asesor Tutelar de Primera Instancia Nº 2  
Dr. Juan Carlos Toselli

Asesor Tutelar de Primera Instancia Nº 3  
Dr. Jorge Luís Bullorini

### › Asesorías ante el Fuero PCyF

Asesor Tutelar de primera instancia Nº 1  
Dr. Carlos Bigalli

### › Oficinas por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia

La Boca - Barracas

Av. Alte. Brown 1250. Tel. 4302-1621/2853

Villa Soldati - Nueva Pompeya

Av. Varela 3301. Tel. 4919-5908



## EL ROL DEL PODER EJECUTIVO EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS CON LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. ANÁLISIS DE LOS DISPOSITIVOS DE EMERGENCIA HABITACIONAL LOCAL COMO CASO DE ESTUDIO<sup>1</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

El proceso de lucha y reconocimiento internacional y regional por los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes generó un marco de renovación normativa e institucional cuya expresión por excelencia, en nuestro país, es la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño y su incorporación a la Constitución de la Nación, con la máxima jerarquía normativa imperante en nuestro ordenamiento jurídico.

La Convención ha importado un cambio radical en la forma de tratamiento y definición de las personas menores de edad, en tanto inaugura un nuevo status jurídico de los niños, *como sujetos titulares de derechos*. Esta nueva concepción de la infancia redefine las obligaciones del Estado, que deja de tener un rol filantrópico, caritativo y asistencial, y asume la obligación de establecer políticas públicas que garanticen respeto, protección y satisfacción de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes.

En este marco el Estado asume nuevos compromisos que se cristalizarán a través de sus tres poderes; en la generación de leyes y adecuación de la legislación vigente en la materia, en el diseño e implementación de políticas públicas y en los controles de legalidad de las acciones de gobierno a la luz de esta nueva óptica.

Tal como se desarrolló en otros documentos<sup>2</sup> ha quedado claro cuál es el nuevo rol que tanto el Poder Judicial como el Poder Legislativo –en materia presupuestaria– deben adoptar a la luz de este nuevo paradigma. Queda entonces por ver, cuál es el rol esperable de un poder Ejecutivo que diseñe e implemente políticas públicas en este marco.

Entendemos por políticas públicas, siguiendo a Eugenio Lahera, los «cursos de acción desarrollados por el Gobierno, con relación a un objetivo determinado, que contribuyen a crear o transformar las condiciones en que se desenvuelven las actividades de los individuos y de los diversos grupos sociales<sup>3</sup>».

Equivale a lo que en las Naciones Unidas se denominan «políticas públicas», las cuales deben ser globales en tres sentidos: orgánicamente en cuanto comprenden al Estado y no sólo al Gobierno; temporalmente, por cuanto exceden el período de un solo Gobierno; y políticamente, por cuanto deben necesariamente contar con la participación de la sociedad civil en su conjunto: organizaciones no gubernamentales, empresas, iglesias, academia, etc<sup>4</sup>.

A nivel nacional, Argentina ha operativizado la Convención a partir de la sanción de la ley 26.061<sup>5</sup> mediante la cual se estructuran los lineamientos que deben guiar a las políticas públicas, las cuales, a partir de entonces,

1. Documento elaborado por Albertina Maranzana.

2. Ver artículos: El rol del Poder Judicial en una democracia constitucional: tensiones y (posibles) respuestas para las niñas, niños y adolescentes, elaborado por Damián Azrak y Federico Orlando y El presupuesto público a la luz de los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos de los niños, niñas y adolescentes: un ensayo acerca de las obligaciones de la Ciudad de Buenos Aires, elaborado por Mariano Valentini.

3. Garretón, R.: Derechos Humanos y políticas públicas, disponible en: [http://www.observatoriomercosur.org.uy/libro/derechos\\_humanos\\_y\\_politicas\\_publicas\\_1.php](http://www.observatoriomercosur.org.uy/libro/derechos_humanos_y_politicas_publicas_1.php)

4. Garretón, R.: Op. Cit.

5. La ley 26.061 fue sancionada el 28 de septiembre de 2005.

deben ser respetuosas de la calidad de ciudadanos plenos de los niños, niñas y adolescentes<sup>6</sup>.

En el ámbito local, la Ley Nº 114, de “Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires”<sup>7</sup>, formula un diseño institucional en virtud del cual reconoce a los organismos administrativos de la Ciudad, dependientes del Poder Ejecutivo local, una responsabilidad directa y principal para entender en aquellas situaciones de amenaza o vulneración de derechos, que sean consecuencia de necesidades básicas insatisfechas, carencias, dificultades materiales, económicas o de vivienda.

A su vez, todos los organismos dependientes del Poder Ejecutivo local, aunque no sean aquellos encargados de diseñar y aplicar directamente políticas de infancia, deben ejecutar políticas a la luz de los nuevos estándares vigentes, es decir, se encuentran transversalmente obligados por esta nueva óptica de derechos.

En el presente trabajo se desarrollarán los estándares de derechos humanos que deben guiar el diseño e implementación de toda política pública. Seguidamente se desarrollarán los estándares específicos que el Ejecutivo debe respetar a la hora de diseñar y ejecutar políticas destinadas a los niños, niñas y adolescentes, los estándares relativos a garantizar una solución habitacional adecuada, para finalmente analizar un caso de política de emergencia habitacional local a la luz de estos paradigmas y demostrar que, en el ámbito local, es muy grande el camino que falta recorrer para alcanzar el efectivo cumplimiento de un piso mínimo de derechos, lo que implica que en la actualidad numerosos derechos son vulnerados por acción u omisión estatal.

Como se demostrará a continuación, las políticas públicas de emergencia habitacional de la Ciudad de Buenos Aires no se han diseñado ni se implementan desde esta nueva óptica, lo que genera que a la hora de la puesta en marcha de cualquiera de los dispositivos de emergencia, no se garantice un piso mínimo de satisfacción en el marco de los principios de derechos humanos, situación que genera la vulneración de derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes de la ciudad.

## 2. SOBRE LOS ESTÁNDARES QUE DEBE RESPETAR TODA POLÍTICA PÚBLICA

Los estándares de derechos humanos que debe respetar toda política pública en su diseño e implementación han surgido a partir de las Observaciones Generales que realiza el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano de interpretación del PIDESC<sup>8</sup> y de diversos instrumentos internacionales que fijan estándares orientadores de políticas públicas que van luego a ser la “regla de juicio” sobre cuya base intervienen los mecanismos de supervisión –o el poder judicial en su caso– para controlar si las políticas y medidas adoptadas se ajustan o no a esos estándares. Por ello el derecho internacional de los derechos humanos no contiene en sí un determinado diseño de políticas, sino estándares que sirven de marco a las políticas que cada Estado define<sup>9</sup> y establecen los principios mínimos que debe respetar la política social en general y en particular, aquella dirigida a los niños, niñas y adolescentes. Estos son:

6. A manera de ejemplo, el artículo 3 de la Ley 26.061 establece en su último párrafo que “cuando exista conflicto entre los derechos e intereses de las niñas, niños y adolescentes frente a otros derechos e intereses igualmente legítimos, prevalecerán los primeros”. El artículo 5 de la misma norma establece en su segundo párrafo que “en la formulación y ejecución de políticas públicas y su prestación, es prioritario para los organismos del estado mantener siempre presente el interés superior de las personas sujetos de esta ley y la asignación privilegiada de los recursos públicos que las garanticen”.

7. Esta ley fue sancionada por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 3/12/1998, promulgada automáticamente por el Poder Ejecutivo el 4/1/1999 y publicada en el Boletín Oficial el 3/2/1999 (Nº 624, p. 9959).

8. Los principales estándares en materia de derechos económicos, sociales y culturales surgen principalmente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –órgano de aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “el PIDESC” y los relatores especiales de las Naciones Unidas, a partir de la interpretación realizada de los tratados internacionales de derechos humanos en esta materia. Estos estándares permiten analizar la violación de normas jurídicas del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho constitucional argentino y del derecho local por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En este sentido, la explicación en detalle de sus alcances permite determinar y analizar los alcances y modalidades de las políticas públicas en relación a cada uno de sus derechos, y si se adecuan o no a los parámetros desarrollados por el derecho internacional de los derechos humanos, a la vez que sirven de guía para el establecimiento de nuevas políticas.

9. Abramovich, V.: “Una Aproximación al Enfoque de Derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo de América Latina” Víctor Abramovich, CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales, Argentina) Documento preparado para: Derechos y Desarrollo en América Latina: Una Reunión de Trabajo, Santiago, Chile Diciembre 9 y 10 del 2004.

- *contenido mínimo de los derechos*: constituye la obligación de los Estados de actuar en forma positiva a fin de garantizar el nivel esencial de cada uno de los derechos reconocidos en el PIDESC. Se trata de una obligación mínima, que apunta a asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de estos derechos<sup>10</sup>.

De forma inversa, la obligación de garantizar niveles esenciales de los derechos obliga al Estado a no afectar este contenido mínimo al restringirlos. Toda restricción a derechos económicos, sociales y culturales debe ser sometida al control de la afectación o no del contenido esencial del derecho regulado, así como a la obligación de no regresividad<sup>11</sup>.

El Estado está jurídicamente obligado a garantizar el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales, y no puede escudarse en la falta de recursos disponibles para justificar su accionar si éste induce a un sector de la población por debajo del estándar mínimo de protección de este derecho<sup>12</sup>.

- *progresividad y no regresividad*: el Estado posee la obligación de mejorar progresivamente las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales (conf. art. 2.1 del PIDESC). Como consecuencia de la obligación de progresividad, le está vedado al Estado adoptar políticas y medidas, y por ende, sancionar normas jurídicas o recurrir a vías de hecho que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población al momento de adoptado el tratado internacional respectivo, o bien en cada mejora “progresiva”. Dado que el Estado se obliga a mejorar la situación de estos derechos, simultáneamente asume la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes, o, en su caso, de derogar los derechos ya existentes.<sup>13</sup>

La obligación de no regresividad constituye, entonces, uno de los parámetros de juicio de las medidas adoptadas por el Estado en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Desde el punto de vista conceptual, la obligación de no regresividad constituye una limitación que los tratados de derechos humanos y la Constitución imponen sobre los Poderes Legislativo y Ejecutivo a las posibilidades de restricción de los derechos económicos, sociales y culturales. Desde el punto de vista del ciudadano, la obligación en cabeza del Estado constituye una garantía de mantenimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de los que goza desde la adopción de los instrumentos internacionales, y de toda mejora que hayan experimentado desde entonces<sup>14</sup>.

- *discriminación y protección prioritaria a ciertos grupos*: una de las obligaciones con “efecto inmediato” derivadas del desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales consiste en garantizar que los derechos pertinentes se ejercerán sin discriminación.<sup>15</sup> Por otra parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) afirmó que “el principio de no discriminación, tal como figura en el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto, es un principio absoluto y no admite excepción alguna, a menos que las distinciones se basen en criterios objetivos”. Existe una estrecha relación entre este principio y la obligación de prestar especial atención prioritaria a los grupos en situaciones más vulnerables. Al respecto, el Comité DESC ha interpretado de forma consistente la prohibición de dis-

10. El Comité DESC ha considerado que esa obligación surge del artículo 2.1 del PIDESC, expresando que “un Estado en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de la formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones. Si el Pacto se interpretara de manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser” (Comité DESC, Observación General 3, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes – párrafo 1 del art. 2 del Pacto”, párrafo 10).

11. Documento CELS, CISALP, Clínica Jurídica de la Universidad de Palermo, Fundación Poder Ciudadano y otros, Por una política de vivienda respetuosa de los derechos constitucionales y los derechos humanos, disponible en [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar).

12. Esta interpretación ha quedado plasmada en la Observación General del Comité DESC Nº 14 “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”, donde se expresó que “los Estados Partes tienen la obligación fundamental de asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto” (párrafo 43). A continuación, el Comité señaló que un Estado parte no puede nunca ni en ninguna circunstancia justificar su incumplimiento de las obligaciones básicas enunciadas en el párrafo 43 supra, que son inderogables (párrafo 47). Así se ve claramente como el cumplimiento del contenido mínimo es obligatorio y no es posible de excepciones, ni aún en situaciones de emergencia (cf. Comité DESC, OG Nº 3, párrafo 12, OG Nº 12, párrafo 28).

13. En palabras del Comité DESC, en la Observación General 3, “cualquier medida deliberadamente regresiva al respecto requerirá la más cuidadosa consideración y deberá ser justificada plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se dispone” (Comité DESC, Observación General 3, cit., párrafo 9).

14. CELS y otros, Op.Cit.

15. (art. 2.2, PIDESC, OG Nro. 3, Punto 1) En este sentido, el Comité DESC en su OG Nro. 13 “El derecho a la educación” ha expresado un principio general que debe entenderse extendido a la totalidad de los derechos económicos, sociales y culturales: “la prohibición de discriminación no está supeditada ni a una implementación gradual ni a la disponibilidad de recursos y se aplica plena e inmediatamente a todos los aspectos de la educación y abarca todos los motivos de discriminación rechazados internacionalmente” (OG Nro.13, punto 31).

criminación de una forma inversa como la obligación del Estado de garantizar una especial protección a los grupos sociales más vulnerables. De esta manera, ha destacado que “aún en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad”<sup>16</sup>. De tal modo no sólo existe un mínimo esencial de protección de cada uno de los derechos, sino un sector de la población que representa el mínimo de ciudadanos que debe recibir, aún durante la crisis, la protección del Estado con relación a sus derechos económicos y sociales.

16. (Comité DESC, OG Nº 3, cit, párrafo 12).

Se desprende de lo expuesto que el Comité considera que los Estados tienen la obligación de considerar prioritariamente a los grupos vulnerables en el cumplimiento de las obligaciones emanadas del Pacto. Es decir que los Estados deben adoptar medidas particulares, exclusivamente referidas a dichos grupos, como así también deben destinar mayores recursos para llevar a cabo tales medidas. Pero particularmente en el desarrollo de las políticas necesarias tendientes a satisfacer los derechos sociales, los Estados deben considerar de manera prioritaria, a los grupos más vulnerables de la sociedad.<sup>17</sup> Siguiendo a Abramovich<sup>18</sup> resulta importante mencionar que además de la identificación de los sectores tradicionalmente discriminados en el acceso a determinados derechos es necesario que el Estado defina con carácter previo a la formulación de sus planes o políticas en el área social cuáles son los sectores que requieren una atención prioritaria al momento de formular sus políticas (por ejemplo los habitantes de determinada área geográfica del país, o las personas de determinado grupo etario) y fije medidas para compensarlos o afirmar sus derechos.

17. Cels y otros, Op.Cit.

18. Abramovich, V., Op. Cit.

La obligación del Estado de adoptar medidas afirmativas para resguardar el ejercicio de derechos sociales tiene importantes derivaciones por ejemplo en cuanto al tipo de información estadística que el Estado debe producir. La producción de información debidamente desagregada a efectos de determinar estos sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de derechos, desde esta perspectiva, no es sólo un medio para garantizar la efectividad de una política pública, sino una obligación indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria. Los niños, niñas y adolescentes pueden enmarcarse dentro de uno de los grupos que necesitan especial protección.

*-producción de información y formulación de políticas:* la producción de información es un presupuesto para la vigilancia del cumplimiento de los derechos por parte de los Estados y el Comité DESC les ha impuesto a éstos el deber de relevar información y garantizar el acceso a ella en diversas materias. Finalmente ha determinado la obligación de formular un plan de acción o una estrategia para avanzar en el grado de realización de los derechos. Las obligaciones de vigilancia, reunión de información, y preparación de un plan de acción para la implementación progresiva, son extensibles, como medidas inmediatas, a todos los derechos consagrados en el Pacto.<sup>19</sup> La producción de información para evaluar el grado de satisfacción de los derechos sociales y la formulación de un plan, según el Comité, constituyen medidas que de manera inmediata el Estado debe adoptar. La limitación de recursos aquí no puede operar como excusa para el incumplimiento. El Estado debe, como primer paso indispensable pa-

19. OG Nro. 1, puntos 3 y 4.

ra promover la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, efectuar un diagnóstico acabado de la situación existente. En efecto, el relevo de información sobre el estado de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales resulta esencial a fin de dar cumplimiento a la obligación inmediata subsiguiente de elaborar y adoptar un plan detallado de acción para la aplicación progresiva de cada uno de los derechos.

*-participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas sociales:* la intervención del Estado debe tener especial consideración de la acción comunitaria, es decir, la intervención directa de los sectores involucrados. Al respecto, y principalmente en lo referente a los derechos sociales, la participación de los propios grupos de individuos resulta imprescindible a los fines de realizar diagnósticos y proponer soluciones creativas frente a situaciones concretas de violación a los derechos económicos, sociales y culturales.

En este sentido, el Comité DESC ha señalado que el marco normativo internacional de derechos humanos incluye el derecho que tienen las personas afectadas por decisiones importantes a participar en los procesos pertinentes para adoptarlas. En la experiencia del Comité es poco probable que sea eficaz una política o un programa que se formule sin la participación activa de los afectados o sin su conocimiento de causa<sup>20</sup>. Abramovich<sup>21</sup> señala que el principio de participación es clave en las estrategias y políticas de desarrollo como un método para identificar necesidades y prioridades a nivel local o comunitario. Este principio medular de participación puede ser precisado por su vinculación con el ejercicio de determinados derechos civiles y políticos, y en especial con las definiciones sobre el contenido y alcance de algunos de estos derechos en las instancias de protección internacional de derechos humanos. Existen además algunos derechos concretos de participación y consulta en los procesos de decisión de políticas públicas que están directamente definidos en normas internacionales o constitucionales.

*-provisión de recursos efectivos:* en la OG Nº 9 el Comité señala que "...cuando un derecho reconocido en el Pacto no se puede ejercer plenamente sin una intervención del poder judicial, es necesario establecer recursos judiciales". Se trata pues, de implementar remedios que permitan requerir judicialmente, que el Estado cumpla con aquellas obligaciones que le son exigibles. No puede en este entendimiento existir un derecho sin la implementación de los remedios que puedan utilizarse frente a su violación (por parte del Estado o particulares).<sup>22</sup> El derecho de los derechos humanos tiene estándares claros sobre el derecho a contar con recursos judiciales y de otra índole que resulten idóneos y efectivos para demandar por la vulneración de los derechos fundamentales. En tal sentido, la obligación del Estado no es sólo negativa, de no impedir el acceso a esos recursos, sino fundamentalmente positiva, de organizar el aparato institucional de modo que todos, y en especial aquellos que se encuentran en situación de pobreza o exclusión, puedan acceder a esos recursos, para lo cual deberá remover los obstáculos sociales o económicos que obstaculizan o limitan la posibilidad de acceso a la justicia, incluso brindando en ciertos casos asesoramiento jurídico o estableciendo sistemas de eximición de gastos:

20. Párrafo 1 del art. 13 del PIDESC y párrafo 3 del art. 2 de la Declaración sobre Derecho al Desarrollo. Cfr. ComitéDESC, Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la pobreza y el pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Declaración aprobada el 4 de mayo de 2001, E/C.12/2001/10, 10 de mayo de 2001, párr. 12.

21. Abramovich, V. Op.Cit

22. CELS y otros, Op. Cit.

*-obligaciones de respeto, protección y satisfacción:* estas tres obligaciones interdependientes entre sí implican una macro obligación por parte del Estado para con los receptores de sus políticas. Así, la obligación de respeto implica la abstención por parte de los Estados de realizar ciertas prácticas y conductas. En muchas ocasiones los derechos sociales se satisfacen cuando el Estado no actúa<sup>23</sup>.

La obligación de protección se hace palpable frente a violaciones de derechos provenientes de particulares, en estas ocasiones, el Estado está obligado a proteger a los sectores más vulnerables de las conductas arbitrarias y abusivas de terceros que puedan afectar sus derechos<sup>24</sup>.

Cualquier decisión que se adopte al respecto, provenga del ámbito público o privado, deberá considerar los intereses de todos los sectores intervinientes, para lograr una solución global que contemple la totalidad de los derechos en juego.

Por su parte, la obligación de satisfacción implica un accionar positivo por parte del Estado que no necesariamente debe incurrir en desembolsos monetarios para hacerles frente. Aquí se incluyen la totalidad de las conductas que el Estado debe realizar para cumplir con su obligación de garantizar a las personas la satisfacción de sus derechos.

Estos estándares dan cuenta de compromisos ineludibles que deben respetar todos los Estados signatarios del pacto al momento de diseñar y ejecutar sus programas de gobierno, pero sobre todo, implican un cambio en la mirada de quienes son receptores de las políticas, sobre todo los sectores excluidos de la sociedad, los cuales deben ser reconocidos como titulares de derechos que obligan al Estado. Los niños, niñas y adolescentes se encuentran dentro de estos sectores históricamente postergados.

Siguiendo a Arcidiácono<sup>25</sup>, a partir del reconocimiento constitucional de los principios de derechos humanos, en nuestro país se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas sólo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, impuestas por los tratados de derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento.

En este sentido, el planteo de soluciones tendientes a promover la inclusión social, se logra “por un lado a través de transferencias de recursos económicos, sociales, políticos y culturales que fortalezcan las redes sociales de los hoy excluidos para asegurar su desarrollo y autonomía socio-económica y política y, por otro, asegurando características políticas-institucionales de gobierno y acción estatal accesibles y abiertas a las preferencias y el control social. Se trata en definitiva, de construir las condiciones para una ciudadanía basada en el respeto y la profundización de derechos individuales y sociales”<sup>26</sup>.

23. Dentro de este grupo encontramos por ejemplo, la obligación que surge del principio de no regresividad como la prohibición de efectuar desalojos forzosos. Este tipo de obligaciones también se verifica en la prohibición de realizar desalojos forzosos, los que sólo pueden justificarse ante situaciones excepcionales, y siempre que incluyan medidas alternativas para el realojamiento de los afectados (OG Nº 4 par 8). Asimismo, el Comité DESC expresó que “los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que 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” (OG Nº 7, par. 17). El Comité ha establecido que el Estado debe abstenerse de llevar a cabo desalojos forzosos (OG Nº 7 par 9).

24. Esta situación suele darse en materia de alquileres, donde los propietarios de inmuebles pueden recurrir a aumentos excesivos en el precio de la locación con el fin de maximizar la ganancia, sin reconocer los derechos de los inquilinos. En este sentido, el Comité DESC ha sostenido que “de conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres” (OG Nº 4 par 8 c).

25. Arcidiácono, P.: *Políticas públicas con perspectiva de derechos: la agenda pendiente en Argentina*, disponible en: <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanálisis2/politicaspúblicasyderechoshumanos/articulos/temacentral/arcidiaco.pdf>.

26. Arcidiácono, P.: (CELS; 2004(a): 59).

### 3. EL ROL DEL PODER EJECUTIVO EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Siguiendo a Mabel López Oliva<sup>27</sup> se pueden identificar en el campo de las políticas sociales para la infancia cinco principios que deben respetar todos los Estados que suscribieron la Convención de los Derechos del Niño en el diseño e implementación de sus políticas, ellos son:

*-El estado como principal garante:* dicho principio implica que el Estado es el principal responsable de la satisfacción de los derechos de los niños, y el principal obligado en brindar todas las herramientas para que los niños gocen de sus derechos. En el marco del artículo 4 de la Convención<sup>28</sup>, éste es el principal responsable en la planificación y ejecución de una política social que genere igualdad de oportunidades para acceder a los bienes, y provea servicios básicos esenciales como salud, educación y vivienda, tendientes a lograr la inclusión social.

*-Universalidad:* este mandato surge del artículo 2 de la Convención<sup>29</sup> e implica la obligación de generar políticas que superen el asistencialismo estatal y los programas focalizados en la pobreza y la emergencia. Exige el diseño e implementación de políticas de acceso universal a los derechos sociales y en este marco, los Estados signatarios de la Convención se encuentran obligados a desarrollar todos los procesos necesarios para que todos los niños puedan acceder en condiciones dignas al goce de todos sus derechos, sin distinción alguna por ningún motivo. Es decir, en el marco del principio de no discriminación deben desarrollarse políticas globales destinadas a los niños, niñas y adolescentes en su conjunto. Sin embargo, si dentro de este universo existen situaciones que generan diferencias, es posible contemplar la aplicación de medidas especiales para grupos específicos de niños, que se definirán como acciones positivas teniendo en cuenta las reales diferencias dentro del universo infantil.

*-Co-responsabilidad:* si bien el Estado es el principal obligado, la familia y la comunidad son co-responsables del cumplimiento de los derechos de los niños, en el marco del artículo 18.2 de la Convención<sup>30</sup>. La familia es el núcleo principal que debe garantizar la satisfacción de los derechos de los niños y, por tanto, el Estado debe brindar herramientas para que la familia sea efectivamente el mejor contexto en el que se garanticen los derechos. Si brindó dichas herramientas y aún así se producen violaciones de derechos, sólo en esos casos deberá intervenir coactivamente para restablecer el ejercicio de los derechos<sup>31</sup>. Esencialmente el rol del Estado es de prestación de servicios y bienes públicos a los grupos familiares. La Convención, entonces, opera como un ordenador de las relaciones entre el niño, el Estado y la familia, que se estructura a partir del reconocimiento de derechos y deberes recíprocos. Siguiendo la tradición contenida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención es profundamente respetuosa de la relación niño-familia, enfatizando el rol de las políticas sociales básicas y de protección de la niñez y la familia, limitando la intervención tutelar del Estado a una última instancia que supone que han fallado los esfuerzos de la familia y los programas sociales generales<sup>32</sup>.

*-Interés superior:* este mandato implica la obligación de satisfacción de los derechos y funciona como garantía, en cuanto es un vínculo normativo idóneo para asegurar efectividad a los derechos subjetivos, como norma de interpretación y/o de resolución de conflictos jurídicos, y como

27. López Oliva, M.(2008): "Las Políticas públicas en la ley 26.061: de la focalización a la universalidad" en *Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes: Análisis de la ley 26.061*, Emilio García Méndez, compilador. Fundación Sur, Editores del Puerto, Buenos Aires.

28. Artículo 4: "Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional".

29. Artículo 2: "1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales. 2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares".

30. Artículo 18: "1. Los Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño. 2. A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños".

31. López Oliva, M.: Op.Cit., p. 134.

32. Cillero Bruñol, M.: Op. Cit.

orientación o directriz política para la implementación de las políticas públicas de la infancia.<sup>33</sup> El artículo tercero<sup>34</sup> de la Convención constituye un “principio” que obliga a diversas autoridades, incluso, a instituciones privadas a estimar el “interés superior del niño” como una consideración primordial para el ejercicio de sus atribuciones, no porque el interés del niño sea un interés considerado socialmente como valioso, o por cualquier otra concepción del bienestar social o de la bondad, sino que, y en la medida que, los niños tienen derechos que deben ser respetados, o dicho de otro modo, que los niños tienen derecho a que antes de tomar una medida respecto de ellos se adopten aquellas que promuevan y protejan sus derechos y no las que los conculquen.<sup>35</sup> En este punto es posible afirmar en palabras de Cillero Bruñol que “lo que aquí provisionalmente denominamos “principio”, siguiendo a Dworkin, podemos también denominarlo, en el caso específico del interés superior del niño en la Convención, como “garantía”, entendida ésta última “como vínculos normativos idóneos para asegurar efectividad a los derechos subjetivos”. Ensayando una síntesis podríamos decir que el interés superior del niño en el marco de la Convención es un principio jurídico garantista, es la plena satisfacción de sus derechos”.<sup>36</sup>

El interés superior del niño supone la vigencia y satisfacción simultánea de todos sus derechos, descontado el principio de progresividad contenido en el artículo cinco de la Convención. El concepto de interés superior del niño alude, justamente, a esta protección integral y simultánea del desarrollo integral y la calidad o “nivel de vida adecuado”<sup>37</sup>.

*-Justiciabilidad de los DESC y Control judicial de la política social:* si se observa el incumplimiento de cualquiera de los principios anteriormente mencionados, compromisos asumidos por el Estado, las políticas pueden ser objeto de reclamo ante las autoridades públicas para que éstas reivindiquen los deberes omitidos y se generen canales de restablecimiento de los derechos conculcados. El Poder Judicial posee el rol de contralor y de exigencia del cumplimiento de los compromisos asumidos, a partir del marco legal que regula el sistema de política social. La consideración de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho sólo puede ser plena en la medida que existan las condiciones institucionales para que, frente al incumplimiento de un derecho, sea posible su exigencia judicial.

Una de las prescripciones más importantes de la Convención de los Derechos del Niño y la Ley nacional 26.061, que no puede enunciarse como principio pero que sin duda constituye un compromiso ineludible para los Estados, es aquella que consagra el derecho del niño a preservar sus relaciones familiares y a no ser separado de sus padres, salvo que sea necesaria dicha separación en virtud del interés superior del niño<sup>38</sup>. Este principio se encuentra especialmente vulnerado a través de la implementación de la política de paradores del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, tal como se desarrollará más adelante.

Así, nuestro ordenamiento jurídico, a través de la incorporación de los pactos, reconoce constitucionalmente el derecho de los niños, niñas, adolescentes al más alto nivel de protección, incluso con prioridad absoluta, como así también, instala en cabeza del Estado la obligación de garantizar el pleno goce y ejercicio de estos derechos.

33. Ídem.

34. Artículo 3.1: “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.

35. Cillero Bruñol, M.: Op.Cit

36. Ídem.

37. Artículo 27.1 de la Convención: “Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social”.

38. Según artículos 7, 8 y 9 de la Convención de los Derechos del Niño. Por ello, la Ley 26.061 establece como criterios de aplicación de la medida excepcional (art.41) la subsidiariedad y el más breve lapso posible. La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño establece específicamente en su artículo 9: “Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño. En cualquier procedimiento entablado de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo, se ofrecerá a todas las partes interesadas la oportunidad de participar en él y de dar a conocer sus opiniones.

En la Convención, el concepto de “tutela efectiva” se establece como regla jurídica; es decir, tutela efectiva de los derechos fundamentales, la cual ha sido entendida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como un deber no sólo de los jueces sino también de la administración pública<sup>39</sup>.

Así, es preciso remarcar que “la falta de recursos materiales de los padres, de la familia, de los representantes legales o responsables de las niñas, niños o adolescentes, sea circunstancial, transitoria o permanente, no autoriza la separación de su familia nuclear, ampliada o con quienes mantenga lazos afectivos, ni su institucionalización” bajo ningún supuesto<sup>40</sup>.

Este precepto no sólo implica que serán excepcionales todas aquellas medidas que tiendan a separar a los niños de su núcleo familiar<sup>41</sup>, sino que también todas aquellas políticas públicas que sean aplicables a los niños en el marco de la satisfacción de otros derechos deben respetar este precepto. En particular, las políticas de vivienda y emergencia habitacional dirigidas a niños, niñas y adolescentes no pueden desconocer este principio.

#### 4. ANÁLISIS DE UN CASO DE POLÍTICA DE EMERGENCIA HABITACIONAL LOCAL A LA LUZ DE LOS ESTÁNDARES MENCIONADOS

##### 4.1. La importancia del problema de vivienda en la Ciudad

La crisis habitacional que presenta la Ciudad constituye uno de los problemas más graves de la metrópoli que requiere de un urgente diseño e implementación de políticas públicas definidas y consensuadas para solucionarlo.

Según un informe de la Sindicatura de la Ciudad del año 2007<sup>42</sup>, en la ciudad existen 14 Villas de Emergencia con una población aproximada de 170 mil habitantes<sup>43</sup>. En cuanto a los Asentamientos precarios, el Ministerio de Desarrollo Social informó en 2008 que existen 150 y que su población asciende a 12.180 habitantes (0.4 % de la población total)<sup>44</sup>. Por último, existen dos Núcleos Habitacionales Transitorios con una población estimada de 5.400 personas. Esto sumado a los más de 20 barrios y complejos habitacionales construidos por el Estado y la problemática de las casas tomadas, de las cuales no se poseen estadísticas oficiales<sup>45</sup>.

Según un informe de la Presidencia de la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad<sup>46</sup>, el fenómeno de las personas en situación de calle o “sin techo” forma parte de ese conjunto de personas que se encuentran dentro de la situación denominada como “emergencia habitacional”<sup>47</sup>. Tal como lo entendemos hoy, se torna particularmente visible a mediados de 1990, por la profundización del proceso de exclusión social gestado durante la última dictadura militar, que redundó en un incremento de la marginalidad en la que es posible situar a los cartoneros, desocupados, personas con problemas en su salud mental y de adicciones.<sup>48</sup> En particular, en la Ciudad de Buenos Aires, como toda gran metrópoli, es común encontrar gran cantidad de personas durmiendo bajo autopistas y en los espacios públicos y ver cómo se ha incrementado el número de las personas que se encuentran en esta situación en los últimos diez años.

Concretamente, encontrarse “en situación de calle” significa habitar en la vía pública, no contando con ningún tipo de vivienda o albergue. Dicho tér-

39. Astorga Bracht Sergio y otros c/ COMFER Decreto Nº 310/1998 s/ amparo. 14/10/04

40. Artículo 33 de la Ley 26.061.

41. El Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes se encuentra facultado para el dictado de medidas que importen la separación del niño de su medio familiar, éstas son las medidas excepcionales previstas en el Art. 39 de la Ley 26.061 y la medida de protección especial contemplada en el Art. 44 de la Ley 114. En su rol de autoridad local de aplicación del Sistema de Protección Integral consagrado en la Ley 26.061, conforme Ley 2339, el Consejo de Derechos de Niños, Niños y Adolescentes debe actuar de conformidad a los lineamientos fijados por dicha ley además de los que establece la normativa local (Ley 114). Al respecto ambas leyes, la Nacional y la local, son contestes en exigir que en ningún caso la separación de un niño de su grupo familiar puede ocurrir por razones de pobreza. Al respecto la Ley Nacional 26.061 impone en su normativa los lineamientos a los cuales los organismos administrativos de aplicación de la ley deben ajustar su actuación en el dictado de las medidas de protección de derechos, a saber, “Art. 33: “Medidas de Protección Integral de Derechos. Son aquellas emanadas del órgano administrativo local ante la amenaza o violación de los derechos o garantías de uno o varios niños, niños o adolescentes individualmente considerados, con el objeto de preservarlos, restituirlos o reparar sus consecuencias...La falta de recursos materiales de los padres, de la familia, de los representantes legales o responsables de las niñas, niños o adolescentes, sea circunstancial, transitoria o permanente, no autoriza la separación de su familia nuclear, ampliada o con quienes mantenga lazos afectivos, ni su institucionalización”. (El resaltado no obra en el original). Los artículos 43 y 44 de la Ley 114 establecen la desjudicialización de la pobreza y el principio excepcionalidad de la internación. Por ello todas las medidas que se tomen por parte del Estado tendientes a desvincular al grupo familiar en vez de disponer la inmediata aplicación de un programa social para la “sustentación y fortalecimiento de los vínculos del grupo familiar responsable del cuidado de los niños, niñas y adolescentes” (conf. art 43), se genera la vulneración a permanecer dentro de su grupo familiar (Art. 9CDNNyA; etc.).

42. En el año 2007, la Sindicatura General de la Ciudad elaboró el informe “UPE Nº 3, Diagnóstico Institucional. Asentamientos Precarios, Villas, NHT, Inmuebles intrusados, Barrios Municipales y Complejos Habitacionales”, en el que releva y describe diversas situaciones de déficit habitacional y además evalúa las diferentes áreas del Poder Ejecutivo que intervienen en estas problemáticas.

43. Dado el crecimiento poblacional registrado en los últimos años, es posible estimar que dicha cifra asciende a aproximadamente 300.000 habitantes.

44. Información extraída del informe “Buenos Aires Sin Techo: Informe sobre la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires”. Diputado Facundo Di Filippo, presidente Comisión de Vivienda, julio 2009.

45. Sólo a manera de ejemplo de la importancia del problema de vivienda en la ciudad resulta importante remarcar que de las consultas registradas por la ODI La Boca- Barracas -oficina descentralizada de la AGT– un 80% son relativas a problemas de vivienda y emergencia habitacional.

46. Informe “Buenos Aires Sin Techo: Informe sobre la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires”. Diputado Facundo Di Filippo, presidente Comisión de Vivienda, julio 2009.

47. Dentro de este término se engloba a aquellas situaciones de falta de acceso a una vivienda adecuada por incumplimiento de algunos de los estándares del comité DESC y a aquellas personas que directamente no acceden a ningún tipo de vivienda.

48. Informe de la Presidencia de la Comisión de Vivienda citado anteriormente.

mino se utiliza para aglutinar bajo una denominación común a una variedad de situaciones que afecta y es significada de diferentes maneras por quienes la padecen. Es preciso aclarar que se trata de una denominación construida desde el exterior, es decir, por quienes no sufren esa situación.

El fenómeno de los “sin techo” es un problema complejo y multi-causal que se encuentra atravesado por numerosas variables: vinculares, de salud, laborales, legales, anímicas, que dan origen y/o son obstaculizadas en su resolución por el hecho de estar en situación de calle.<sup>49</sup> *“Las personas que definen su situación como “en calle” viven en la ciudad, pero carecen del acceso a ella, esto es, a la vida urbana, a la centralidad renovada, a los lugares de encuentro y cambios, a los ritmos de vida y empleos del tiempo que permiten el uso pleno y completo de estos momentos y lugares”*<sup>50</sup>.

Este aislamiento produce un visible y progresivo deterioro físico en las personas, en su vestimenta, lenguaje, y en sus capacidades de lectura, escritura y aspectos cognitivos en general fundamentando la estigmatización y marginación de la que son objeto, apareciendo como seres invisibles para el resto de la sociedad.

En particular los niños, niñas y adolescentes son quienes se ven mayormente abarcados por este fenómeno, considerando que gran parte de ellos se encuentra en condición de pobreza y de ese universo, un gran número se encuentra en situación de calle<sup>51</sup>.

En un relevamiento oficial realizado en noviembre de 2007 por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se contabilizaron 1029 adultos en situación de calle y 798 niños menores de 17 años de edad habitando las calles.

El 82% de los niños y adolescentes censados provienen de la provincia de Buenos Aires y en su mayoría (67%) son de sexo masculino. La mayoría tiene entre 13 y 15 años. De ellos el 68% tiene vivienda, el 14% pasa las noches en la calle y un 14% carece de hogar.<sup>52</sup>

En abril de 2009 personal del Ministerio de Desarrollo Social local realizó un relevamiento que habría arrojado un total de 1950 personas en situación de calle<sup>53</sup>, lo cual significa que no sólo no disminuyó sino que aumentó la cantidad de personas sin techo en relación al año 2007.

#### 4.2. SOBRE LOS ESTÁNDARES QUE DEBE RESPETAR TODA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA Y EN ESPECIAL PARA LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

El acceso a la vivienda, entendido como derecho humano, constituye una herramienta clave para la construcción de dignidad humana partiendo de la premisa básica de que todos los derechos humanos son indivisibles y existe una interrelación entre los mismos.

El derecho a una vivienda adecuada ha sido reconocido tanto en el derecho internacional de los derechos humanos como en nuestro sistema constitucional. En este sentido, la vivienda adecuada se encuentra reconocida y protegida a través de diversas normas de la Constitución de la Nación<sup>54</sup> y los tratados internacionales de derechos humanos que cuentan con jerarquía constitucional, y de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y la normativa local.

49. Informe citado.

50. Vasilachis de Gialdino, I. (2003): en “Pobres, pobreza, identidad y representaciones sociales”, Barcelona, Gedisa, p. 4.

51. Según Informe “Infantilización del déficit habitacional: una temática invisible” CELS, AGT, 2008: La distribución por zona geográfica señala que las Comunas 4 y 8 eran, hacia el 2006, las que tenían una proporción mayor de menores de 14 años dentro de sus poblaciones: 27.2% y 24.5% respectivamente, mientras la media de la ciudad era de 17.5%. También estas comunas aparecieron en 2º y 3º lugar respecto de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle censados dentro de la ciudad con un 17.7% y 13.6% respectivamente. Dicho relevamiento ubicó a la Comuna 1 en primer lugar, con un 23.4% del total (cf. CNNyA (2008)).

52. Según datos del informe “Buenos Aires sin techo...” citado.

53. Estas cifras surgen de comentarios de funcionarios públicos reflejados en algunos medios de comunicación : <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-124317-2009-05-04.html>

54. El derecho a la vivienda adecuada se encuentra consagrado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Por otra parte, el artículo 19 de la CN consagra el principio de autonomía personal que, en palabras de Carlos Nino, “sirve para determinar el contenido de los derechos individuales básicos, ya que de él se desprende cuáles son los bienes que esos derechos protegen. Tales bienes son las condiciones necesarias para la elección y materialización de ideales personales y los planes de vida basados en ellos: la vida psicobiológica, la integridad corporal y psíquica (...), la libertad de acceso a recursos materiales, (...) esto es, la posibilidad de cada individuo de elegir y materializar su propio plan de vida. Se trata en consecuencia, del reconocimiento a la autodeterminación y su fundamento radica en la dignidad de la persona y el respeto a la libertad personal. En este sentido, para que la libre elección del plan de vida resulte posible, no es suficiente con la sola abstención por parte del Estado, sino que requiere una colaboración activa del Estado, esto es, la ejecución de acciones positivas.

El artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional otorga jerarquía constitucional a diversos tratados de derechos humanos que garantizan el derecho a la vivienda adecuada. En efecto, consagran este derecho la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 25, inciso 1)<sup>55</sup>; el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (artículo 11.1)<sup>56</sup>; la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 27. 1)<sup>57</sup>; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5 inciso. e.); la Convención por la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres (artículo 14, inciso 2); entre otros tratados internacionales de derechos humanos.

La vulneración del derecho a la vivienda adecuada tiene como consecuencia la violación a otros derechos humanos fundamentales intrínsecamente relacionados con éste, como la autonomía personal<sup>58</sup>; el derecho a la salud, la integridad y la vida<sup>59</sup>; y el derecho a la igualdad,<sup>60</sup> entre otros.

Según Naciones Unidas, el derecho a la vivienda adecuada es un concepto que va más allá del mero hecho de contar con un techo y cuatro paredes. Es el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño/a a acceder y mantener un hogar y una comunidad seguros donde puedan vivir en paz y dignidad<sup>61</sup>.

Resulta claro que para poder vivir en un hogar y en comunidad tal como plantea la definición, es necesario poder contar con un lugar donde vivir, este lugar es considerado generalmente el espacio material que tiene la vivienda. Sin embargo, es preciso definir los diferentes alcances del significado del derecho a una vivienda adecuada y sus dimensiones<sup>62</sup>.

55. La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en el artículo 25, inciso 1 que "1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad."

56. El artículo 11 de Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales establece al respecto: "1. 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. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento..."

57. El artículo 27 dispone "1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social...3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda."

58. Artículo 19 de la Constitución Nacional; 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 11.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 17.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y la privacidad (art. 18 de la C.N., art. V de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, art. 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 11.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

59. Artículos I y XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 3 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 4 y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 6.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

60. Artículo 16, 75 inciso 23 Constitución Nacional, y las demás previsiones sobre derecho a la igualdad y a la no discriminación.

61. Definición del derecho a la vivienda adecuada elaborada por el Relator Especial por el derecho a la vivienda adecuada: <http://www.unhcr.ch/housing/>.

62. Dede Delfino, G.: "Políticas públicas, derechos humanos y el acceso a la vivienda digna" disponible: [http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanálisis2/politicaspublicasyderechoshumanos/articulos/temacentral/dede\(1\).pdf](http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanálisis2/politicaspublicasyderechoshumanos/articulos/temacentral/dede(1).pdf).

Dentro de los diferentes instrumentos internacionales de DDHH que consagran este derecho, la Observación General Nº 4 del Comité DESC relativa al artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales revisó los diferentes elementos constitutivos que debe reunir una vivienda o una solución habitacional para que pueda ser calificada como adecuada<sup>63</sup>, para ello debe presentar concretas y específicas características como: seguridad jurídica de la tenencia, gastos soportables, asequibilidad, adecuación cultural, habitabilidad, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura y lugar adecuado<sup>64</sup>.

Particularmente, la Convención de los Derechos del Niño, establece que los Estados deben realizar un esfuerzo especial para garantizar a los niños el acceso a una vivienda adecuada, así, en su Artículo 27 inciso 1º estipula: *“Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social”* y en el inciso 3º del mismo artículo: *“Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño... proporcionando asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda”*.

El principio de indivisibilidad de los derechos de los niños debe ser entendido también en concordancia con el derecho a la vivienda. En general, cuando se encuentra violado el derecho a una vivienda adecuada, se encuentran afectados otros derechos de los niños, como la salud y la educación a la luz del artículo 24 de la Convención<sup>65</sup>.

El Comité de los Derechos del Niño —órgano de vigilancia de la aplicación de la Convención— ha reconocido la importancia del derecho a la vivienda, y de su universalidad y su indivisibilidad con respecto a otros derechos, sobre todo a la luz de los niños que se encuentran en situación de calle<sup>66</sup>.

Cada uno de los siete elementos que dotan de contenido al derecho a una vivienda adecuada, son esenciales para que los niños, niñas y adolescentes accedan y disfruten de su derecho a la vivienda. Así, la seguridad en la tenencia protege a los niños contra el trauma que provocan los desalojos forzosos y los desplazamientos. La disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura asegura que los niños tengan acceso a agua potable segura, servicios sanitarios adecuados y condiciones óptimas para su higiene y desarrollo. El principio de gastos soportables asegura que las familias de los niños posean recursos necesarios para afrontar los costos de la vivienda. La habitabilidad protege a los niños física y psíquicamente del medioambiente, incluidos desastres naturales y aquellos relacionados con la mala construcción de la vivienda. La accesibilidad, asegura que los niños y en especial los discapacitados puedan acceder a su vivienda. El lugar adecuado estipula que los niños vivan en lugares que les faciliten el acceso a otros derechos como centros de salud y escuelas. Finalmente la adecuación cultural garantiza que los niños puedan expresar su identidad cultural a través de su vivienda<sup>67</sup>.

63. Cfr. Comité DESC, OG nº 4, par. 8º

64. *Seguridad jurídica en la tenencia*: los Estados deben garantizar que todas las personas gocen de cierto grado de seguridad brindándoles protección contra los desalojos y expropiaciones arbitrarias, los hostigamientos y otras amenazas. También deben proteger los derechos de los inquilinos contra las especulaciones del mercado que se traducen en aumentos desmedidos de alquileres por ejemplo, etc. En este sentido, surge la obligación del Estado de implementar medidas para regularizar la tenencia de tierras y las condiciones de vida de quienes las habitan.

*Disponibilidad de servicios, materiales, infraestructura*: la vivienda como un derecho importa el acceso al agua potable, cloacas, recolección de basura, energía eléctrica, gas, cercanía a medios de transporte públicos y todo aquello que haga a cuidado sanitario, la seguridad, la nutrición y la comodidad de los ciudadanos.

*Gastos soportables*: se debe garantizar la posibilidad de afrontar los gastos de una vivienda. Las personas no pueden verse sometidas a la vulneración de sus necesidades básicas para afrontar los gastos de vivienda. El Estado debe subsidiar a las familias.

*Habitabilidad*: se trata de garantizar viviendas con capacidad de albergue suficiente, seguro y adecuado para la salud de los integrantes del hogar. En este sentido la vivienda debe proteger a las familias de los riesgos de las lluvias, vientos, el frío, la humedad, y-o cualquier otro factor que pueda afectar o poner en riesgo la salud. Asimismo la vivienda no puede implicar hacinamiento.

*Accesibilidad física*: la vivienda debe ser accesible para todos, sin distinción, pero debe darse consideración prioritaria a los grupos más vulnerables, como las personas con capacidades diferentes, las personas adultas y los niños.

*Lugar adecuado*: la vivienda debe estar ubicada en lugares que permitan acceder fácilmente a los recursos laborales, a los servicios de salud, escuelas y a lugares que permitan materializar otros derechos. La vivienda no puede encontrarse en lugares con riesgo de contaminación.

*Adecuación cultural*: las políticas de vivienda deben ser capaces de respetar la identidad cultural y la diversidad de las poblaciones involucradas.

66. Reporte de la décimo primer sesión del Comité de los Derechos del Niño, 22 de marzo de 1996, ONU, disponible on line.

65. COHRE, Informe “Defending The Housing Rights of children”, junio 2006, disponible on line

67. COHRE, informe citado.

#### 4.3. ANÁLISIS DE LOS DISPOSITIVOS DE EMERGENCIA HABITACIONAL DENOMINADOS PARADORES A LA LUZ DE LOS ESTÁNDARES DESARROLLADOS

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires implementa desde hace 24 años una serie de programas destinados a asistir a personas y familias en situación de calle<sup>68</sup>.

En la actualidad, el abordaje de la atención primaria social de las personas en situación de riesgo, emergencia y vulnerabilidad social, es responsabilidad de la Dirección General de Asistencia Inmediata (DGAi) dependiente del Ministerio de desarrollo social y se compone básicamente de tres sistemas: sistema de atención telefónica (línea 108), sistema de calle (programa Buenos Aires Presente –BAP– y paradores), y sistema de atención personalizada: hogares de tránsito y subsidios habitacionales.

En lo que hace a la cuestión que se analizará en el presente trabajo, específicamente el sistema de paradores, es dable señalar que éste funciona como un sistema receptivo de las personas y familias que son relevadas e ingresadas al programa BAP (a través de un grupo de profesionales que recorre las calles de la ciudad o asiste a desalojos permitiendo el ingreso de los afectados en los dispositivos de la DGAi). También funcionan como receptores de las personas que se encuentran en situación de calle y se presentan espontáneamente en las sedes de los paradores, y cuya admisión se produce previa evaluación de los operadores del programa.

*El dispositivo de emergencia habitacional denominado “paradores” se utilizará en el presente trabajo sólo a manera de ejemplo. Sin embargo, el Gobierno local desarrolla otros programas habitacionales que también son cuestionables. Tanto aquellos programas diseñados e implementados por el Instituto de Vivienda local (IVC) tendientes a solucionar problemas de índole estructural, como aquellos implementados y desarrollados por el Ministerio de Desarrollo Social –a través de la DGAi– tendientes a paliar la emergencia, carecen de un adecuado diagnóstico previo de la población objetivo y a la hora de delinear las acciones tendientes a revertir situaciones habitacionales no consideran los estándares anteriormente desarrollados.*

*Los paradores nocturnos son dispositivos de emergencia que dependen del sistema de calle de la DGAi y están destinados a prestar servicios de pernocte por una noche, cena, desayuno, duchas y acompañamiento profesional a personas en situación de emergencia habitacional. El ingreso al dispositivo debe realizarse a las 18 horas y el egreso a las 8 horas del día siguiente sin excepción.*

Según la página Web del Gobierno de la ciudad<sup>69</sup>, el objetivo del dispositivo de paradores nocturnos es el de brindar, con carácter inmediato y de emergencia, servicio de pernocte durante la noche, comida y atención profesional social, psicológica y médica.

Los beneficiarios a los cuales se encuentra destinado este sistema son hombres solos mayores de edad y mujeres mayores de edad con o sin hijos menores que estén en situación de calle, sin recursos, que requieran solución provisoria con carácter de emergencia.

68. En el mes de diciembre de 1985 se aprueba el Decreto Nº 91, el cual crea el Programa de Atención en Casos de Emergencia Individual o Familiar y se promulga la Ordenanza Nº 41.110 (B.M.B.A. Nº 17.725). Es a partir de este programa que se otorga alojamiento en hoteles, por un plazo de 15 días, a grupos familiares que por su composición no podían alojarse en hogares dependientes de la ex Subsecretaría de Acción Social.

69. [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des\\_social/atencion\\_inmediata/paradores\\_nocturnos.php?menu\\_id=23345](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/atencion_inmediata/paradores_nocturnos.php?menu_id=23345)

En la actualidad la Ciudad cuenta con tres paradores y un centro de evacuados para atender la emergencia habitacional<sup>70</sup>, incluyendo dentro de ellos a los hogares que habilitan una parte de su espacio para funcionar como parador.<sup>71</sup> En los paradores los grupos familiares constituidos por un hombre y una mujer e hijos no pueden permanecer juntos. Para ello el Estado dispone diferentes sedes donde aloja a los responsables del grupo familiar diferenciándolos según el sexo y sólo permite que las mujeres permanezcan con sus hijos.

De los paradores las personas egresan cuando resuelven, en la mayoría de los casos su problema de vivienda de manera informal (a través de la ayuda de un familiar o acudiendo a soluciones habitacionales informales como villas, inquilinatos y hoteles). Del centro de evacuados las personas egresan cuando su situación habitacional se resuelve de manera formal, esto significa para el Estado local, que se transforman en beneficiarios de un subsidio habitacional<sup>72</sup> y las familias realizan los trámites pertinentes para cobrar la primera de las cuotas de dicho subsidio.

Estos dispositivos no articulan con soluciones habitacionales estables, lo que impide establecer mecanismos que permitan una superación de la situación de calle a las personas, que en definitiva, genera y fomenta que las mismas personas continúen utilizando este tipo de dispositivos.

No sólo constituyen una respuesta transitoria e inestable sino que además como dispositivo transitorio no cumplen con las condiciones mínimas exigidas, vulnerando los derechos de las familias y en especial de los niños, niñas y adolescentes alojados allí.

Según lo referido por familias alojadas en estos dispositivos, la atención profesional, las condiciones de higiene y la calidad de la comida no son propiamente adecuadas<sup>73</sup>.

De acuerdo a la descripción de los estándares desarrollada anteriormente, se demostrará que la política de paradores como dispositivo de emergencia habitacional no es respetuosa de ninguno de estos principios y por lo tanto, genera la vulneración de derechos de los receptores de esta política.

Con respecto a los estándares de derechos humanos como política de emergencia habitacional, los paradores no respetan el principio de progresividad y no regresividad, ya que han sido diseñados por las últimas gestiones de gobierno locales y ofrecen un sistema restrictivo en comparación con sistemas anteriores.

Asimismo, no respetan el principio de discriminación y protección prioritaria a ciertos grupos en tanto y en cuanto se prolonguen en el tiempo como única solución posible: se trata de una política focalizada dirigida al universo de personas en situación de pobreza y niños, a los que sólo se les ofrece un paliativo y no una solución para su problemática habitacional, que en la mayoría de los casos es compleja.

Tampoco respeta como política el principio de producción de información y formulación de políticas ya que no se da a conocer públicamente el número de personas que son alojadas allí y la forma en que se resuelve su problema de vivienda una vez que egresan de estos dispositivos. Se des-

70. Parador Retiro (para hombres) ubicado en Gendarmería Nacional 522, funciona en el horario de 18 a 8 hs. durante los 365 días del año. Parador Beppo Ghezzi (para hombres solos), ubicado en Masantonio 2970, funciona en el horario de 18 a 8 hs. durante los 365 días del año. Parador Azucena Villafior (para mujeres solas y con hijos menores de edad) ubicado en Piedras 1583, funciona en el horario de 17 a 8 hs. durante los 365 días del año. El único centro de evacuados con que cuenta el Gobierno local se denomina "Centro por la Inclusión Social" y se encuentra ubicado en Avda. España 2265, fue recientemente inaugurado en septiembre de 2009. Cuenta con una capacidad de 140 plazas y es el único lugar donde se permite alojar a familias enteras con un lapso de horarios más flexible. Dicho centro no se analiza en el presente trabajo, donde se cuestiona específicamente la política de paradores.

71. Debido a las situaciones de emergencia habitacional y a la demanda de estos dispositivos, el Gobierno de la Ciudad habilita a algunos hogares de tránsito –que son dispositivos diseñados para situaciones estructurales que permiten el alojamiento por un cierto período de tiempo– como paradores, destinando una parte de sus plazas para este servicio. Ejemplo de ello lo constituye el Hogar de Tránsito 26 de julio que destina normalmente una parte de su espacio –10 camas aproximadamente– a funcionar como parador. En algunos desalojos masivos se han habilitado como paradores clubes y polideportivos de la Ciudad.

72. El Estado local aborda la emergencia habitacional en la actualidad a través de la entrega de un subsidio creado por el decreto N° 690/06 y su modificatorio decreto N° 969/08 que estipula la entrega de una suma de hasta \$700 en 6 cuotas prorrogables por 4 cuotas más, para cubrir gastos de alojamiento. Para acceder a este beneficio se deben cumplir una serie de requisitos. Cuando las personas no alcanzan a cumplir los requisitos estipulados por el decreto N° 960/08 y si se comprueba que están en situación de calle efectiva, se habilita un pago de una suma de dinero que equivale a una cuota del decreto, lo que es denominado "incentivo pacificador". En aquellos inmuebles en los que existe un interés especial de la ciudad por recuperarlos o las ocasiones fácticas y políticas implican una resolución especial del caso, el Ministerio habilita un mecanismo de excepción que consiste en abonar 10 cuotas juntas (\$ 7000) y eventualmente una suma adicional (\$1200 del programa Nuestras Familias) a las familias desalojadas. Este mecanismo fue utilizado, por ejemplo, en el desalojo de "La Fábrica", ubicada en Lacarra 2049 ocurrido en junio de 2009 en el cual numerosas familias fueron desalojadas debido a un incendio.

73. Del recorrido realizado por personal de la AGT, durante el año 2008 en el marco del monitoreo de políticas públicas locales, se observa que estos establecimientos no cumplen con condiciones mínimas de habitabilidad.

conoce si para su diseño se realiza periódicamente un diagnóstico de la población objetivo.

No han sido diseñados con la previa participación de los sectores afectados ni se establecen en la actualidad mecanismos de consulta para mejorar o reformar esta política.

Con respecto a los estándares que deben respetar todas las políticas públicas dirigidas a niños, niñas y adolescentes se observa que la política de paradores tampoco es respetuosa de ellos.

Con respecto al principio de universalidad, se observa que la implementación del sistema de paradores consiste en una política focalizada, dirigida a sectores de pobreza y emergencia. Esta situación no es de por sí cuestionable, considerando que la población objetivo al que están dirigidos estos dispositivos es un sector con un alto grado de vulnerabilidad social. Sin embargo, se constituye en una política violatoria del principio de universalidad si se prolonga indefinidamente en el tiempo y se implementa como única respuesta por parte del Estado<sup>74</sup>.

En el marco del principio de co-responsabilidad, el Estado ha incumplido con su obligación de proveer a las familias los elementos adecuados para evitar que se encuentren en situación de emergencia habitacional y deban acudir a estos dispositivos. Una vez allí, la respuesta estatal continúa siendo insuficiente, ya que rara vez las familias logran solucionar su problema de vivienda y en general obtienen un subsidio, suma de dinero que, en el marco de una situación de pobreza, generalmente es destinada para satisfacer necesidades básicas relacionadas con la alimentación.

No se trata de una política respetuosa del principio de interés superior del niño, que engloba la satisfacción de todos sus derechos, como así tampoco del derecho del niño a preservar sus relaciones familiares y a no ser separado de sus padres. Tal cual están diseñados en la actualidad, los paradores implican la separación de las familias que se encuentran en situación de calle: los padres deben alojarse en los paradores destinados a hombres solos y las madres pueden alojarse junto a sus hijos siempre y cuando éstos no sean adolescentes, los cuales deberán permanecer en la calle o ser derivados a otros dispositivos dependientes de la Dirección General de la Niñez. Así, se refuerza la concepción clásica de que los niños y niñas sólo deben permanecer con la madre. Estas limitaciones no logran dar respuesta a un sin número de situaciones que no encuadran en estas prescripciones: por ejemplo, dónde se alojará una familia constituida por un padre y sus niños.

Así, con la política de paradores se vulnera el derecho de los niños, niñas y adolescentes a convivir dentro del seno familiar<sup>75</sup>, principio que se encuentra consagrado en la Convención de los derechos del Niño y en otros instrumentos del derecho internacional de los Derechos Humanos.

Con respecto a los estándares que debe respetar una vivienda o una solución habitacional para considerarse “adecuada”, la política de paradores escapa claramente a todos los preceptos establecidos por el derecho internacional en esta materia: sólo se trata de un paliativo que no logra resolver el problema del déficit habitacional local.

74. Según María Elizabeth Vacarisi: “La política social *universal* se funda en la noción de un ciudadano homogéneo, titular de derechos de carácter universal, por lo tanto, las prestaciones provistas por el Estado son universales y centradas en la oferta. Cada área social establece sus agendas de acuerdo a sus propios objetivos y prioridades, con escasa referencia a las particularidades de la población atendida. En cambio, *las políticas focalizadas* se basan en una lógica diferente, subyace una concepción de hombre poseedor de necesidades básicas, incluso la subsistencia. Parten del reconocimiento de la heterogeneidad y diversidad de las situaciones sociales de pobreza y vulnerabilidad social y, mediante la utilización de criterios de selectividad positiva se concentran en la adecuación del servicio a las necesidades del receptor, se centran en la demanda. Suponen la idea de un Estado subsidiario: debe limitarse a beneficiar a aquellos hogares que no están en condiciones de atender por sí mismos sus necesidades básicas más urgentes”.

75. El derecho a una familia según el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se define de la siguiente manera: “La familia es el elemento natural fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del estado.” (art. 23). Este mismo concepto es receptado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (art. 10). La importancia de la familia también se encuentra receptada en numerosos artículos de la Convención sobre los Derechos del Niño. El derecho a una familia incluye el derecho, en la medida de lo posible a conocer a sus padres (art. 7 CDN) y en la medida de lo posible a ser cuidado por ellos. El derecho a ser cuidado por ambos padres implica que ambos comparten la responsabilidad de la crianza, el desarrollo y el interés superior del niño. En caso de separación de los padres, la decisiones que se tomen respecto de la crianza de los niños deben atender a su interés superior, entendiendo este como la máxima garantía de derechos del niño involucrado (art. 7 y 18 de la CDN). El artículo 9 de la Convención protege el derecho a la identidad, velando por la no separación de los hijos de sus padres y de mantener contacto con ambos de modo regular. Este artículo también determina las características que debe tener el procedimiento cuando se decide separar a un niño de sus padres preservando el derecho de las partes a participar en el proceso y el derecho del niño a ser oído. En este sentido, para la Convención, separar a un niño de sus padres es un paso tan grave como privarlo de libertad y que por lo tanto obliga a una investigación judicial equitativa.

Ahora bien, los paradores son dispositivos asistenciales que alivian transitoriamente situaciones de falta de vivienda que revisten carácter de estructurales. En consecuencia, tienen un efecto “parche” con una incidencia prácticamente nula en la modificación de una realidad socioeconómica estructural que es la que origina la existencia de este tipo de dispositivos. Además, no se implementan mecanismos de articulación con políticas de prevención y promoción de redes sociales, eje fundamental para la articulación responsable del entramado social y el resultado de una perspectiva integral en la que las problemáticas habitacionales sean visualizadas en relación al contexto socioeconómico y los niveles de pobreza estructural que las enmarcan.

## 5. CONCLUSIÓN

Como ha sido demostrado en el presente trabajo, la política de paradores del Gobierno local es irrespetuosa de todos los principios de derechos humanos.

Asimismo, se torna insuficiente en relación con otras políticas de emergencia habitacional y vivienda estructural de la ciudad, las que tampoco son respetuosas de estos estándares y cuyo desarrollo excede los límites de este trabajo.

A la luz del nuevo paradigma que consagra a los niños sujetos de derechos la política de paradores constituye un ejemplo del accionar de un Poder Ejecutivo que deberá realizar un esfuerzo para alcanzar mínimamente un piso de satisfacción de derechos y el cumplimiento de sus obligaciones en el marco de mandatos constitucionales.

Según algunos autores se entiende por capacidad estatal “la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas”<sup>76</sup>.

76. Repetto (2003) en Arcidiácono, Op. Cit., p.33.

El mundo de los derechos y el mundo de las políticas deberán empezar a conciliarse para poder brindar respuestas definitivas a los problemas sociales a través de políticas públicas que reflejen una verdadera capacidad estatal y la puesta en marcha de mecanismos capaces de solucionarlos.

