

Consenso Nacional para un Hábitat Digno



Consenso Nacional para un Hábitat Digno

Diez propuestas
de políticas públicas



Centro de Estudios Legales y Sociales
CELS

Los puntos del Consenso Nacional para un Hábitat Digno fueron elaborados por Habitar Argentina.

Textos:

Eduardo Reese, Luna Miguens, Santiago Sánchez Osés, Carlos Pingaro Lefevre, Manuel Tufro y Leandro Vera Belli (CELS)

Andrea Catenazzi y Juan Ignacio Duarte (Instituto del Conurbano - Universidad Nacional de General Sarmiento)

Natalia Cosacov (Instituto de Investigaciones Gino Germani - UBA/CONICET)

Mariana Segura (Hábitat Ciudadano / Facultad de Arquitectura y Urbanismo - UNLP)

Cecilia Fernández Bugna (Universidad Nacional de Quilmes)

Gabriel Noretto y José Rocha (Madre Tierra)

Adriana Rodríguez y Juan Carlos Figueredo (INCUPO)

Lucio Scardino (Asociación de Vivienda Económica / Centro Experimental de Vivienda Económica / Red Encuentro de Entidades No Gubernamentales para el Desarrollo)

Edición:

Marcela Perelman, Federico Ghelfi y Vanina Escales (CELS)

Diseño:

Mariana Migueles

Edición de fotografía:

Jazmín Tesone

-

Esta publicación fue realizada con el apoyo de MISEREOR.

Asociación Civil Centro de Estudios Legales y Sociales
Hábitat digno: diez propuestas de políticas públicas.
- 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires:
Centro de Estudios Legales y Sociales -CELS, 2017.
74 p. ; 27 x 21 cm.
ISBN 978-987-4195-01-2
1. Hábitat. 2. Hábitat Rural. 3. Hábitat Urbano.
CDD 320.6

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
www.cels.org.ar



contenidos

- 08 Introducción
- 10 1. Diseño e implementación de políticas territoriales integrales
- 16 2. Políticas públicas de regulación del suelo y de redistribución de rentas inmobiliarias
- 22 3. Regulación del mercado de alquileres
- 28 4. Políticas de fomento de distintas formas de producción social del hábitat
- 34 5. Seguridad en la tenencia y regularización de la tierra rural y urbana
- 40 6. Procedimientos democráticos en desalojos y realojamientos involuntarios
- 48 7. Seguridad democrática y acceso a la justicia
- 54 8. Participación y acceso a la información
- 60 9. Acceso universal a los servicios básicos y a los equipamientos sociales
- 66 10. Política crediticia para todos los sectores sociales





Introducción

La falta de acceso a un hábitat digno es un problema estructural, persistente y extendido en Latinoamérica y también en la Argentina que afecta a los sectores urbanos populares, a amplios sectores de las clases medias, a los campesinos y a las comunidades indígenas. Las dificultades que atraviesan cientos de miles de personas para acceder a una vivienda digna, en condiciones justas, en las que desarrollar su vida, a una tierra en la cual trabajar y habitar de manera comunitaria, se explican en los modelos de desarrollo territorial regidos por los mecanismos excluyentes del mercado y en las políticas públicas erráticas e insuficientes.

En el ámbito rural, la concentración de la tierra, la expansión del modelo agroindustrial y los modos de producción altamente intensivos amenazan los modos de vida de campesinos,

campesinas y comunidades indígenas: afectan al ambiente de manera irreversible, dificultan la actividad productiva y desplazan a las familias rurales hacia las periferias urbanas.

En las ciudades, como no existen regulaciones efectivas del Estado sobre el mercado inmobiliario urbano, las expectativas especulativas elevan de manera artificial y sistemática los precios. Esta dinámica excluye a grandes cantidades de personas del acceso al suelo y a la vivienda e incrementa la precariedad y la desigualdad. Las políticas públicas no suelen tener una visión integral de todas las dimensiones implicadas en el acceso al hábitat, así ocurre por ejemplo con la construcción de viviendas sociales en localizaciones desfavorables, en zonas de baja calidad urbana y ambiental y alejadas de los lugares

de trabajo, de educación, de esparcimiento y de acceso a la salud.

El acceso igualitario al hábitat digno es fundamental para un modelo de desarrollo justo que incluya una perspectiva de derechos humanos. Implica el acceso universal a la tierra, la vivienda, las infraestructuras básicas, los equipamientos sociales, los servicios y los espacios de trabajo y producción, acordes a las realidades urbanas y rurales. Y es la base para el ejercicio de otros derechos básicos como a la salud y a la educación.

La desigualdad y los efectos excluyentes son el resultado de opciones políticas. Por esto, frente al déficit habitacional argentino, desde el colectivo multisectorial Habitar Argentina creamos el Consenso Nacional para un Hábitat Digno (CNHD) que

propone diez cuestiones que requieren políticas públicas e instrumentos normativos y de gestión territorial que transformen las dinámicas que reproducen la precariedad habitacional. Esta publicación desarrolla cada uno de esos ejes y muestra cómo este enfoque puede traducirse en acciones innovadoras, concretas y diversificadas en el campo y en la ciudad.

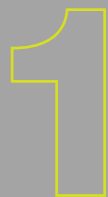
-

El colectivo multisectorial Habitar Argentina está conformado por organizaciones, instituciones académicas, movimientos sociales urbanos y campesinos y legisladores/as, que trabajan con el objeto de generar un marco normativo para garantizar el derecho a la vivienda, a la tierra y al hábitat digno para todos. Se propone construir un campo común de lucha de las organizaciones que tenga en el centro de la acción transformadora una perspectiva de derechos humanos.

www.habitarargentina.org.ar

1





CONSENSO
NACIONAL PARA
UN HÁBITAT DIGNO
-
PUNTO 1

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.

Diseño e implementación de políticas territoriales integrales

En la Argentina, la gestión de las políticas públicas territoriales se caracteriza por tener una visión sectorial de los problemas. Este enfoque se arrastra desde hace décadas y se expresa en la división institucional y organizativa de la administración estatal. Por un lado, los problemas de la ciudad formal son resueltos por los organismos responsables de la inversión pública y, por otro, los problemas de la ciudad informal son objeto de intervención de las políticas sociales, en general, y de los planes de vivienda de interés social, en particular.

De esta manera, el modelo de ciudad dual, aplicado en términos de formal vs. informal o legal vs. ilegal, organizó y cristalizó las políticas sociales, de vivienda, de obras y servicios públicos en una amplia gama de organismos estatales diferenciados y con escasa articulación entre sí. Tras largas décadas, se consolidó institucionalmente esa fragmentación de las políticas públicas. Ante el acceso desigual a un hábitat digno, se requiere una revisión de los factores que lo explican y de la concepción de las políticas orientadas a dar respuestas.

Limitaciones de las políticas sectoriales para abordar la desigualdad territorial

La política habitacional ha tomado históricamente como principal indicador de éxito la cantidad de vivienda construidas. Sin embargo, incluso con la mejora de los indicadores, se mantuvieron los conflictos por el acceso a la vivienda y a la tierra en la gran mayoría de las ciudades del país. Esta realidad muestra los límites del modo cuantitativo en el que tradicionalmente se ha operado y expone la necesidad de revisar los procesos estructurales que condicionan el acceso desigual a la ciudad.

En efecto, las políticas de construcción de vivienda sin una previsión suficiente sobre la disponibilidad de suelo urbano donde localizarlas exponen una combinación de fenómenos problemáticos. El emplazamiento de las

nuevas viviendas aumenta la demanda de suelo urbano y, por lo tanto, las expectativas especulativas que incrementan los precios. Como corolario, los hogares de más bajos recursos son desplazados hacia lugares más alejados y de baja calidad urbana y ambiental. A esto hay que agregar que los proyectos inmobiliarios de alta gama tienden a localizarse en las mismas periferias mediante la ocupación de amplias superficies con una muy baja densidad de habitantes.

La combinación de estos fenómenos promovió un nuevo ciclo de fuerte valorización del suelo urbano y periurbano (o rur-urbano) y la generación de formas novedosas de segregación social y espacial. El paisaje urbano que se fue configurando profundiza la desigualdad social mediante la multiplicación de puestos de seguridad, altos muros y cercos electrificados.

Así, las posibilidades de acceder a un hábitat digno se vieron limitadas para un conjunto cada vez mayor de familias. Algunas, junto con organizaciones sociales, buscan acceder al hábitat mediante la ocupación de tierras públicas o privadas, encarando procesos de auturbanización con enormes costos sociales, algunos propios de la condición de informalidad. Existe en estos ámbitos un mercado informal de tierras –con agentes, lógicas y precios particulares– que no están escindidos de la economía formal.

En estas formas de acceso al hábitat, la precariedad en la tenencia de la tierra y el riesgo del desalojo estructuran tanto los conflictos como las respuestas sociales y de los poderes públicos. Estas últimas oscilan entre una acción represiva del Estado –basada en el resguardo de la propiedad privada–, una diversidad de estrategias de negociación y las propuestas de una acción pública fundada en los derechos humanos, como las incluidas en la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires.

La integralidad de las políticas territoriales demanda discutir una concepción de la propiedad privada compatible con los derechos humanos, es decir, que integre el principio de la función social de modo de superar la dicotomía entre lo comunitario y lo individual.

Ahora bien, estos procesos de autourbanización no configuran una situación excepcional ni reciente. Por el contrario, la incapacidad de producir servicios sociales (salud, educación, esparcimiento) y una infraestructura urbana (redes de agua y cloaca, electricidad, gas) con cobertura y acceso universal es una de las características estructurales del desarrollo territorial argentino y latinoamericano. Sobre este panorama, que aunque no es nuevo se ha profundizado durante las últimas décadas, las políticas territoriales podrían contribuir a la inclusión y priorización de aquellas demandas que el mercado no satisface. Para ello, es necesario discutir y renovar sus contenidos y sus prácticas.

¿Cómo integrar las políticas sectoriales?

Para avanzar hacia una estrategia integrada debemos cuestionar las limitaciones de las políticas sectoriales y fragmentadas. Esto supone señalar la particularidad de los distintos problemas y las soluciones en el territorio. Y, al mismo tiempo, estas singularidades requieren dialogar con una concepción universalista de las políticas sociales basada en los derechos humanos. El diseño y la implementación de políticas públicas con esta perspectiva promueve un abordaje complejo e integrado de los procesos socio territoriales.

Existen problemáticas y actores urbanos y ambientales que no son abarcados por las políticas de carácter sectorial vigentes. Esto no implica que toda política pública deba dejar de lado sus componentes sectoriales, pero sí supone un cambio a nivel sustantivo (ideas y contenidos) y procedimental (operativos y decisionales).

El nivel sustantivo remite a la construcción del problema y al diseño de las soluciones. Por ejemplo, el funcionamiento excluyente del mercado inmobiliario intensifica la desigualdad en el acceso a la ciudad y condiciona la implementación de las políticas públicas sectoriales. El Programa de Crédito Argentino (PROCREAR) evidencia que su implementación disociada de la gestión del suelo y de la gestión urbana, contribuyó a una dilución de los efectos positivos, debido a la acentuación de las prácticas especulativas inmobiliarias.

Los aspectos procedimentales remiten no sólo a los típicos problemas por la deficiente o ausente coordinación vertical y horizontal de la administración pública entre sus diferentes niveles y agencias. También invitan a pensar otras escalas de intervención sobre algunos territorios que no se condicen con los límites administrativos, como las cuencas hidrográficas, las áreas metropolitanas y los asentamientos informales.



nuevas viviendas



mayor demanda de
suelo urbano



expectativas
especulativas



**aumento
de los precios**

La integralidad de las políticas territoriales requiere colocar la función social de la propiedad como el fundamento de los marcos normativos urbanísticos municipales y provinciales, y en la necesaria y largamente postergada ley marco de nivel nacional. Esto demanda discutir una concepción de la propiedad privada compatible con los derechos humanos, es decir, que integre el principio de la función social de modo de superar la dicotomía entre lo comunitario y lo individual. En tanto principio orientador, las políticas territoriales tienen como objetivo ordenar el desarrollo pleno de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana.

La cuestión central es que los instrumentos de regulación e intervención respondan a problemas urbanos y ambientales reales, con actores y relaciones de poder desigual, y no a la lógica de la sectorialidad de las políticas –económicas, sociales, habitacionales, ambientales– o a las divisiones administrativas y jurisdiccionales.

Parte de una gestión pública transformadora consiste en construir una agenda que dispute el sentido tradicionalmente asignado a las políticas territoriales y que combine instrumentos flexibles según el problema a resolver: herramientas de planificación, de gestión del suelo, de articulación público-privada y de participación ciudadana.

Políticas específicas

» Promover una perspectiva que incluya la función social de la propiedad, que pueda incorporarse a normas e intervenciones.

» Fortalecer los instrumentos de regulación urbana y reformar las políticas urbanas vigentes, con una perspectiva de derechos humanos.

» Recuperar y distribuir las rentas que permitan producir suelo urbano equipado y bien localizado, a fin de eliminar las desigualdades urbanas. Esto supone articular las políticas habitacionales y urbanas con las de gestión integral y tributación del suelo.

» Aplicar instrumentos que reduzcan la retención especulativa de inmuebles ociosos –tierra y edificación.

» Transformar la lógica imperante del urbanismo “lote a lote” –que incrementa las expectativas especulativas de los propietarios– y promover una práctica centrada en las intervenciones urbanísticas público-privadas, con redistribución de las cargas y los beneficios.

» Propiciar la construcción de una ciudad que combine diversos niveles de densificación.

» Crear mecanismos de financiamiento destinados a la mejora del parque habitacional construido y la micro densificación barrial, centrados en la lógica de la producción social del hábitat.

» Diseñar políticas para incrementar la diversidad y heterogeneidad social en el territorio.

» Profundizar las políticas de inversión pública en infraestructura, redes de servicios –especialmente de transporte público– y equipamientos básicos, que equiparen el acceso a los servicios y beneficios de la ciudad.

» Impulsar una política de alquiler social que amplíe el acceso a una vivienda digna, que tenga en cuenta grupos y sectores con necesidades particulares.

» Promover la creación de una política nacional de hábitat social, que focalice en la producción de viviendas y en la integración territorial.

2



055

LIBROS
Programa Biotecas
Ministerio de Cultura

LIBROS
Programa Biotecas
Ministerio de Cultura

LIBROS
Programa Biotecas
Ministerio de Cultura

LIBROS
Programa Biotecas
Ministerio de Cultura

80

PLASTICAS

WEGG

2

CONSENSO
NACIONAL PARA
UN HÁBITAT DIGNO
-
PUNTO 2

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.

Políticas públicas de regulación del suelo y de redistribución de rentas inmobiliarias

La política pública territorial implementada en la Argentina, salvo excepciones, no altera las reglas del mercado de suelo o, peor aún, tiende a agudizar sus efectos negativos: la construcción de territorios cada vez más desiguales, fragmentados y ambientalmente insostenibles.

Para cambiar esa realidad es necesario regular el mercado de suelo y, así, desalentar las prácticas especulativas, repartir equitativamente las cargas y los beneficios del proceso de urbanización y cimentar territorios más sustentables. Es fundamental arribar a un consenso social en torno de estas cuestiones para tener ciudades más justas e inclusivas.

Un sistema que promueve la especulación

El excesivo precio del suelo y las expectativas que genera su valor son algunos de los principales obstáculos para el acceso a la vivienda en los ámbitos urbanos. La consecuencia inmediata es el incentivo de prácticas especulativas que presionan sobre los precios. Si el Estado permanece al margen de esta dinámica, el acceso a la tierra y a la vivienda a través del mercado inmobiliario formal resulta inalcanzable para los sectores de bajos ingresos y muy difícil para los sectores medios.

En la Argentina la zonificación es potestad de los municipios. Este es el instrumento con el que los gobiernos locales definen qué actividad se puede desarrollar sobre cada terreno, qué tipo de edificios se pueden construir y con qué intensidad se puede edificar. La zonificación determina los usos y, fundamentalmente, condiciona el precio de cada terreno en función del tipo de renta que se asigne, lo que implica también la posibilidad de fijar rentas diferenciales o extraordinarias. Los cambios en la zonificación elevan drásticamente los precios de los terrenos en beneficio de algunos propietarios. Así, quien logra obtener los usos del suelo más rentables se beneficia con ganancias extraordinarias.

El cambio de zonificación que califica como “urbano” al suelo que hasta entonces era “rural” puede al menos quintuplicar el precio de los terrenos. Como los municipios no exigen a los propietarios una contrapartida por esa valorización extraordinaria, las expectativas siempre están centradas en la posibilidad de absorber esos saltos de renta. A su vez, las obras públicas, que en general no piden compensaciones a quienes se ven beneficiados por ellas, son otro factor que genera estas oportunidades. La provisión de agua potable por red o la pavimentación generan incrementos en el precio del suelo muy por encima del costo de la provisión del servicio. Los costos son públicos pero los beneficios en los precios se captan por vía privada. Cuando esas son las reglas de funcionamiento del mercado de suelo, se estimula la especulación a la espera de un cambio normativo o una obra pública que valore los terrenos.

Las políticas tributarias vigentes también generan alicientes para estas prácticas. La evolución de la recaudación del impuesto inmobiliario (urbano y rural) permite notar que el monto percibido creció muy por debajo del incremento del precio del suelo, es decir que la presión fiscal disminuyó fuertemente. Según los datos relevados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el período 2004-2015, el valor de los terrenos de la Región Metropolitana de Buenos Aires creció hasta doce veces, mientras que el impuesto inmobiliario solo aumentó cuatro. Este desfase entre la evolución de los precios y el cobro del impuesto inmobiliario premia a quien retiene su terreno.

La especulación genera que una parte importante del parque construido tenga un destino ocioso, lo que impacta negativamente en la configuración espacial. Ante la escasez de oferta en el mercado de suelo, los municipios afrontan serias dificultades para conseguir tierra para construir vivienda social, producir lotes con servicios o construir edificios públicos. Como se desaprovechan los lotes que cuentan con acceso a bienes y servicios urbanos, pero que están retenidos en una trama

especulativa, se amplía el área urbana con los altos costos que supone extender las redes de infraestructura y el acceso a los equipamientos urbanos.

Además, la presión que genera la alta rentabilidad del desarrollo privado de barrios cerrados desplaza a los sectores populares hacia tierras de menor calidad o más alejadas de los centros urbanos. Esta es una dinámica de crecimiento expansivo de baja densidad, asociada a la proliferación de estos emprendimientos que consumen grandes superficies antes destinadas a otros usos: residencia de sectores de menores ingresos, producción o funciones ambientales como la retención del agua de lluvia. Se suman las graves consecuencias socio ambientales por la urbanización sobre humedales, con efectos adversos sobre vastos sectores. Una de las zonas más afectadas en la Región Metropolitana de Buenos Aires es la cuenca del río Luján.

Esta dinámica tiene efectos en la magnitud y la persistencia de la informalidad residencial para familias de menores recursos, que tienen que vivir en pésimas condiciones, con acceso muy deficiente a servicios públicos, y expuestas a situaciones de alta vulnerabilidad social y ambiental. Así, se retroalimentan tres dimensiones: la exclusión del mercado formal, la informalidad como la única opción para acceder al suelo y el agravamiento de las condiciones de pobreza. Ante el déficit de políticas públicas generadoras de oferta de suelo urbanizado, de calidad y a precios accesibles, se retroalimenta y profundiza la precariedad urbana de las familias de ingresos bajos y medios bajos.

¿Cómo modificar los factores que promueven la especulación?

Es necesario contar con políticas públicas que reduzcan y compensen las desigualdades territoriales, basadas en la equidad, la inclusión y la sostenibilidad. Para que esto ocurra, se requiere modificar la lógica de intervención del poder público, que deberá enfocarse en la regulación del mercado de suelo y la distribución equitativa de las rentas generadas por el proceso de urbanización. Las normas e instrumentos deben reducir las expectativas especulativas, desalentar la retención de inmuebles ociosos, repartir equitativamente los costos y los beneficios del proceso de urbanización y permitir la construcción de territorios ambientalmente sustentables.

Para intervenir sobre las expectativas especulativas se debe priorizar en el momento de definir y asignar los usos del suelo la satisfacción de las necesidades sociales, antes que las proyecciones financieras de los propietarios. Si el 40% de la población de una ciudad accede a

la vivienda a través de un programa estatal, es necesario reservar un porcentaje de suelo equivalente para la residencia de interés social. Lo mismo puede decirse respecto de los usos productivos, residenciales por autoconstrucción o parques públicos. El mercado tiende a concentrarse en aquellas zonas donde existe una demanda con capacidad de pago adecuada a las expectativas de los desarrolladores. El Estado, por lo tanto, debe garantizar que todos los usos que la población necesita se desplieguen en el territorio y promover una adecuada mixtura de usos, densidades y sectores sociales.

Otro instrumento es el cobro de un tributo a modo de contrapartida por el beneficio de políticas estatales como el cambio de normativa o la ejecución de obras públicas. En la medida en que ese tributo se establece como una regla de la política territorial, las expectativas de precios se reducen, ya que a cada autorización de usos más rentables le corresponde una contribución al municipio.

Una política pública para regular el mercado debe también desalentar la retención de inmuebles ociosos. Para ello es necesario gravar progresivamente e imponer obligaciones y sanciones al suelo vacante y a la vivienda vacía, para incentivar su oferta en el mercado. El objetivo debe ser el uso efectivo de esos inmuebles. Para ello, el impuesto, tasa o tributo debe ser lo suficientemente elevado para incentivar al propietario a utilizarlo u ofrecerlo en el mercado residencial. Se pierde eficacia si el tributo que grava la tierra ociosa no es significativo.

La imposición desde el municipio de obligaciones –de construir, subdividir o urbanizar en un determinado plazo de tiempo– al suelo sin uso, apoyado en las definiciones del plan urbano o de una ordenanza específica, es otro elemento importante para incentivar la eliminación de la ociosidad. La obligación debe ir acompañada de los plazos para cumplirla y de la multa prevista en caso de no hacerlo.

Actuar sobre la ociosidad regula de manera efectiva el mercado y configura ciudades más compactas, lo que contribuye a evitar los altos costos de extender innecesariamente las redes de infraestructura y los equipamientos. También colabora en conformar territorios ambientalmente más sustentables, ya que desincentiva el consumo de suelo que puede destinarse a la producción de alimentos y la expansión de la urbanización hacia territorios que cumplen funciones ambientales como, por ejemplo, la regulación hídrica.

La distribución equitativa de las cargas y los beneficios del proceso de urbanización es otra dimensión para avanzar hacia un territorio y una sociedad más justos. El territorio es fruto de un proceso de trabajo colectivo, en el que el Estado y el conjunto de la sociedad van incorporando atributos que lo califican: las modificaciones

Como se desaprovechan los lotes que cuentan con acceso a bienes y servicios urbanos, pero que están retenidos en una trama especulativa, se amplía el área urbana con los altos costos que supone extender las redes de infraestructura y el acceso a los equipamientos urbanos.

Las normas e instrumentos deben reducir las expectativas especulativas, desalentar la retención de inmuebles ociosos, repartir equitativamente los costos y los beneficios del proceso de urbanización y permitir la construcción de territorios ambientalmente sustentables.

físicas, los cambios normativos, la construcción de infraestructura y equipamiento y la misma densificación.

Esos atributos sociales y públicos se trasladan al valor del suelo, de forma privada. Pero quien se beneficia por las decisiones de las políticas públicas que valorizan los inmuebles debería pagar una contraprestación al Estado. Y para que se transforme en un ciclo compensatorio, el Estado debe invertir esos recursos en las zonas más postergadas y en políticas dirigidas a los sectores sociales más desfavorecidos, de modo que la redistribución de los costos y los beneficios sea real y efectiva.

En definitiva, es necesario modificar la forma y el sentido de las prácticas urbanísticas, a través de un Estado interventor y activo en la orientación del desarrollo del territorio.

Políticas específicas

» Aplicar la participación municipal en la valorización inmobiliaria generada por la acción urbanística o “captación de plusvalías”.

» Implementar políticas de reajuste de tierras. Eso permite la reconfiguración de un predio por medio de la asociación entre privados o entre estos y el Estado. En forma adicional, permite superar el urbanismo lote a lote y logra que la producción de equipamiento educativo, de salud y parques públicos sea más adecuada a las necesidades de la población y esté mejor balanceada en el territorio.

» Aplicar una zonificación inclusiva para destinar tierras a los sectores sociales más desfavorecidos, tanto en el ámbito urbano como periurbano y rural.

» Demarcar zonas especiales de interés social en los códigos de planeamiento urbano (zonificación) para favorecer una mejor localización de las viviendas sociales en la ciudad.

» Proteger los ámbitos territoriales aptos para la producción de alimentos en zonas periurbanas, para evitar la expulsión de los agricultores por el avance de la urbanización extensiva.

» Crear bancos de tierra y mecanismos específicos de adquisición de tierra por parte del Estado para que pueda contar con un instrumento de intervención en el mercado.

» Facilitar la compra de tierra para familias productoras rurales y del periurbano, adecuadas a la unidad productiva de cada zona.

» Aplicar instrumentos para reducir la retención especulativa de inmuebles, tales como impuestos específicos o alcótuotas sobre la tierra y la edificación ociosas.

» Complementar la declaración de zonas de edificación, subdivisión o utilización obligatoria con un impuesto progresivo en el tiempo.

3



3

CONSENSO
NACIONAL PARA
UN HÁBITAT DIGNO
-
PUNTO 3

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.

Regulación del mercado de alquileres

El alquiler es el modo en el que cada vez más hogares acceden a la vivienda. Los censos consideran como hogares en alquiler a la diversidad de situaciones en las que el propietario de una vivienda le otorga a un inquilino, de manera transitoria, el derecho a usar y gozar de ese bien a cambio de dinero y bajo condiciones determinadas, independientemente de la existencia de un contrato formal o no.

En nuestro país existe una fuerte asociación entre vivienda y propiedad, vínculo que está asociado a aspectos relativos a la seguridad de la tenencia. Sin embargo, es muy importante diversificar la perspectiva de acceso a la vivienda hacia otras formas de posesión. A la hora de elaborar políticas públicas, el alquiler es una vía por la que el Estado puede promover una verdadera política capaz de incidir en el mercado y ampliar el acceso a un hábitat digno. Esto exige regular los alquileres de modo que no resulten excluyentes para grandes sectores de la población, ya que se debe evitar que los hogares inquilinos tengan que destinar porciones insostenibles del ingreso familiar al pago del alquiler. De esta forma se posibilita un horizonte de seguridad en la tenencia, aún sin título de propiedad.

Alquiler: una estrategia sin respaldo

En la Argentina, el alquiler como estrategia para acceder a una vivienda se extiende progresivamente. Cada vez es mayor la proporción de familias que alquilan la vivienda en la que viven. Esto indica una reversión de la tendencia que se registraba desde 1960, que se orientaba a la disminución progresiva de los hogares inquilinos. Entre el censo de 2001 y el de 2010, se verifica la tendencia opuesta. El aumento significativo del porcentaje de hogares inquilinos se explica por la brecha cada vez mayor entre el precio de las viviendas, la capacidad de ahorro de la población y la escasa oferta de créditos hipotecarios accesibles que ha existido en los

últimos años. Un análisis de los ingresos de los hogares inquilinos revela que una porción significativa de las familias se ubican en los estratos medios. A su vez, cuanto menores son los ingresos familiares, mayor es la porción dedicada a solventar el alquiler.

Existe una gran heterogeneidad en el tipo de unidades que se alquila para vivienda: departamentos, casas, cuartos de inquilinato, pensión u hotel, en barrios formales o informales. Muchos hogares inquilinos sufren hacinamiento debido a que no pueden solventar el alquiler de una vivienda acorde al tamaño de la familia, o alquilan viviendas con serios problemas constructivos. En otros casos alquilan de manera informal, sin mediar un contrato formal de alquiler, por lo que tienen menos recursos para hacer valer sus derechos y, por lo tanto, se ven expuestos a mayores grados de arbitrariedad.

Lo que lleva a muchos hogares a alquilar una habitación en una pensión o en una villa no es necesariamente el monto mensual, sino las condiciones para el acceso al alquiler formal de viviendas que resultan expulsivas. En algunos casos se exigen garantías inmuebles, incluso de la misma localidad y hasta que los propietarios sean familiares cercanos. A pesar de que está prohibido solicitar pagos anticipados superiores al abono mensual al inicio del alquiler, es una práctica común la exigencia de dos o más meses. Cuando en la operación intermedia una inmobiliaria, también se requiere el pago de una comisión, que varía entre una y tres veces el valor del alquiler mensual. Se demanda la presentación de recibos de sueldo de un trabajo formal, lo que lleva a que la informalidad laboral se traslade a la habitacional. Los precios del mercado formal y sus condiciones excluyentes presionan sobre el sector informal de alquileres, aumentando las exigencias para alquilar una habitación en un hotel, una pensión, un inquilinato o una villa.

Los hogares que tienen contratos formales de alquiler también sufren arbitrariedades. Desde el punto de vista normativo, la legislación vigente protege poco a los



Alquileres

posibles medidas estatales

desincentivar la tenencia de viviendas vacías a través de políticas fiscales	crear un registro de locatarios
consolidar y expandir los sistemas públicos de garantías	asegurar la habitabilidad de las edificaciones
regular el precio de los alquileres	fijar montos máximos para las comisiones inmobiliarias
fiscalizar las condiciones de los contratos de alquiler	incentivar la generación de oferta de alquileres asequibles

inquilinos en general. La reciente reforma del Código Civil y Comercial, lejos de avanzar en la protección de los inquilinos fue en detrimento de sus derechos. El Código derogó la anterior Ley 23.091 de locaciones urbanas, incorporó sin reformar gran parte de su articulado y dejó afuera los aspectos –aunque tibios– más igualitaristas que contenía. Se perdió la oportunidad para crear, por ejemplo, una autoridad de aplicación y control, que pueda sancionar los incumplimientos (en el cobro de meses adelantados, comisiones más allá de las permitidas, etc.) o para incorporar una figura que estableciera referencias sobre el monto máximo de los alquileres y de las comisiones inmobiliarias.

Necesidades de regulación en el mercado de alquileres

Ante el crecimiento relativo del alquiler como estrategia de acceso a la vivienda, es necesario que el Estado garantice un funcionamiento justo y equitativo del mercado de arrendamientos inmobiliarios. Esto supone actuar sobre la tensión entre el interés del locatario por resolver su situación habitacional y el interés del locador por obtener una renta. En este rol de gobierno y control, las autoridades deben considerar la diversidad de derechos en juego y no igualar la vivienda a una mercancía común.

Los tratados internacionales de derechos humanos –que el Estado argentino adoptó con jerarquía constitucional– consideran a la vivienda como un derecho, por lo que el Estado no puede desentenderse de su regulación. En este contexto, no puede alegar libertad de contratación o libertad económica, sino que debe garantizar el goce de derechos humanos y sociales consagrados.

Existen múltiples instrumentos de gestión urbana y medidas para avanzar en este sentido. Entre ellos, políticas fiscales que desincentiven la ociosidad de las unidades de vivienda, la creación de un registro de locatarios, brindar garantías, asegurar la adecuada habitabilidad de las edificaciones, regular el precio de los alquileres, fijar montos máximos para las comisiones inmobiliarias, revisar las condiciones de los contratos de alquiler. Eso es posible por medio del desarrollo de incentivos para la generación de oferta de alquileres asequibles, la promoción de contratos con cláusulas justas y razonables y la consolidación y expansión de sistemas públicos de garantías.

Elaborar instrumentos para regular e intervenir en el mercado de alquileres es una necesidad crucial de las políticas públicas que procuren disminuir las desigualdades sociales y urbanas y garantizar el derecho a la ciudad.

Políticas específicas

» Estimular el aumento de la oferta de viviendas en alquiler por medio de impuestos progresivos para quienes retengan inmuebles ociosos.

» Regular el precio de los alquileres a través de valores testigos o de referencia o mediante la implementación de una mesa de concertación que acuerde precios estándar de los alquileres.

» Impulsar la creación de un Servicio Público de Alquileres y estimular el aumento de viviendas en alquiler asequibles por medio de la adhesión de los propietarios a ese servicio, a cambio de exenciones o reducciones impositivas.

» Incentivar el aumento del parque de viviendas en alquiler por medio de la colocación de los inmuebles de dominio privado del Estado nacional, provincial y municipal, siempre que no estén afectados a programas específicos y que se encuentren en condiciones de habitabilidad.

» Promover el papel de los municipios con el objetivo de aumentar la eficacia en la regulación del mercado de alquileres, en el marco de una normativa y lineamientos nacionales.

4



4

CONSENSO
NACIONAL PARA
UN HÁBITAT DIGNO
-
PUNTO 4

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.

Políticas de fomento de distintas formas de producción social del hábitat

El investigador Horacio Berretta señaló hace más de quince años que "los pobres habitan primero y construyen después, como pueden". La frase revela una verdad conocida en América Latina y en nuestro país: los sectores populares enfrentaron históricamente las restricciones de acceso al hábitat con estrategias diversas de autogestión –individual y colectiva–, con prácticas y saberes acumulados a lo largo de décadas. La producción social del hábitat es el concepto que engloba estas estrategias mediante las cuales se generaron gran parte de los espacios habitables, componentes urbanos y viviendas. Esos procesos involucran a diversos actores: las propias familias que actúan individualmente, grupos informales organizados, empresas sociales como cooperativas y asociaciones de vivienda, organizaciones, gremios y/o instituciones de beneficencia que atienden emergencias y grupos con vulneraciones específicas.

Estas estrategias populares para proveerse de un lugar donde vivir encuentran, sin embargo, diversas dificultades. Por un lado, la imposibilidad de contar con asesoramiento técnico para construir y legal para formalizar lo edificado. Por otro, la dificultad de acceder al sistema financiero formal, lo que conduce a las personas a tener que acudir a fuentes de financiamiento con mayores costos.

El gran potencial productivo de la organización social requiere de apoyo estatal. Las soluciones que apunten a reducir el déficit habitacional existente deberían reconocer esas capacidades para producir hábitat e instrumentar mecanismos que tiendan a facilitarlas, mediante el financiamiento, la asistencia técnica, la provisión de servicios, el asesoramiento legal, la regularización dominiar y el desarrollo urbanístico.

Discordancia entre el problema y la solución

Según la Coalición Internacional del Hábitat (HIC-AL), en América Latina entre el 50 y el 75% de las viviendas y los componentes del hábitat son autoproducidos por sus habitantes, a partir de sus condiciones económicas y sociales, y sin contar con instrumentos adecuados (normativos, financieros, técnicos y de gestión) que apoyen su esfuerzo.

En la Argentina, la autoconstrucción alcanza a cerca de un tercio de los hogares propietarios de vivienda, de los cuales menos del 10% recibe algún tipo de préstamo o crédito para acceder a ella por parte de instituciones públicas de ayuda financiera. La organización vecinal es una estrategia común para gestionar el acceso a los servicios básicos y obtener mejoras en la calidad de la vivienda y el entorno.

El impacto de estas estrategias y capacidades en la producción habitacional es, por lejos, mucho mayor que el reconocimiento con el que cuentan. Basta examinar la relación de los tipos de déficits habitacionales (cuantitativo y cualitativo) con las políticas públicas implementadas en relación a ellos durante las últimas décadas para ilustrar esta asimetría.

Un tercio de los hogares requiere como solución habitacional el acceso a nuevas viviendas; es el porcentaje histórico en el que ha rondado el déficit habitacional en el país. Se trata de aquellos que residen en una situación precaria irrecuperable y/o comparten la unidad con uno o más hogares. Otros residen en viviendas precarias o con hacinamiento, pero en unidades que pueden ser rehabilitadas o ampliadas. Estos últimos constituyen las dos terceras partes restantes. Son hogares que requieren de soluciones puntuales como mejoramientos y/o ampliaciones para resolver su situación deficitaria.

Resulta evidente que si el abordaje del problema se centra en la construcción de viviendas nuevas se interviene

sólo sobre una parte del déficit habitacional o se pierde la oportunidad de aportar otro tipo de soluciones de menor costo. Sin embargo, la mayoría de las estrategias y presupuestos, tanto del Estado nacional como de los Estados provinciales y/o municipales, se concentra en la construcción de unidades nuevas y deja en segundo plano –en algunos casos ni siquiera se toman en cuenta– políticas que pueden resultar más adecuadas y eficientes, como la regularización dominial, las mejoras y ampliaciones de viviendas existentes o el financiamiento para la compra de terrenos o para la construcción.

En las últimas décadas se incrementó la atención del Estado en políticas orientadas a mejorar el parque habitacional existente, aunque si las comparamos con las soluciones de vivienda nueva, son estas las que predominan.

Soluciones eficaces para capacidades existentes

La resolución de una problemática requiere de un proceso de planificación que fije metas a mediano y largo plazo, con eje en la atención, la asignación y el aumento de los recursos públicos y que priorice la inversión sobre los problemas habitacionales predominantes, los territorios más afectados y los grupos sociales con pobreza crítica y con necesidades especiales. La planificación debe prever el incremento progresivo de la inversión pública destinada a mejorar las condiciones habitacionales de la población –en especial la de los sectores de menores ingresos (quintiles 4 y 5), donde se acumula el mayor déficit– y el impulso de sistemas de financiamiento accesibles para las diferentes franjas socioeconómicas.

La capacidad estatal para dar una respuesta adecuada y eficiente a las múltiples problemáticas del hábitat, acorde con las demandas de cada territorio, necesita la reformulación de las estrategias tradicionales del Estado –canalizadas desde un número limitado de programas habitacionales. Esa reformulación debe posibilitar que los componentes necesarios para resolver la situación de cada comunidad puedan combinarse, reconocer las capacidades de los sectores populares para producir hábitat e instrumentar los mecanismos para apoyar estas estrategias. De esta manera se garantiza el acceso a una vivienda adecuada y se mejoran las condiciones de su hábitat.

Los sectores populares enfrentaron históricamente las restricciones de acceso al hábitat con estrategias diversas de autogestión –individual y colectiva–, con prácticas y saberes acumulados a lo largo de décadas.

Políticas específicas

» Modificar la Ley Nacional 24.464 (Sistema Federal de Vivienda) y establecer un nuevo sistema de financiamiento y acompañamiento técnico, interdisciplinario y público, para la mejora del hábitat popular urbano y rural, destinado a las familias que no sean consideradas sujetos de crédito por la banca formal.

» Implementar políticas de subsidios y créditos que permitan el acceso a la tierra para las familias campesinas.

» Incrementar de forma progresiva la inversión estatal destinada a la vivienda, el urbanismo y el hábitat, hasta alcanzar un piso del 1% del PBI nacional. Constituir un fondo específico de apoyo a la producción social del hábitat.

» Establecer criterios claros y transparentes para distribuir los fondos destinados al hábitat entre las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, que posibiliten una mayor equidad distributiva y prioricen las situaciones habitacionales más deficitarias, las tasas de crecimiento de la población, franjas socioeconómicas y jurisdicciones más afectadas por las carencias habitacionales y las demandas.

» Instrumentar los mecanismos que garanticen el acceso de los sectores populares al acompañamiento técnico y profesional, orientados a mejorar la calidad de los bienes producidos mediante las prácticas de producción social del hábitat, tanto en el ámbito urbano como en el rural.

» Financiar proyectos integrales de hábitat que incorporen la participación comunitaria (organizaciones sociales y comunitarias) y de autoconstructores independientes.

» Implementar sistemas de microcrédito para los hogares con déficit urbano y/o habitacional no considerados por la banca formal, destinados al pago de mano de obra, la compra de materiales e insumos para la ampliación, refacción, terminación y/o mejora de la vivienda, las instalaciones internas, la conexión a servicios básicos y/o construcción de redes públicas domiciliarias de servicios básicos.

» Asegurar la plena participación de los habitantes, tanto en forma individual como colectiva, a través de mecanismos formales, que aseguren su expresión y toma de decisiones: mesas, consejos, instancias multiactorales, audiencias y consultas públicas, entre otras.

5



5

CONSENSO
NACIONAL PARA
UN HÁBITAT DIGNO
-
PUNTO 5

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 protección 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.

Seguridad en la tenencia y regularización de la tierra rural y urbana

Los hogares que recurren a estrategias de acceso a la tierra y a la vivienda alternativas al mercado formal viven con altos niveles de incertidumbre respecto de su situación habitacional. Esta inestabilidad atenta contra el desarrollo de proyectos de vida familiar y profesional. Los procedimientos de regularización dominial previstos por el Estado suelen ser largos, complicados y opacos, y reproducen la situación de vulnerabilidad por generaciones. A su vez, si bien la entrega de títulos es una herramienta muy valorada por la seguridad que otorga es insuficiente para garantizar el derecho a un hábitat digno. Resulta fundamental que el Estado implemente políticas integrales y efectivas para garantizar la tenencia segura de los terrenos y viviendas habitadas por aquellos hogares excluidos del mercado formal.

Un marco jurídico con limitaciones para garantizar la seguridad en la tenencia

Los hogares de menores ingresos enfrentan crecientes dificultades para acceder a la tierra urbana o rural mediante el mercado formal y se restringen sus opciones habitacionales. Deben acudir a soluciones informales: ocupaciones de tierras, compra de un lote en el mercado informal, alquiler en villas. Estas formas, sin embargo, suponen vivir con acceso nulo o limitado a los bienes, servicios y equipamientos básicos, y con un alto nivel de incertidumbre sobre la permanencia en el lugar habitado.

Este escenario de vulnerabilidad suele verse agravado por procesos de desalojos involuntarios. En el ámbito rural, la presión generada por el aumento de la superficie agrícola dedicada al monocultivo en terrenos que antes estaban relegados por el mercado, motiva la expulsión de decenas de miles de productores rurales de sus ámbitos de residencia y producción. La expulsión puede darse mediante procedimientos oficiales, ordenados por el sistema judicial y a manos de las fuerzas de seguridad, o de hecho, a través de la contratación de actores privados.

En el ámbito urbano, la especulación y la valorización rentística de los territorios tradicionalmente relegados, tanto los de las periferias como los de las áreas centrales, aceleran los desalojos de las familias que accedieron a un terreno o vivienda través de mecanismos informales y donde esperaban poder consolidar, con esfuerzo propio, su derecho a una vivienda digna.

Estos procesos se sostienen en una concepción de la propiedad privada como un derecho absoluto que prevalece sobre el derecho a la vivienda y a la tierra. Esta es la perspectiva en la que se sostienen la mayoría de las decisiones ejecutivas, las iniciativas legislativas y los fallos judiciales más regresivos en términos del efectivo cumplimiento del derecho al hábitat adecuado. Esta visión omite el principio de la función social de la propiedad, según el cual la propiedad privada debe ser regulada para hacer prevalecer el interés general por sobre el interés particular de los propietarios. La función social de la propiedad es un concepto legitimado por el marco jurídico argentino: está reconocido en la Constitución Nacional a partir de la incorporación de los pactos y tratados de derechos humanos en la reforma de 1994 y está presente en la gran mayoría de las constituciones provinciales. Además, había sido incorporado durante la reforma constitucional de 1949, derogada por el gobierno de facto iniciado en septiembre de 1955.

El proceso de discusión y aprobación del nuevo Código Civil y Comercial, vigente desde 2015, incluyó la incorporación de figuras jurídicas específicas para dar cuenta del surgimiento de nuevas configuraciones territoriales, tales como los barrios cerrados y clubes de campo, los tiempos compartidos y los cementerios privados. Sin embargo, omitió dar cuenta de las situaciones de tenencia irregular que afectan a los más pobres y no se incorporó el principio de la función social de la propiedad.

El marco jurídico argentino, nacional y provincial, contempla dos vías para la adquisición del dominio que se suelen utilizar como herramientas para los procesos de

regularización dominial: la usucapión y la expropiación. La primera supone que las familias ocupantes acrediten la posesión de un terreno, tanto fiscal como privado, por un plazo de entre 10 y 20 años. La segunda requiere la sanción de una ley de utilidad pública y la posterior indemnización al titular. Ambas herramientas, sin embargo, demostraron ser insuficientes e inadecuadas para dar respuesta a la situación de informalidad. Los procesos judiciales y administrativos son generalmente largos y costosos; en muchos casos implica para las familias tener que trasladarse a oficinas públicas que quedan alejadas de sus lugares de residencia. Así, los ocupantes de tierras del ámbito rural y urbano que han logrado cumplir con los requisitos jurídicos para transformarse en titulares, no logran avanzar en su regularización.

El Estado nacional cuenta con antecedentes de programas masivos de promoción de la regularización dominial, tanto en tierras fiscales como privadas. En el primer caso, la creación del Programa Arraigo, en 1989, en el marco de un proceso de achicamiento del Estado, promovió la venta de tierras fiscales ocupadas a sus habitantes. En cuanto a las tierras privadas, en 1994 el Congreso Nacional sancionó la ley de regularización dominial N° 24.374, que fijó procedimientos y plazos más cortos para la prescripción adquisitiva y estableció la gratuidad de los trámites cuando la ocupación se realice sobre tierra privada y se encuentre destinada a vivienda permanente. El impacto y alcance de ambos procedimientos en el mejoramiento del hábitat fue relativo debido a algunas limitaciones propias de su diseño. El Programa Arraigo prácticamente no contemplaba acciones que complementaran la regularización dominial, como la reestructuración física de los barrios. La implementación de la Ley N° 24.374, por otra parte, requería de la intervención de escribanos matriculados, lo que encarecía de manera significativa los costos.

En el ámbito rural, recientemente se aprobaron algunas normas que hicieron un aporte positivo a la tenencia segura de la tierra, aunque su aplicación es limitada. La Ley 26.160 de Emergencia Territorial Indígena, de 2006, ordenó el relevamiento de todos los territorios ocupados por comunidades indígenas, suspendió los desalojos por un plazo de cuatro años –que se fue prorrogando– y creó un Fondo Especial destinado a la regularización dominial. Asimismo, la Ley 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar, de 2014, creó un programa específico para el relevamiento, análisis y abordaje integral de la situación dominial de las tierras destinadas a la agricultura familiar, campesina e indígena, una Comisión Nacional Permanente de Regularización Dominial de la Tierra Rural y suspendió parcialmente los desalojos por tres años.

Los procesos de regularización suelen estar exclusivamente enfocados en la entrega de títulos, como un fin en sí mismo, sin contemplar acciones de integración física de los barrios informales ni vías alternativas para garantizar la seguridad en la tenencia.

Es necesario construir un marco normativo que contemple la situación de informalidad en la que viven cientos de miles de hogares y los protejan de los procesos de expulsión, ya sea a través del accionar del Estado o del mercado.

En la gran mayoría de los casos, los procesos de regularización suelen estar exclusivamente enfocados en la entrega de títulos, como un fin en sí mismo, sin contemplar acciones de integración física de los barrios informales ni vías alternativas para garantizar la seguridad en la tenencia. Así, los títulos de propiedad tradicionales no necesariamente protegen a las familias regularizadas de las dinámicas expulsivas propias del mercado. Sin medidas que los contrarresten, la entrega de títulos y el mejoramiento de las condiciones de dichos espacios pueden activar un proceso de valorización de zonas tradicionalmente postergadas que desplace a los grupos que las habitan. Esto supone que la valorización de una zona aumenta los precios de sus unidades y atrae a población de mayor poder adquisitivo. Los costos se vuelven demasiado altos para las familias regularizadas, quienes terminan abandonando el barrio.

Las políticas públicas como contrapeso del mercado

Para prevenir estos procesos de desplazamiento de hogares se necesitan políticas que amplíen, fortalezcan y simplifiquen los instrumentos ejecutivos y jurídicos de regularización dominial, y mecanismos que prevengan la expulsión, por la vía del mercado de las familias que obtuvieron su título de propiedad.

Es necesario construir un marco normativo que contemple la situación de informalidad en la que viven cientos de miles de hogares y los protejan de los procesos de expulsión, ya sea a través del accionar del Estado o del mercado. En particular, se requiere impulsar reformas legislativas que reduzcan los plazos exigidos para adquirir el dominio mediante la figura de la usucapión. Respecto de esa misma figura, se precisa que los poderes judiciales de las provincias acorten los procesos y eliminen los obstáculos que sufren las comunidades para obtenerla.

Para prevenir los procesos de desplazamiento de la población a través del mercado, el Estado puede crear figuras de titularidad de dominio, que suponen un derecho de propiedad condicionado o derechos de uso y/o goce de un terreno, para asegurar que la tierra regularizada conserve su función social. En Brasil, por ejemplo, se creó la “concesión real de uso” para garantizar que los lotes regularizados en las favelas de Río de Janeiro permanezcan en manos de las familias de bajos recursos.

Las políticas y los programas de inclusión territorial deben ser más amplios que la cuestión de la regularización de la tierra urbana y rural, e incluir acciones de apoyo económico, técnico, social y administrativo a las poblaciones rurales y los asentamientos urbanos. A pesar de la importancia que la regularización jurídica tiene a través del título de propiedad para la seguridad en la tenencia, para garantizar una verdadera inclusión social y territorial también se deben considerar acciones para la integración física, social y ambiental de las comunidades, dotándolas de servicios esenciales dignos, de redes de infraestructura, de espacios públicos y de equipamientos básicos. En el ámbito de la provincia de Buenos Aires, la sanción de la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, que promueve los procesos de integración socio urbana de villas y asentamientos con una perspectiva integral de la problemática de la informalidad, es un avance en este sentido.

Por último, se debe disponer de información actualizada sobre los conflictos alrededor de la tierra rural a nivel nacional y garantizar que quienes habitan y producen en los territorios en disputa accedan rápidamente al título de propiedad, con la participación activa de las comunidades y el respeto por sus modos de vida.

Políticas específicas

- » Promover el acompañamiento a las familias que tramitan la regularización de su vivienda mediante equipos técnicos interdisciplinarios.
- » Sancionar una ley nacional que promueva los procesos de regularización dominial a nivel provincial, a través del financiamiento y la asistencia técnica.
- » Crear defensorías públicas especializadas en el asesoramiento de comunidades campesinas e indígenas.
- » Crear la figura de “jueces de tierra” con el fin de resolver los conflictos territoriales desde una perspectiva de los derechos humanos de las comunidades campesinas e indígenas.
- » Promover la articulación entre la regularización jurídica y la mejora en las condiciones de habitabilidad, desde una perspectiva de integración socio-espacial urbana.
- » Diseñar políticas de subsidios para la regularización dominial, urbana y rural, entendiéndolas como una reparación hacia los sectores vulnerados de la sociedad.
- » Promover figuras de tenencia de la tierra alternativas a la propiedad privada, para proteger la función social de la tierra.
- » Agilizar el relevamiento de los territorios tradicionales de los pueblos originarios (Ley 26.160) e implementar, en conjunto con las comunidades indígenas, medidas que garanticen los derechos a la consulta y el consentimiento previo.
- » Financiar los programas de regularización e integración de barrios con instrumentos tributarios y no tributarios, que sean el resultado de la intervención pública en los mercados de suelo.
- » Garantizar que los procesos de regularización dominial contemplen la participación de la población beneficiaria.

6



6

CONSENSO
NACIONAL PARA
UN HÁBITAT DIGNO
-
PUNTO 6

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.

Procedimientos democráticos en desalojos y realojamientos involuntarios

En la Argentina los procedimientos de desalojo pueden implicar violaciones a los derechos humanos: se realizan sin aviso previo, en forma violenta, sin solución habitacional alternativa para los hogares afectados. Parte del sistema judicial interpreta estos conflictos como problemas entre privados, sin tener en cuenta la problemática habitacional. Como resultado, hay casos en los que se criminaliza a quienes no pueden cumplir con los requisitos que impone el mercado formal de tierra y vivienda. Los realojos suponen un problema particular: muchas veces se ignora la suerte de los hogares afectados en el nuevo lugar y cuál fue su participación efectiva durante las distintas etapas del proceso. Frente a esto, resulta fundamental impulsar procedimientos que tengan en cuenta la complejidad de los problemas y de sus soluciones y garanticen el acceso a un hábitat digno.

Los desalojos expresan el grave problema habitacional

Los desalojos y realojamientos involuntarios son procesos que implican que las personas deban abandonar de modo forzado sus lugares de vida y de arraigo. Pueden producirse por múltiples motivos. Mientras que los desalojos legales se realizan en el marco de un proceso judicial, generalmente a partir de un conflicto por la posesión de un inmueble, los realojos suelen ser la respuesta del Poder Ejecutivo a una necesidad determinada, en el marco de la implementación de una política pública. El realojo puede tener un fin en sí mismo, como en el caso del traslado de familias que viven en condiciones ambientales inadecuadas, o puede ser un medio para otro objetivo, como cuando se realiza para disponer de un terreno destinado a la construcción de una obra de infraestructura pública. En ambos casos, los procesos implican el abandono involuntario del lugar donde las personas habitan.

Los desalojos en las ciudades y en el campo suelen afectar a los sectores más vulnerados y son producto de

situaciones derivadas del déficit habitacional. Los obstáculos estructurales que existen para acceder a la tierra y a la vivienda a través del mercado formal conducen a cientos de miles de familias a hacerlo a través de la ocupación informal de inmuebles. Viven en una situación de extrema precariedad jurídica y bajo la amenaza de ser desalojadas. De hecho, los desalojos se producen en general en el marco de demandas por la restitución de inmuebles que fueron ocupados como estrategia informal de acceso a la vivienda.

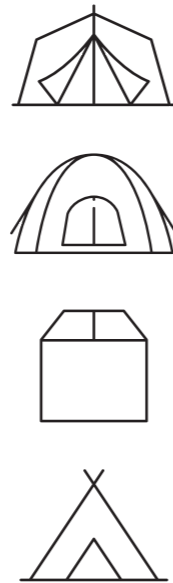
Estos conflictos no deben pensarse como problemáticas individuales y casos aislados sino que, generalmente, forman parte de procesos estructurales, vinculados con las dinámicas del mercado. En efecto, se multiplican cuando hay grandes variaciones en los precios del suelo. En las ciudades suceden ante la ejecución de una obra pública, un cambio de zonificación o la “elitización” o gentrificación de un barrio. En el ámbito rural, los elevados precios de las materias primas a nivel internacional o el avance de la tecnología impulsan la expansión de la frontera agrícola, lo que incrementa el interés por ciertos territorios, antes relegados por el mercado.

En este contexto, con frecuencia la intervención del Poder Judicial contribuye a la segregación de los sectores con menos recursos y favorece a los intereses del mercado. En ocasiones los jueces interpretan los conflictos como problemas penales y suelen ordenar la restitución del inmueble, sin tomar medidas de protección para las familias que ven vulnerado su derecho a una vivienda adecuada. A su vez, las órdenes de desalojo suelen dictarse en el marco de procesos judiciales con plazos acotados, que no contemplan instancias de participación y de defensa adecuadas para la población afectada. Esto contribuye a una interpretación parcial del conflicto, que impone el derecho a la propiedad por sobre el derecho a la vivienda. Además, supone una violación a la tutela judicial efectiva, reconocida en la legislación nacional e internacional.

Este tipo de interpretación restrictiva y descontextualizada de los conflictos por parte del sistema judicial está facilitado por figuras y mecanismos de la legislación nacional y provincial, tanto en el fuero penal como en el civil. En los códigos de fondo y en los códigos procesales se incluye el “desalojo administrativo”, la “acción de reivindicación” y el “delito de usurpación”, que disponen una rápida restitución del inmueble, con mínimos requisitos procedimentales. El Código Procesal Civil y Comercial de la Nación dispone la “inmediata entrega del inmueble si el derecho invocado fuese verosímil”, mientras que el Código Procesal Penal de la Nación establece que “el juez, a pedido del damnificado, podrá disponer provisionalmente el inmediato reintegro de la posesión o tenencia del inmueble, cuando el derecho invocado por el damnificado fuere verosímil”.

La interpretación del conflicto, reflejada en la orden de desalojo dictada por el juez, incide en el modo de actuación de las fuerzas de seguridad, en tanto es el marco de legalidad a la intervención policial. De esta manera, el accionar del Poder Judicial puede favorecer o prevenir hechos de violencia y de uso abusivo de la fuerza durante los procedimientos. A pesar de la responsabilidad jurídica que tienen las autoridades judiciales respecto de la implementación de sus fallos, los jueces suelen desentenderse de los hechos una vez dictada la orden de desalojo. De esta manera, salvo excepciones, omiten incluir en sus fallos medidas preventivas para evitar los riesgos que supone un procedimiento de este tipo, y es muy raro que estén presentes en los operativos. Así, a las vulneraciones de derechos a las que conducen las decisiones adoptadas por el Poder Judicial se agregan las producidas por el accionar de las fuerzas de seguridad durante los operativos.

En otros casos los desalojos se producen por fuera de los procedimientos legales. En las villas y los asentamientos, están marcados en ocasiones por la ilegalidad, a través del accionar de actores estatales y no estatales. Los “desalojos internos” o “desalojos informales” consisten en ocupaciones violentas realizadas por parte de personas o grupos de poder con influencia y/o llegada directa a diferentes agencias de Estado, o bandas vinculadas con negocios ilegales, que ocupan las viviendas precarias sobre terrenos loteados informalmente durante los procesos de tomas de tierra. En otros casos esas bandas actúan a través de la contratación informal de la propia policía, que cobra por intimidar a los ocupantes para abandonar la vivienda que habitan, o por “liberar la zona” y garantizar las condiciones para que se lleve a cabo la usurpación de la vivienda. Este tipo de prácticas fue relevado en zonas del conurbano bonaerense y villas de la Ciudad de Buenos Aires. En el ámbito rural,



mientras tanto, suceden hechos similares. En los conflictos en torno de la posesión de tierras participan con frecuencia matones y/o grupos organizados en forma privada, contratados en general por empresas para hostigar, amenazar y desalojar a las comunidades campesinas o indígenas que habitan el territorio en disputa.

Así, mediante su acción u omisión, el Estado genera las condiciones para el desalojo por vías legales o ilegales, mientras que profundiza las condiciones de vulnerabilidad de los principales afectados por la falta de acceso a la tierra y a la vivienda. La toma que se produjo en diciembre de 2010 en el Parque Indoamericano, un espacio público largamente degradado del sur de la Ciudad de Buenos Aires, es un caso extremo de cómo aborda el sistema judicial los desalojos. Gran parte de los ocupantes eran familias que vivían como inquilinos en la villa 20, cercana al parque, y en otras villas de la Ciudad, y que no podían seguir afrontando el costo del alquiler de cuartos. La intervención política y judicial omitió la problemática habitacional como una parte decisiva del conflicto, e interpretó la ocupación como un problema de seguridad. No establecieron un diálogo real con los ocupantes, a quienes identificaron como “usurpadores” y a algunos hasta los vincularon con redes de narcotráfico. Este abordaje condujo a una respuesta represiva: la intervención de las policías Federal y Metropolitana provocó tres muertos y cinco heridos de bala de plomo.

Finalmente, cabe señalar que los datos estadísticos oficiales sobre los procedimientos de desalojo son prácticamente nulos. No se realiza un registro periódico de información, los datos están dispersos y son poco sistemáticos. La falta de documentación dificulta la posibilidad de visibilizar y denunciar estos procesos.

En el caso de los realojamientos, el Poder Ejecutivo, como responsable del proceso, no se rige por una perspectiva de derechos para diseñar el procedimiento, durante su ejecución y posterior evaluación. La participación efectiva de quienes integran los hogares afectados es poco frecuente y no se suele tomar en cuenta la relevancia de los lazos comunitarios y las redes sociales en la planificación de los nuevos lugares de residencia. La desarticulación de estas estructuras en los territorios de destino conlleva el riesgo de empeorar las condiciones de vida de las personas y repercute en las rutinas que sostienen las fuentes de trabajo, la escolarización, el acceso a la salud, entre otros derechos.

¿Cómo deberían ser los desalojos y realojamientos?

El Estado argentino tiene la obligación de adaptar su ordenamiento jurídico en línea con los principios establecidos en el sistema internacional de derechos humanos. El Comité DESC, en distintos puntos de su Observación General N°7 sobre el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se pronunció sobre la problemática de los “desalojos forzosos”. Es fundamental que el Estado nacional y los Estados provinciales avancen en marcos normativos que garanticen los derechos de las personas afectadas por los desalojos en el momento previo al proceso –con alternativas para evitarlo–, en el momento en que se ejecuta –respetando los procedimientos– y en el momento posterior –garantizando una alternativa habitacional. Algunos de los principios y mecanismos reconocidos por el Comité DESC constituyen una guía para cada una de esas etapas.

En relación al momento previo al desalojo, establece que el Estado se debe abstener de realizar desalojos forzosos que sólo se justifican en situaciones excepcionales. Las personas afectadas deben acceder a recursos jurídicos y el Estado debe analizar –en consulta con los interesados– alternativas para evitar o minimizar el uso de la fuerza. Luego del desalojo, las personas afectadas tienen derecho a una indemnización por los bienes de los que pudieran ser privados y el Estado debe adoptar todas las medidas a su alcance para que se les proporcione otra vivienda, un reasentamiento o el acceso a tierras productivas.

Además, la Observación General enumera otras garantías que se deben cumplir durante estos procedimientos: consultar a las personas afectadas, notificarlas del desalojo con un plazo previo suficiente y razonable, facilitarles información sobre los fines a los que se destinarán las tierras o las viviendas, asegurar la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, identificar a las personas que efectúen el desalojo, no desalojar cuando haya condiciones temporales desfavorables o durante la noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento.

De manera complementaria, el Estado debe implementar políticas públicas para promover la seguridad en la tenencia de las familias que están viviendo en la informalidad. Antes de ordenar un desalojo, corresponde que el Poder Ejecutivo y el Judicial generen instancias de discusión y negociación entre las partes para encontrar una solución consensuada del conflicto. En caso de que sea inevitable, se deben asegurar una serie de garantías básicas previas

al desalojo. Entre ellas, el desarrollo de un relevamiento social para conocer la posibilidad de acceder a una solución habitacional alternativa y, de acuerdo al resultado, la planificación de la provisión de viviendas para aquellos hogares que la necesiten. El proceso de desalojo debe incluir necesariamente la discusión sobre la alternativa de vivienda, que es la problemática de fondo.

Los procesos de realojamientos, por otra parte, afectan derechos humanos fundamentales como la autonomía personal, la integridad y la igualdad e impactan sobre la estructura de vida de las personas en todas sus dimensiones. Resulta indispensable que sean una opción a la que se arriba como última instancia, posterior a la evaluación y eventual implementación de otras medidas. A su vez, deben considerarse como procedimientos complejos, lo que incluye un proceso de planificación, de ejecución, de seguimiento y de evaluación. A fin de salvaguardar los derechos de la población afectada, resulta imprescindible que el Estado atenúe el impacto negativo del proceso de realojamiento mediante la intervención de organismos públicos con distintas competencias, que atiendan sus necesidades particulares en materia de salud, educación, espacios públicos y recreación. Estos procedimientos deben garantizar la efectiva participación del conjunto de las personas afectadas y no solamente de quienes ocupan roles de coordinación en las asambleas y/o cuerpos de representantes, a quienes se debe proveer información accesible y comprensible, para alcanzar un piso de acuerdos durante el proceso. Finalmente, el Estado debe realizar un seguimiento minucioso del resultado del proceso de realojo durante un período sostenido. La implementación de este monitoreo es clave para garantizar que el proceso de realojamiento no se traduzca en un empobrecimiento de las condiciones de vida de las familias sino en la reconstrucción o mejora de los hogares.

Resulta imprescindible que el Estado atenúe el impacto negativo del proceso de realojamiento mediante la intervención de organismos públicos con distintas competencias, que atiendan sus necesidades particulares en materia de salud, educación, espacios públicos y recreación.

Políticas específicas

» 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.

» Impulsar medidas para garantizar la tutela judicial efectiva de las personas sujetas a un proceso de desalojo a través de la intervención de los Ministerios Públicos de la Defensa.

» Crear defensorías de tierra en las provincias para la defensa y protección de las comunidades rurales involucradas en conflictos territoriales.

» Elaborar e implementar, en el ámbito de la Defensoría General de la Nación, una herramienta de monitoreo compuesta por una base de datos única y actualizada sobre los procedimientos de desalojos, que incluya el seguimiento de la cantidad de familias afectadas y las soluciones habitacionales otorgadas.

» Incluir en los Códigos de Procedimiento la obligatoriedad de la presencia de los jueces y fiscales involucrados en el proceso judicial en el momento y lugar de los procedimientos de desalojo, con el fin de garantizar que los operativos se realicen de acuerdo a los estándares de la Observación General N° 7.

» Aprobar un protocolo nacional de actuación de las fuerzas de seguridad federales en casos de desalojos.

» Aprobar protocolos de actuación de las fuerzas de seguridad provinciales en casos de desalojos.

» Crear instancias de mediación judicial entre las partes interesadas, el Poder Judicial y los ámbitos del Poder Ejecutivo local y nacional, que puedan garantizar el derecho a la vivienda de los hogares afectados y que busquen diseñar vías alternativas al desalojo.

» Suspender las “actuaciones judiciales de desalojos” en todos los inmuebles fiscales nacionales que son utilizados con fines habitacionales, con el objetivo de evaluar la posibilidad de avanzar en su regularización.

» Crear un dispositivo interministerial que institucionalice y agilice un abordaje integral receptivo de las demandas y necesidades de la comunidad afectada en el marco de los procesos de relocalizaciones.

» Impulsar la aprobación de protocolos de relocalizaciones a nivel provincial orientados a garantizar el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas afectadas.

» Diseñar una herramienta de relevamiento y monitoreo de los procesos de realojamiento y adaptación al cambio de hábitat, que permita evaluar la reconstrucción, preservación y eventual mejoramiento de las condiciones de vida de los afectados, tanto como los mecanismos de participación durante las instancias de divulgación y diseño del proceso de realojamiento de la comunidad afectada.

7



7

CONSENSO
NACIONAL PARA
UN HÁBITAT DIGNO
-
PUNTO 7

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.

Seguridad democrática y acceso a la justicia

La seguridad, en tanto dimensión central de una sociedad justa y democrática, es un componente esencial del hábitat digno. La ciudad actual es cada vez más desigual, característica que puede notarse en distintas manifestaciones. Por un lado, en la desigual distribución de la “inseguridad” en el mapa urbano, con zonas pobres que concentran tasas de homicidio siete u ocho veces más altas que las registradas en las zonas habitadas por sectores medios o altos. Por otro lado, en el trabajo policial diferenciado, que asume en los barrios pobres y con mayores restricciones en el acceso a un hábitat digno características de violencia y corrupción que serían intolerables en otras zonas de la ciudad. Esto contribuye a configurar un hábitat excluyente y focaliza la punitividad sobre los habitantes de los barrios pobres y algunas poblaciones rurales, a los que se niega seguridad.

Los territorios urbanos con baja, inadecuada o nula integración a la ciudad –villas, asentamientos y complejos habitacionales ubicados en la periferia urbana– y las zonas rurales de explotación tradicional que se ven atacadas por la expansión de los monocultivos y las industrias extractivas son blanco de políticas de seguridad que tienden a criminalizar la pobreza y generan o reproducen múltiples y graves formas de violencia. En el mismo sentido, las dificultades de acceso al sistema de justicia para los habitantes de estos barrios revelan desigualdades que afectan a los mismos sectores.

Las políticas de seguridad y la reproducción de los mecanismos de segregación socio-territorial

La noción más general de “seguridad” hace referencia a un estado de previsibilidad de la vida cotidiana, ligado a una relativa protección ante el peligro y la violencia, que impacta sobre las posibilidades de uso del espacio público y de los bienes comunes y privados. La cuestión hace a la vigencia de las libertades que el Estado de derecho debe garantizar para toda la población. En

este sentido, la seguridad es aquello que los diferentes actores sociales le reclaman a los poderes públicos frente a delitos, problemas de convivencia y hechos o situaciones de violencia (reales, probables o supuestos) muy diversos y heterogéneos.

Las políticas de seguridad, por su parte, suelen ser pensadas de manera limitada, ligadas al funcionamiento del conjunto de las instituciones que ejercen la fuerza pública y el poder represivo del Estado. Desde este enfoque, las políticas de seguridad se expresan en los mecanismos institucionales, las prácticas y los dispositivos mediante los cuales las fuerzas de seguridad ejercen sus funciones, así como en las normas que las regulan y los procedimientos que implementan. Pero un abordaje desde el punto de vista de la seguridad democrática basado en los derechos requiere de un tamiz más preciso y complejo.

Desde este enfoque, las políticas de seguridad deben orientarse a la protección de todos los sectores sociales para garantizar el máximo nivel posible de satisfacción de sus derechos. Sin embargo, lo que ocurre es que se dirigen de manera casi exclusiva al resguardo de los intereses y del modo de vida de las clases medias y altas y a la vigilancia y el disciplinamiento de los sectores medios y bajos. Los modos de “proveer seguridad” a los barrios pobres, las villas y los asentamientos informales obedecen a esta racionalidad, que se encuentra apuntalada por los discursos punitivos públicos.

Esta forma de pensar la seguridad distingue territorios y poblaciones peligrosas a las que se debe controlar, al mismo tiempo que los ubica como focos o productores de la inseguridad. Por esta vía, el genuino reclamo de mayores niveles de seguridad se traduce de manera simplificada en demandas de endurecimiento penal, imagen central de lo que se conoce como demagogia punitiva. Se distingue, así, a un sector de la población que debe ser protegido de otro sector que debe ser controlado, disciplinado, reprimido.

Desde este enfoque, las políticas de seguridad deben orientarse a la protección de todos los sectores sociales para garantizar el máximo nivel posible de satisfacción de sus derechos. Sin embargo, lo que ocurre es que se dirigen de manera casi exclusiva al resguardo de los intereses y del modo de vida de las clases medias y altas y a la vigilancia y el disciplinamiento de los sectores medios y bajos.

Esta concepción de la seguridad se materializa en el diseño de las políticas públicas, e impacta en los territorios a partir, por ejemplo, de la implementación de “operativos de saturación”, en los que determinados barrios son ocupados por agentes de seguridad. Pero también en los cercos o acordonamientos perimetrales que se suelen disponer (con argumentaciones diversas) en torno de villas y asentamientos, así como en otros operativos de control territorial y/o poblacional que afectan a zonas extensas y se prolongan en el tiempo. Estos modos típicos de intervención en las zonas pobres constituyen obstáculos para la construcción de un hábitat digno en dos aspectos fundamentales.

Por un lado, las prácticas que despliegan las fuerzas de seguridad son, todavía, tributarias de un modo de funcionamiento antidemocrático. Ese accionar produce desde los más graves hechos de violencia –asesinatos, tortura y otros tratos crueles e inhumanos– hasta delitos muy frecuentes –como cohecho, amenaza, robo– y el hostigamiento cotidiano, que padecen en especial los jóvenes. Las policías y otras agencias afectadas al control del espacio público operan con niveles de autonomía e impunidad respecto de sus propios actos que resultan inaceptables en una sociedad democrática.

Por otro lado, este tipo de procedimientos e intervenciones profundiza y consolida las desigualdades, dificultando u obstaculizando los procesos de integración socio-urbana y la implementación articulada de otras políticas públicas. En efecto, si los barrios informales tienen, por definición, un acceso limitado, muy bajo o nulo a los equipamientos e infraestructuras urbanas, el funcionamiento de las fuerzas de seguridad y los dispositivos territoriales implican una limitación todavía mayor a esos bienes, ya que entorpecen la libre circulación de las personas (no solo de habitantes locales, sino de cualquier otro actor social e incluso funcionarios públicos no afectados al operativo de seguridad) y de los recursos materiales necesarios para el mantenimiento y desarrollo comunitario de urbanizaciones populares y/o autogestivas. Las fuerzas de seguridad, aún en los casos en que no se involucren en delitos graves, actúan con el mandato y objetivo de imponer una moralidad, unos hábitos, unos modos de circular y ocupar el espacio que entran en colisión con la forma de vida desarrollada en cada territorio, lo que agrava los conflictos y los niveles de violencia. Incluso las pocas experiencias producidas en la Argentina que se presentaron como “policías de proximidad” reprodujeron el patrón de relaciones abusivas. Estas intervenciones alimentan las dinámicas de violencia que se registran en muchos de estos barrios y no tienen efectos duraderos en términos de disminución de delitos, por lo que perpetúan la situación de inseguridad en la que viven los vecinos.

Las mayores limitaciones en el acceso a la justicia, en general, y frente a los hechos de violencia institucional, en particular, se concentran en los mismos territorios y afectan a las mismas poblaciones. A pesar de que se desarrollaron algunas iniciativas para revertir ese escenario, como el programa Atajo, del Ministerio Público Fiscal de la Nación, y los Centros de Acceso a la Justicia, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, persisten obstáculos materiales y simbólicos que restringen el acceso. Los costos del litigio, la distancia a las oficinas públicas, la falta de capacitación de los operadores judiciales y administrativos, la incomprensión de la naturaleza y las características de los conflictos y la trama de connivencias que ampara a las redes de ilegalidad, son algunos de los más relevantes. Pero se registran, también, obstáculos en la producción oportuna de prueba y el acceso a testigos, a causa del comportamiento adverso de las fuerzas de seguridad y los altos niveles de discriminación que llevan adelante los funcionarios públicos, además de un sistema burocrático administrativo incomprensible para quienes no son expertos ni pueden pagar un asesoramiento adecuado.

¿Cómo promover articulaciones efectivas entre las políticas de seguridad y de hábitat?

Un hábitat digno tiene también como horizonte la reducción de la violencia y el delito. Esto requiere de transformaciones estructurales en el modo de administración, actuación y gobierno político de las fuerzas de seguridad. Las políticas territoriales tienen, frente a este desafío, una función insustituible.

La seguridad democrática y el acceso a la justicia son parte de la concepción de territorios urbanos y rurales dignos. Desde esta perspectiva, las políticas de hábitat deben participar de la construcción de vías institucionales que transformen las coordenadas de generación y reproducción de la violencia.

Un programa efectivo de reforma de las políticas de seguridad y acceso a la justicia demanda el compromiso de los órganos estatales y de los distintos niveles de gobierno encargados de generar e implementar las políticas territoriales, con una adecuada participación de la sociedad civil. A su vez, 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.

Políticas específicas

» Impulsar la reforma de normativas que generen oportunidades para el abuso de las facultades policiales en el control del espacio público y restringen o desautorizan la intervención en los conflictos de actores estatales y civiles externos a las fuerzas de seguridad.

» Establecer abordajes interministeriales territoriales que limiten el autogobierno de las fuerzas de seguridad, a partir del control político en el terreno.

» Garantizar la participación efectiva y segura de los habitantes en las decisiones sobre el funcionamiento de los dispositivos locales de seguridad. Concebir la seguridad democrática como una construcción colectiva, igual que la ciudad y el territorio rural comunitario.

» Garantizar la capacitación y el reentrenamiento constante del personal de las fuerzas de seguridad en las tareas de prevención, resolución de conflictos, asesoramiento, orientación y cuidados, es decir, priorizando y jerarquizando las tareas policiales que no requieren del uso de la fuerza.

» Promover la incorporación de la seguridad democrática y el acceso a la justicia como dimensiones centrales para el diseño y la implementación de las políticas de hábitat, de manera tal que promuevan el acceso efectivo a derechos.

8



Participación y acceso a la información

Para el funcionamiento del sistema democrático es fundamental que se garantice la participación efectiva de la sociedad civil y el acceso a una información adecuada, oportuna y veraz sobre el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas. La transparencia restringe las prácticas especulativas del sector financiero y de los negocios inmobiliarios en el mercado de suelo, que funcionan en desmedro de un desarrollo territorial justo y sostenible.

A su vez, la efectiva participación de la población, debidamente informada, enriquece el diseño y vuelve más efectiva la implementación de las políticas públicas en general, y territoriales en particular. Esto ocurre, en primer lugar, en tanto contribuye a la integración eficaz de las políticas sectoriales que confluyen en el territorio, a través de agencias estatales y programas de acción diversos y muchas veces inconexos. Los ámbitos participativos permiten la construcción de perspectivas complejas de la realidad territorial y la complementariedad entre saberes técnicos y saberes locales, y promueven la articulación de las distintas intervenciones estatales. En segundo lugar, la participación pone de relieve el impacto diferenciado que la intervención estatal tiene sobre poblaciones diversas y ayuda a prever los efectos de su implementación. En este sentido, es una condición indispensable para que las políticas públicas se orienten a las necesidades de las poblaciones vulneradas. Por último, ayuda a que la población afectada por la acción estatal se involucre, lo que aporta legitimación y sustentabilidad a las decisiones públicas.

En nuestro país, el acceso a la información pública y la participación en los procesos de toma de decisiones –como ejercicio de derechos individuales y colectivos–, cuentan con una extensa e importante tutela legal y jurisprudencial. Ambos derechos tienen jerarquía constitucional y son concebidos, tal como lo entienden los máximos tribunales nacionales e internacionales, como fundamentales para garantizar la forma republicana y

democrática de gobierno. A su vez, la legislación nacional los reconoce como íntimamente relacionados y, entre otros derechos, hacen a la plena efectividad del derecho a la vivienda y a un hábitat digno.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación los considera como una garantía de razonabilidad para la sociedad y para las personas sujetas y destinatarias de las políticas públicas; deben concebirse como interrelacionados e interdependientes. La Corte sostuvo en distintos fallos –“CEPIS y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/amparo colectivo” es uno de ellos– que la capacidad de acceder a una información previa es imprescindible, pues es un requisito insoslayable para oír a todos los sectores interesados, para que las personas se expresen de manera fundada, puedan deliberar y formarse una opinión sobre la razonabilidad de las medidas a adoptar por parte de las autoridades públicas. A su vez, establece tres condiciones básicas para evitar que los derechos a la información pública y a la participación sean sólo una enunciación formal: a) poner a disposición de las personas información previa, adecuada, veraz e imparcial; b) disponer de un espacio de deliberación entre todos los sectores interesados y, al momento de decidir la política pública, que la administración la fundamente tomando en cuenta los argumentos brindados por las personas que participaron del proceso; c) velar por brindar una adecuada información del día, horario y lugar por los medios de comunicación que sean pertinentes.

Sin embargo, estas dos garantías fundamentales de la institucionalidad democrática aún no presentan en nuestro país un desarrollo acorde a los estándares mínimos que fija el ordenamiento jurídico y que demandan las diversas problemáticas que la política pública debe afrontar. Este déficit impacta de manera particular en el desarrollo de las políticas territoriales, consolidando y profundizando las condiciones de desigualdad que afectan a los sectores vulnerados.

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.





La información difundida por los agentes estatales sobre las políticas públicas suele ser insuficiente y debilita las instancias de participación. La tendencia reticente de la administración pública a proveer información actualizada, sistemática y veraz sobre sus acciones y sobre los distintos aspectos de los conflictos territoriales contribuye a la opacidad que caracteriza el funcionamiento administrativo de algunas áreas del Estado. Esta resistencia a la implementación de mecanismos participativos se funda, a veces, en un enfoque tecnocrático de la gestión pública, que desconoce las complejidades y la multiplicidad de intereses, muchas veces encontrados, que se ponen en juego en la implementación de una política pública. En otros casos, en ocultar un conflicto de interés, que puede suponer privilegios y oportunidades de negocios entre el sector financiero y el sector público, en desmedro de la implementación de políticas eficientes, integradas y orientadas a una ampliación del acceso a un hábitat justo.

Existe una diversidad de instrumentos y ámbitos que permiten canalizar la participación: referéndums, audiencias públicas, mesas participativas, presupuestos participativos, talleres de planificación estratégica, entre otros. Encontrar el formato adecuado, de acuerdo al contexto y a los objetivos que se persiguen, es fundamental para garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la participación. Existen, también, canales participativos específicos en el ámbito del Poder Judicial, como la figura del *amicus curiae*, que permite que una organización con reconocida experiencia en la temática que se discute aporte argumentos jurídicos a una causa, o como las mesas de trabajo judiciales, para una adecuada implementación de sentencia en casos que involucran a un colectivo de personas y a organismos estatales en donde se deben desplegar políticas públicas para garantizar derechos.

Finalmente, es importante enfatizar que el derecho a la participación y a la información son efectivos tanto para la población que vive en la formalidad, como en la informalidad. Las instancias participativas deben contemplarse, por ejemplo, tanto en el marco de la discusión para modificar un código de zonificación, como para diseñar un plan de integración socio urbana de un asentamiento informal.

Políticas específicas

- » Aprobar leyes y ordenanzas que establezcan mecanismos específicos para garantizar el desarrollo de procesos participativos, con acceso a la información adecuada y completa, en el marco del diseño e implementación de las políticas de hábitat.
- » Estimular la formación adecuada y pertinente de técnicos y funcionarios gubernamentales, tanto a nivel nacional, provincial y municipal, en enfoques y sistemas de trabajo participativo.
- » Crear organismos públicos específicos, a nivel provincial, para promover la generación de espacios de diálogo socio gubernamental, y asistir al Estado y a las comunidades en el diseño de las metodologías participativas.
- » Crear herramientas y plataformas adecuadas para asegurar el efectivo cumplimiento a las garantías reconocidas por la Ley de Acceso a la Información Pública N° 27.275.

9





CONSENSO
NACIONAL PARA
UN HÁBITAT DIGNO
-
PUNTO 9

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.

Acceso universal a los servicios básicos y a los equipamientos sociales

Las ciudades argentinas están atravesadas por inmensas desigualdades, más allá de su localización regional y tamaño. La ocupación precaria del borde de los arroyos y de las laderas de los cerros contrasta con la ostentación de algunos centros comerciales y barrios cerrados. Las ciudades así configuradas restringen el acceso al empleo, la salud, la educación, la cultura y el esparcimiento de aproximadamente un tercio de la población, que habita en situación de precariedad urbana y ambiental. Al mismo tiempo, las oportunidades de desarrollo circulan entre aquellos que viven en mejores condiciones, lo que amplía la desigualdad entre distintos sectores sociales y fragmentos territoriales.

La distribución desigual de los servicios y equipamientos urbanos tiene impactos negativos en el ambiente, afecta las condiciones materiales y la calidad de vida de los hogares y reduce la productividad del entramado de pequeñas y medianas empresas. Además, esos diferentes niveles de calidad y cobertura permiten comprender las divergencias que muestran los precios del suelo entre distintos sectores urbanos.

Los contrastes sociales y económicos ponen en evidencia las limitaciones que han tenido históricamente las políticas públicas para garantizar el acceso universal a los servicios y equipamientos básicos. Sin embargo, la intervención del Estado es ineludible. La accesibilidad es un factor de integración social y territorial que no puede ser resuelto de manera particular, ya que la infraestructura de soporte requiere de fuertes inversiones iniciales. En otras palabras, el Estado debe garantizar la sostenibilidad y equidad en el territorio.

Crecimiento urbano disperso y de baja densidad

El crecimiento de las ciudades se caracterizó por una expansión discontinua y de baja densidad que dejó vacantes numerosos lotes. Esta forma de crecimiento es

el resultado de las prácticas especulativas analizadas en el segundo punto del Consenso, verdaderas acciones extendidas y persistentes en relación al suelo que avanzan sobre una débil regulación estatal. En las últimas décadas, esta dinámica urbana se expresó en tres procesos simultáneos: la ubicación de la pobreza en la periferia (villas y asentamientos), la autosegregación de los hogares con mayores niveles de ingresos (barrios cerrados y centros comerciales) y la localización suburbana de la mayoría de los planes de vivienda y mejoramiento barrial. De esta forma, el suelo urbanizado creció a un ritmo muy superior al de la población urbana, poniendo en duda la sostenibilidad económica, social y ambiental de esa configuración.

La producción de suelo urbano de modo disperso y extendido tiene consecuencias en el acceso a los servicios y equipamientos. Por un lado, demanda una mayor inversión para extender las redes de infraestructuras básicas –agua, cloacas, pavimentos, gas, energía eléctrica, alumbrado público– y sostener la calidad en la prestación de los servicios. Por otro lado, restringe la movilidad de los hogares y, con ello, la posibilidad de acceso a los equipamientos sociales. Mientras más alejadas se encuentran las viviendas de los centros de trabajo o educativos, mayores son los costos de los recorridos diarios de los habitantes. El proceso de cualificación del suelo urbano mediante la provisión de servicios y equipamientos es producto de inversiones públicas y privadas que se articulan en una geografía de precios con efectos en la localización de la población y en la apropiación diferencial de los beneficios generados por este proceso. Así, la pavimentación de una calle o la extensión de las redes de agua aumentan el precio del suelo y, por consiguiente, desplazan a la población sin recursos hacia zonas de baja calidad ambiental, cerca de arroyos y ríos contaminados o a tierras alejadas de las áreas de centralidad. En un contexto de débil regulación estatal de la distribución de los beneficios de la urbanización, la ciudad no es sólo el escenario sino un agente de reproducción de la desigualdad.

Estos problemas suelen ser prioridades de los gobiernos locales. No obstante, han sido subestimados por el resto de los niveles de gobierno donde ha prevalecido una perspectiva centralizada de las políticas públicas. A modo de ejemplo, no sólo las políticas de transporte, agua y saneamiento sino también las políticas de salud y educación mantuvieron sus propias lógicas sin demasiada preocupación por las consecuencias urbanas y ambientales, y sus efectos sobre el desarrollo económico y social de las ciudades.

De esta manera, los formatos institucionales de provisión de servicios urbanos y equipamientos sociales se desvincularon históricamente de las políticas de hábitat. De hecho, en la década del noventa, se cuestionó buena parte de los principios rectores del origen y desarrollo de los servicios urbanos básicos. Entre ellos, la responsabilidad del Estado como única vía para garantizar el acceso universal. La privatización de las empresas de provisión de servicios urbanos fue una de las estrategias del modelo neoliberal, fomentada por los organismos multilaterales de crédito. En ese marco, el proceso de privatizaciones incorporó nuevos actores a la gestión de las infraestructuras –la diferenciación entre empresa y los entes reguladores– y la presencia de grandes grupos económicos internacionales, con las implicancias de pertenecer a un mercado global. Más aún, los procesos de privatización agudizaron la fragmentación urbana que era el resultado de la combinación de dos fenómenos: mientras se ampliaba la brecha de la desigualdad de ingresos, se profundizaban las formas mercantilizadas de acceso a las condiciones mínimas de habitabilidad. Por su parte, la focalización de las políticas sociales buscó racionalizar el gasto público para llegar a los sectores más pobres. Dicho de otro modo, apoyada en la premisa de la competitividad entre los territorios, la combinación entre privatización y focalización intentaba aumentar las ventajas de algunas ciudades (o de recortar parte de ellas) para integrarse a un nuevo orden global. La crisis de 2001 mostró los límites de estas estrategias y, desde entonces, las políticas urbanas han recuperado otros principios, como el del acceso universal a los servicios y equipamientos básicos, asentado en los derechos de ciudadanía. De todos modos, la recuperación de la gestión estatal de algunos servicios urbanos, como el de agua y cloacas, junto con la incipiente institucionalización de la planificación territorial en la agenda nacional, iniciada en los últimos años, no lograron permear un esquema sectorial y centralizado de asignación de recursos.

Se trata de garantizar el conjunto de derechos que posibilita el acceso a un hábitat digno, basado en políticas territoriales fundadas en los principios de universalidad, solidaridad e integralidad.

¿Cómo garantizar el acceso universal?

La noción de acceso universal a los servicios urbanos básicos enfatiza su concepción en tanto derecho y la necesidad de asegurar su disponibilidad sin discriminación y a precios razonables. El carácter universal de los servicios de electricidad, gas natural por redes, agua y cloacas se basa en que afecta a derechos sociales básicos y que la carencia de alguno de ellos afecta al resto. De igual modo, la posibilidad de acceder a los equipamientos sociales y lugares de trabajo remite a los derechos a la educación y la salud pública, al esparcimiento, a la movilidad y al transporte seguro. En síntesis, se trata de garantizar el conjunto de derechos que posibilita el acceso a un hábitat digno, basado en políticas territoriales fundadas en los principios de universalidad, solidaridad e integralidad. La universalidad asocia la noción de servicios y equipamientos urbanos básicos a los derechos de los ciudadanos. El segundo principio alude a que la garantía del acceso a estos derechos por parte de los sectores en situaciones de vulnerabilidad y, mediante estándares homogéneos de calidad, exige la solidaridad de todos para lograr ciudades más integradas. El principio de integralidad, por último, señala las fuertes interrelaciones que existen entre las distintas dimensiones del desarrollo territorial.

Estos principios enmarcan el debate sobre la generación de los recursos necesarios para garantizar la provisión y el acceso a los servicios y equipamientos. La restricción para una política urbana de corte universal es la demanda de recursos públicos; situación que obliga a revisar la estructura regresiva de la política tributaria y la necesidad de avanzar en un nuevo pacto fiscal.

Para abordar la integración social y territorial de las ciudades mediante la cobertura universal de los servicios urbanos, la calidad de los equipamientos sociales y una buena accesibilidad al transporte público, existen dispositivos e instrumentos de acción pública. Se trata de medidas que requieren en primer lugar, reconocer las relaciones desiguales de poder e intereses en conflicto que existen entre los actores involucrados y en segundo lugar, examinar la relevancia del nivel local como ámbito de apropiación e implementación de las políticas urbanas.

Políticas específicas

- » Promover el aumento de la inversión pública, para garantizar su extensión y mantenimiento.
- » Ampliar las capacidades técnicas y políticas de los gobiernos locales para orientar, junto con las organizaciones sociales, la construcción democrática de un proyecto de ciudad con mediano y largo plazo, que integre el acceso universal a los servicios urbanos y equipamientos sociales.
- » Establecer y sostener la coordinación entre niveles de gobierno, instituciones de desarrollo urbano y regiones con el fin de elaborar los planes de desarrollo del país de manera integral. No sólo debe haber coordinación en temas programáticos, sino también en la organización de la información necesaria.
- » Entrenar y capacitar a los funcionarios y operadores judiciales sobre las posibilidades de aplicación de la función social de la propiedad en el desarrollo territorial.
- » Favorecer zonificaciones con usos no excluyentes, con énfasis en los usos mixtos del suelo y la heterogeneidad social como elementos fundamentales para lograr una ciudad diversa, que disminuya los desplazamientos y propicie una integración sustentable.
- » Orientar procesos de densificación que fomenten estrategias para compactar las ciudades y reducir la fragmentación y desigualdad urbana. Un programa de densificación urbana consiste en consolidar determinadas zonas mediante la intensificación del uso de suelo intraurbano junto con la rehabilitación de terrenos abandonados o subutilizados.
- » Impulsar programas de mejoramiento de la calidad del diseño de las calles y los espacios públicos.

10



10

CONSENSO
NACIONAL PARA
UN HABITAT DIGNO
-
PUNTO 10

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.

Política crediticia para todos los sectores sociales

Un crédito hipotecario para la vivienda es un préstamo a mediano o largo plazo que se otorga para la compra, ampliación, refacción o construcción, en condiciones pactadas con el banco y plasmadas en un contrato. La propiedad adquirida queda en garantía o "hipotecada" a favor del banco para asegurar el cumplimiento del crédito. La garantía de la hipoteca reduce el riesgo de no cobro para el banco, lo que a su vez reduce la tasa de interés que cobra la entidad por prestar el dinero y permite plazos de pago más largos que, por ejemplo, los ofrecidos por un crédito personal. La tasa de interés que cobra el banco en un préstamo hipotecario puede ser fija, variable o un esquema combinado. Históricamente, las líneas de crédito hipotecario han sido una herramienta fundamental, y en muchos casos determinante, para el acceso a la vivienda.

Sin embargo, en la Argentina el crédito hipotecario ha constituido una alternativa restringida, funcional a las posibilidades de los sectores medios y altos de la sociedad; más concretamente, de aquellos sectores con empleo o ingresos formales y capacidad de ahorro. En escenarios de inseguridad y precariedad laboral así como de una creciente valorización del precio de las viviendas en los centros urbanos y una brecha cada vez mayor en relación con los ingresos, la política crediticia constituye una solución al problema del acceso a la vivienda para un conjunto minoritario de la población, en tanto que vastos sectores no reúnen las condiciones para poder acceder a un préstamo.

El crédito es un valioso recurso que debe articularse con otras herramientas de política pública, de modo de atender una demanda heterogénea. Una política hipotecaria debe tener en cuenta el ajuste salarial para su actualización, la facilitación de los requisitos de acceso y la ampliación de los destinos posibles del préstamo (no sólo para la compra o construcción de una vivienda sino también para su ampliación o refacción).

La evidencia muestra que estimular la demanda a través del crédito genera expectativas y comportamientos es-

peculativos en los agentes del mercado, que aumentan los precios de los inmuebles y perjudican a los sectores más necesitados. Por lo tanto, la política pública debe articular los incentivos a la construcción de viviendas con medidas específicas de intervención estatal en los mercados inmobiliarios. El rol del Estado es determinante para generar y garantizar las condiciones que permitirían ampliar el volumen de los préstamos otorgados.

Políticas de hipotecas: la ineludible intervención estatal

En las últimas décadas, el crédito para la vivienda en la Argentina tuvo como líneas fundamentales los préstamos hipotecarios otorgados por bancos públicos y el financiamiento otorgado por el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), convertido en Sistema Federal de la Vivienda desde 1995. Si bien hubo períodos con una mayor participación de los bancos privados, como en los años noventa en un esquema de préstamos dolarizados, el crédito para la vivienda se explica esencialmente por el rol de las instituciones públicas.

Hasta su privatización en 1999, el Banco Hipotecario Nacional, junto con el Banco de la Nación Argentina, fueron protagonistas de la oferta de préstamos hipotecarios para la vivienda, aunque siempre atravesados por los ciclos y las restricciones de la economía argentina. La inestabilidad en los años ochenta y noventa afectó el diseño de los préstamos hipotecarios basados en la indexación o dolarización, lo que elevó significativamente las tasas de interés o hizo imposible su pago. Así, la proporción de créditos para la vivienda en relación al Producto Bruto Interno era de tan sólo 1,9% en 1994, subió al 4,2% para 2001 y volvió a desplomarse a poco más del 1% a fines de 2002.

Desde 2003, los préstamos hipotecarios comenzaron a recuperarse casi exclusivamente gracias a las líneas ofrecidas, en orden de importancia, por el Banco Nación, el

Banco de la Provincia de Buenos Aires y el Banco Ciudad. Desde entonces, la banca pública cumplió un rol de liderazgo y testigo en términos de fijación del costo del crédito. En ese marco, el gobierno y las entidades impulsaron préstamos cuyas cuotas mensuales representaran valores similares a los que los tomadores pagaban por un alquiler. Sin embargo, esta modalidad no repercutió en una ampliación sustantiva de los créditos ya que, incluso cuando la persona cumplía con los requisitos de acceso, la brecha entre el valor de los inmuebles y el de los salarios provocaba que el tomador se mudara a zonas donde el valor del metro cuadrado fuera menor, si lo que se quería era equiparar el precio del alquiler con la cuota. De todos modos, la recuperación en el nivel de créditos respecto de los bajísimos niveles de 2003 fue posible por un rol activo del Banco Central y de la banca pública a la hora de fijar condiciones y redireccionar el crédito.

El Fondo Nacional de la Vivienda, por su parte, fue diseñado en la década del setenta para atender a los sectores de menores recursos sin acceso a préstamos bancarios, aunque por razones socioeconómicas e ineficiencia en la gestión los créditos terminaron enfocados hacia los sectores medios de la población. Entre sus objetivos estaban la construcción de viviendas, el desarrollo de infraestructura básica y comunitaria y el otorgamiento de créditos. El sistema tuvo distintos mecanismos de anclaje (salarios, IVA, impuesto a los combustibles) y en 1997 fue descentralizado. Nunca tuvo los recursos suficientes como para ampliar razonablemente su objetivo, al tiempo que las deficiencias en el recupero de los préstamos y un fondeo al compás de los ciclos económicos no permitieron que el sistema tuviera un comportamiento procíclico sino que profundizó el problema de acceso a la vivienda en las fases recesivas. Desde 2004, los recursos canalizados a través del Programa Federal de Viviendas, que incluyó también recursos complementarios a los del FONAVI para los institutos provinciales de vivienda, tuvieron un alcance mayor al registrado previamente por el Fondo.

En 2012, a partir de la recuperación de los Fondos de Jubilación y Pensión y la constitución del Fondo de Garantía de Sustentabilidad en manos de la ANSES, el gobierno instrumentó el PROCREAR: un fideicomiso para financiar la construcción de viviendas con fondos de la ANSES que permitía ofrecer condiciones de acceso –más ventajosas que las de los bancos públicos– para los sectores de menores recursos. Para responder a una demanda mayor a la oferta de préstamos previstos en el programa, los créditos se asignaban por sorteo.

Recientemente, el Banco Central de la República Argentina impulsó la implementación de créditos hipotecarios

indexados por unidades de referencia (Unidad de Vivienda - UVI- en base al índice de precios de la construcción y Unidad de Valor Adquisitivo -UVA- que sigue el coeficiente de estabilización de referencia o CER), tomando un esquema que ha funcionado relativamente bien en otros países. El interés se ubica en torno al 5% anual pero sobre una base que se ajusta en función de estas unidades de referencia, de modo que a la tasa se le suma la variación de los índices de precio correspondientes. El éxito de esta modalidad depende de una reducción de la inflación; se debe tener presente que otros instrumentos similares implementados en el pasado fracasaron debido a una indexación que superaba el aumento de los salarios.

¿Cómo hacer sostenible una política inclusiva de crédito?

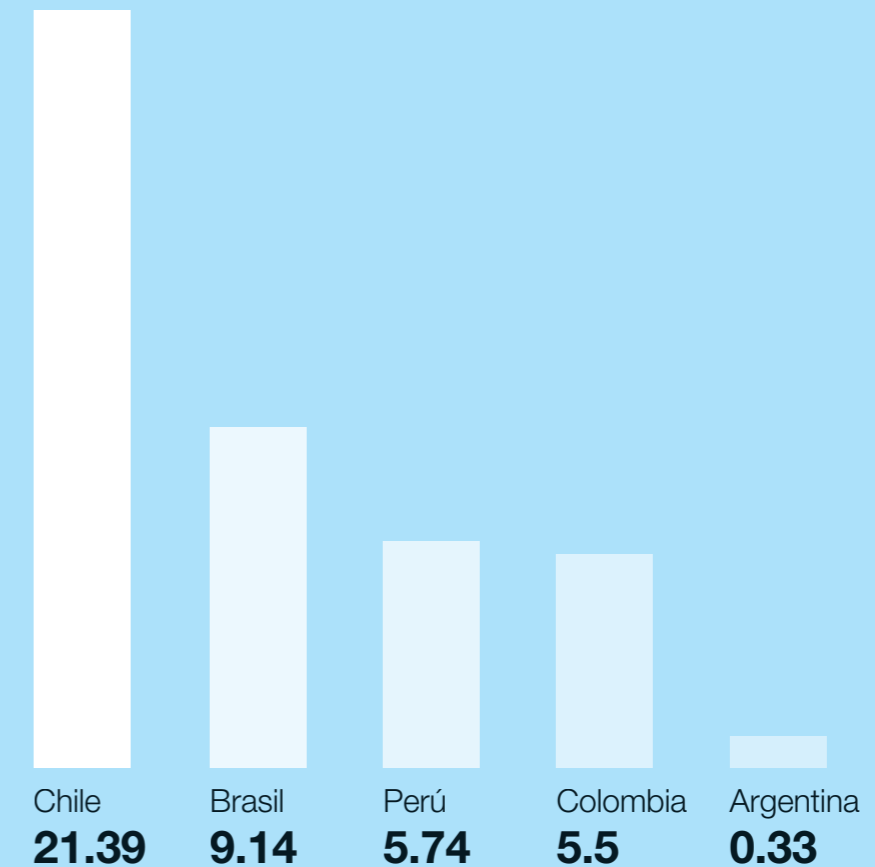
La oferta de créditos para la vivienda en la Argentina arroja una proporción de préstamos en relación con el producto bruto interno menor al 1%, según las estimaciones del Banco Central. Esta cifra resulta particularmente baja, no sólo en relación con países de elevado nivel de vida, donde superan el 40%, sino también respecto de otros países como Chile (21.39%), Colombia (5.5%) o Brasil (9.14%). Este bajo grado de expansión del crédito indica que en la Argentina existe un importante margen para ampliar los préstamos hipotecarios, que podrían consolidar una alternativa para el acceso a la vivienda.

La experiencia internacional muestra que el sector privado no resuelve por sí solo los diversos problemas de acceso al crédito para la vivienda y que por ello existe una activa participación estatal en las políticas habitacionales, incluidos los préstamos hipotecarios. En el caso de los países de la Unión Europea, el aumento del crédito hipotecario hasta niveles significativamente altos fue de la mano de la aplicación de instrumentos específicos en un mercado de capitales consolidado y extendido, que dotó al sistema bancario de una importante liquidez y de la posibilidad de otorgar créditos de muy largo plazo, en un marco de estabilidad macroeconómica y baja inflación. El otro componente fundamental en la ampliación de los préstamos hipotecarios fue una política que facilitó el acceso a las personas que no cumplían con todos los requisitos formales solicitados o que tenían un insuficiente historial crediticio.

En Latinoamérica, los desafíos de la política de créditos para la vivienda son notoriamente más marcados. Por un lado, se acentúan las dificultades de acceso al préstamo asociadas a los niveles de ingresos, la informalidad, la falta de ahorro previo, en el marco de una brecha

Porcentaje del PBI destinado a créditos hipotecarios para la vivienda

-
2015



Fuente: Housing Finance Information Network sobre la base de Banco Centrales de Argentina, Brasil, Chile y Perú; Superintendencia Financiera de Colombia; World Economic Outlook del FMI

creciente entre los salarios y el valor de la vivienda. Por el otro, la falta de desarrollo de los mercados financieros, en particular de los mercados de capitales, la falta de fondeo a largo plazo y la inestabilidad macroeconómica cercenan la oferta y el alcance de préstamos hipotecarios. Sin embargo, distintos países han consolidado instrumentos que articulan el subsidio estatal con el ahorro de las familias, en algunos casos con aportes muy sustantivos de parte de los organismos de vivienda y, en otros, con programas sociales destinados a la ampliación, reparación o reconstrucción de viviendas. Países como Chile, Brasil y México han desarrollado herramientas vinculadas a los mercados de capitales, que les han permitido dotar a sus sistemas bancarios de mayor liquidez y ampliar los plazos de financiamiento.

En la Argentina, el sistema financiero se orienta a los nichos de máxima rentabilidad y corto plazo, con una banca privada orientada a los préstamos personales para el consumo y la financiación con tarjetas de crédito, con tasas de interés muy elevadas. El mercado de capitales, por su parte, es particularmente reducido y sigue el mismo patrón de negocios con altas tasas y rápido retorno, sin constituir una fuente de fondeo de largo plazo para el sistema bancario, que pasa a depender entonces de la captación de depósitos del público. Esta dinámica dificulta el calce de plazos –la existencia de niveles similares de activos y pasivos, en el corto y largo plazo– para el horizonte de tiempo necesario en los préstamos hipotecarios.

Por otro lado, los bancos –incluidos los públicos– suelen conceder préstamos hipotecarios en los cuales, en términos generales, el financiamiento no supera el 80% del valor de tasación de la vivienda y la cuota no puede representar más del 30% de los ingresos netos mensuales. La primera condición requiere que el solicitante del crédito cuente con ahorros suficientes para completar el porcentaje no financiado del precio final de compra del inmueble y esto supone una barrera difícil de sortear para los sectores de menores ingresos. La segunda pone un límite al monto de financiamiento al cual puede acceder y plantea otros dos obstáculos a resolver. En primer lugar, que se demuestren ingresos formales y su estabilidad para la evaluación crediticia, en el marco de una economía con altos niveles de informalidad y empleo no registrado, junto con la persistencia de extendidas modalidades de contratación de corto plazo. En segundo lugar, la tendencia ascendente y sostenida del valor de los inmuebles en los grandes centros urbanos eleva la exigencia de los ingresos demostrables necesarios para poder acceder a un crédito que permita adquirir una vivienda.

La recuperación en el nivel de créditos respecto de los bajísimos niveles de 2003 fue posible por un rol activo del Banco Central y de la banca pública a la hora de fijar condiciones y redireccionar el crédito.

En la Argentina, el sistema financiero se orienta a los nichos de máxima rentabilidad y corto plazo, con una banca privada orientada a los préstamos personales para el consumo y la financiación con tarjetas de crédito, con tasas de interés muy elevadas.

Es aquí entonces donde cobra una importancia crucial la tasa de interés por su impacto en la cuota mensual y, mediante la relación cuota/ingreso, en el monto del financiamiento al cual se puede acceder en caso de reunir los requisitos. En una economía que históricamente ha tenido ciclos marcos, con períodos de alta inflación, con una distribución desigual del ingreso, marcados niveles de informalidad y un bajo grado de desarrollo del sistema financiero, las posibilidades de ampliar el crédito hipotecario de modo que tenga un impacto real en el acceso a la vivienda requiere de una activa política estatal, no sólo en materia regulatoria sino también a partir de la canalización de recursos que posibiliten líneas de préstamos accesibles. Así, el rol de las instituciones públicas, especialmente el de los bancos oficiales y los inversores institucionales, es fundamental, no sólo como garantes de estas políticas, sino también por las capacidades con las que cuentan para implementarlas.

Políticas específicas

» Impulsar créditos que faciliten el acceso a través de cuotas crecientes en función de cómo evolucionan los ingresos, permitiendo superar la restricción determinada por la relación cuota/ingresos.

» Impulsar créditos que permitan la construcción, la ampliación y la refacción de viviendas.

» Promover medidas de incentivo para el desarrollo de la industria de prefabricados y materiales de la construcción.

» Articular los sistemas de crédito con la programación y construcción de viviendas por parte del Estado nacional, provincial o municipal, de modo tal que los préstamos se combinen o encuadren con desarrollos que tengan usos racionales de los espacios y que promuevan el mejoramiento del hábitat en términos de urbanización, infraestructura, servicios y equipamiento comunitario.

» Promover regulaciones, por parte del Banco Central de la República Argentina, destinadas a reducir las barreras de acceso a los préstamos y a orientar el crédito bancario.

» Promover el fondeo para líneas de crédito hipotecario, canalizado a través de bancos públicos, por parte de inversores institucionales, como el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES o aseguradoras privadas.

» Garantizar los recursos estatales necesarios para alcanzar niveles sustantivos de financiamiento y reducciones significativas de las tasas de interés.

» Promover medidas de intervención estatal en los mercados inmobiliarios para restringir los comportamientos y las expectativas especulativas de los agentes del mercado, en contextos de demanda estimulada por vía del crédito.

Consenso Nacional para un Hábitat Digno

Diez propuestas
de políticas públicas

-
Fotos



TAPA
GABRIEL DÍAZ
Villa Soldati, CABA.
Serie Formas de vida, 2007-17.



P. 1
GABRIEL DÍAZ
Vicente López, provincia de Buenos Aires.
Serie Formas de vida, 2007-17.



P. 2 y 3
SUB.COOP
Barrio privado de Nordelta.
Provincia de Buenos Aires, 2013.



P. 4 y 5
EMILIANA MIGUELEZ
Desalojo en La Matanza, barrio Rodolfo Walsh.
Provincia de Buenos Aires, 2015.



P. 6 y 7
SUB.COOP
El Riachuelo, a la altura de la Villa 20.
CABA, 2010.



P. 10 y 11
M.A.F.I.A.
Toma de un predio lindante con la Villa 20.
Soldati, CABA, 2014.



P. 16 y 17
GABRIEL DÍAZ
Barracas, CABA.
Serie Formas de vida, 2007-17.



P. 22 y 23
HÉCTOR RÍO
Distrito Centro, frente al Parque de
las Colectividades. Rosario, 2017.



P. 28 y 29
EMILIANA MIGUELEZ
Integración de las villas 31 y 31 Bis.
CABA, 2017.



P. 34 y 35
SEBASTIÁN PANI
Comunidad Mbya Guarani, de Comandante
Andresito. Misiones, 2014.



P. 40 y 41
M.A.F.I.A.
Autodesalojo del barrio La Nueva Esperanza.
Provincia de Buenos Aires, 2014.



P. 48 y 49
GABRIEL DÍAZ
Campo de Polo, CABA.
Serie Formas de vida, 2007-17.



P. 54 y 55
M.A.F.I.A.
Toma de un predio lindante con la Villa 20.
Soldati, CABA, 2014.



P. 58
GABRIEL DÍAZ
Villa 31 y puerto de Buenos Aires, CABA.
Serie Formas de vida, 2007-17.



P. 60 y 61
SUB.COOP
Conventillo de la Isla Maciel.
CABA, 2010.



P. 66 y 67
PABLO AÑELI
Villa La Cava, provincia de Buenos Aires, 1997.



