

## RESPUESTA LOCAL A UN DEFICIT HABITACIONAL LOCAL

### LOCAL RESPONSE TO A LOCAL HOUSING DEFICIT

**María Cecilia Zapata**

IIGG - UBA

[ceciliazapata@gmail.com](mailto:ceciliazapata@gmail.com)

#### **Resumen**

El presente artículo tiene por objetivo analizar cuál es la situación habitacional y cómo se compone el déficit de la Ciudad de Buenos Aires. Reconstruir esta "foto" de la criticidad habitacional de la ciudad permite detectar e identificar la realidad socio-habitacional sobre la que se formula e implementa la política habitacional local. Por esto, se realiza también un recorrido teórico por los antecedentes y las tendencias de las respuestas estatales expresadas en políticas públicas, con el fin de analizar el papel desempeñado por el Estado local mediante sus intervenciones/no intervenciones en la construcción de vivienda.

#### **Abstract**

This article aims to analyze the local housing situation and how the deficit is made up for the City of Buenos Aires. Reconstructing this "snapshot" of the housing criticality of the city allows us to detect and identify the socio-housing reality in which the local housing policy is formulated and implemented. Therefore, we also develop a theoretical background and we identify trends of state responses expressed in public policies to analyze the role played by the local state through its intervention / non intervention in housing construction.

**Palabras clave:** Déficit habitacional, política habitacional, política pública, estado, urbanismo.

**Key words:** housing deficit, housing policy, public policy, state, urbanism.

## Introducción

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) está situada en la región centro-este del país, sobre la orilla occidental del Río de la Plata, en plena llanura pampeana. Su tejido urbano se asemeja a un abanico que limita al sur, oeste y norte con la Provincia de Buenos Aires y al este con el río. Oficialmente la ciudad se encuentra dividida en 15 comunas (sancionadas por la Ley Orgánica de Comunas, nº 1777/05)<sup>1</sup> y 48 barrios (que derivan de las antiguas parroquias establecidas en el siglo XIX).

En el último censo nacional realizado en octubre de 2010<sup>2</sup>, por el INDEC, en la CABA se contabilizaron 2.890.151 habitantes. Desde el censo realizado en el año 1947 la población en la ciudad no presentó importantes variaciones, siendo esta fecha la que registró la cifra más elevada (2.981.043 habitantes), mientras que el Censo 2001 arrojó la cantidad más baja del período (2.776.138 habitantes). Contrariamente, en igual período, los partidos del Gran Buenos Aires<sup>3</sup> (GBA) pasaron de tener 1.741.338 habitantes en el año 1947 a 9.910.282 habitantes en el 2010 y el país, cuya población se estimaba de 16 millones, llegó a 40.091.359 habitantes. Estos datos muestran que la población metropolitana se expandió hacia el conurbano bonaerense, disminuyendo progresivamente la incidencia de los habitantes de la ciudad tanto en el aglomerado como en el total país: mientras la CABA disminuyó su población en el total país de 18,7% en 1947 a 7,2% en el año 2010, en el aglomerado Gran Buenos Aires lo hizo de 63,1% en 1947 a 22,6% en el año 2010. Es importante tener en cuenta esa disminución de la influencia de Buenos Aires en los conglomerados en los que se inserta a la luz de los números del incremento del déficit que se analizarán a continuación.



## **Caracterización del déficit de la ciudad de Buenos Aires**

Existe una noción genérica de qué es el déficit habitacional; sin embargo, la complejidad de las situaciones que describe este indicador requiere diferenciar tipos y formas de déficit. Para esto, resulta primordial distinguir entre déficit cuantitativo y cualitativo.

El déficit habitacional cuantitativo refiere a los hogares que residen en viviendas que por la calidad de los materiales con que han sido construidas, son irre recuperables y deberían ser reemplazadas por nuevas unidades. Estas son las viviendas precarias (ranchos, casillas, locales no construidos para fines habitacionales del censo) que deben ser adicionadas al parque existente de la ciudad. Por su parte el déficit cualitativo refiere a los hogares que habitan en viviendas que si bien presentan rasgos de precariedad (falta de terminaciones, carencia de instalaciones sanitarias, etc.) pueden ser recuperadas mediante obras de refacción o completamiento. Además, los hogares que habitan buenas viviendas pero, que por su tamaño, resultan inadecuadas para albergarlos produciéndose distintos niveles de hacinamiento por hogar (aquellos casos en los que habitan más de dos personas por cuarto) es otra dimensión que origina situaciones deficitarias de tipo cualitativo.

Esta distinción en el índice del déficit habitacional habilita la posibilidad de realizar un análisis particularizado del tipo de política pública habitacional que sería necesario implementar para su reducción. En éste sentido, Guevara (2010) afirma que es más eficiente atacar el déficit recuperable (cualitativo) con políticas de mejoramiento y rehabilitación del parque habitacional existente que la construcción de vivienda, pues el déficit irre recuperable (cuantitativo) requiere necesariamente de la producción de viviendas nuevas. El hacinamiento por cuarto en hogar, por su parte, puede ser atacado por una combinación de ambos, ya que en algunos casos la vivienda puede ser ampliada (en caso de que habite un sólo hogar y la vivienda esté en buen estado) y en otros se hace necesaria una nueva vivienda (por cohabitación o imposibilidad de ampliación). En función del déficit recuperable, argumenta el autor, es importante analizar los datos sobre subutilización del stock existente, ya que se pueden pensar



intervenciones estatales sobre las viviendas vacantes para paliar el déficit irrecuperable -por ejemplo, impuestos progresivos a la vacancia, subsidios al alquiler para acortar la brecha entre la capacidad de pago de los potenciales demandantes y los precios de alquiler de la oferta existente, etc.-.

Según datos extraídos de los censos nacionales, en 1991 la ciudad de Buenos Aires contaba con un déficit habitacional que afectó al 7.9% de la totalidad de los hogares, esto es 80.495 hogares en un universo de 1.023.464. De este total de hogares deficitarios, el 1.5% habitaba en viviendas irrecuperables y un poco más del doble (3.2%) en viviendas recuperables, sumando un 4.7% de hogares en viviendas precarias, es decir, 48.037 hogares en términos absolutos. Con respecto a los niveles de hacinamiento en 1991, el 3.2% de los hogares de la ciudad padecían hacinamiento por cuarto en viviendas aptas.

Para el año 2001, los índices deficitarios de la situación habitacional para la ciudad representaban un total de 6.6% de hogares, esto es 67.577 de un total de 1.024.231 hogares. Entre ellos, el 4.2% de los hogares habitaba en viviendas precarias (42.686 hogares en términos absolutos), siendo el 1.1% viviendas irrecuperables y el 3.1% recuperables. Por su parte, el 2.4% de los hogares vivía en condiciones de hacinamiento por cuarto pero en viviendas buenas.

Respecto de la evolución durante el decenio 1991-2001 puedo observarse una disminución del déficit del 1.3% en los hogares. En términos absolutos se trató de una reducción de 12.918 hogares. La misma tendencia se encontró presente entre los hogares que habitaban viviendas precarias: su disminución ha sido del 0.5%, esto fue una reducción de 5.351 hogares. Esta leve disminución no resulta ser llamativa si tenemos en cuenta que el período bajo análisis abarca un decenio.

Profundizando el análisis entre los hogares de viviendas precarias, para el año 2001 el 47% del total correspondió a viviendas recuperables. Este tipo de viviendas mostró un aumento de 5 puntos en relación con el total de hogares en viviendas deficitarias del año 1991, lo que da cuenta de un

crecimiento del deterioro del tejido habitacional existente en ese decenio. Por su parte, los hogares en viviendas irrecuperables, para el año 2001 representaron el 15.9% del total de las viviendas deficitarias, verificándose una disminución relativa del 2.9% en relación al año 1991 (18.7%). Este dato da cuenta de un descenso en la necesidad de incorporar viviendas nuevas al parque habitacional existente.

Por otro lado, en relación a los valores referentes a hogares con hacinamiento por cuarto en viviendas aptas, pudo observarse una variación intercensal del 0.8%, representando una leve mejoría de esta problemática en el decenio. En 1991 se encontraban 32.458 hogares en esta situación, mientras que para el año 2001 el número de hogares con hacinamiento por cuarto había descendido a 24.891. Este déficit por hacinamiento en viviendas aptas podría ser resultado mediante la ampliación de las mismas. Entre los hogares con problemas de precariedad de la vivienda, este indicador demostró el descenso más alto, de 3.5%; pasando de representar el 40.3% de los hogares deficitarios en el año 1991 al 36.8% en el año 2001; el cual necesariamente debe ser solucionado mediante la construcción de viviendas nuevas.

**Cuadro Nº 1: Déficit habitacional. CABA. Censo 1991 - 2001.**

	1991		2001	
	CABA			
	Hogares	%	Hogares	%
No deficitaria	942.969	92.1%	956.654	93,4%
<b>Total deficitarias</b>	<b>80.495</b>	<b>7.9%</b>	<b>67.577</b>	<b>6.6%</b>
Déficit recuperable	33.007	3,2%	31.925	3.1%
Déficit irrecuperable	15.030	1,5%	10.761	1.1%
Déficit por hacinamiento en viviendas aptas <sup>4</sup>	32.458	3,2%	24.891	2,4%
<b>Total</b>	<b>1.023.464</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.024.231</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia en base al Censo 1991 y 2001. Base REDATAM. INDEC.

No obstante los datos censales aportan a la construcción de un diagnóstico habitacional que da cuenta de la magnitud de la situación de criticidad que viven tanto las personas como los hogares de la ciudad de Buenos Aires, Rodríguez y Di Virgilio (2007) advierten que existen algunos aspectos que hacen a esta situación en la ciudad que son difíciles de capturar y cuantificar mediante herramientas censales. Los censos evidencian inconsistencias y sub-registros, principalmente vinculados con el crecimiento, expansión y densificación de las villas y/o asentamientos (no registra, por ejemplo, situaciones de alquiler de piezas en villas<sup>5</sup>), casas o edificios ocupados (en varios casos en fábricas; y localizados mayoritariamente en la centro de la ciudad, Abasto, San Cristóbal y Villa Urquiza, donde se encontraba la antigua traza de la AU3), hoteles y pensiones (en los que el mismo Estado en muchos casos alojó y se encuentran en estado de emergencia habitacional), y, por último, aquellas personas que viven literalmente en situación de calle (Cravino: 2006)<sup>6</sup>.

En este sentido, tomando otras fuentes de información, Rodríguez y Di Virgilio (2007) reconstruyeron lo ocurrido en el decenio 1991-2001 en estas situaciones de precariedad habitacional. Como puede observarse en el cuadro a continuación<sup>7</sup>, hacia el año 1991, registraron 45.000 hogares en situación de ocupación, involucrando a 150.000 personas. En relación a los inquilinatos, entre 1991 y 2001 se produjo una reducción de 6.200 hogares; y lo mismo ocurrió con los hogares viviendo en hoteles-pensión (de 25.000 a 18.608). Resultaron, también, muy significativos los guarismos registrados en las villas, ya que se estimaron que los hogares residentes en villas aumentaron al doble, ascendiendo en el decenio de más de 50.000 personas en el año 1991 a casi 108.000 personas en el año 2001.



**Cuadro Nº 2: Situaciones deficitarias en inquilinatos, hoteles-pensión, ocupaciones y villas en la Ciudad de Buenos Aires. Año 1991 y 2001.**

	CABA				
	Año	Hogares	%	Población	%
Inquilinatos	1991*	27.000	2.6	70.000	2.4
	2001	20.826		55.799	
Hoteles-pensión	1991*	25.000	2.4	75.000	2.6
	2001	18.608		37.601	
Ocupaciones	1991**	45.000	4.3	150.000	5.2
	2001	12.000****		-.-	
Villas	1991***	13.000	1.3	51.821	1.8
	2001	27.047*****		107.805	
Total situaciones deficitarias	1991	110.000	10.6	346.821	12.0
	2001	78.481		351.205	

Fuente: Rodríguez y Di Virgilio (2007: 80)<sup>8</sup>.

Ahora bien, la crisis que sufrió el país con anterioridad y posterioridad al año 2001, implicó un fuerte deterioro generalizado del tejido social, incrementándose fuertemente el desempleo y la pobreza. La crudeza de este escenario impactó territorialmente, encrudeciendo aún más el marco de emergencia habitacional local.

En este sentido, un informe realizado por la Comisión de la Vivienda de la Legislatura Porteña (Navatta y Maranzana; 2010) da cuenta de la situación habitacional actual de estos tipos de vivienda precaria. Las autoras señalan que, aproximadamente, existían más de 600.000 habitantes de la ciudad en situación de emergencia habitacional hacia junio de 2010.

Según este informe, en el año 2006 entre 170.000 y 200.000 personas se encontraban habitando en viviendas de manera irregular (casas tomadas)<sup>9</sup> y, hacia 2009-2010, aproximadamente 140.000 personas vivían en hoteles o casas devenidas en hoteles, en condiciones de precariedad<sup>10</sup>. Además, revelaron que existían alrededor de 1.200 habitantes del programa de hoteles





ofrecido por el gobierno porteño y 220 personas y 61 familias en hogares de tránsito que aún no han sido relocalizadas (conventillos).

En relación a villas y asentamientos, las autoras informan que unas 207.865 personas aproximadamente (según proyecciones tomando como base los últimos censos realizados por el Instituto de Vivienda) habitaban en las 15 villas de la ciudad<sup>11</sup> y 30.000 aproximadamente en 25 asentamientos precarios. La población en villas y asentamientos creció un 30% en los últimos cuatro años. Además, en los 2 Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT) con que cuenta la ciudad habitaban unas 5.400 (Del trabajo: 2.400 personas y Zavaleta: 3.000 personas) y en los 6 Complejos Habitacionales<sup>12</sup> y 10 Barrios Municipales<sup>13</sup> vivían 82.000 personas.

La población en situación de calle es un fenómeno más complejo y en expansión en los últimos años. Según datos del informe “Buenos Aires sin techo” realizado por la presidencia de la Comisión de Vivienda de la Legislatura local (Di Filippo: 2009) en noviembre del año 2007, se contabilizaron 1.029 adultos en situación de calle y 798 niños menores de 17 años de edad habitando las calles de la ciudad. El 82% de los niños y adolescentes en calle censados provienen de la provincia de Buenos Aires y en su mayoría (67%) son de sexo masculino. La mayoría tiene entre 13 y 15 años. De ellos el 68% tiene vivienda, el 14% pasa las noches en la calle y un 14% carece de hogar. En abril de 2009 personal del Ministerio de Desarrollo Social local realizó un relevamiento que habría arrojado un total de 1.950 personas en situación de calle<sup>14</sup>, lo cual significa que no sólo no disminuyó sino que aumentó la cantidad de personas sin techo en relación al año 2007.

En síntesis, los valores arrojados por estos informes son alarmantes. Lo que comparten estas situaciones habitacionales, y las personas que las padecen, es la precariedad, en mayor o menor medida, de las viviendas en cuanto a estructura, acceso a los servicios básicos (agua, luz, gas, redes cloacales), a situación irregular en cuanto a la regularización dominial de las tierras y la situación socio económica de sus habitantes.



Según estos datos, al año 2010, 667.435 habitantes de la ciudad se encuentran en situación de vulnerabilidad habitacional, es decir casi un cuarto de la población porteña, padeciendo graves problemas relacionados con el acceso a la vivienda y condiciones de habitabilidad. La evolución negativa de los indicadores habitacionales en la última década da cuenta, además, de la gravedad de esta problemática. Prácticamente, en el último decenio, se duplicó la cantidad de población en situación de emergencia habitacional (en 1991, Rodríguez y Di Virgilio [2007] registraron 351.205 personas en dicha condición).

**Cuadro Nº3: Situación deficitaria en hoteles-pensión, ocupaciones, conventillos, villas, asentamientos, NHT, complejos y barrios municipales y población en situación de calle de la ciudad. Año 2009-2010.**

	CABA		
	Cantidad	Población	%
Hoteles-pensión	-.-	140.000 <sup>15</sup>	21,0%
Ocupaciones	-.-	200.000 <sup>16</sup>	30,0%
Conventillos	-.-	220	0,0%
Villas	15	207.865 <sup>17</sup>	31,1%
Asentamientos precarios	25	30.000 <sup>18</sup>	4,5%
Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT)	2	5.400	0,8%
Complejos Habitacionales y Barrios Municipales	18	82.000	12,3%
Situación de calle	-.-	1.950 <sup>19</sup>	0,3%
<b>Total situaciones deficitarias</b>	<b>-.-</b>	<b>667.435</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Navatta y Maranzana (2010), Di Filippo (2009) y otras fuentes.

Ahora bien, la situación más crítica se da en los hogares que no son propietarios y viven hacinados y en los ubicados en villas, casas tomadas y núcleos habitacionales transitorios. Sin embargo, según un informe realizado por la Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires (DGEC – GCBA: 2010), dentro del grupo de hogares que



requieren una vivienda propia o el cambio de la suya por una más grande, sólo 12.000 hogares (3% de los que necesitan, y 1% del total de hogares de la Ciudad) estaría en condiciones de tomar un crédito hipotecario, con inferior probabilidad para los más necesitados dentro de este grupo. El mercado inmobiliario sólo ofrece posibilidades de acceso a ese 1% de los hogares con vivienda deficitaria de la ciudad, y a los que sin necesitar una mejora habitacional podrían acceder a un crédito (alrededor del 12,5% de los hogares de la ciudad). Se trata de 11.000 hogares, que representan solamente 2% de los no propietarios. En tanto, más del 35% de los hogares del distrito son no propietarios que, dado su ingreso y/o su baja calidad de inserción en el mercado de trabajo, quedan afuera de dicha posibilidad. Es decir, la mayor posibilidad del acceso al crédito para la adquisición de vivienda se ubica entre aquellos que no presentan déficit en su condición de vivienda (DGEC – GCBA: 2010).

Dado el crecimiento del mercado inmobiliario en los últimos años (4,4% anual acumulativo entre 2002 y 2007), se puede afirmar que el mismo está sostenido en base a ahorros y no a ingresos corrientes, fundamentalmente de los estratos socio-económicos más altos. También se ha visto favorecido por las adquisiciones de personas del interior del país, en particular por aquellos que se han beneficiado de los altos precios y volúmenes de producción agropecuaria (DGEC – GCBA: 2010).

Como se vio, el déficit habitacional de la Ciudad no es un problema coyuntural, ni se ha iniciado con la crisis del 2001, es un problema histórico. Veamos, qué respuestas, en carácter de políticas públicas, dio el estado local.

### **Características y tendencias de la política habitacional local**

La respuesta local a la grave problemática habitacional fue muy limitada en los años bajo estudio. Esto estuvo históricamente asociado a la falta de autonomía política de la ciudad y al enfoque tradicionalista de las políticas urbanas, consistentes principalmente en transferir la pobreza a municipios



periféricos, reservando el derecho a la ciudad para los sectores sociales de mayores recursos (Oszlak; 1991).

Durante los primeros años del siglo XIX, las intervenciones estatales a nivel local se realizaban desde las instancias nacionales de gobierno. Recién en el año 1967, mediante la Ley nº 17.174, se creó el primer organismo estatal local encargado de atender la problemática habitacional específicamente local: la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV).

Durante los años '70, y en menor medida durante los '80, la CMV viabilizó la ejecución de conjuntos habitacionales por licitación empresarial, la experimentación con sistemas constructivos racionalizados y la implementación de nuevas técnicas de producción industrial, canalizando los recursos del FONAVI –Fondo Nacional de Vivienda-.

Por su parte, históricamente la política en la problemática villera osciló entre 2 orientaciones: por un lado, se estimuló la participación de la población de las villas (por ejemplo, el Plan de Realojamiento de Villa 7 en el año 1972 -la experiencia planteó por primera vez desde la acción oficial la autogestión para la producción de viviendas-); y por otro, se promovió la erradicación sistemática y expulsión de las villas fuera de la ciudad. Esta última postura fue la prioritaria y característica de la política urbana de la última dictadura militar ('76-'83).

Con el advenimiento de la democracia la política habitacional local percibió cambios parciales. Para los sectores de menores recursos, la alternativa casi excluyente para acceder a la propiedad siguió siendo el acceso a los recursos del FONAVI. Sin embargo, la inversión pública destinada a vivienda registró un descenso continuo en la ciudad entre 1980 y 1992, pasando del 0.71% del PBI en 1984 a 0.53% para los primeros años de la década del '90. Adicionalmente, la Ley de Alquileres (Nº 23.091/84, actualmente vigente) mantuvo las características excluyentes descriptas para el período anterior, excluyendo el tratamiento de los hoteles-pensión, que fue la alternativa habitacional de los sectores populares de la ciudad.

En relación al sector villero, una de las primeras ordenanzas sancionadas por el Concejo Deliberante, en enero de 1984, fue la “radicación”

de las villas de emergencia de la ciudad. No obstante, no se desarrollaron acciones concretas ni se estableció una partida presupuestaria destinada a definir políticas de envergadura dirigidas específicamente a este sector. Esta actitud de “dejar hacer” del gobierno local también se expresó en medidas tales como la firma de convenios de comodato en propiedades municipales pertenecientes a la traza de la ExAU3, el reciclaje del Ex Padelei (Patronato de la Infancia) en el barrio de San Telmo y la recuperación de 21 conventillos con el Proyecto Recup-Boca<sup>20</sup>.

La indefinición de la política urbana característica de la gestión local en los años '80 y las políticas de ajuste implementadas por el nivel nacional para salvar la deuda externa, generó estrategias de supervivencia por parte de los sectores de menores recursos que marcarían el porvenir de la problemática habitacional en la ciudad. Estos sectores recurrieron a la reconstrucción de villas y, sobre todo, a la apropiación de los intersticios urbanos, es decir, la ocupación del parque habitacional vacío, como modalidad de resolución de su acuciante situación de vivienda.

A partir de 1989, con nuevo gobierno nacional y cambio de signo político, se configuró una coyuntura particular en relación con las políticas orientadas al hábitat popular. Si bien se crearon las condiciones para la ejecución del emprendimiento de expansión y valorización del área central de la ciudad a través de Puerto Madero, también, desde la Secretaría de Planeamiento, se definieron algunos programas que se diferenciaron de la política habitacional tradicional de la CMV, por verse sostenidos en instancias de negociación y participación de organizaciones populares (mesas de trabajo con organizaciones sociales, mesas de concertación en villas, talleres multisectoriales, definición de presupuesto municipal en talleres de planeamiento participativo y proyectos involucrantes de distintas demandas barriales en inmuebles de propiedad municipal, entre otras). De igual forma se efectuó el reciclaje de la Manzana de San Francisco (ocupantes transformados en inquilinos sociales, utilizando recursos de la cooperación internacional), se relocalizó la población del Albergue Warnes y se efectivizó un acompañamiento



del proceso de regularización iniciado por la Cooperativa San Telmo en el inmueble ocupado del Ex Padelei. Todas estas iniciativas quedaron trancas con la expulsión del intendente de turno, Carlos Grosso (1989-1992). En lo que respecta a la problemática en villas, esta fue retomada desde un enfoque de “reparación histórica” hacia sus habitantes con la implementación del Programa Arraigo, diseñado para llevar adelante procesos de regularización dominial en villas y asentamientos localizados en tierras de propiedad pública nacional.

Entre 1992 y 1995 prácticamente se suspendieron todas las acciones en materia de hábitat popular. En el marco de la creación del Sistema Federal de la Vivienda y en un escenario de negociación por la coparticipación de los fondos FONAVI (Ley 24.464 en 1995), de descentralización de los fondos a los institutos provinciales y de la posibilidad de una focalización sobre los problemas locales, la CMV diversificó sus operatorias para dar respuesta a las diferentes demandas. La construcción de viviendas tipo “llave en mano” fue cediendo paso a nuevas “soluciones habitacionales”, como los emprendimientos de autoconstrucción asistida y de vivienda progresiva ó vivienda semilla –para su posterior mejoramiento- (a través de programas especiales, destinados a los sectores de población que habitaban en conventillos y villas de emergencia de la zona sur de la ciudad). Sin embargo, la ciudad resultó la peor posicionada en el proceso de descentralización del FONAVI, obteniendo un cupo del 1.4% (totalmente desvinculado de la magnitud del déficit en la ciudad y de su cantidad de población). Así, la CMV prácticamente dejó de funcionar.

Ahora bien, la sanción de la Constitución de la ciudad autónoma de Buenos Aires, en octubre de 1996, impactó fuertemente en el desarrollo de la política habitacional de la ciudad<sup>21</sup>. Con la inclusión de un capítulo sobre hábitat (artículo 31<sup>22</sup>) se reconoció el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado para todos los habitantes de la ciudad y se promovió la participación activa en la definición de su contenido por parte de diversas organizaciones sociales vinculadas al hábitat (“...promueve planes autogestivos...”). Esta innovación constitucional implicó ciertos niveles de reconocimiento e

institucionalización de la participación de nuevos actores sociales en el poder legislativo de la ciudad y en la formulación y definición de la agenda política local. Esta dinámica participativa se mantuvo en el diseño de un conjunto de normativas vinculadas a distintas problemáticas del hábitat popular hacia finales de la década del '90 (como es el caso del Programa de Autogestión para la Vivienda, sancionado por la Ley nº 341/00, la Mesa de Delegados de la ExAu3 –desde la Ley nº8 y la actualmente vigente nº324- y el caso del Plan de Radicación y Urbanización de Villas y Barrios Carenciados, sancionado por la Ley nº 148/99, entre otros –todos casos que contaron con la participación de organizaciones de poblaciones afectadas en su diseño-), involucrando instancias de participación popular acompañadas por procesos de movilización social.

Sin embargo, desde el nivel ejecutivo local, la lógica de actuación era otra -no participativa- y caracterizada por la multiplicación y fragmentación de intervenciones habitacionales desde distintos ámbitos del gobierno local: i) la CMV, ii) la Secretaría de Promoción Social (SPS), iii) la Secretaría de Hacienda y iv) las Corporaciones Antiguo Puerto Madero S.A. y Buenos Aires Sur S.E..

La CMV volvió a reactivarse, muy lentamente, y reconfiguró su rol tradicional de ejecutora de obra pública a través de licitaciones empresariales. Además, continuó con el Programa de Urbanización de Villas, pero con un muy lento avance. Por otra parte, se sancionó la Operatoria enmarcada en la Resolución 525/97 (modificada por la resolución 282/98<sup>23</sup>), destinada a la financiación directa de la demanda mediante créditos individuales o mancomunados dando respuesta a un proceso de movilización de sectores locales amenazados por desalojos iniciados por el proceso de renovación urbana en el barrio de La Boca; continuó con las acciones del Recup-Boca y ejecutó conjuntos habitacionales en ese barrio a través de la Operatoria "Proyecto, Terreno, Precio". A través de la implementación de estos programas se puede ver claramente la intención política de promover un proceso de renovación de la zona sur de la ciudad.





En paralelo, la criticidad habitacional pasó a ser atendida por la SPS, la cual fue ensanchando su intervención. La SPS desarrolló dos tipos de acciones basadas en operatorias subsidiadas dirigidas a cada familia de manera individual: un sistema de hoteles-pensión destinados a casos puntuales (que sin alternativas de resolución en el corto plazo, los subsidios se prolongaron años) y las entregas individuales de materiales de construcción destinado a la autoconstrucción de vivienda por parte de familias beneficiarias o bien para reparaciones de emergencia (por ejemplo, voladuras de techos).

Por su parte, la Secretaría de Hacienda desarrolló una política de tolerancia hacia la ocupación de inmuebles públicos (no sólo por parte de sectores de bajos recursos) a través de convenios de comodato y asignaciones del patrimonio del gobierno local.

Ahora bien, el proceso de renovación de la zona sur de la ciudad adquirió una dinámica particular a partir de la creación de las Corporaciones Antiguo Puerto Madero S.A. y Buenos Aires Sur S.E.; dos entidades instituidas por el Gobierno Nacional y local respectivamente, como empresas del Estado, a las que les transfirieron terrenos e inmuebles públicos para realizar negocios y proyectos constructivos que contribuyeran a dinamizar áreas desagregadas de la ciudad, favoreciendo la inversión privada y motorizando los procesos de cambio y valorización. Los desarrollos inmobiliarios estuvieron orientados a la construcción de oficinas para empresas de alta gama, sedes de universidades privadas y vivienda para sectores socio económicos altos.

Durante la gestión de Fernando De la Rúa como Jefe de gobierno de la ciudad, entre los años 1997-99, las operatorias de política habitacional se apoyaron en planes de construcción de viviendas "llave en mano" con costos y sistemas de gestión tradicionales, el desarrollo de 1400 soluciones habitacionales en villas, la ejecución de obras en los conventillos de propiedad fiscal en el barrio de La Boca, nuevas líneas crediticias para la emergencia habitacional (Operatoria 525/282) y la terminación de obras en marcha.

Hacia el año 2000, la ciudad aún no contaba con un marco jurídico-institucional que definiera los grandes criterios de orientación de su política



habitacional explicitadas a través de instrumentos de política. En términos generales aún no se realizó una lectura de las condiciones del hábitat popular como parte de la ciudad o de sus barrios desde una perspectiva integrada. Además, se atomizó la demanda reforzando la concepción de la vivienda como bien privado, se negó el carácter de la producción de hábitat urbano y no se retomaron ni se reconocieron la figura de las organizaciones sociales como ejecutores y/o beneficiarias de los proyectos, a pesar que la concreción de las escasas experiencias mancomunadas que se desarrollaron en el marco de la Resolución 525/282 fueron exitosas por el rol desempeñado por las mismas para la constitución de los grupos de familias, la rehabilitación y el mantenimiento edilicio (que requirieron de un alto grado de organización y gestión colectiva).

Durante el primer gobierno porteño de Aníbal Ibarra, y Eduardo Jozami como responsable político de la CMV, se produjo una diversificación de opciones en política habitacional, asumiéndose que la CMV, a diferencia de las gestiones anteriores, era el ámbito que debía canalizar la emergencia habitacional de los sectores de menores recursos. En este sentido, se intentó redireccionar los escasos recursos, en plena recesión económica, hacia estos sectores con participación en organizaciones socio-territoriales. Según Rodríguez (2009), en esta gestión se incrementó la inversión de mejoramiento de villas en el marco de la Ley nº148 -Plan de Radicación y Urbanización de Villas y Barrios Carenciados- con participación social (definido en esta gestión como cuestión prioritaria del hábitat popular), se suspendieron y revisaron todos los procesos de licitación empresarial en curso a través del Programa "Proyecto, terreno y precio", se suspendió la Operatoria 525 y fue reemplazada por la puesta en ejecución de la Ley nº341 (en la cual se verificó una voluntad manifiesta de avanzar en su instrumentación e incluso reasignarle partidas presupuestarias de la CMV para la compra de los primeros terreno por parte de cooperativas) y se instrumentó un programa de mejoramiento de conjuntos habitacionales FONAVI. Sin embargo, esta definición tan explícita de la política habitacional generó rispideces con sectores empresarios y otros sectores que



no aceptaban perder control en la CMV. Ello condujo a un cambio de gestión en la CMV, en marzo de 2002, que dio lugar a la llegada del Ing. Ernesto Selzer, quien priorizó presupuestariamente el proceso de urbanización en villas, retomó la operatoria empresarial “Proyecto, terreno y precio” –con nombre actualizado-, enfatizó el restablecimiento de operatorias dirigidas a sectores medios (implementó el Programa “Vivienda Porteña” en cofinanciamiento del Banco Ciudad y “Mejor Vivir” con recursos del Plan Federal de Nación) y estableció una reglamentación de la Ley nº341 (poniendo límites a la participación social). Estas tres líneas de inversión fueron las prioritarias en 2003.

Paralelamente en este año, la CMV se transformó jurídicamente, a través de la Ley nº1251, en el actual Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC), con un marco de mayor autonomía<sup>24</sup>. La norma colocó en el IVC el deber de promover el ejercicio del derecho al hábitat y a la vivienda, haciendo efectivos los derechos mencionados en los artículos 17 y 31 de la Constitución Porteña.

En marzo de 2006, durante la gestión local de Jorge Teerman (2005-2007)<sup>25</sup>, asume como presidente del IVC, el Arquitecto Claudio Freidín. La gestión “Freidín” se presentó en el instituto con el objetivo explícito de adecuar las estructuras para que los objetivos del IVC se pudieran cumplir, eliminando la mayor cantidad de trabas administrativas y con la mayor celeridad posible. La consigna fue: *“más eficacia y más eficiencia en resolver los problemas de miles de ciudadanos postergados por décadas”*, mediante la revisión de estructuras y procedimientos para agilizar las acciones y potenciar los recursos (Freidín, 2007: 4). Se continuó priorizando la urbanización de villas y el mantenimiento de los núcleos habitacionales transitorios y los grandes complejos habitacionales mediante un incremento del 500% del presupuesto; aunque ejecutándose mediante modalidades empresariales, con dificultades en un entramado auto-producido de villas. Adicionalmente, se mantuvo el otorgamiento de créditos colectivos e individuales y se enfatizó el restablecimiento de operatorias dirigidas a sectores medios. También se



sostuvo un papel activo en la solución habitacional definitiva para 2011 familias residentes en hoteles subsidiados por el Gobierno porteño que estallaron en el 2001. En este sentido, para el año 2005, el sector vivienda insumía el 5.3% del presupuesto total. Esta inversión se concentraba principalmente en el “Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales” (PRIT) con el 45.6% del total presupuestario, “Vivienda colectiva con ahorro previo” con el 15.4%, “Rehabilitación del Hábitat de La Boca” con el 12.9% y el PAV con el 12.2%; es decir que estos 4 programas concentraban el 85% del presupuesto sobre un total de 17 programas en ejecución. Otro dato no menor es que el 83% de presupuesto financiaba a programas ejecutados por empresas constructoras. Si bien 10 programas<sup>26</sup> abrieron la participación a organizaciones sociales, ésta fue restringida a organizar la presentación de la demanda y la canalización del ahorro; y sólo el PAV, en su modalidad colectiva, se constituyó en una marcada excepción.

Sin embargo, cuatro meses más tarde de su asunción, en un contexto de crisis institucional local post-destitución, complejizado por las perspectivas electorales, las disputas intra e inter partidarias, la situación de crisis habitacional de la ciudad e insuficiente respuesta a esta situación por parte del IVC, se produjo la intervención del Instituto (mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 2/06) a los fines de adoptar los cambios organizativos y estructurales que permitiesen dar cumplimiento a los objetivos del organismo.

Superado el proceso de intervención del IVC, se procedió a modificar la estructura del organismo (mediante el Acta de Directorio N° 2186/06) para reducirla casi un 40% y reagrupar actividades en función de los objetivos del IVC y metodologías de gestión.

Además, en el año 2004 (mediante la Ley n°1.408) y en el 2007 (mediante la Ley n°2.472) se declaró la emergencia habitacional, como consecuencia de la situación en que se encontraban los ocupantes de casas o edificios con sentencia judicial firme de desalojo, los habitantes de núcleos habitacionales transitorios y asentamientos de la ciudad, los ocupantes de viviendas en situación de hacinamiento, inhabitables o en estado obsoleto, los



alojados en hoteles o pensiones y los que se encontraban en situación de calle. Hacia fines del 2008, la Legislatura también sancionó la Ley n°2.973, modificatoria de las dos anteriores<sup>27</sup>; pero el poder ejecutivo lo vetó parcialmente<sup>28</sup> mediante el Decreto n°9/09. Esto denota la falta de acuerdos y consensos políticos entre el poder legislativo y el ejecutivo local para dar respuesta a esta problemática y las distintas definiciones políticas que cada uno hace del déficit.

Desde el año 2007 (y hasta la actualidad), que comienza la gestión Mauricio Macri tanto en el gobierno porteño como en el IVC, la política habitacional sostenida hasta entonces se modificó radicalmente. Entre las primeras medidas tomadas se profundizó el “desguasamiento” del IVC, mediante la transferencia de funciones a otros 4 organismos, todos de jerarquía, recursos y autonomía muy dispar: i) el Ministerio de Desarrollo Social (el organismo encargado de atender las situaciones de emergencia habitacional), ii) la Corporación Buenos Aires Sur (una Sociedad del Estado que se encarga de la Planificación y construcción en las villas del sur de la ciudad), iii) la Unidad de Gestión e Intervención Social, más conocida como UGIS (una unidad fuera de nivel del Ministerio de Desarrollo Económico que atiende la emergencia social y de infraestructura en las villas y asentamientos) y iv) el Ministerio de Ambiente y Espacio Público (a través de la Unidad de Control de Espacio Público, más conocida como la UCEP, la encargada de los desalojos forzosos de la ciudad). La principal consecuencia de esta desarticulación fue la ineficiencia en la implementación de las políticas habitacionales, así como la dificultad para canalizar las demandas por parte de la población afectada, con organismos que se pasaron la responsabilidad sin ofrecer respuestas.

Adicionalmente, durante esta gestión se profundizó el proceso de renovación urbana otorgando importancia a la relación que existe entre turismo y patrimonio (mediante el reposicionamiento de la ciudad a escala regional e internacional, ya sea como la París de América o la Capital Cultural de América Latina o del MERCOSUR y a través de campañas como “Buenos Aires capital

del Tango”) y al desarrollo de emprendimientos tecnológicos-productivos (el Distrito Tecnológico, el Parque Lineal y un nuevo Centro Cívico-administrativo en la ciudad). Esto puso al Estado y al territorio –al suelo urbano en este caso– al servicio del desarrollo de negocios privados, estimulados por procesos de liberalización y desregulación de los mercados de suelo y alquileres, involucrando nuevos sistemas de gestión a través de la generación de figuras jurídicas que carecían de antecedentes previos<sup>29</sup>.

En materia habitacional, una nota distintiva, fue el modo en que el macrismo sostuvo la firme decisión de debilitar y/o destruir los marcos institucionales y de legalidad impulsados, sostenidos y/o útiles por y para los sectores populares. Ello incluye el desconocimiento de leyes –empezando por el artículo n° 31 de la Constitución de la Ciudad– que fueron impulsadas mediante procesos que involucraron formas participativas y sancionadas, en particular, durante la segunda mitad de los años ‘90, en el contexto de la inmediata autonomización política de la ciudad.

Análogamente, el Pro montó un sistema de desfinanciamiento permanente de la política habitacional<sup>30</sup>. Si se presta atención al análisis de los fondos destinados a vivienda, la información oficial pone en evidencia que el GCBA ha destinado proporcionalmente menos fondos en cada uno de los años de la gestión, lo que evidencia el grado de prioridad asignado a la problemática de la vivienda. Durante la gestión de Ibarra y de Telerman el presupuesto destinado a vivienda rondaba más del 5% del presupuesto total; sin embargo, para el año 2010 se estimó en un 2.4%. Como puede verse en el cuadro n°8, la pendiente se acentúa fuertemente entre el 2005-2007 y 2009-2010, agravando la regresividad de los primeros años de la actual gestión. En el año 2011 se vio una mejor de 0.5 puntos.



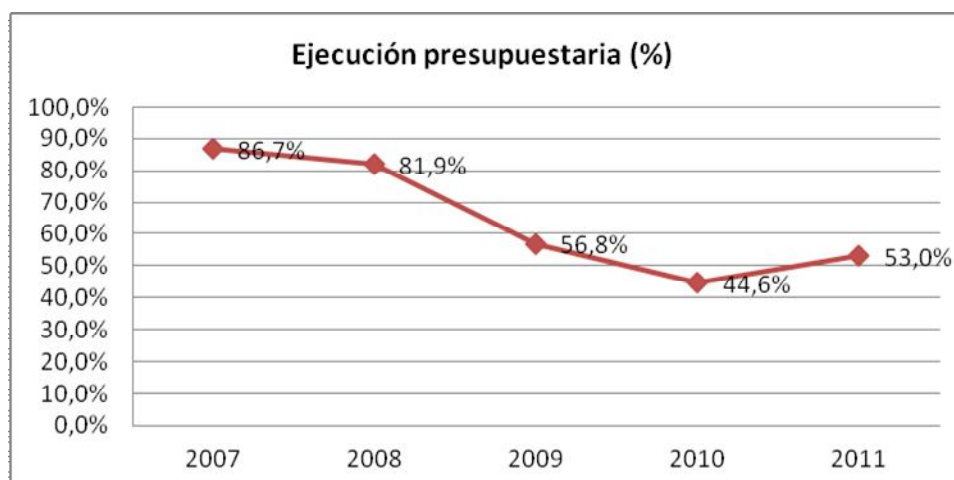
**Cuadro N°4: Presupuesto IVC destinado a vivienda sobre Presupuesto total. Año 2005-2011.**



Fuente: Elaboración propia en base a Leyes de presupuestos anuales.

Ahora bien, a este fenómeno, se sumó un muy mal desempeño en cuanto a la ejecución efectiva de los fondos asignados por el presupuesto. Todos los presupuestos aprobados por la legislatura para los organismos encargados de atender la problemática habitacional, son incumplidos y con alarmantes niveles de sub-ejecución.

**Cuadro N°5: Ejecución presupuestaria del IVC. Año 2007-2011.**



Fuente: Elaboración propia en base a Leyes de presupuestos anuales.



Hacia diciembre de 2011, el IVC ejecutó sólo el 53% de su crédito vigente al cierre del año (\$360.683.462), muy por debajo del 100% esperado. O sea, se subejecutó el 47% (324.001.675) del presupuesto final. Del monto ejecutado, el 76% (\$274.941.529) correspondieron a fondos de afectación específica (provenientes del juego y de Ejecutivo Nacional a través del Plan Federal Construcción de Viviendas). Por lo tanto, el Ejecutivo local destinó, de recursos propios para el IVC, sólo \$83.741.933.

Ahora bien, es importante tener en cuenta las diferencias entre los montos sancionados y los créditos vigentes ya que, por ejemplo, el presupuesto asignado en el año 2011 para el IVC fue de \$ 735.131.165, pero éste crédito tuvo una variación nominal negativa del 7% a lo largo del año, siendo el crédito vigente para ese año de \$ 686.685.137. Con lo cual, no sólo se redujo el presupuesto destinado al IVC a lo largo del año, sino que la subejecución presupuestaria se dio sobre el valor del crédito vigente. Para el año 2010, el Programa Regularización Dominial y Financiera que redujo su crédito en \$8.283.111, tuvo una ejecución del 100% pero redujo notablemente su monto. En otros casos, en éste año, existen aumentos en vez de reducciones, pero no se contempla una alta ejecución (ejemplo, Créditos Ley 341/964). Además, resulta importante notar que los programas que obtuvieron los mayores créditos en pesos se correspondieron, casi todos, con los menores niveles de ejecución presupuestaria del instituto.

La ejecución total 2010 de la Dirección General de Atención Inmediata fue de 96.4%. Si se analiza cada uno de los programas, se puede observar que todos tuvieron un alto nivel de ejecución, siendo el programa que mayor nivel alcanzó el Programa Asistencia a Familias de Alta Vulnerabilidad Social (96.3%), ya que responde a la gran cantidad de subsidios que se dieron como solución a las situaciones de desalojo.

Por su parte, la política hacia las villas y asentamientos del macrismo se limitó a la ejecución de contratos tercerizados a empresas de servicios que atienden vía la UGIS a las villas y asentamientos –camiones cisternas, atmosféricos y vector-; a la contratación de pequeñas obras -básicamente



pintura de fachadas-, de la limpieza y el mantenimiento de espacios públicos a través de cooperativas de trabajo manejadas por la UGIS y por el Ministerio de Ambiente y Espacio Público; y la lenta ejecución de obras que el IVC transfirió a la Corporación del Sur a través del programa Prosur Hábitat, convenidas en 2008 (no se han empezado obras nuevas desde entonces)<sup>31</sup>.

El Programa de Reintegración, Integración y Transformación de Villas y NHT, la principal política de vivienda para las villas de los últimos años, fue progresivamente vaciado por el PRO, que transfirió recursos y facultades a la UGIS y a la Corporación Sur. Así, de representar cerca del 50% del total de recursos asignados a vivienda en 2005, en 2011 sólo se previó \$5,8 millones. Si se suman los recursos asignados al IVC, la UGIS y la Corporación Sur para obras de urbanización en villas, el crédito vigente al primer semestre de 2011 - \$102 millones- se encontró por debajo del monto asignado en 2008, y representó alrededor del 10% del gasto total en vivienda (Navatta y Maranzana; 2010 y Di Filippo; 2009).

Si se presta atención a los valores ejecutados hacia mitad del año 2011 (tomando como valor promedio de ejecución para esta altura del año el 50%), se repite la tendencia del año anterior; registrándose altos niveles de ejecución en políticas asistencialistas como respuesta a la problemática de hábitat (45.5% la Dir. Gral de Atención Inmediata, 49.4% la UGIS y 58.2% la Corporación Bs. As. Sur) y bajo nivel de ejecución en políticas que generen alguna modificación estructural del déficit habitacional (19% el IVC).

#### **Cuadro N°6: Ejecución presupuestaria en vivienda. IV trimestre 2010 y II trimestre 2011**

Descripción	Crédito Vigente IV trimestre 2010	% de ejecución	Crédito Vigente II trimestre 2011	% de ejecución
<b>Instituto De La Vivienda</b>	<b>520.219.799</b>	<b>44.5</b>	<b>650.361.157</b>	<b>19</b>
Créditos Ley 341/964	108.621.342	58.7	176.932.190	28.2
Colonia Sola	2.819.772	100	1.476.714	62.9
Regularización Dominial y Financiera	116.889	100	--	--
Reintegración, Integración y	38.681.749	0.55	14.715.009	27



Transformación en Villas				
Rehabilitación La Boca	40.856.561	5.19	106.781.318	0.9
Rehabilitación Conjuntos Urbanos	63.888.913	65.6	107.228.348	18.2
Mejor Vivir	35.647.765	8.7	9.881.085	0.1
Viviendas Colectivas con Ahorro Previo	114.625.080	15.6	94.913.629	6.7
Vivienda Porteña	12.312.513	100	3.696.095	0.0
<b>UGIS</b>	<b>73.681.098</b>	<b>88.2</b>	<b>51.197.637</b>	<b>49.4</b>
<b>Dir. Gral. De Atención Inmediata</b>	<b>112.808.890</b>	<b>96.4</b>	<b>120.843.067</b>	<b>45.5</b>
Asistencia Socio Habitacional	26.492.077	97	27.422.076	43.7
Asistencia a Familias de Alta Vulnerabilidad Social	48.785.353	96.3	43.737.120	43.8
Asistencia Integral a los Sin Techo	21.353.609	96.1	25.146.022	49.1
Asistencia Inmediata ante la Emergencia Social	16.177.851	95.8	24.537.849	47.1
<b>Mejoramiento en villas (Min. De Ambiente y Espacio Público)</b>	<b>15.000.000</b>	<b>92.2</b>	<b>30.000.000</b>	<b>19.6</b>
<b>Corporación Del Sur S.E.</b>	<b>38.986.496</b>	<b>100</b>	<b>36.800.000</b>	<b>58.2</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información aportada por la Comisión de Vivienda de la Legislatura porteña.

Por último, como estrategia fundamental para “generar recursos” ante la falta de presupuesto asignado y la ejecución ineficiente del IVC, se recurrió a la enajenación del patrimonio público a través de la venta de tierras e inmuebles; estrategia esta que respondió más a los intereses del sector inmobiliario que a criterios de asignación social. Ejemplo de ello, fue el intento por crear la “Corporación del Norte”, para gestionar desarrollos inmobiliarios en el sector 5 de la Ex AU3<sup>32</sup>, actualmente ocupado. A esto se le sumó la venta de terrenos fiscales ubicados en los sectores con los mayores precios del suelo de la ciudad; y el intento -frenado- de vender 36 terrenos pertenecientes al IVC, ignorando que los mismos deben integrarse al banco de inmuebles creado por Ley 1251/03<sup>33</sup> (de creación del IVC) con fines redistributivos. Este patrimonio que se vende tan fácilmente es imposible de ser recuperado en el corto plazo, debido a la valorización inmobiliaria vigente en la ciudad, perdiendo así un activo estratégico para cualquier política de gestión urbana.

Bajo la actual administración se pudo observar, entonces, una ausencia total de planificación de una política integral de vivienda en la ciudad, lo que se cristalizó principalmente en la fragmentación de las escasas políticas de vivienda en diversas áreas y el desfinanciamiento de las operatorias y en la

implementación y ejecución presupuestaria de medidas paliativas y cortoplacistas (política de subsidios). Ha habido una permanente creación de políticas transitorias destinadas a paliar la emergencia habitacional que no fueron acompañadas por políticas sustentables en el tiempo. Esta política estuvo orientada a "expulsar" a los sectores populares hacia la periferia, cosa que ocurrió muy a menudo, pero desconoció, fundamentalmente, los circuitos de movilidad residencial de las familias de sectores populares en la ciudad de Buenos Aires, con lo que en la práctica configuró un "círculo vicioso" entre tomas de tierras, alquileres de viviendas precarias, desalojos y subsidios, que aumentó un peligroso espiral de exclusión social.

En consecuencia, la ciudad de Buenos Aires, en los últimos años, se fue convirtiendo en una ciudad segura para el turismo y para las inversiones inmobiliarias, una prioridad de la gestión del PRO. Aún en los casos de intervención directa como en la zona sur se apuntó a modificar los usos del suelo en la zona, valorizar los terrenos y expulsar a los sectores residentes de bajos ingresos.

## **Reflexiones finales**

En el diagnóstico de la situación habitacional de la ciudad se pudo verificar como prácticamente durante los últimos 50 años la población de la ciudad no presentó grandes variaciones. De 2.981.043 habitantes porteños en el año 1947 se redujo a 2.891.082 habitantes en el año 2010. Estos datos mostraron que la población metropolitana se expandió (o fue expulsada) hacia el conurbano bonaerense, disminuyendo progresivamente la incidencia de los habitantes de la ciudad en el conjunto metropolitano. De hecho, la población porteña en el aglomerado Gran Buenos Aires disminuyó de 63.1% en 1947 a 22,6% en el año 2010. Sin embargo, la tasa de población en situación de déficit habitacional en la ciudad prácticamente se duplicó durante los últimos 20 años, pues se pasó de 346.821 personas en situación de déficit habitacional en el año 1991 a 667.435 en el 2010, aproximadamente. La localización territorial de

esta población se registró, principalmente, en los barrios de la zona sur de la ciudad y en tipologías de vivienda precarias y auto-producidas (hoteles-pensión, ocupaciones, conventillos, villas, asentamientos, NHT, complejos y barrios municipales y población en situación de calle). Sólo en el sur de la ciudad se concentró el 69% de las villas de la ciudad y particularmente en las comunas 4 (La Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya) y 8 (Villa Soldati y Villa Lugano) se concentraron la mayor proporción de hogares y población pobre de Buenos Aires, que ascendió a casi el 30% en estas dos comunas. Entonces, en la ciudad de Buenos Aires la emergencia habitacional no se trató de un problema marginal ni de una cuestión coyuntural, sino que es estructural, histórico y se encontró claramente segmentado territorialmente; dando cuenta entonces de la característica fragmentada y excluyente que adquirió la ciudad neoliberal.

En lo sectorial, la revisión de las políticas habitacionales nacionales permitió reconstruir un cuadro de acción que presentó vaivenes y persistencias que delimitaron, en parte, las características que asumió la política local. El análisis indicó que los vaivenes de la política registró un comportamiento que fue, por ejemplo, desde la descentralización a la centralización de las políticas; modificaciones en los orígenes de los recursos; cambios de nomenclaturas de programas (sin modificaciones sustanciales de contenidos), organigramas institucionales y estructuras estatales; fragmentaciones institucionales; focalización; entre otras. A su vez, se pudo señalar continuidades que contribuyeron a conservar estables características locales, como la desarticulación existente entre políticas habitacionales para los sectores de bajos recursos y políticas de suelo urbano (éstas últimas poniendo un límite al alcance de las primeras), la no intervención estatal en la dinámica de valorización del suelo (y sus efectos restrictivos hacia los sectores populares); la opción privilegiada por la ejecución empresarial de conjuntos de vivienda nueva (en detrimento de la recuperación del parque habitacional deteriorado existente); el privilegio del enfoque individualista en la tipificación de los beneficiarios/clientes de los programas de gobierno; la negación sistemática de

las organizaciones que surgieron como resultado de procesos masivos auto-producidos en la ciudad; y la tendencia a la criminalización, de parte del Estado, de la acción socio-política resultante de estrategias auto-producidas por los sectores populares.

En este sentido, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, durante el período analizado, mantuvo sistemáticamente una limitada productividad en materia de vivienda social financiada con recursos públicos. Ni la autonomía política de la ciudad ni la intervención institucional del IVC marcaron diferencias sustanciales al respecto; al contrario, en las últimas gestiones de gobierno local esta tendencia se profundizó. La escasa producción de vivienda financiada por el Estado actuó como un claro definidor estructural de la política habitacional: en la cotidianidad, la recurrente no intervención pública dejó y deja a los sectores de menores ingresos librados a la suerte de los mercados inmobiliarios formales (que tienden a excluirlos mediante una voraz especulación financiera) e informales (organizados a partir de los procesos de auto-producción y en los que también se comienza a registrar un proceso incipiente de especulación inmobiliaria).

Se pudo observar a lo largo de éste artículo entonces que durante las últimas décadas, la ciudad de Buenos Aires fue asumiendo las características que le impuso el modelo neoliberal, transformándose en el escenario privilegiado para la reestructuración de un particular modelo social, político y económico (Theodore, Peck y Brenner, 2009). La mayoría de sus componentes urbanos se convirtieron en objeto de negocios y especulación, acentuando la disputa por el espacio urbano y por una noción mercantilista de ciudad en los flujos de tomas de decisiones. Esto nos condujo a una ciudad neoliberal cuya forma espacial/territorial se fragmentó (con diferentes tipos de barreras) y profundizó un proceso de segregación socio-espacial (Prevot Schapira, 2000 en Vio, 2011) que se expresó en la apropiación de partes de la urbe por algunos sectores especulativos y con cierto poder adquisitivo y en la exclusión de los sectores de menores recursos de la ciudad.



En un escenario como este, las políticas públicas (de suelo y habitacionales) definieron las condiciones de apropiación del suelo urbano, jugando un rol central en la producción y apropiación de la ciudad así como respecto de los procesos generales de acumulación del capital (Topalov, 1979). La forma concreta que asumió la conexión (o desconexión) de la política de suelo y la política habitacional se convirtió en un indicador de la pugna que existe entre las diferentes clases, sectores y actores socio-políticos por la apropiación del suelo urbano. En este sentido, una política habitacional que otorga créditos a los sectores de menores recursos pero que no les provee algún mecanismo de provisión de suelo urbano, en contextos de fuerte alza de precios de este último, es una política que acompaña el reforzamiento de las tendencias a la segregación socio-espacial propias de una ciudad neoliberal. Esta tendencia a la desconexión entre una política y la otra fue verificable en las últimas décadas en la ciudad de Buenos Aires.

Sin embargo, en este contexto, las ocupaciones de edificios junto al repoblamiento de villas de emergencia en la ciudad central y la toma de tierras en el Gran Buenos Aires, constituyeron respuestas masivas, auto-producidas desde los sectores de menores recursos para satisfacer sus necesidades de techo, en paralelo a la proliferación de barrios cerrados y procesos de renovación urbana en áreas centrales que respondieron a proceso de dinamización de los mercados que fueron de la mano de la especulación inmobiliaria. Esta vinculación entre una política democrática (inclusiva –al menos discursivamente-) y una economía de mercado (excluyente según el ingreso y capacidad de consumo) desplegó territorialmente una ciudad fragmentada; expresión del carácter particular que asumió la segregación social y espacial en el período analizado, dando como resultado, a la vista, un particular “escenario de coexistencias” caracterizado por una desigualdad creciente entre y dentro de las áreas periféricas y centrales de la ciudad.

La respuesta local entonces no ha dado cuenta del déficit habitacional de la ciudad de Buenos Aires –en estado de criticidad-, sino más bien que respondió mediante sus políticas a la definición de “ciudad neoliberal” que el



gobierno local realizó de ella, e intervino –por acción u omisión- con las medidas necesarias para que así fuera.

## Referencias bibliográficas

CRAVINO M. Cristina (2006). *Las villas de la ciudad: mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento. 1º Ed.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2010, 21 de septiembre). *La política de subsidio a la demanda para adquisición de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. La ley 341 y los créditos individuales*. (Resolución 2860/10). Buenos Aires.

DI FILIPPO Gustavo (2009). *Buenos Aires sin techo. Informe sobre la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ed. Comisión de la Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

FREIDÍN Claudio (2007). *Informe de Gestión, Abril 2006 – Noviembre 2007*. Recuperado de <http://claudiofreidin.blogspot.com/> (última consulta 22 de septiembre de 2010)

GUEVARA Tomás (2010). Políticas habitacionales y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de La Boca. *Tesis de maestría no publicada*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

NAVATTA Jimena Y MARANZANA Albertina (2010). Vivienda y emergencia habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (Informe de Jóvenes por la Igualdad). Recuperado en <http://www.scribd.com/doc/35885154/Vivienda-y-emergencia-habitacional-en-la-Ciudad-Autonomade-Buenos-Aires-Jimena-Navatta-Albertina-Maranzana> (Consulta: 26 de noviembre de 2010)

OSZLAK Oscar (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Estudios CEDES-Humanitas.

RODRÍGUEZ M. Carla (2005). Como la estrategia del caracol... Ocupaciones de edificios y políticas locales de hábitat en la ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Ed. El cielo por asalto. ISBN: 987-9035-27-5.





RODRÍGUEZ M. Carla (2009). *Autogestión, políticas de hábitat y transformación social*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

RODRÍGUEZ M. Carla, ARQUEROS MEJICA Soledad, GÓMEZ SCHETTINI Mariana, RODRÍGUEZ M. Florencia y ZAPATA M. Cecilia (2011). Ciudad, políticas públicas y hábitat popular en la era PRO: continuidades y cambios en contextos de renovación. En Herzer H. (2011). *Barrios al Sur: dinámicas y transformaciones de Buenos Aires al sur*. Buenos Aires: Ed. Eudeba. En prensa.

RODRÍGUEZ, M. Carla; DI VIRGILIO, M. Mercedes; et. al. (2007). *Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros*. (Documento de Trabajo N°49) Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, FSOC/UBA. Recuperado en <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/Publicaciones/DT/dt49.pdf> (última consulta 09 de mayo de 2007).

THEODORE Nick, PECK Jamie y BRENNER Neil (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Revista Temas Sociales*. N°66. SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación. Recuperado en [http://www.sociology.as.nyu.edu/docs/IO/222/2009\\_Urbanismo\\_neoliberal.pdf](http://www.sociology.as.nyu.edu/docs/IO/222/2009_Urbanismo_neoliberal.pdf) (última consulta: 10 de diciembre de 2011)

TOPALOV, Christian (1979). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México: Edit. Edicol.

VIO Marcela (2011). Política habitacional y producción de la ciudad metropolitana. Análisis de las contribuciones del Programa Federal de Construcción de Vivienda al desarrollo urbano de los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. En Rodríguez M.C. y Di Virgilio M.M. (Comp.). *Calidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar* (pp. 93-119). Buenos Aires: Prometeo Libros.



## Notas

<sup>1</sup> Las Comunas son instancias de gobierno local con competencia en un barrio o en un conjunto de barrios. La descentralización que propone es de carácter administrativo y político.

<sup>2</sup> Los resultados finales del Censo 2010 aún no se encuentran publicados por el INDEC, pero se tomaron los resultados provisionales para este análisis.

<sup>3</sup> Según el INDEC, el GBA incluye a la ciudad central y 24 partidos de la provincia de Bs. As.: Lomas de Zamora, Quilmes, Lanús, General San Martín, Tres de Febrero, Avellaneda, Morón, San Isidro, Malvinas Argentinas, Vicente López, San Miguel, José C. Paz, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Almirante Brown, Merlo, Moreno, Florencio Varela, Tigre, Berazategui, Esteban Echeverría, San Fernando y Ezeiza.

<sup>4</sup> Se refiere a hogares que residen en casas tipo A y departamentos y que presentan una relación superior a 2.00 personas por cuarto, produciendo situaciones de hacinamiento y promiscuidad.

<sup>5</sup> Mercado inmobiliario presumiblemente expandido en la última década y que además da cuenta, en buena parte, de la densificación de las villas con mejor localización en la ciudad.

<sup>6</sup> Estas inconsistencias y/o sub-registros en los datos censales, la mayoría de las veces, tiene que ver con la imposibilidad del censista a acceder a estos tipos de viviendas, ya sea porque por ejemplo, el dueño a un hotel-pensión no lo deja acceder o se dificulta su ingreso en alguna villa.

<sup>7</sup> En base a un relevamiento realizado por el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos –MOI–.

<sup>8</sup> Para el año 1991: \* Controladuría Municipal, Informe anual. 1992. \*\* Movimiento de Ocupantes e Inquilinos

\*\*\* Estadística y Censos. Municipalidad Ciudad de Buenos Aires. 1991. \*\*\*\* Censo Nacional de Población, 1991. Para el año 2001: Censo Nacional de Población y Vivienda, INDEC. \*\*\*\* Diario Clarín, 03/07/04. \*\*\*\*\* Estimación con base en dato de población que reside en villas de emergencia en el año 2001 y cantidad de hogares y población residentes en 1991.

<sup>9</sup> En relación a la antigua traza de la AU3, en los años 2009-2010, vivían 876 familias ocupantes.

<sup>10</sup> Fuente: Informe sobre la infantilización del déficit habitacional realizado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Asesoría General Tutelar de la Ciudad (AGT).

<sup>11</sup> Estas son: Villa 26 Riachuelo, Villa 31 y 31 bis, Villa 19 "INTA", Villa 21-24, Barracas, Villa 20, Villa 1-11-14 Bajo Flores, Villa 6 Cildañez, Villa 3 Fátima, Villa 15 "Ciudad Oculta", Villa 16 "Emaus", Villa 17 "Pirelli" Calacita, Villa 13 bis, Piletones y Rodrigo Bueno (estos dos últimos considerada alternativamente como asentamiento/villas).

<sup>12</sup> Estos Complejos son: Parque Avellaneda-Barrio Obrero, Catalinas-Alfredo Palacios, Villa Lugano, Carrillo, Rivadavia I y Rivadavia II.

<sup>13</sup> Estos Barrios son: Soldati, Piedrabuena, Copello, General San Martín, Illia, Mitre, Nágera (ex Parque Alte. Brown), General Savio I, II y III.

<sup>14</sup> Estas cifras surgen de comentarios de funcionarios públicos reflejados en algunos medios de comunicación: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-124317-2009-05-04.html>

<sup>15</sup> Datos proporcionados por el Informe sobre la infantilización del déficit habitacional realizado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Asesoría General Tutelar de la Ciudad (AGT).

<sup>16</sup> Según artículo del diario La Nación de 2006: [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=811748](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=811748)

<sup>17</sup> Datos proporcionados por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad y la Sindicatura de la Ciudad.

<sup>18</sup> Datos proporcionados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>19</sup> Datos proporcionados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>20</sup> El Programa Recup-Boca postula el mejoramiento del hábitat en el barrio de La Boca a través de la rehabilitación física, arquitectónica y social, de los inmuebles y áreas más



deterioradas del barrio, y la consolidación de su población residente. Su objetivo fue brindar solución habitacional a los residentes, manteniendo las características y tipología de sus viviendas, y posibilitando la regularización dominial de las éstas a favor de sus ocupantes.

<sup>21</sup> A partir de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, la ciudad obtuvo una mayor autonomía, que la habilitó a dictar su propia Constitución y a tener un gobierno autónomo.

<sup>22</sup> "Artículo 31. – La ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello:

1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos.

2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva.

3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones". Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>23</sup> La resolución 282/98 es una ampliatoria de la 525/97, que extiende los montos de créditos a otorgar a cada beneficiario e incorpora un componente de ahorro previo.

<sup>24</sup> Que desaparece durante la intervención del organismo en 2006 como se verá más adelante.

<sup>25</sup> Aníbal Ibarra fue destituido de su cargo por la Legislatura Porteña mediante juicio político tras ser acusado de mal desempeño en su función pública como consecuencia de un incendio generado por elementos de pirotecnia arrojados por los asistentes a la discoteca República Cromagnon, en el que fallecieron 194 personas. El Vicejefe de gobierno lo reemplazó en su cargo en un complejo proceso de pérdida de autonomía política local y fragilidad institucional, acentuada por la rotación continua de funcionarios, cambios en la orgánica institucional y numerosas intervenciones de áreas del gobierno.

<sup>26</sup> Estos 10 programas fueron: PAV, Programa Experiencia Piloto de Hábitat Comunitario, Programa Nuestra Casa, Programa de Rehabilitación del Hábitat de La Boca, Programa de Rehabilitación y Mantenimiento de Conjuntos y Barrios, Programa de asistencia integral a consorcios, Programa de regularización jurídica y financiera, Programa de Rehabilitación del Conjunto Habitacional Colonia Sola, PRIT y Programa de autogestión de Proyectos de Vecinos de Villas y NHT.

<sup>27</sup> Mediante esta nueva norma: se amplía la definición de personas que se encuentran en emergencia habitacional; se crea en el ámbito de la legislatura una comisión integrada por el Poder Ejecutivo, la Defensoría del Pueblo y algunas instancias del Poder judicial para monitorear el cumplimiento de la ley; se suspenden los desalojos en el ámbito de la CABA, de todos aquellos inmuebles utilizados con uso manifiesto de vivienda; entre otras.

<sup>28</sup> Esta nueva norma: veta el artículo que suspende los desalojos; veta el artículo que lo obliga a realizar gestiones ante los juzgados nacionales; y veta el artículo que deroga el art.10 de la 1408 original (permitiendo los desalojos de inmuebles que se encuentren afectados a operatorias del IVC).

<sup>29</sup> A partir de la década del 2000, la acción estatal se orientó a completar algunas de las infraestructuras concebidas durante el periodo dictatorial, por un lado; y a favorecer a través de marcos normativos y re ordenamientos institucionales, la ejecución de políticas públicas de corte neoliberal, orientadas a la radicación de empresas en el territorio, a través de abruptos cambios en las zonificaciones, venta de terrenos fiscales a escaso precio al sector privado-empresarial, y apoyo crediticio e impositivo.

<sup>30</sup> El gobierno nacional no es ajeno a estas tendencias; pues el Frente para la Victoria ha votado en consonancia con el gobierno local temas como: la aprobación anual de los presupuestos (que incluye definiciones como el vaciamiento del IVC en el 2009) y la venta de terrenos municipales de alto valor inmobiliario. El gobierno nacional ha impulsado algunos desalojos de propiedades fiscales en la zona sur, como las tierras de "Barrio Huracán", que fueron cedidas a la Unión Industrial Argentina (Rodríguez, et al., 2011: 4).

---

<sup>31</sup> La política de contratación permanente de servicios tercerizados muestra la íntima relación entre no-urbanización y negocios privados característicos de la gestión.

<sup>32</sup> Se trata de una franja de inmuebles que fue expropiada por el último gobierno militar (1976-1983) con el fin de construir la autopista AU3, en la traza de los barrios de Villa Urquiza, Coghlan y Colegiales. Con el restablecimiento de la democracia, las casas y edificios que permanecían en pie fueron ocupadas por sectores populares. La gestión local pretende desalojar a las familias con el fin de emprender desarrollos inmobiliarios en la zona destinados a sectores de ingresos medios-altos (Rodríguez: 2005).

<sup>33</sup> Artículo 8.- Banco de Tierras e Inmuebles: Créase el Banco de Tierras e Inmuebles, conformado por las tierras e inmuebles que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Estado Nacional, Provincial o Municipal o entidades privadas transfieran al IVC y que sean aptos para la construcción y/o uso de vivienda.

Fecha de recepción: 23 de febrero de 2012. Fecha de aceptación: 11 de mayo de 2012.