



ENCUENTRO DE ENTIDADES
NO GUBERNAMENTALES PARA EL DESARROLLO

PROPUESTA DE POLITICAS HABITACIONALES¹

▪ MARCO REFERENCIAL

Esta propuesta de Políticas Habitacionales se basa en estos conceptos básicos:

- el hábitat como un derecho humano fundamental.
- el desarrollo humano integral y sostenible y el desarrollo local.
- el desarrollo urbano y el concepto de hábitat.

El hábitat como un derecho humano fundamental

La solución de las necesidades de alimentación, trabajo, vivienda, salud, educación son **derechos humanos** – entendiendo como tal no sólo los civiles y políticos, sino también los económicos, sociales y culturales – y que conforman las **políticas sociales esenciales** que el Estado debe garantizar.

La vivienda es un **derecho constitucional** consagrado por el artículo 14 bis y por los acuerdos internacionales sobre derechos humanos suscriptos por Argentina que, a partir de la reforma de 1994, tienen rango constitucional.

Las características de los derechos humanos, y particularmente de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), quedaron plasmadas en el preámbulo del **Programa Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Organismo Derechos Humanos de la ONU (PIDESC)**, que expresa: “*No puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos*”.

En el Pacto se reconocen los siguientes derechos:

.-Derecho de los pueblos de autodeterminarse libremente, ocuparse de su desarrollo, económico formación técnico profesional al pleno empleo, a condiciones equitativas de trabajo, salario justo, descanso, derechos sindicales, a la libre asociación, a la huelga, y a la seguridad social.

.-Derecho a condiciones adecuadas de vida, a la salud física y moral, a la defensa del medio ambiente, a una alimentación, vestimenta, y vivienda adecuadas

.-Derechos culturales, a la educación y a participar en la vida cultural Derecho a la protección de sectores o categorías de la población mas vulnerable, la familia, la mujer, los niños los jóvenes, los adultos mayores, pueblos indígenas.

Estamos plenamente convencidos en la vigencia de los mismos por lo que debemos generar acciones para el pleno reconocimiento y la exigencia de su ejercicio.

En este mismo sentido los postulados propuestos en la **Conferencia de los Asentamientos Humanos Hábitat II Cumbre de las Ciudades - ONU, en el Programa de Hábitat** es una llamada global a la acción en todos los niveles, cuyos objetivos, principios y compromisos postulan asentamientos humanos sostenibles, donde todos puedan tener una vivienda adecuada, un ambiente

¹ Este Documento fue promovido y coordinado por la Comisión de Hábitat de la Red Encuentro de Entidades No Gubernamentales de Desarrollo, contando con el aporte de Intercambio Hábitat y otras ONGs
La elaboración estuvo a cargo de AVE-CEVE, SEHAS y SERVIPROH

seguro y sano, servicios básicos y empleo productivo y elegido libremente. *Está fundado en la democracia, el buen gobierno y una sociedad civil fuerte.*

*La **Declaración del Milenio** adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció la “solidaridad” y las “responsabilidades compartidas” como valores fundamentales de las relaciones internacionales en el siglo XXI. Este reconocimiento es necesario para la tarea esencial de desarrollar estrategias para conseguir justicia distributiva, entre ellas la reforma agraria y los incrementos del gasto social en zonas críticas para la realización del derecho a la vivienda adecuada, como el acceso al agua potable y el saneamiento.*

Estos postulados y declaraciones son verdaderos avances a nivel mundial, comprometiendo principalmente las acciones de los gobiernos, redireccionando las políticas que han estado ligadas a la mercantilización de la vivienda y a la privatización de la ciudad.

Dichos postulados se vieron ratificados y fortalecidos en el **Foro Social Mundial de los años 2001 - 2002**, donde se impulsó la **Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad**, recibiendo adhesiones y aportes desde todos los sectores participantes.

El derecho a la ciudad es definido como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos que les confiere la legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un patrón de vida adecuado.

Explicita como principios básicos:

***EJERCICIO PLENO DE LA CIUDADANIA:** entendido como la realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad, en condiciones de igualdad y justicia, así como el pleno respeto a la producción social del hábitat.*

***GESTION DEMOCRATICA DE LA CIUDAD:** entendida como el control y la participación de la sociedad, a través de formas directas y representativas en el planeamiento, construcción y gobierno de las ciudades colocando un énfasis prioritario, en el fortalecimiento y autonomía de las administraciones públicas locales y de las organizaciones populares.*

Por otra parte entendemos a la participación como el conjunto organizado de acciones tendientes a aumentar el acceso a las decisiones, los recursos o beneficios, por personas o grupos sociales que tienen niveles de injerencia relativamente menores, dentro de una sociedad u organización. Es decir, la participación va unida al concepto de poder y de control, ya que se trata de modificar situaciones de inequidad en el acceso a los bienes y servicios de la sociedad y de generar espacios políticos donde toman significado las opiniones y se hacen efectivas las acciones de los sectores más pobres, incorporado las mismas en las políticas, programas y proyectos y que no queden sujetas a la buena disposición y apertura de los sectores que tradicionalmente detentan el poder.

Existe la necesidad de fortalecer el mecanismo del monitoreo participativo y de control democrático del uso de los recursos públicos.

***FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y DE LA CIUDAD:** entendida como la prevalencia, en la formulación e implementación de las políticas urbanas, del interés común sobre el derecho individual de propiedad; implica el uso social justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano.*

El desarrollo humano integral y sostenible y el desarrollo local

El desarrollo humano integral y sostenible, centrado en la persona, es el marco en el que se deberían formular las políticas sociales y la solución de necesidades fundamentales. Complementándose políticas de asistencia que atiendan y resuelvan problemas de alta gravedad y de promoción donde se promuevan las capacidades de las personas, los grupos y organizaciones.

Esto implica, condenar el asistencialismo y necesariamente superar los postulados de la política focalizada impuestos por los mandatos de los organismos multilaterales de crédito que lo incluyen como una compensación temporaria.

El desarrollo humano integral debe contemplar el protagonismo activo de todos y cada uno y especialmente de los sectores pobres y excluidos de la dinámica social, reconocer el valor de la diversidad cultural entendiendo que la sociedad es un conjunto de partes interrelacionadas entre sí, que no deben aislarse sino articularse.

La integración estará dada por el enfoque que se tiene sobre la problemática, teniendo en cuenta la complejidad y la integración de políticas sociales, y económicas.

Esta mirada del desarrollo exige la presencia del estado y la complementariedad en diferentes niveles:

- entre las propias políticas públicas.
- entre los distintos planos de gobierno.
- entre lo público estatal, el mercado y la sociedad civil.

El desarrollo sostenible tanto desde el punto de vista social, económico y medio ambiental requiere:

- Respetar y vigorizar a las organizaciones de base y a las culturas regionales.
- Capacitar a los distintos actores logrando la construcción de organizaciones con capacidad de gestión, proposición y articulación.
- Vincular lo social con lo económico, favoreciendo las economías locales y regionales en programas sustentables.
- Decidir el uso de recursos públicos proporcionales a los problemas de toda la población del país, priorizando a quienes no disponen de los derechos elementales y necesitan subsidio explícito y creando mecanismos de recupero proporcional al sector socio-económico de pertenencia.
- Incorporar al sistema productivo la actividad económica de grandes sectores que priorizan el trabajo y la subsistencia sobre el capital.
- Establecer mecanismos de regulación del mercado, resguardando los derechos esenciales de la población.
- Relacionar sociedad y naturaleza, estimulando una reducción de la demanda de bienes innecesarios con sus consecuentes impactos ambientales.
- Priorizar el saneamiento urbano, las condiciones sanitarias adecuadas, implementando las redes de servicios necesarios para toda la población.

En tanto, es desde el desarrollo local donde se hace más factible la construcción del desarrollo, entendiendo a este como un modelo de gestión político administrativo de carácter integral que articula gobierno y sociedad local, que promueve la innovación en lo organizativo institucional, en lo económico como en lo social, teniendo como objetivo un proceso de transformación que tiende a generar condiciones de mayor equidad, sustentabilidad, gobernabilidad y participación.

Esta forma de desarrollo no puede actuar si no articula los distintos planos: local, provincial, nacional, incluyendo la escala regional y global. De esta manera se deben impulsar procesos de planificación integral, donde el diálogo, la participación, y la concertación de los distintos actores sociales (estado, organizaciones de la comunidad, ONGs, sector productivo, sector financiero, universidad, etc.), en una dinámica permanente atiendan los conflictos, problemas y necesidades, en búsqueda de acuerdos y/o soluciones, e incidiendo en las orientaciones público – estatales y en la asignación de recursos.

El desarrollo urbano y el concepto de hábitat

Desde nuestra perspectiva de ONGs de Desarrollo entendemos, desde la dimensión material de hábitat, al conjunto de bienes y servicios: tierra, servicios básicos (agua potable, energía eléctrica, vías de acceso y transporte, espacios de uso común, etc.) y vivienda (nueva o a mejorar) abarcando el hábitat urbano y el rural.

En lo urbano el modelo neoliberal implementado en nuestras ciudades ha generado el crecimiento de la pobreza y el desmejoramiento de la calidad de vida.

Es necesario la implementación de políticas urbanas que favorezcan mejores condiciones en la ciudad. Para ello es necesario trabajar sobre el conjunto de los atributos, suelo, vivienda, servicios públicos, espacios públicos, equipamiento y transporte, en políticas de articulación, regulación y

promoción, en función de la promoción de la producción y gestión social del hábitat.

Una vivienda adecuada significa algo más que tener un techo, es disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad en el entorno, seguridad de tenencia, una infraestructura básica adecuada que incluya abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos y factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, un emplazamiento adecuado para el acceso al trabajo, a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable. Este derecho es reconocido desde 1948, cuando se aprobó la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**.

Los gobiernos tienen la responsabilidad de hacer intervenciones particularizadas para asegurar el acceso universal a los servicios públicos, incluyendo el acceso al agua y el saneamiento, de manera justa y equitativa; reconociendo que estos bienes deben estar por fuera de los procesos de mercantilización y especulación del mercado, esto es fundamental para poder cumplir el derecho a la vivienda adecuada.

“Los Estados deben tomar medidas preventivas que eviten que sus propios ciudadanos y empresas violen el derecho al agua de individuos y comunidades.”

Es imprescindible asegurar el acceso a la propiedad o tenencia permanente de la tierra. Promover recursos para tierra, y así poder hacer viable una política habitacional dirigida a los sectores sociales con más urgencia.

El Estado debe garantizar la preservación de la vivienda para las familias, flexibilizando y ejerciendo un control sobre el costo de los servicios y una protección eficaz frente a los desalojos, con especial atención a los pobres.

La producción, el acceso y el consumo de ciudad se ha venido dando por la articulación de esfuerzos, capitales y políticas de los diversos actores que participan, en las últimas décadas primando la mercantilización sobre otras formas.

Si se quiere atender verdaderamente la situación de los sectores más pobres es necesario el reconocimiento del hacer de la sociedad civil, organizaciones comunitarias, ONGs, etc. donde existe acumulación de experiencias que pueden direccionar las políticas habitacionales dentro de los principios enunciados en este documento.

▪ LINEAMIENTOS GENERALES DE POLÍTICAS HABITACIONALES

No existe una política habitacional válida, si no es dentro de un **proyecto nacional**, en el marco de una sociedad más equitativa, democrática y participativa, que plantee **políticas sociales integradas** de hábitat, trabajo, desarrollo social, medio ambiente, salud y educación entre otras. Tanto el Proyecto Nacional en su conjunto, como la política habitacional específica, deben ser el resultado de la participación de diversos actores de la sociedad civil, a partir del análisis de la situación existente y del cumplimiento de los compromisos constitucionales e internacionales suscritos por el país, vinculados con el desarrollo urbano y el hábitat.

Es tarea impostergable formular una **política nacional de hábitat** (hoy inexistente). Debe ser una **política de Estado**, con las siguientes características: abarcar tanto el mediano como el largo plazo, en un proceso con continuidad que trascienda los períodos de gobierno; debe haber coordinación de los tres planos de estado (nacional, provincial y municipal); ser consensuada con los principales actores sociales y políticos, recuperando el protagonismo del Estado Nacional frente a las exigencias y normativas de los organismos bilaterales y multilaterales de financiamiento.

Los principios básicos de esta **política nacional de hábitat** deben ser:

* **la vivienda como derecho constitucional** y, por lo tanto, responsabilidad del Estado; entendiendo por vivienda lo que se denomina “**solución habitacional**”, acceso a la propiedad o tenencia de la tierra, servicios urbanos básicos y vivienda mínima

* **la prioridad en la aplicación de los fondos públicos para la población que no puede acceder por sus propios medios** a la obtención de tal derecho

* **la política de hábitat como parte de una política social - económica**, con un carácter netamente redistributivo como es el caso de las políticas de salud y de educación pública

* **la promoción de asentamientos humanos socialmente integrados y accesibles**, tanto desde el punto de vista socio-económico como urbano (servicios de educación y de salud que disminuyan la discriminación y la segregación).

En función de estos principios básicos que dan sustento a la posición política que se adopta, el documento está organizado en cuatro aspectos:

1. un modelo de gestión interactoral y democrático
2. lo habitacional
3. las formas de producción
4. lo económico-financiero.

1. Un modelo de gestión interactoral y democrático

La nueva política necesaria requiere, ante todo, cambiar el modelo de gestión, que debe ser **interactoral**, con instancias de **concertación y participación** de organizaciones del Estado y de la sociedad civil, incluyéndose en esta última a: organizaciones de base, sindicatos, sector productivo, ONGs, universidades, institutos de investigación, etc.

Su eje debe ser una **planificación integral**, como proceso permanente de **acuerdos entre los distintos actores sociales**, a nivel central, provincial y municipal, tanto para la **formulación de programas y proyectos** como para la **asignación de recursos**.

La convocatoria debe abarcar a todas las fuerzas sociales capaces de contribuir a la satisfacción del derecho al hábitat, y **especialmente a los propios sujetos de este derecho**, para que participen activamente y en forma organizada.

Concretar este modelo de gestión implica:

- ✓ apoyar la creación y el **fortalecimiento de organizaciones de base** capaces de participar en el diseño de políticas, gestionar, ejecutar y/o controlar proyectos
- ✓ fomentar la creación de una **red de centros de profesionales** que realicen la asistencia técnica interdisciplinaria
- ✓ generar **legislación y marcos normativos adecuados**
- ✓ definir mecanismos de **control y de monitoreo social**
- ✓ crear **observatorios de políticas sociales** con participación de universidades, institutos de investigación y ONGs, comprometidos con la profundización de los procesos democráticos, para realizar un seguimiento y difusión de las experiencias
- ✓ alentar la producción de conocimientos e investigación y la incorporación de **tecnologías de gestión y constructivas** acordes a las necesidades prioritarias del país

El protagonismo de los grupos y de las redes de organizaciones de base en la conducción de sus propios procesos de desarrollo, a través de sus líderes y de sus estructuras orgánicas de participación, garantizan un diagnóstico realista, la correcta fijación de objetivos, el diseño de estrategias de abordaje adecuadas a los problemas planteados, la eficiente ejecución, la administración transparente de los recursos, todo en un marco que enfatice el concepto de **producción social del hábitat**.

2. Lo habitacional

Para contribuir a la solución de la emergencia habitacional que vive el país desde hace muchas décadas, no basta con acumular unidades de vivienda; es necesario resolver con inteligencia una cantidad de dimensiones que no son solamente cuantitativos, que comprenden, entre otros:

- ✓ propiciar un acuerdo entre las provincias, sobre **políticas y acciones de desarrollo territorial y urbano**, a partir de la asimetría entre la extensión del territorio y la densidad demográfica, acompañar las acciones de desarrollo, nacional, regional y local con las políticas habitacionales, tendiendo a urbanizar equilibradamente el territorio
- ✓ establecer acuerdos interjurisdiccionales para **regular las acciones sobre el medio ambiente**, procurando su mejor aprovechamiento y la prevención de desastres
- ✓ analizar la disponibilidad de **tierras** del Estado y realizar un plan de recuperación de las mismas para contar con reservas adecuadas, crear bancos de tierra, declarar zonas de urbanización prioritaria en la planificación del crecimiento de las ciudades, contrarrestando procesos de especulación urbana
- ✓ promover los procesos de **regularización dominial**, el reconocimiento de asentamientos existentes facilitando la seguridad jurídica de la **tenencia de la tierra** (reforma urbana)
- ✓ priorizar la realización de **servicios urbanos básicos**, en el sentido más amplio del término: agua potable, energía eléctrica, saneamiento urbano, vías de acceso y transporte, seguridad ambiental y sanitaria
- ✓ revisar y/o hacer cumplir los **contratos de servicios públicos** para que se realicen las inversiones estipuladas y en beneficio de todos los sectores de la población, instrumentar los mecanismos de control cívico sobre condiciones de prestación de los servicios
- ✓ fijar **montos, tasas de servicio e impuestos diferenciados** por sector socio-económico
- ✓ **proteger eficazmente a la población contra los desalojos**, encarando el estado conjuntamente con las organizaciones de ocupantes los procesos de regularización dominial.
- ✓ implementar distintas estrategias a partir del **diagnóstico** adecuado del **déficit habitacional** y por **segmentos socioeconómicos**, que den respuesta al mismo:
 - a) **mejoramiento y completamiento habitacional**, que implica la solución de dos terceras partes del déficit, con menor inversión por unidad pero con requerimiento mayor de asistencia técnica, incluye también la rehabilitación de los edificios ocupados por las familias favoreciendo la gestión cooperativa
 - b) **vivienda nueva**, que atiende a la tercera parte del déficit, más el crecimiento anual por nuevos hogares, requiere mayor inversión y admite la participación de distintas instancias de producción.

Es clave considerar en la implementación de estas estrategias las **experiencias exitosas ya realizadas**, desarrollándolas a mayor escala.

3. Las formas de producción

Para una nueva política de hábitat, es necesario lograr una **mayor autonomía de los gobiernos** en relación a las presiones de las corporaciones empresariales y de las condiciones de los créditos fijadas por los organismos multilaterales y bilaterales.

Abrir a **nuevas formas de producción**, multiplicando las alternativas que involucren la fuerza

productiva de los pobladores y sus organizaciones.
Entre los nuevos lineamientos a establecer están:

- ✓ organizar un **sistema de producción mixto**, combinando la acción de micro y pequeñas empresas, el trabajo individual o grupal de las familias (ayuda mutua), el trabajo subsidiado por el Estado, creando así **medios de producción cooperativos, solidarios y cogestionados**
- ✓ **flexibilizar los sistemas de contratación** para que puedan incorporarse las pequeñas empresas, las cooperativas de trabajo, etc.
- ✓ promover en la ejecución de infraestructura básica, la **participación de cooperativas** de servicios, de pequeñas empresas, de entes estatales provinciales
- ✓ movilizar las **economías regionales**, procurando que la actividad económica fortalezca los **mercados internos locales**
- ✓ crear centrales de compra de insumos (materiales de construcción y otros), especialmente a proveedores locales, reservando las compras masivas a nivel nacional solamente cuando la diferencia de costos sea muy importante
- ✓ fortalecer la creación de **fábricas populares de vivienda**, tanto para la producción de componentes como para el montaje de las unidades.

4. Lo económico-financiero

La aplicación de una política habitacional requiere los recursos necesarios para su implementación y una política económica que los haga viables y los priorice.

Los aspectos económicos relacionados con un nuevo programa de acción para enfrentar el déficit de viviendas deberá incluir:

- ✓ una **inversión anual constante**, recuperando un fondo nacional específico, una reforma tributaria que brinde los recursos adicionales necesarios que permita financiar tierra, servicios básicos, mejoramiento de viviendas y construcción de unidades nuevas
- ✓ **impedir que los recursos del fondo nacional específico se utilicen para otros fines** derogando la ley nacional que lo posibilita
- ✓ **distribuir la inversión** en relación con la magnitud del problema, su localización geográfica y el déficit segmentado por sector socio económico, **priorizando los sectores mas carenciados**
- ✓ establecer un **programa de subsidios explícitos** que pueda llegar al cien por ciento cuando la situación de los destinatarios lo justifique
- ✓ priorizar el financiamiento a la demanda, generando líneas estratégicas que articulen el **subsidio, el ahorro y el crédito**
- ✓ facilitar el **acceso a operatorias de créditos a sectores informales**, flexibilizando los requisitos exigidos y previendo distintas alternativas de garantía.
- ✓ potenciar a través del financiamiento, **las experiencias de microcréditos** existentes, y promover su implementación a mayor escala.

12 de agosto de 2003