



**Consenso  
Nacional para un  
Hábitat Digno**

# Consenso Nacional para un Hábitat Digno

Las dificultades de acceso a un hábitat digno afectan gravemente a vastos sectores de la población de nuestro país, en especial a los de medios y bajos ingresos, y además impactan de manera diferencial en mujeres, niños, niñas y personas con discapacidad.

El hábitat digno implica el acceso universal a la tierra, la vivienda, las infraestructuras básicas, los equipamientos sociales, los servicios y los espacios de trabajo y producción en un marco de respeto de los rasgos culturales y simbólicos de cada comunidad y de la preservación del ambiente, según las particularidades del medio urbano y del rural.

Sin embargo, para resolver esta problemática el desarrollo territorial argentino estuvo históricamente regido por los mecanismos excluyentes del mercado.

En el ámbito rural, la falta de una reforma agraria, intentada sin éxito desde los años 40 del siglo pasado, la expansión del modelo de explotación agroindustrial y los abusos de los grandes latifundistas acrecientan la marginación de los modos tradicionales de vida y de producción del campesinado y de las comunidades indígenas. Las diferentes formas que asume la lógica extractivista han generado deterioro ambiental, pobreza y el desplazamiento forzado de las familias rurales a las periferias urbanas.

El mercado inmobiliario urbano reproduce continuamente expectativas de renta especulativa y, de esta manera, eleva sistemática y artificialmente los precios del suelo y promueve un continuo proceso de segregación. En este contexto, se incrementan las tomas de tierra, la precariedad y la desigualdad. Al mismo tiempo, desde sus orígenes, las políticas habitacionales en la Argentina se han enfocado en la provisión de unidades de

viviendas ubicadas en su mayoría en zonas aisladas de los equipamientos existentes y de baja calidad urbana y ambiental.

Frente a esta situación, las políticas tendientes a alcanzar un hábitat digno para todos los sectores deben ser parte indisoluble de un modelo de desarrollo justo. Esto supone avanzar hacia estrategias innovadoras que combinen el desarrollo económico con el desarrollo humano, los derechos humanos y el respeto del medio ambiente. Además, estas estrategias deben enriquecerse con la participación creativa y la organización militante de todos y todas pero en particular de quienes hasta ahora fueron vulnerados y discriminados en las ciudades y las áreas rurales. Una política de hábitat digno sin discriminaciones es ante todo una política de derechos humanos.

El Consenso Nacional para un Hábitat Digno refleja el posicionamiento de las organizaciones integrantes del colectivo multisectorial Habitar Argentina respecto al análisis de los problemas y a la formulación de propuestas. Ambos fueron elaborados con base en dos vectores:

- a. instrumentalizar el enfoque de derechos en las políticas de hábitat
  - b. abordar la situación del hábitat rural y del urbano entendidas como problemáticas específicas pero sin perder de vista las interrelaciones y continuidades que las vinculan
- Hoy es imperiosa la necesidad de promover transformaciones profundas en los factores que determinan las desigualdades y, al mismo tiempo, diseñar respuestas innovadoras y diversificadas. Por este motivo, el Consenso Nacional para un Hábitat Digno propone un debate amplio y crítico y la puesta en marcha de las siguientes diez políticas y estrategias dirigidas a garantizar el derecho a un hábitat urbano y rural adecuado en la Argentina.

Redacción: Habitar Argentina  
[www.habitarargentina.org.ar](http://www.habitarargentina.org.ar)

Diseño: Mariana Migueles

Foto de tapa: M.A.F.I.A. - Movimiento Argentino  
de Fotógrafx Independientes Autoconvocadx

Edición de fotografía: Jazmín Tesone

El Consenso Nacional para un Hábitat Digno  
propone un debate amplio y la puesta en  
marcha de políticas y estrategias para garantizar  
el derecho a un hábitat urbano y rural adecuado  
en la Argentina. Se puede adherir a través  
de la web [www.consensohabitar.org.ar](http://www.consensohabitar.org.ar).

Al escribir este texto intentamos hacerlo con un  
lenguaje inclusivo. Sin embargo, para facilitar su  
lectura, no recurrimos a recursos como '@', 'x'  
o las barras 'os/as'. Deseamos que se tenga en  
cuenta esta aclaración en aquellos casos en los  
que no pudimos evitar el genérico masculino.

-

Centro de Estudios Legales y Sociales  
Piedras 547, 1er piso C1070AAK  
Buenos Aires, Argentina.  
Tel/fax: +54 11 4334-4200  
e-mail: [consultas@cels.org.ar](mailto:consultas@cels.org.ar)  
[www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)

# 1

## **DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS TERRITORIALES INTEGRALES**

Las políticas territoriales en ejecución en gran parte de las provincias y ciudades argentinas son fragmentarias, fuertemente tecnocráticas y están divorciadas tanto de la estructura social sobre la que se apoyan como de los procesos socio espaciales reales que deben conducir.

Las políticas de vivienda deben articularse con las de gestión territorial y protección ambiental a partir de una visión integral de las problemáticas y de las estrategias de acción. Es necesario modificar el enfoque tradicional que disocia la acción pública del funcionamiento de los mercados inmobiliarios para garantizar con efectividad la defensa de los derechos y los intereses colectivos. La única posibilidad de resolver los problemas territoriales es abordando de manera integral la complejidad de sus componentes. Esto incluye incorporar una multiplicidad de variables entre las cuales sobresale el enfoque de género en el diseño y ejecución de las políticas, programas y proyectos habitacionales.

Los instrumentos y las políticas públicas de ordenamiento territorial urbano y rural deben incorporar y materializar el principio de la Función Social de la propiedad (consagrado en la Constitución Nacional de 1949 y en la reforma de 1994) de un modo que modifique el marco normativo tradicional fundado en una matriz de derecho individualista que obstaculiza el desarrollo de políticas inclusivas en materia de hábitat. Asimismo, debe hacerse efectivo el derecho a la propiedad comunitaria a los sujetos y comunidades campesinas y a la propiedad comunitaria indígena sobre el espacio físico en el desarrollan su sistema de vida, tal como se define en el proyecto de “Declaración de los derechos de campesinas y campesinos” que se discute en la Organización de Naciones Unidas.

Las normas que se sancionen y los instrumentos que se diseñen e implementen deben reconocer las especificidades del territorio campesino e indígena, comprendido por el monte, el río, la flora y la fauna, con los que conviven y de los cuales viven las comunidades. Este territorio no se restringe al terreno mensurado sino que está definido por una compleja trama cultural que abarca la historia, la toponimia, las tradiciones y los elementos identitarios que determinan modalidades diversas de vivir y hacer el lugar.

# 2

-

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGULACIÓN DEL SUELO Y DE REDISTRIBUCIÓN DE RENTAS INMOBILIARIAS**

-

El mercado del suelo opera a través de mecanismos que producen un territorio urbano y rural económicamente desigual, socialmente excluyente, espacialmente segregado y ambientalmente insostenible. Sin embargo, las políticas territoriales siguen estructurando sus decisiones y sus regulaciones desde una perspectiva que naturaliza la lógica de la renta especulativa del suelo.

El último censo revela que en 2010 existían en el país alrededor de 750.000 unidades de vivienda desocupadas y especulativas de las cuales casi un 40% se localizaban en la Ciudad de Buenos Aires, los municipios del conurbano bonaerense, Rosario y Córdoba. Sin embargo no hay políticas frente a este problema grave. Además, el avance de la urbanización (generalmente de baja densidad y alta valorización como los barrios privados y cerrados) sobre territorios destinados a las producciones regionales contribuye a la retracción de la superficie productiva en los sectores peri y suburbanos y expulsa a los obreros rurales y sus familias.

Para incidir en el funcionamiento de los mercados de tierra, promover un uso sostenible y justo de este recurso, reducir sus precios, ampliar la producción de tierra equipada para el conjunto de la sociedad y repartir de forma equitativa las cargas y los beneficios es necesario poner en marcha políticas basadas en la equidad y la sostenibilidad. Esto supone el diseño e implementación de normas e instrumentos orientados a reducir las expectativas especulativas, sancionar y gravar progresivamente la retención de inmuebles (sin uso ni destino real de alquiler o venta) y repartir equitativamente las cargas y los beneficios de los procesos de urbanización.

Por estas razones la política tributaria es una aliada fundamental de la política territorial. La política fiscal tiene no solo la capacidad de generar los recursos necesarios para las inversiones públicas, sino que además induce y disciplina el comportamiento de los agentes del mercado del suelo y de esta manera favorece o desalienta determinados procesos.

Asimismo, las políticas deben establecer mecanismos específicos para el acceso a la tierra a las familias rurales a través de sistemas de bancos de tierra, compra preferencial del Estado u otros. Estos terrenos deberán contemplar la unidad económica productiva según región y,

en el caso de las familias periurbanas, espacios que permitan la producción agrícola y de granja para el autoconsumo y/o la comercialización local. Estas medidas son fundamentales para garantizar la seguridad alimentaria.

# 3

## REGULACIÓN DEL MERCADO DE ALQUILERES

El alquiler residencial es la forma de tenencia que más creció en la Argentina en los últimos años. Cerca del 16% de los hogares del país es inquilino; en las grandes ciudades se registran cifras de entre el 25 y el 30%. En forma paralela, un número importante de hogares no pueden acceder al alquiler por las rígidas limitaciones que este sistema impone, agravadas por las fuertes desigualdades y abusos en las relaciones entre propietarios e inquilinos, tanto en el mercado formal como en el informal.

Esto explica, por un lado, el aumento significativo de los casos de hacinamiento o convivencia familiar y, por el otro, el crecimiento de las penurias de los hogares de las franjas de menores ingresos, para los que solo resulta accesible la tenencia precaria o informal.

El alquiler social debe ser parte articulada de las políticas habitacionales y urbanas del país y debe incluir medidas que faciliten el acceso a garantías y un sistema de subsidio social para los hogares no propietarios de escasos recursos que presenten un alto nivel de vulnerabilidad, entre otros mecanismos.

Adicionalmente es necesario un nuevo marco regulatorio centrado en una perspectiva de derechos. Este debe condensar un conjunto de medidas como: a) reducir los incrementos de costos debidos a la intermediación (comisiones y honorarios); b) eliminar los abusos en las exigencias a los inquilinos para acceder a la vivienda (garantías personales y reales) y en las cláusulas que definen las responsabilidades de las partes trasladando las obligaciones del locador al inquilino; c) asegurar la habitabilidad adecuada de las edificaciones; d) regular el precio de las transacciones a través de valores testigos o de referencia; e) establecer sanciones e impuestos progresivos para quienes retengan especulativamente inmuebles ociosos. En el marco de estas medidas es necesaria la implementación de mesas de concertación que, al igual que la “mesa de salario mínimo” y las paritarias salariales, acuerden precios estándar de los alquileres.

# 4

-  
**POLÍTICAS DE  
 FOMENTO DE  
 DISTINTAS FORMAS  
 DE PRODUCCIÓN  
 SOCIAL DEL HÁBITAT**  
 -

Los sectores populares enfrentaron históricamente las restricciones de acceso a un hábitat digno con estrategias diversas de autogestión (individual y colectiva), emanadas de prácticas y saberes acumulados a lo largo de décadas. La profunda riqueza y vitalidad de este acervo cultural amerita un decidido apoyo por parte del Estado para garantizar su sostenibilidad a través de instrumentos que atiendan a los modos específicos de la producción social del hábitat. De esta manera, es posible transformar acciones reivindicatorias de derechos en políticas públicas capaces de trascender la lógica de la producción mercantil.

En este marco, los asentamientos informales urbanos y periurbanos constituyen un tipo específico de configuración socio-territorial que debe ser reconocida y abordada de modo integral por el Estado a través del despliegue articulado de un conjunto de políticas públicas diversas.

Para ello se debe asegurar, a través de un banco de tierra fiscal para el hábitat, que los poseedores legítimos tengan los derechos posesorios para la comercialización y/o transferencia de lo construido, mientras el Estado conserve el derecho real de dominio y regule los usos posibles de las tierras. Asimismo, es prioritario modificar estructuralmente la Ley Nacional N° 24.464 “Sistema Federal de la Vivienda” estableciendo un nuevo sistema de financiamiento y acompañamiento técnico, interdisciplinario y público para la mejora del hábitat popular urbano y rural para las familias que no sean consideradas sujetos de crédito por la banca formal. Por último, es necesario contar con políticas públicas de subsidios y de créditos que permitan el acceso a la tierra a las familias trabajadoras del campo. Además, debe reglamentarse que del total de recursos que recibe cada jurisdicción se destine como mínimo un 10% a programas de viviendas rurales, especialmente para agricultores familiares en sus lugares de residencia.

# 5

-

## **SEGURIDAD EN LA TENENCIA Y REGULARIZACIÓN DE LA TIERRA RURAL Y URBANA**

-

Según el Censo 2010, aproximadamente un 15% de los hogares argentinos vive en un inmueble informal. En ese contexto, la dinámica que presenta la densificación de las villas y las tomas de casas y terrenos parece lejos de estar disminuyendo a pesar de las múltiples formas de violencia institucional ejercidas por los gobiernos. Los datos recientes producidos por organizaciones de la sociedad civil dan cuenta de que existen en la Argentina al menos 1.800 asentamientos urbanos informales, donde habitan más de 500 mil familias con inseguridad en la tenencia de la tierra y sin servicios básicos regulares.

Las condiciones de informalidad e inseguridad en la tenencia, tanto en el ámbito urbano como en el rural, componen escenarios de vulneraciones de derechos y, que con frecuencia se ven agravadas por desalojos violentos realizados por redes de ilegalidad relacionadas con diversas actividades económicas (desde la narcocriminalidad hasta el agronegocio) que disputan el territorio.

Es indispensable desarrollar políticas y programas más amplios de regularización de la tierra urbana y rural y, al mismo tiempo, garantizar la tenencia segura. Esto requiere, entre otras cuestiones, reducir los plazos exigidos para adquirir el dominio mediante la figura de la prescripción. En los ámbitos provinciales es necesario que los poderes ejecutivos faciliten y agilicen los trámites administrativos y que los poderes judiciales acorten la duración de los procesos y eliminen los obstáculos que sufren las comunidades para obtener la prescripción.

De tal forma, se debe promover la aprobación de una ley nacional que declare la emergencia habitacional, dé marco para la suspensión de los desalojos tanto de la vivienda única y familiar como de los territorios campesinos, refuerce los programas nacionales de regularización urbana y rural y contemple el apoyo económico, técnico, social y administrativo al complejo proceso de regularización que deben atravesar las poblaciones rurales y de los asentamientos. La norma deberá disponer un relevamiento a nivel nacional de los conflictos de tierra rural y garantizar una abreviada titulación a nombre de los poseedores tradicionales con la participación activa de las comunidades con respeto de sus sistemas de vida.

Es importante que se cumplan las obligaciones nacionales e internacionales asumidas para la adecuada protec-



ción de los derechos de los pueblos indígenas. Para esto es prioritario, por un lado, agilizar el relevamiento de sus territorios tradicionales (Ley 26.160), compromiso que requiere una fuerte voluntad del Estado nacional y de las provincias. Por otro lado, se debe acompañar este proceso de efectiva titulación de los territorios indígenas del modo considerado adecuado por estos pueblos. Y, en tercer lugar, se deben implementar, en conjunto con las comunidades indígenas, medidas que garanticen los derechos a la consulta y consentimiento previo, derechos que, a su vez, son herramientas de protección para sus formas de vida y producción tradicionales.

# 6

## PROCEDIMIENTOS DEMOCRÁTICOS EN DESALOJOS Y REALOJAMIENTOS INVOLUNTARIOS

Con frecuencia, los operativos de desalojo concentran violaciones de los derechos humanos tanto por la actuación de las fuerzas de seguridad como por el nivel de exposición de las personas involucradas. Por estos motivos, se deben incluir en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación mecanismos que hagan operativos los contenidos de la Observación General N° 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU. Específicamente:

- » Audiencia previa en los desalojos de grupos con citación del gobierno local para encontrar una solución consensuada.
- » Relevamiento social previo a la orden del lanzamiento del desalojo para verificar si las personas están en condiciones de proveerse una alternativa habitacional. Se debe preservar el derecho de no autoincriminación y la no discriminación como posibles beneficiarios de planes sociales y de vivienda.
- » Obligación del juez de informar a las personas afectadas la fecha y hora del lanzamiento del desalojo y de hacerse presente en el acto para verificar el cumplimiento de la orden y el respeto de los derechos humanos.
- » Garantizar el derecho a una defensa efectiva.
- » Cuando las personas a desalojar no estén en condiciones de proveerse una vivienda, el juez deberá citar al gobierno nacional y al local para que provean una solución habitacional alternativa y suspender el lanzamiento hasta que se acredite en autos el cumplimiento de esta medida.

» Modificar los artículos 680 bis y 684 bis del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación para que garanticen el debido proceso legal.

» Reformar el artículo 181 del Código Penal para evitar que sea utilizado para criminalizar a las personas sin techo y derogar el artículo 238 bis (restitución anticipada del inmueble en sede penal).

» Modificar el artículo 6 de la Ley 26.589 para establecer la mediación obligatoria en los juicios de desalojo.

Los principios y políticas desarrollados sobre la conducción política y la regulación de la actuación policial frente a multitudes -como protestas y manifestaciones- deben ser aplicados, con especificidades, a las situaciones de desalojo. Los operativos deben orientarse a garantizar la seguridad de todas las personas y las condiciones para la gestión política de los problemas de fondo presentes en el conflicto.

Por último, es imperioso que el Estado nacional y las provincias cuenten con protocolos que establezcan estándares mínimos y procedimientos democráticos en los casos de realojamiento de familias que se vean forzadas a abandonar su lugar de residencia por motivos extraordinarios que exceden a su voluntad.

# 7

-  
**SEGURIDAD  
 DEMOCRÁTICA  
 Y ACCESO A  
 LA JUSTICIA**  
 -

La reducción de la violencia, la previsibilidad de la vida cotidiana y la libre circulación son condiciones básicas para un hábitat digno. En la Argentina, las políticas de seguridad contribuyen a configurar un hábitat excluyente que focaliza la punitividad sobre los habitantes de los barrios pobres y poblaciones rurales, a los que se ha desprovisto de seguridad.

Las zonas con peores condiciones habitacionales son también aquellas en las que se concentran los abusos policiales y en las que más se sufren formas diversas de violencia. Los dispositivos de seguridad configuran obstáculos materiales y simbólicos que limitan la circulación y obturan el acceso a bienes y servicios desigualmente distribuidos en la ciudad.

Entre otras iniciativas, se requiere:

» Que las políticas de seguridad de despliegue territorial

estén orientadas a brindar seguridad a los habitantes de los barrios y se articulen con otras políticas públicas para fortalecer la inclusión.

» Formar a los funcionarios policiales para el trabajo de proximidad en interacción comunitaria, que reconozcan a los vecinos como ciudadanos.

» El ejercicio del gobierno y el control político del trabajo policial en relación con comunidades sobre las que suelen focalizarse abusos.

» Modificar normativas que generan oportunidades para el abuso de facultades policiales en el espacio público.

Los programas de hábitat deben contemplar la creación de espacios de participación comunitaria en el diseño, implementación y control de las políticas públicas de seguridad y de prevención del delito y la violencia. Asimismo, se deberá fortalecer el trabajo territorial que realizan los distintos organismos dedicados a garantizar el acceso a la justicia de los sectores vulnerados.



-  
**PARTICIPACIÓN  
Y ACCESO A LA  
INFORMACIÓN**  
-

La gestión democrática del territorio es un proceso de toma de decisiones que debe asegurar la participación activa y protagónica de los ciudadanos y, en especial, de las organizaciones y asociaciones civiles que forman parte del entramado social.

Las comunidades tienen el derecho a participar en las diferentes instancias del diseño, implementación y seguimiento de las políticas de hábitat y también a exigir el cumplimiento de la legalidad, mediante el ejercicio de acciones y derechos ante los órganos administrativos y judiciales. La participación favorece la apropiación territorial que se construye desde el fortalecimiento de la identidad y el reconocimiento de su entorno.

Para garantizar esto debe ser obligatorio que los organismos públicos utilicen las herramientas adecuadas (como instancias multi-actorales formalizadas, trabajo conjunto en talleres, debates, audiencias y consultas públicas) que eliminen las asimetrías en la capacidad de participación entre los diferentes grupos sociales. Adicionalmente, debe asegurarse el acceso pleno a toda la información necesaria.

# 9

-

## ACCESO UNIVERSAL A LOS SERVICIOS BÁSICOS Y A LOS EQUIPAMIENTOS SOCIALES

-

Los procesos de desarrollo territorial en la Argentina se han destacado históricamente por la incapacidad estructural que tuvieron para producir infraestructuras y equipamientos básicos de manera universal para todos los sectores sociales. Esta incapacidad fue notable en los momentos de rápido crecimiento físico y demográfico que ensancharon las brechas entre oferta y demanda de servicios e incrementaron las carencias, en especial de la población de menores recursos y de colectivos excluidos, como las personas con discapacidad.

La ampliación y construcción de redes de infraestructura, equipamientos y servicios, incluyendo los sistemas de espacios públicos y las redes e instalaciones de transporte, son una responsabilidad primaria del Estado en la medida en que son la herramienta fundamental para: a) mejorar la calidad de vida de la población; b) promover la inclusión social; c) proteger el ambiente; d) contribuir a la reducción de riesgos de desastres; e) densificar las áreas urbanas para reducir las dinámicas de expansión predatorias y f) mejorar las condiciones generales de producción de los pequeños productores.

Frente a esta situación, es imprescindible que los diferentes niveles del Estado asuman un rol activo a través de diversas políticas, en particular a través de una importante inversión en obra pública que tenga un alto impacto en la estructura socio territorial de las provincias tanto en las áreas rurales como en las ciudades. La ampliación y prestación de los servicios públicos no pueden estar sometidas a políticas de ajuste económico y éstos deben ser provistos a tarifas asequibles para toda la población.

# 10

-

## POLÍTICA CREDITICIA PARA TODOS LOS SECTORES SOCIALES

-

Desde sus orígenes la producción de vivienda social en la Argentina ha tenido dos formas principales de operar: la construcción de complejos con unidades estandarizadas, completas y llave en mano impulsada por las cámaras empresarias del sector y el lanzamiento de líneas de crédito hipotecario promovidas por las entidades financieras.

En diferentes momentos de la historia el crédito fue una herramienta importante pero solo atendió a los sectores con capacidad de ahorro y con empleo formal. En escenarios de inseguridad y precariedad laboral, la política crediticia tiene un muy limitado campo de acción en la

medida que vastos sectores de la población no pueden ser sujetos de préstamo. Por otro lado, las asimetrías de información existentes entre el sistema financiero formal y los sectores medios o medios pobres demandantes, sumadas a que se desconfía de estos últimos, reducen las posibilidades de ampliación de los préstamos. En este sentido, el crédito debe ser considerado como un valioso recurso complementario al resto de las herramientas de política pública pero nunca su instrumento principal.

Una robusta política hipotecaria debe tener en cuenta el ajuste salarial para su actualización y estar articulada con incentivos a la construcción de viviendas. Debe incluir además medidas de intervención estatal en los mercados inmobiliarios ya que la evidencia muestra que el estímulo a la demanda a través del crédito genera expectativas y comportamientos especulativos en los agentes del mercado que aumentan artificialmente los precios perjudicando a los más necesitados.



