



**CELS**  
CENTRO DE ESTUDIOS  
LEGALES Y SOCIALES



**HABITAR ARGENTINA**

Iniciativa multisectorial por el derecho  
a la tierra, la vivienda y al hábitat

Nueve puntos principales para  
el diseño e implementación de  
políticas territoriales integrales

# CONSENSO NACIONAL PARA UN HABITAT DIGNO

# CONSENSO NACIONAL PARA UN HÁBITAT DIGNO

Las dificultades de acceso a un hábitat digno afectan gravemente a vastos sectores de la población, en especial a los de medios y bajos ingresos, y tienen además impactos diferenciales en mujeres, niños, niñas y personas con discapacidad. El hábitat digno implica el acceso universal a la tierra, la vivienda y a las infraestructuras básicas y los equipamientos sociales, los servicios y los espacios de trabajo y producción en un marco de respeto de los rasgos culturales y simbólicos de la comunidad y de la preservación del ambiente, según las particularidades del medio urbano y del rural.

Sin embargo, históricamente el desarrollo urbano estuvo regido por las pautas del mercado inmobiliario que promueve un continuo proceso de segregación al mismo tiempo que alimenta las expectativas de renta especulativa y, con ello, eleva sistemática y artificialmente los precios del suelo. En este contexto, se incrementan las tomas de tierra, la informalidad 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.

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, en beneficio del monocultivo extensivo y otras formas de extractivismo y producen el desplazamiento forzado de las familias rurales a las periferias urbanas.

Durante los últimos años, se incrementó la inversión pública en infraestructura y la construcción de soluciones habitacionales y, a partir de 2012, se puso en marcha el programa Pro Cre Ar que implicó la ampliación de alternativas habitacionales para distintos sectores sociales. Asimismo, la reciente creación de la Secretaría de Acceso al Hábitat a nivel federal abre perspectivas positivas para la implementación de políticas de inclusión, que deben acompañarse con el debate parlamentario y la sanción de propuestas legislativas de gestión territorial (como las presentadas por el colectivo Habitar Argentina y la de ordenamiento territorial elaborada por el Consejo Federal de Planificación - COFEPLAN). Estos avances normativos, dirigidos a remover de manera estructural las restricciones a un hábitat justo y sostenible, fueron introducidos en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires con la sanción de la Ley 14.449. Por último, distintos municipios de todo el país están implementando experiencias innovadoras de gestión del suelo, algunas de ellas articulan los esfuerzos de diferentes niveles del Estado y de organizaciones sociales y de esta manera permiten nuevos espacios para la negociación y concertación.

En este contexto, y frente al escenario político que se abre en el país, es imperiosa la necesidad de promover nuevas y profundas transformaciones en el conjunto de factores que determinan las desigualdades. Por este motivo, el Consenso Nacional para un Hábitat Digno propone un debate amplio y crítico y la puesta en marcha de nuevas políticas y estrategias dirigidas a garantizar el derecho a un hábitat urbano y rural adecuado en la Argentina.

El contenido del presente material, compilado y editado por el CELS fue elaborado por un amplio conjunto de organizaciones, profesionales y activistas en el ámbito de Habitar Argentina ([www.habitarargentina.blogspot.com](http://www.habitarargentina.blogspot.com)).

# 1

## Principios rectores para el 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 socioespaciales reales que deben conducir. Las políticas de vivienda deben articularse con las de gestión territorial 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 eficacia la defensa de los derechos y los intereses colectivos.

Los instrumentos y 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 desde 1994) de 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. Así, debe reconocerse el derecho real a la propiedad comunitaria a los sujetos y comunidades campesinas, sobre aquel espacio físico en el que se desarrolla 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 ONU.

Las normas que se sancionen y los instrumentos que se diseñen e implementen de-

ben reconocer las especificidades del territorio campesino. El mismo está comprendido por el monte, el río, la flora y la fauna, con los que convive y de los cuales vive la comunidad. 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 elementos identitarios que determinan modalidades diversas de producción del hábitat.

Es importante que se cumplan las obligaciones nacionales e internacionales asumidas para la adecuada protección de los derechos de los pueblos indígenas. Para esto es prioritario, primero, agilizar el relevamiento de sus territorios tradicionales, compromiso que requiere una fuerte voluntad del Estado nacional y las provincias. Segundo, acompañar este proceso de la efectiva titulación de los territorios indígenas de la forma en la que estos pueblos consideren adecuada. Y, tercero, implementar en conjunto con las comunidades indígenas medidas que garanticen sus derechos a la consulta y consentimiento previo, derechos que, a su vez, constituyen herramientas de protección para su forma de vida y producción tradicional.

# 2

## Políticas públicas de regulación y redistribución de rentas en los mercados de suelo

El mercado de suelo opera a través de mecanismos que producen un territorio urbano y rural económicamente desigual, socialmente excluyente, espacialmente segregado y ambientalmente insostenible. A pesar de ello, las políticas territoriales estructuran

sus decisiones y sus regulaciones desde una perspectiva que naturaliza la lógica de la renta especulativa del suelo. Por ejemplo, el último censo revela que en 2010 existían en el país aproximadamente 750.000 unidades de vivienda desocupadas y especulativas de las cuales casi un 40% se localizaban en la CABA, los municipios del GBA, Rosario y Córdoba. Adicionalmente, el avance de la urbanización (generalmente de baja densidad y alta valorización como 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.

Una política basada en la equidad y la sostenibilidad demanda 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.

Se deben establecer mecanismos específicos para el acceso a tierra a 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 familias periurbanas, espacios que permitan la producción agrícola y de granja para el autoconsumo y/o la comercialización local.

# 3

## Regulación del mercado de alquileres

El alquiler residencial es la forma de tenencia que más creció en el país: entre 2001 y 2010 pasó del 11 al 16% de los hogares registrándose cifras del 25 al 30% en las grandes ciudades. En forma paralela, un número importante de hogares no pudieron 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 marcado engrosamiento de los casos de hacinamiento ó convivencia familiar y, por el otro, el crecimiento de los hogares de las franjas de menores ingresos, para los que solo resultan accesibles distintas formas de tenencia informal.

Es necesario ejecutar una política de locación social y aprobar un nuevo marco normativo orientado a ampliar las opciones de acceso a una vivienda digna. El alquiler social debe ser parte articulada de las políticas habitacionales y urbanas del país y debe incluir, entre otros mecanismos, medidas de facilitación de acceso a garantías y un sistema de subsidio social destinado a los hogares no propietarios de escasos recursos que presenten un alto nivel de vulnerabilidad. Un nuevo marco legal que remplace la actual Ley 23.091 debe centrarse en una perspectiva de derechos que reduzca los incrementos de costos debidos a la intermediación (comisiones y honorarios), que elimine los abusos en las exigencias que le son requeri-

das 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. Debe asegurarse la adecuada habitabilidad de las edificaciones y regular el precio de transacción a través de valores testigos o de referencia. Además es necesaria la implementación de una mesa de concertación que así como la “mesa de salario mínimo” y las paritarias salariales acuerden precios estándar de los alquileres y sanciones e impuestos progresivos para quienes retengan inmuebles sin alquilar.

## 4

### Producción social del hábitat

Con diversas estrategias de autogestión (individual y colectiva), emanadas de prácticas y saberes acumulados a lo largo de décadas, los sectores populares enfrentaron las restricciones de acceso a un hábitat digno y las compensaron en parte con el fin de mejorar su calidad de vida. La riqueza y vitalidad de este acervo cultural amerita un profundo 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 y que, de esta manera, transformen 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 conserva el derecho real de dominio y regula los usos posibles de dichas tierras. Será complementario establecer un sistema nacional de financiamiento y asistencia técnica, interdisciplinaria y pública para la mejora del hábitat popular destinado a familias de bajos recursos con déficit habitacional urbano y rural y que no sean consideradas sujetos de crédito por la banca formal. Por último, debe modificarse estructuralmente la Ley Nacional N° 24.464 “Sistema Federal de la Vivienda” e incluir 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 tierra urbana y rural

Según el Censo 2010, aproximadamente un 15% de los hogares argentinos vivía en un inmueble informal y, en ese contexto, la dinámica que presenta la densificación de las villas y las tomas de casas y terrenos parece lejos de disminuir. Los más recientes datos producidos por organizaciones de la sociedad civil dan cuenta de que

existen en 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 rural, componen escenarios de vulneraciones de derechos, frecuentemente encuadradas en violentos desalojos por parte de redes de ilegalidad ligadas a diversas actividades económicas (desde la narco-criminalidad hasta el monocultivo) que disputan el territorio.

En este contexto, resulta indispensable desarrollar políticas y programas más amplios de regularización de la tierra urbana y rural al mismo tiempo que se garantice 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, de marco para la suspensión de los desalojos tanto de la vivienda única y familiar como los de los territorios campesinos, refuerce los programas nacionales de regularización urbana y rural y contemple el apoyo económico, técnico, social y administrativo a los complejos procesos que estos implican para la población campesina y de asentamientos urbanos. La norma deberá disponer un relevamiento a nivel nacional de los conflictos de tierra rural y garantizar una abreviada titulación a nombre de sus po-

seedores tradicionales con la participación activa de las comunidades en respeto sus sistemas de vida.

Asimismo, se debe profundizar la aplicación de la ley 26.160, sobre territorios indígenas, de modo de modificar prioritariamente los mecanismos de articulación entre las provincias y la Nación, garantizar la participación y consulta previa de las comunidades indígenas e implementar normativa complementaria que garantice la titulación de estos territorios a nombre de éstas conforme sus costumbres y prácticas ancestrales.

## 6

### Procedimientos democráticos en casos de desalojos

Con frecuencia, los operativos de desalojos son situaciones que concentran violaciones a los derechos humanos tanto por la actuación de las fuerzas de seguridad como por el nivel de exposición de las personas involucradas. Frente a esta situación, se debe 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 antes de ordenar el lanzamiento para verificar si las personas están en condiciones de proveerse una alternativa habitacional (preservando el

derecho de no autoincriminación y sin discriminación como posibles beneficiarios aplanes sociales y de vivienda).

» obligación del Juez de informar a las personas afectadas por el desalojo la fecha y hora del lanzamiento y de hacerse presente en el acto para verificar el cumplimiento de la orden y el respeto de los derechos humanos de las personas afectadas por la medida.

» 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 local para que provean una solución habitacional alternativa, suspendiendo 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.

Diferentes principios y políticas desarrolladas sobre conducción política y regulación de la actuación policial ante multitudes (como protestas sociales y otras manifestaciones públicas) deben ser aplicados, con especificidades, a las situaciones de desalojo. Los operativos deben orientarse a garantizar la seguridad de todas las personas y asegurar las condiciones para la gestión política de los problemas de fondo presentes en el conflicto.

# 7

## Seguridad democrática para un hábitat digno

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 contribuyeron a configurar un hábitat excluyente, que focaliza la punitividad sobre los habitantes de los barrios pobres, 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.



# 8

## Participación y acceso a la información

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

Para garantizar esto debe ser obligatorio que los organismos públicos utilicen las herramientas adecuadas (como instancias multi-actorales formalizadas, debates, audiencias y consultas públicas) y que aseguren el acceso y consulta de la información necesaria para la participación efectiva de la población. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los diferentes procedimientos y también a exigir el cumplimiento de la legalidad, mediante el ejercicio de acciones y derechos ante los órganos administrativos y judiciales.

crecimiento físico y demográfico que ensancharon las brechas entre oferta y demanda de servicios e incrementaron las carencias, especialmente de la población de menores recursos y de colectivos tradicionalmente excluidos, como las personas con discapacidad. Frente a esta situación, durante la última década el Estado reasumió un rol activo a través de diversas políticas, en particular a través de la inversión en obra pública que tuvo un alto impacto en la estructura territorial de las ciudades (especialmente medianas y grandes). Por ello, se hace imprescindible continuar y fortalecer el financiamiento para la construcción de redes de infraestructuras y servicios, con especial atención al transporte público de pasajeros, que permitan mejorar la calidad de vida de la población, generar condiciones básicas de inclusión social, proteger el ambiente y densificar las áreas urbanas para reducir las dinámicas de expansión predatorias.

# 9

## Acceso universal a los equipamientos sociales y servicios básicos

Los procesos de desarrollo urbano de las ciudades argentinas se distinguen por la incapacidad estructural que tuvieron históricamente para producir infraestructuras y equipamientos básicos asequibles de manera universal para todos los sectores sociales. Esta incapacidad fue particularmente notable en los momentos de rápido

- 1** Principios rectores para el diseño e implementación de políticas territoriales integrales
- 2** Políticas públicas de regulación y redistribución de rentas en los mercados de suelo
- 3** Regulación del mercado de alquileres
- 4** Producción social del hábitat
- 5** Seguridad en la tenencia y regularización de tierra urbana y rural
- 6** Procedimientos democráticos en casos de desalojos
- 7** Seguridad democrática para un hábitat digno
- 8** Participación y acceso a la información
- 9** Acceso universal a los equipamientos sociales y servicios básicos