.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Repositorio Digital Institucional

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Documentos de Trabajo N° 72

Contradiciendo la constitución de la ciudad. Un análisis de los programas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires en el período 2003-2013

María Carla Rodríguez, María Mercedes Di Virgilio, Soledad Arqueros Mejica, María Florencia Rodríguez, María Cecilia Zapata [autoras]

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, 2015

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: http://repositorio.sociales.uba.ar/

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)
La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR

DT

Documentos de Trabajo

Nº 72

Mayo 2015

CONTRADICIENDO LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD. UN ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS HABITACIONALES EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES EN EL PERÍODO 2003-2013

María Carla Rodríguez
María Mercedes Di Virgilio
Soledad Arqueros Mejica
María Florencia Rodríguez
María Cecilia Zapata

Instituto de Investigaciones
Gino Germani
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Instituto de Investigaciones
Gino Germani
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Instituto de Investigaciones Gino Germani
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires
Pte. J.E. Uriburu 950, 6° piso - C1114AAB
Ciudad de Buenos Aires, Argentina

www.iigg.sociales.uba.ar

Los **Documentos de Trabajo** son informes o avances de proyectos de investigación de investigadores formados y de grupos de investigación. Todos los trabajos son arbitrados por especialistas.

ISBN 978-987-3810-14-5

Desarrollo Editorial
Carolina CDe Volder
Centro de Documentación e Información, IIGG.

Atribución-NoComercial 2.5 (Argentina)

CONTRADICIENDO LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD. UN ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS HABITACIONALES EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES EN EL PERÍODO 2003–2013

Resumen:
El documento que se presenta a continuación nuclea resultados de investigación construidos de manera colectiva por investigadores del Área de Estudios Urbanos (AEU) del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG) preocupados por la producción social del hábitat y las políticas públicas que tienen por escenario la Ciudad de Buenos Aires.
Se reconstruye, desde una perspectiva histórica, el impacto en el desarrollo urbano que tuvo la transformación neoliberal en la Ciudad de Buenos Aires y el rol que desempeñó el Estado en relación con la definición de su política habitacional en este derrotero. En la primera parte del trabajo, se ofrece una caracterización del déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires, a partir de un análisis cuantitativo y una descripción del diseño institucional de la política habitacional de la ciudad entre los años 1984 – 2013, profundizando luego en el análisis de las orientaciones establecidas a partir de 2008. Esto se complementa con un análisis presupuestario para la serie de datos disponibles para el período 2005-2013 y el análisis de la ejecución de cada uno de los programas habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires, mostrando continuidades y variaciones entre los años 2001 y 2013. Finalmente, se presentan algunas reflexiones que tienden a aportar a una lectura integrada y tendencial de la política habitacional ejecutada en los últimos años en la Ciudad de Buenos Aires que aporta a la comprensión del crítico cuadro de emergencia habitacional que azota hoy a la urbe.

Palabras claves: Déficit habitacional - Políticas Habitacionales - Producción Social del Hábitat - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

CONTRADICTING THE CONSTITUTION OF THE CITY. AN ANALYSIS OF HOUSING PROGRAMS IN THE CITY OF BUENOS AIRES IN THE PERIOD 2003–2013

Abstract
This document presents research results, collectively built, by investigators from the Group of Urban Studies at Research Institute Gino Germani concerned about the social production of habitat and public policies that are set in Buenos Aires City. Is reconstructed, from a historical perspective, the impact on urban development that took the neoliberal transformation in Buenos Aires City and the role played by the State in relation to the definition of its housing policy in this direction. In the first part of the paper, is presented a description of the housing deficit in Buenos Aires City, starting from a quantitative analysis and a description of the institutional design of the housing policy between the years 1984 - 2013, then deepening in an analysis of the orientations established as from 2008. This is complemented by a budget analysis for the series of data available for the period 2005-2013 and an analysis of the performance of every of the housing programs of Buenos Aires City, showing continuities and changes between 2001 and 2013. Finally, some conclusions are presented to provide an integrated and tendencial reading of housing policy implemented in recent years in Buenos Aires City. It aims to contribute to the understanding of the critical picture of housing emergency that es plaguing the city nowadays.

Key words: Social production of hábitat - housing déficit - housing policies – Buenos Aires City.

LAS AUTORAS

María Carla Rodríguez trebol1968@gmail.com

Dra. en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Sociología Económica por la Universidad Nacional General Sarmiento, Licenciada en Sociología por la UBA. Investigadora adjuntadel CONICET y del Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.

María Mercedes Di Virgilio mercedes.divirgilio@gmail.com

Dra. en Ciencias Sociales, Magíster en Investigación en Ciencias Sociales y Licenciada en Sociología por la UBA. Investigadora Independiente del CONICET y del Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.

Soledad Arqueros Mejica soledad.arqueros@gmail.com

Doctoranda en Ciencias Sociales por la UBA, Magíster en Economía Urbana por la Universidad Torcuato Di Tella y Licenciada en Sociología por la UBA. Investigadora becaria del CONICET y del Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.

María Florencia Rodríguez mafloro@hotmail.com

Doctoranda en Ciencias Sociales por la UBA, Magíster en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales por FLACSO y Licenciada en Sociología por la UBA. Investigadora becaria del CONICET y del Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.

María Cecilia Zapata ceciliazapata@gmail.com

Doctoranda en Ciencias Sociales, Magíster en Administración Pública y Licenciada en Sociología por la UBA. Investigadora becaria del CONICET y del Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.

ÍNDICE

Introducción.....1
1. El déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires.....6
2. El diseño institucional de la política habitacional.Datos, variables, herramientas de análisis..... 11
3. Caracterización general de los programas habitacionales del período 2008-2013. Clase ocupacional del padre y niveles de educación por cohortes de nacimiento.....18
4. El presupuesto de las políticas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires..... 19
5. La ejecución de las políticas habitacionales.....25
Reflexiones finales.....48
Bibliografía.....53

Introducción[1]

Si bien la problemática de la vivienda adquiere un carácter estructural -relacionado con el modelo productivo de acumulación-, ésta presenta nuevas especificidades en la actual etapa del capitalismo global. Tal como señala Sassen (2007) la reconfiguración productiva de la economía urbana tiene repercusiones en las relaciones de producción y en el orden socio-espacial de las ciudades. El avance del neoliberalismo, como respuesta a la crisis del Estado de Bienestar, centrado en la desregulación del control del Estado en las actividades económicas, la privatización de los recursos y servicios públicos, la reducción del nivel de empleo, la movilidad del capital internacional y la intensificación de la competencia entre localidades, también fue acompañado por una transformación de las ciudades que se tornaron lugares centrales para el avance de los proyectos reestructuradores, aunque también evidenciaron límites y resistencias a las políticas neoliberales[2](Theodore, Peck y Brenner, 2009).

Aquí el Estado aparece como un actor clave en los procesos desplegados en el contexto de "ciudades neoliberales"; es decir, ciudades que son objeto de negocio y especulación, en el marco de una mercantilización expandida y de procesos

[1] Este documento se enmarca en la primera fase del proyecto UBACYT "Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas en principales áreas metropolitanas de Argentina (AMBA y Córdoba)", Programación 2013-1016, que estudia políticas habitacionales ejecutadas durante la última década (2003-2014) en distintas localizaciones del AMBA y Córdoba y dirigidas a grupos de menores ingresos, con el fin de establecer los modos en que las mismas acompañan, morigeran o se relacionan con las transformaciones urbanas más generales, cómo afectan las condiciones preexistentes del entorno urbano donde se desarrollan y las formas en que se relacionan con la percepción de seguridad en la tenencia de las poblaciones involucradas.

[2] Si bien no es objeto de este análisis profundizar en las diversas resistencias sostenidas por los sectores afectados por el neoliberalismo en sus condiciones habitacionales, se hace referencia a las mismas como parte constitutiva de esta dinámica de transformación territorial. En algunos casos, la misma genera efectos en la institucionalidad estatal, como son los contenidos del Artículo 31 de la Constitución de la CABA o sobre el impulso de algunas normativas y programas, como las Leyes 148 y 341/00, que forman parte del análisis que aquí se desarrolla.

globales de “acumulación por desposesión” (Harvey, 2000). Las políticas neoliberales implicaron un cambio en la presencia, injerencia y responsabilidades del Estado (Harvey, 2007; Theodore, Peck y Brenner, 2009) mediante la destrucción y desacreditación de artefactos, políticas e instituciones del Estado de Bienestar y la creación de nuevas institucionalidades dirigidas a la expansión de los negocios, con la ciudad como su objeto y soporte. Estos procesos comenzaron a tener lugar en la Argentina desde mediados de los años ‘70s donde la liberalización de la economía y los mercados introdujeron cambios notorios que afectaron las condiciones de empleo a la vez que se generó una mayor dificultad de acceso al suelo. Esto último tuvo lugar a través de un doble movimiento. Por un lado, se establecieron regulaciones que tienden a proteger a los propietarios del suelo y a garantizar la percepción de rentas inmobiliarias. Por el otro, se liberalizaron los precios o, lo que es lo mismo, se desreguló el funcionamiento del mercado. Esto habilitó una distribución regresiva del recurso escaso suelo urbano entre los diferentes sectores socioeconómicos, que se traduce en una diferenciación en el acceso a las oportunidades urbanas (Trivelli Oyarzún, 1981). Tenencias estructurales que hasta el momento no se han revertido.

Aunque en los últimos años la Argentina viene atravesando un proceso de reactivación económica, crecimiento del producto bruto interno y recuperación de la capacidad de consumo de la población, el problema del acceso a la vivienda se acentuó, aun cuando desde el nivel nacional se dio un fuerte impulso a las políticas habitacionales. Esto se explica, en parte, por el ensanchamiento de la brecha entre los ingresos y los precios del suelo, en un contexto de impulso a la industria de la construcción y de dinamización inmobiliaria. La integración de terrenos periféricos al mercado del suelo, el estímulo a la industria de la construcción y las operatorias estatales de promoción del crédito para la demanda se desarrollaron en condiciones de libre mercado, lo cual repercutió en una mayor valorización del suelo.

Esta dinámica, que afecta al conjunto de los trabajadores, merma las oportunidades de los trabajadores informales de ingresos medios-bajos y bajos a

acceder a la compra o alquiler de una vivienda[3]. Datos aportados por el *Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires* (CEyS) arrojan que mientras una persona del decil de ingreso más rico requiere la quinta parte de un ingreso para adquirir 1 m² en la Ciudad de Buenos Aires –CABA- (en el año 2012), un trabajador del decil más pobre necesita casi 3 ingresos medios. De igual manera, mientras una persona pobre necesita 67 años de trabajo y ahorro para adquirir un departamento de 3 ambientes, a uno del último decil le son suficientes 4 años y medio. Algunos de los datos reunidos entre 2010 y 2012 por el *Observatorio de la Deuda Social de la Pontificia Universidad Católica Argentina*(2013), sobre una muestra de 1.360 casos, son contundentes: el porcentaje de hogares con miembros que trabajan en el sector informal de la economía y que habitan en urbanizaciones informales es del 66,7% en la Ciudad de Buenos Aires y del 71% en el conurbano bonaerense. En los barrios formales habitados por sectores de nivel socioeconómico (NSE) medio, estas cifras descienden al 26% en la ciudad y al 47,9% en el conurbano. Los datos proporcionados por el Observatorio en base a la misma muestra y período dan cuenta de que los hogares con este NSE que habitan en urbanizaciones informales es del 64,8% en la ciudad y el 54,2% en el conurbano. Estos porcentajes descienden notoriamente en urbanizaciones formales habitadas por sectores medios, siendo del 2,3% en la ciudad y del 11,7% en el conurbano (Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, 2013).

El gobierno local ha cumplido un rol central en esta dinámica, generando las condiciones que permitieron su despliegue. De acuerdo con Rodríguez y Di Virgilio(2011), las políticas públicas urbanas se definen como un proceso político que involucra a una diversidad de actores que impulsan sus intereses a través de diferentes estrategias y que tiene un anclaje territorial. El territorio, como expresión de la lucha de clases, es el lugar en donde actores diversos y con recursos

[3] En tal sentido, para acceder a una vivienda en alquiler, el interesado debe: demostrar ingresos en blanco, depositar el triple del precio mensual del alquiler en concepto de garantía, y contar con un garante propietario en la misma ciudad en la que se realiza la operación. Además, si la operación se realiza a través de una inmobiliaria, el inquilino debe abonar una tasa adicional por su intervención, que suele equivaler al valor de un mes y medio de alquiler o dos.

asimétricos, despliegan cursos de acción (Rodríguez y Di Virgilio, 2011). El Estado, en tanto garante del modelo de acumulación y del orden social que sustenta y lo sustenta, toma parte activa en estos procesos mediante la generación de institucionalidades e instrumentos diversos. La política habitacional expresa la configuración cambiante de las relaciones económicas y políticas y, mediante los programas, se plasman las posiciones que el Estado va definiendo en este entramado.

En la ciudad de Buenos Aires, centrados ya en la última década, las políticas habitacionales desarrolladas por el *Gobierno de la Ciudad (GCBA)* se inscriben en 5 lineamientos: 1) la promoción de soluciones habitacionales definitivas mediante créditos otorgados por el *Banco Ciudad* con recursos provenientes del *Instituto de la Vivienda de la Ciudad* (IVC), 2) la construcción de viviendas sociales por parte del *IVC* a través del sistema de licitación empresarial que incluyen la rehabilitación edilicia de algunos conventillos del barrio de La Boca[4]; 3) los programas de mejoramiento del parque habitacional construidos con financiamiento público en estado de deterioro[5];4) el mejoramiento del espacio público, infraestructura urbana y servicios de villas, asentamientos y conjuntos habitacionales, junto con el impulso de algunas acciones puntuales de regularización dominial mediante un conjunto de programas dispersos en diversos organismos del *GCBA*;y 5) la intervención paliativa ante desalojos y situación de calle mediante intervenciones de otorgamiento de subsidios, alojamiento en paradores y hogares transitorios para

[4] Estas intervenciones se realizaron a través de: el Programa de Regularización, Integración y Transformación de villas y núcleos habitacionales transitorios (PRIT), el Programa de Intervención Social en villas, el Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo (PROSUR Hábitat), el Programa de Rehabilitación de Conjuntos Urbanos, el Programa Colonia Sola y el Programa de Rehabilitación de los Conventillos de La Boca. Intervienen cuatro organismos del ejecutivo local, estos son: el *Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC)*, la *Corporación Buenos Aires Sur (CBAS)*, la *Unidad de Gestión e Intervención Social* (UGIS) y la *Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI)*.

[5] El financiamiento de la demanda se realizó, en esta década, a través de los programas Primera Casa BA, Vivienda con Ahorro Previo, Vivienda Porteña y la operatoria individual de la Ley 341. Los programas orientados a la construcción de vivienda social y a la recuperación de mejoramiento del parque habitacional fueron Viví en tu casa (con financiamiento del Plan Federal de Construcción de Viviendas), en el primer caso, y el Programa de Recuperación de la Traza de la Ex AU3 –Autopista 3- y el Programa de Autogestión de la Vivienda, en el segundo.

personas en situación de calle, implementadas por el *Ministerio de Desarrollo Social (MDS)*[6].

El presente trabajo aborda el análisis de estos lineamientos y sus efectos, desde el punto de vista de su capacidad de atención al déficit y la dinámica poblacional y urbana donde se desarrollan.

El artículo se divide en cinco secciones y conclusiones. En la primera sección, se ofrece una caracterización del déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires, a partir de un análisis cuantitativo. En la segunda sección, se describe el diseño institucional de la política habitacional de la ciudad, recuperando los lineamientos del período 1984 - 2013, como marco contextual general para situar el período bajo estudio, identificando las principales transformaciones que se inician a partir de 2008. En la tercera sección, se realiza una caracterización general de los programas habitacionales vigentes entre 2008 y 2013, que corresponden a dichos cambios en los diseños de las políticas. En la cuarta sección se analiza el presupuesto destinado a la política habitacional entre 2005 y 2014[7], discriminado según organismos y programas. En la quinta y última sección, se analiza cómo se ejecutaron cada uno de los programas habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires entre los años 2001 y 2013, considerando las orientaciones principales asumidas por las políticas que involucran: a) las intervenciones en villas y asentamientos; b) las acciones en conjuntos habitacionales de producción pública estatal y en los conventillos del barrio de La Boca; c) la producción de vivienda nueva; d) las operatorias crediticias basadas en el financiamiento de la demanda y e) las acciones orientadas a las personas en situación de calle. Finalmente, se presentan algunas reflexiones que se desprenden del análisis realizado.

Este análisis aporta una lectura integrada y tendencial de la política habitacional porteña en las diversas temáticas abordadas con una lectura sistemática de los programas desplegados. En segundo lugar, esclarece el cuadro institucional vigente en el ámbito estatal para el abordaje de la problemática

[6] A través del Programa Buenos Aires Presente y el Programa de Apoyo Habitacional.
[7] Para este análisis, sólo se ha tenido acceso a información de base a partir del año 2005.

habitacional, lo cual se considera un aporte útil dado el desconocimiento y confusiones que encontramos con frecuencia al interactuar con organizaciones y aún funcionarios y cuadros de gobierno, dada la variedad de modificaciones establecidas en los últimos años. En tercer lugar, se evidencia un cuadro de crisis de la capacidad de respuesta pública a la problemática habitacional, que corona la perspectiva neoliberal por la cual la vivienda es un tema privado y de mercado (formal o informal). Por último, se evidencia que los escasos niveles de respuesta pública son reacciones frente a la organización de la población afectada, sea a través de los procesos de judicialización que han instalado a la Justicia como un actor de esta política habitacional en crisis, en un estado de derecho y con una Constitución de la Ciudad que es contradictoria con los preceptos neoliberales, sea porque esa participación organizada cotidiana, ejerce cierta capacidad para arrancar y concretar esos derechos, como el expresivo caso de la Ley 341, que presenta la mayor ejecución de la década.

1. El déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires

Según datos del CEyS (2013) sobre el censo 2010, el déficit habitacional alcanza al 6,2% de los hogares en la Ciudad de Buenos Aires (70.317 hogares) aumentando a razón de 7.031 hogares promedio por año en el último decenio. Entre estas viviendas precarias, el 37% son viviendas irrecuperables –deben ser reemplazas por viviendas nuevas- y el 63% restante son recuperables –por lo que debieran ser objeto de políticas de mejoramiento y/o ampliación de vivienda-. Al rastrear las condiciones de vulnerabilidad, se registró que el 10.2% de los hogares porteños (116.893) viven en situación de hacinamiento por cuarto (dos o más personas por habitación) y el 9.6% de los hogares (109.917 casos) convive con otro hogar en la misma vivienda. Estos indicadores mostraron en la última década un crecimiento llamativo, pues el hacinamiento por cuarto lo hizo un 162% mientras que la cohabitación de hogares en una misma vivienda se cuadruplicó, abonando a la interpretación de que, en un contexto de expansión económica y oportunidades

de trabajo en la ciudad, la coexistencia del fuerte proceso de valorización del suelo, conlleva a este proceso de deterioro en la situación habitacional de las familias más vulnerables.

También se dio cuenta en el último censo de una caída de 11.2 puntos en la cantidad de hogares propietarios de la vivienda y el terreno[8], un aumento de la cantidad de propietarios sólo de la vivienda (equivalente a 55.734 hogares nuevos – dando cuenta de situaciones de informalidad en la tenencia del terreno-), y un fuerte incremento de la cantidad de inquilinos, que revela 115.898 hogares nuevos que alquilan, revirtiendo una tendencia histórica de creciente vivienda en propiedad.

Ahora bien, el 14% de las familias que alquilan sus viviendas presentan necesidades básicas insatisfechas (NBI), y de esta población, un 71%, debido a sus condiciones de pobreza estructural, debe recurrir al mercado informal de alquiler de piezas en inquilinatos y hoteles en villas, asentamientos, o barrios del centro y sur de la ciudad. A esta vulnerabilidad, se le adiciona que el 53.2% de los hogares que presentan hacinamiento crítico (más de 3 personas por cuarto) son inquilinos de la vivienda. Con lo cual, mientras la brecha entre salarios y valor del suelo se incrementa año a año, el alquiler aparece como la estrategia cada vez más utilizada, en detrimento de la propiedad; lo que ha redundado en un incremento de la vulnerabilidad habitacional de las capas medias y bajas de la ciudad (ver MAPA 1 al final de esta sección).

Además, los sectores trabajadores de baja calificación tienen cada vez menos posibilidades de habitar en la ciudad en condiciones dignas. Esta dinámica se refleja en la multiplicación de las villas y asentamientos así como en el crecimiento de su población, tendencia registrada también en la población en situación de calle y en la que habita en casas ocupadas y hoteles pensión. En 2010, casi 104.000 personas vivían en hoteles, inquilinatos y casas tomadas en condiciones de precariedad, preferentemente en las comunas 1, 3 y 4 de la ciudad. Esta población,

[8] Mientras en el 2001 la cantidad de propietarios de la vivienda y el terreno remitían al 67.6% de los porteños (692.210 hogares), en el 2010 este índice cae al 56.4%, es decir, 648.958 hogares.

en los últimos años, fue víctima de procesos de desalojos forzosos. Se estima que en los últimos 4 años se desalojaron 20 mil familias, es decir, unas 80 mil personas que no logran resolver su problema habitacional en el mercado de vivienda actual (Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, 2013).

Ese mismo censo, reveló también que más de casi 165 mil personas viven en villas y asentamientos de la ciudad. En los últimos diez años, la población en villas y asentamientos creció un 52.3% (frente a un aumento de la población total de la ciudad intercensal del 4.1%), representando actualmente el 6% de la población total de la ciudad. El 1.46% del territorio porteño está ocupado por villas, existiendo mayor superficie ocupada en el sur que el norte, pues el censo registró un 366% más de población en villas y asentamientos en la zona sur. Al 2013, algunas organizaciones relevaron 56 asentamientos informales en la CABA, en los que residen, aproximadamente, 73.325 familias (Techo, 2013).

Otra parte de la población (casi 1 mil personas promedio por año entre 2007-2011, según datos oficiales y 17 mil personas promedio el último año según organizaciones sociales[9]) vive en situación de calle, concentrada en las comunas 1 y 3, donde priman actividades comerciales-administrativas, recolección de cartones y gran flujo de personas que les facilita resolver la subsistencia. Un dato llamativo en relación a esta población, es que el 58% tuvo su última vivienda estable en la Ciudad de Buenos Aires, el 42.1% viviendo en alguna tipología informal de vivienda y el 36.2% alquilando sin contrato (Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, 2013).

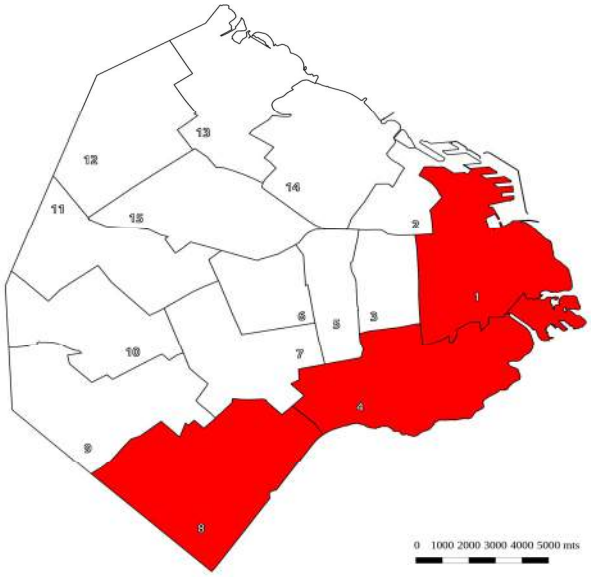
[9] La brecha entre una fuente u otra radica en que el *Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires* sólo cuenta personas adultas en situación de calle de forma transitoria o permanente; dejando por fuera de este conteo a jóvenes, niños, personas en paradores -antiguamente denominados “dormis”-, lo que provoca una subestimación de este índice. Vale aclarar que los paradores se caracterizan por albergar sólo por una noche a tantas personas como capacidad tenga la institución, completándose por orden de llegada; pero las vacantes sólo duran una noche (desde las 18 hs. -horario de apertura de los paradores- hasta las 7 de la mañana del día siguiente -horario en el que cierran-, momento en que todos deben retirarse con sus pertenencias). Es decir, las personas pueden acceder a los paradores tantas veces como lo requieran, en forma inmediata, sin informes médicos, sociales ni psicológicos; pero su vacante durará sólo la noche en la que se presenta. Estas personas no son contabilizadas por GCBA como personas en situación de calle (Biaggio y Verón, 2009).

Este crecimiento del déficit ocurre en una ciudad que produce la cuarta parte del producto bruto interno del país y que presenta el mayor producto bruto geográfico de la Argentina con una fuerte concentración de la riqueza, pues un trabajador del quinto quintil gana un ingreso 8.6 veces superior que un trabajador del primer quintil. Y esta diferencia se localiza territorialmente, ya que los trabajadores peores pagos viven en el sur de la ciudad (registrándose los picos más altos de las tasas de desempleo y subocupación, y también peores niveles educativos) y los mejores pagos se concentran en el norte (donde también coincide con las mejores tasas de empleo y niveles educativos) (Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, 2013)(ver MAPA 1 al final de esta sección).

Consecuentemente la localización en la estructura espacial, como se mencionó, tiene relación con el nivel socioeconómico de la población, en tanto el acceso al suelo queda sujeto a la capacidad de pago de las familias. En este sentido, las características desiguales de acceso al empleo y los niveles de ingresos develan -en parte- las desigualdades de acceso al suelo y a la vivienda. En el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), los mayores precios del suelo promedio se registran en la Ciudad de Buenos Aires (Ministerio de Desarrollo Urbano, 2014), (ver MAPA 2 al final de esta sección). Esta tendencia se agravó en los últimos años, consolidando diferencias significativas entre las comunas de la ciudad, pues son precisamente las comunas 1, 3, 4 y 8 las que registran mayores índices de vulnerabilidad social y las 2, 11 y 13 las que muestran menor precariedad (Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, 2013).

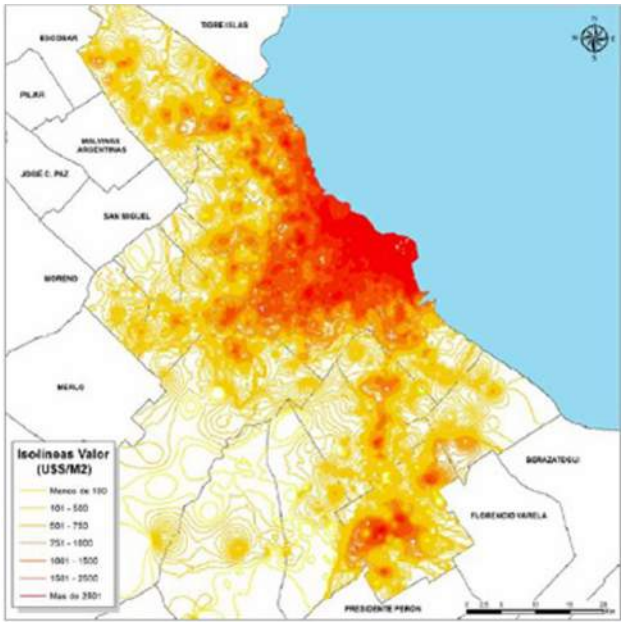
En el próximo apartado se analizarán las políticas habitacionales, para poder relacionarlas con estas tendencias socio-habitacionales.

MAPA 1. Comunas más vulnerables según indicadores seleccionados de condición de actividad y socio-habitacional. Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2010-2012).



Fuente: Consejo Económico y Social de la Ciudad (2013) en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010 y Encuesta Anual de Hogares 2012.

MAPA 2. Distribución del valor del m² según isolíneas de valor. AMBA. Sep. De 2013.



Fuente: Ministerio de Desarrollo Urbano (2014)

2. El diseño institucional de la política habitacional.

2.1 El diseño de la política habitacional, desde 1984 hasta el año 2007.

En 1984, apenas iniciado el periodo democrático, el *Concejo Deliberante* sancionó la Ordenanza 39.753 de radicación de villas. El cambio de criterio en la política, que hasta entonces se había orientado a la erradicación, había sido uno de los reclamos históricos de los movimientos sociales de base territorial, en general, y del Movimiento de Villas, en particular.

Sin embargo, la Ordenanza sólo reconoció el derecho a una vivienda digna y un hábitat adecuado para las villas tradicionales, cuando en la ciudad se expandían nuevas modalidades del déficit, como las ocupaciones de edificios, por ese entonces, tan populosas como las villas. Entendemos que este hecho, ya anticipaba las características que marcaron la política habitacional posterior. El déficit habitacional comenzó a ser abordado a través de una diversidad de programas que individualizaron situaciones, generando respuestas fragmentarias.

En 1996, el proceso de autonomización[10] de la ciudad generó un escenario propicio para el desarrollo de marcos jurídico-normativos e institucionales específicos. En ese contexto, las organizaciones sociales, encontraron un cauce para expresar sus orientaciones en el capítulo V, artículo 31 sobre Hábitat de la Constitución de la Ciudad Autónoma. Este artículo reconoce el derecho a una vivienda digna y un hábitat adecuado, para lo cual se compromete a: 1. resolver progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y de servicios; 2. incorporar inmuebles ociosos, promover planes autogestionarios, recuperar las viviendas precarias, y promover la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva; 3. regular los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando no encubrir los que encubran locaciones. Se jerarquizaban así los derechos ganados y se generaban las condiciones para redefinir los

[10] La autonomía de la Ciudad tuvo lugar en 1996 a partir de la reforma de la Constitución Argentina del año 1994.

lineamientos de las operatorias habitacionales. A partir de este momento, comenzaron a sancionarse, con participación e incidencia de distintas organizaciones sociales de hábitat, un conjunto de normativas específicas que avanzaban sobre los modelos de gestión de la política habitacional.

En 1998 se sancionó la Ley 148, con el espíritu de democratizar la gestión de los procesos de reurbanización y regularización dominial de las villas tradicionales y núcleos habitacionales transitorios (NHTs). Para ello se creó la *Comisión Coordinadora Participativa (CCP)*, que nucleaba a representantes del poder ejecutivo y legislativo de la ciudad, de las villas y NHTs, de la *Federación de Villas y Barrios Carenciados (FEDEVI)* y del *Movimiento de Villas y Barrios Carenciados (MVBC)*. Proponía que la *CCP*: a) diseñe un programa de radicación de villas y NHTs sustentado en estrategias autogestionarias, realizable en un plazo de cinco años; b) adopte medidas que permitieran la planificación participativa del presupuesto destinado al programa; c) tome parte en la regularización de la representación en villas y NHTs; y d) participe en la planificación y ejecución de intervenciones para la atención de situaciones de emergencia.

Ese año se sancionó la Ley 8, que suspendía los desalojos en la traza de la Ex AU3 –Autopista 3- y encomendaba la elaboración de un diagnóstico socio-habitacional. Creaba para ello una comisión específica integrada por representantes de los habitantes, de la legislatura y de diferentes reparticiones del ejecutivo local. Un año después, la Ley 324 creó un programa para la recuperación de la traza. El seguimiento y control de la operatoria quedaba a cargo de una Comisión conformada por: representantes de los habitantes de la traza así como de las manzanas adyacentes a la misma y los integrantes de la *Comisión de Vivienda de la Legislatura*.

En 1999, la Ley 177 ordenó la conformación de una comisión técnica integrada por referentes de los barrios Lafuente, Cardenal Samoré, Donizetti, Rivadavia II, Illia, Consorcio 16, Savio III y Copello[11] miembros de la *Comisión Municipal de la Vivienda (CMV)* y representantes de cada uno de los bloques de la

[11] Todos ellos conjuntos habitacionales construidos por la Comisión Municipal de la Vivienda.

legislatura. La ley encomendaba a esta comisión la elaboración de un diagnóstico socio-habitacional y una propuesta para la recuperación edilicia y urbana de los conjuntos.

Un año más tarde se sancionó la Ley 341, promoviendo la asignación de créditos a personas físicas (en la modalidad individual de la operatoria) y a personas jurídicas (en su modalidad colectiva). La modalidad individual prevé el otorgamiento de créditos a personas de bajos ingresos para la compra de una vivienda construida. La modalidad colectiva, promueve el otorgamiento de créditos a cooperativas de vivienda, mutuales o asociaciones, para la compra deinmuebles, la financiación de la asistencia técnica requerida y la construcción, rehabilitación o ampliación de viviendas. Toda la gestión del proceso queda en manos de organizaciones sociales que cuentan con el soporte de equipos técnicos interdisciplinarios (ETI). El financiamiento para la compra de suelo, la inclusión de equipos técnicos y la delegación del proceso de gestión en las cooperativas, son diferencias sustanciales entre esta operatoria y las tradicionales “llave en mano”.

Los cambios en la institucionalidad pública de la política habitacional se extendieron durante el proceso de autonomización de la ciudad. Por un lado, se creó una comisión específica de vivienda en el ámbito de la *Legislatura de la Ciudad*, que comenzó a tomar parte activa en la política habitacional. Su orientación ha variado según el enfoque del legislador que la preside, pero durante buena parte del período fue un espacio abierto a las organizaciones en el que se discutió e impulsó gran parte del marco normativo de la política. Sus integrantes, además, toman parte activa en el seguimiento de los procesos posteriores de gestión de las operatorias.

Por otro lado, a través de la sanción de la Ley 1.251/03 la antigua *Comisión Municipal de la Vivienda* es reemplazada por el *Instituto de la Vivienda de la Ciudad*. El *IVC* se constituye así en el organismo de aplicación de la política habitacional, con autarquía administrativa y financiera. Entre sus principales objetivos se destacan: 1. Contribuir al acceso a la vivienda digna a todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, imposibilitados por razones

económicas y sociales de acceder a la misma en el sector privado, priorizando lo enmarcado en el inciso 1 del artículo 31 de la Constitución de la Ciudad; 2. Reducir, a través de políticas activas, el déficit habitacional, de infraestructura, de servicios y de equipamiento colectivo; 3. Promover el ejercicio efectivo del derecho al hábitat y a la vivienda, favoreciendo la participación ciudadana; 4. Promocionar la demanda y estimular la oferta de vivienda 5. Garantizar la regularización dominial de los inmuebles a favor de los destinatarios de las diferentes operatorias. 6. crear y gestionar un banco de inmuebles de la ciudad. Estos lineamientos definen el espíritu con que fue creado el organismo y organizan su rol en la aplicación de las diversas operatorias habitacionales de la ciudad.

Estos cambios significaron una re jerarquización de los organismos vinculados a la política habitacional.

2.2 Cambio de signo en la producción de institucionalidad, a partir de 2008.

El organigrama de la política habitacional volvió a modificarse en 2008, durante la gestión del intendente Mauricio Macri como Jefe de Gobierno de la Ciudad. Este proceso implicó el vaciamiento administrativo y financiero del *IVC*, y la dispersión de sus funciones entre una diversidad de organismos. A partir de entonces, el organigrama presenta una situación de conflicto con lo dispuesto en la Ley 1.251 que designa al *IVC* como organismo de aplicación de la política habitacional.

En la actualidad, los programas de vivienda se encuentran distribuidos en cinco organismos: el *Instituto de la Vivienda de la Ciudad*, la *Corporación Buenos Aires Sur*, la *Unidad de Gestión e Intervención Social*, el *Ministerio de Desarrollo Urbano (MDU)* y el *Ministerio de Desarrollo Social*[12]. Estos organismos tienen

[12] Este ministerio, y los formatos institucionales que lo precedieron, venía atendiendo desde los años 80 las situaciones de emergencia habitacional a través de diversos formatos de subsidios, inicialmente a un conjunto de hoteles y luego, en forma directa a la demanda. Es una política onerosa, que genera resultados precarios y de corto alcance, que aún no ha sido revisada.

diferente jerarquía y nivel de autonomía, e intervienen en la problemática habitacional de la ciudad sin coordinación interna (ver IMAGEN 1).

Tal proceso comenzó con la transferencia de parte de las misiones y funciones del *IVC* a la *Corporación de Buenos Aires Sur S.E.* y a la *Unidad de Gestión e Intervención Social* en 2008. Siguió con el pasaje de la *Unidad Ejecutora de la Ex AU3* desde el *IVC* al *Ministerio de Desarrollo Urbano* en 2010 (Decreto 359), siguiendo con lo establecido en el Decreto 2.075/07. Culminó con la creación de la *Secretaría de Hábitat e Inclusión Social* en la órbita del *Ministerio de Desarrollo Económico* (MDE) en 2011. A esto se suma la intervención del Ministerio de Desarrollo Social que, como se dijo, venía tomando parte en la política de emergencia habitacional desde gestiones anteriores.

La *Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS)* fue creada en 2008 como organismo fuera de nivel del *Ministerio de Desarrollo Económico*[13]. Sus objetivos son: brindar asistencia a los hogares de villas, intervenir en situaciones de emergencia, garantizar los sistemas de representación barrial, y realizar censos, relevamientos y proyectos de factibilidad. De estas funciones la *UGIS* desarrolló sólo la de intervención en villas de emergencias y, ocasionalmente, realizó algún censo. Estas actividades son ejecutadas a través del *Programa de Intervención Social en Villas de emergencia y NHTs*, creado a instancias del ejecutivo local. Durante la actual gestión, esta fue la operatoria con mayor peso de todas las orientadas a intervenir en villas.

La *Corporación Buenos Aires Sur S.E.* (CBAS) se creó en el año 2000 para impulsar políticas de desarrollo económico y urbano en el cordón sur-suroeste de la ciudad. Tiene jurisdicción en las comunas 4, 8 y parte de la 1, la 3, la 5, la 7 y la 9. En 2008 el ejecutivo local creó por convenio entre el *IVC* y la *CBAS* el *Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo(PROSUR Hábitat)*, bajo la jurisdicción de la segunda. Se trata de una operatoria de regularización urbana y dominial de villas de emergencia. Este programa se financia a través de un sistema de mandas (es decir que carece de presupuesto propio). Su fondeo se realiza por intervención

[13] Esto significa que no depende de ninguna secretaria, ni subsecretaria, ni dirección, sino que funciona como organismo autárquico.

puntual, para lo cual la *CBAS* debe elaborar una propuesta y presentarla al organismo que habilitará los recursos financieros. Si la propuesta es aprobada y el organismo cuenta con partidas presupuestarias para afrontar el gasto, se libera el financiamiento para realizar la intervención.

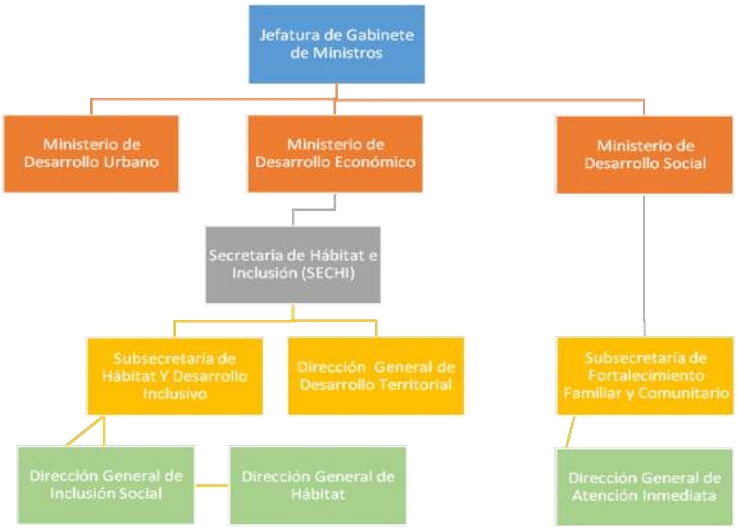
El *Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC)*, como se señaló, fue creado por Ley 1.241 en 2003. Es un organismo con autarquía financiera y administrativa, y el órgano de aplicación de la política habitacional. El *IVC* ejecuta en la actualidad una diversidad de operatorias, a saber: el *Programa de Regularización, Integración y Transformación de Villas y NHTs (PRIT)*; el *Programa de Rehabilitación de Conjuntos Urbanos*; el *Programa Colonia Sola*; el *Programa de Rehabilitación de los conventillos de La Boca*; el *Programa Mejor Vivir*; el *Programa de Autogestión de la Vivienda (PAV)*; la *operatoria individual de la Ley 341*; el *Programa Vivienda con Ahorro Previo*; los programas *Primera Casa B.A.* y *Mi Primera Casa*; y el *Programa Vivienda Porteña*. Su presupuesto ha crecido en menor proporción que el del resto de los organismos que ejecutan operatorias habitacionales. Se destaca el bajo nivel de ejecución presupuestaria del periodo 2009-2011 (esto se analiza con mayor detalle a partir de la página 15 de este documento).

La *Secretaría de Hábitat e Inclusión Social* (SECHI) fue creada en 2011 para coordinar las intervenciones habitacionales desarrolladas por los diferentes organismos del *GCBA*, objetivo que a la fecha no cumplió. Tiene entre sus misiones la de lograr una intervención integral en villas y barrios vulnerables a través de la ejecución de proyectos de urbanización (ordenamiento del suelo y provisión de infraestructura de servicios), urbanismo social (intervenciones físicas de mejoramiento barrial) y proyectos sociales, culturales, deportivos, educativos, de productividad, de medioambiente, salud y género. Se compone de dos áreas: la *Dirección de Hábitat*, está dedicada a la puesta en valor del espacio público en las villas y la *Dirección de Inclusión Social* se orienta al "fortalecimiento de las capacidades humanas" de los habitantes de los barrios. En la actualidad ejecuta el *Programa de Mejoramiento de Villas*, dedicado a la realización de mejoras en el espacio público (pintura de fachadas, rehabilitación del espacio recreativo).

La *Unidad Ejecutora de la Ex AU3* es un organismo fuera de nivel del *Ministerio de Desarrollo Urbano*. Tiene por objetivo atender la problemática habitacional de los habitantes del sector 4 de dicha traza (que abarca los barrios de: Villa Ortúzar, Colegiales, Chacarita, Villa Crespo, Palermo, Almagro, Balvanera, San Cristóbal, Boedo, Parque Patricios y Nueva Pompeya – a la vez dividido en seis subsectores-) e impulsar políticas de rehabilitación urbana en la zona.

El *Ministerio de Desarrollo Social*(MDS) ejecuta a través de la *Dirección General de Atención Inmediata* los programas: *Asistencia socio-habitacional* (que incluye el *Programa de Hoteles y Vivienda Transitoria*), *Asistencia a Familias de Alta Vulnerabilidad Social* (que otorga subsidios a familias en situación de calle o que fueron desalojadas), *Asistencia Integral a los Sin Techo* (que administra el sistema de paradores de la ciudad) y *Asistencia Inmediata ante la Emergencia Social* (que involucra el *Programa Buenos Aires Presente -BAP-*). El presupuesto de este organismo se vio notablemente incrementado durante la gestión macrista y su nivel de ejecución es alto (ver más adelante en el presente documento).

IMAGEN 1. Organigrama de la Política Habitacional. Año 2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos del organigrama del *Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.*

3. Caracterización general de los programas habitacionales del período 2008-2013.

Desde el punto de vista de su objeto de intervención, los actuales programas de la política habitacional de la ciudad incluyen operatorias 1. que tienen como objetivo primordial la rehabilitación del patrimonio construido; 2. orientadas a la producción de vivienda nueva; 3. centradas en financiar la demanda a través de la asignación de créditos; y 4. atender la emergencia habitacional.

En el primer conjunto encontramos a los *Programas de Regularización de Villas* (*PROSUR Hábitat y PRIT*) que centran su intervención en la rehabilitación del espacio público y pequeñas obras de infraestructura, el programa de Rehabilitación de Conjuntos Urbanos, el programa Colonia Sola y el programa de Rehabilitación de los conventillos de La Boca. Estos programas se originaron en el marco de procesos sociales y urbanos complejos, que involucraron la movilización activa de los habitantes. En general consideran acciones de provisión y mejoramiento de la red de infraestructura de servicios, mejoras en los espacios públicos y equipamiento colectivo, y para los conjuntos habitacionales y conventillos, readecuación y rehabilitación de las viviendas. También involucran procedimientos de regularización dominial, traspaso y saneamiento de los títulos de propiedad en favor de los habitantes de las viviendas.

Entre las operatorias orientadas a la *producción de vivienda nueva* encontramos la ejecución de conjuntos habitacionales en la modalidad "llave en mano", el Programa Viví en tu Casa (financiado a través del Plan Federal de Construcción de Vivienda), el Programa de Recuperación de la Traza de la Ex AU3 y el Programa de Autogestión de la Vivienda[14]. Estos programas tienen orígenes

[14] En sentido estricto, el PAV (Programa de Autogestión para la Vivienda) es una operatoria de financiación de la demanda, pero la modalidad colectiva ha definido una instrumentación

muy diferentes. Mientras los programas de producción de vivienda "llave en mano" se originaron como iniciativas del ejecutivo, el Programa de Autogestión de la Vivienda y el de Recuperación de la ex AU3 son iniciativas impulsadas desde sectores organizados afectados por el déficit habitacional. Como se verá más adelante estas diferencias han quedado plasmadas en las modalidades de intervención que cada uno de estos programas involucra.

Las iniciativas de *financiamiento de la demanda* incluyen a los Programas Primera Casa BA, Vivienda con Ahorro Previo, Vivienda Porteña y la operatoria individual de la Ley 341. Estos programas tienen como objetivo financiar a las familias para la compra o mejoramiento de sus viviendas y la dinamización del mercado inmobiliario (Baer, 2010). Fueron creadas a instancias del poder ejecutivo.

Finalmente, las intervenciones orientadas a la *atención de la emergencia habitacional* se realizan en el marco del Programa Buenos Aires Presente y el Programa de Emergencia Habitacional. Ambos son ejecutados por la *Dirección de Atención Inmediata* del *Ministerio de Desarrollo Social* de la Ciudad de Buenos Aires, y tienen como objetivo la atención transitoria a personas en situación de calle.

4. El presupuesto de las políticas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires.

La evolución del presupuesto dedicado a las operatorias habitacionales en el periodo 2005 – 2014, visibiliza el trasfondo político de la intervención habitacional. En tal sentido, la asignación y ejecución de los recursos presupuestarios estipulados a cada uno de los programas cristaliza las posturas y modalidades de intervención que el Estado asume frente a esta problemática.

---

donde el *IVC* está presente en el proceso de ejecución, certificando y controlando los flujos financieros, por ello se la incluye en esta categoría. Asimismo, el PAV permite ejecutar operatorias de rehabilitación edilicia, pero en el parque ejecutado prevalece el carácter de obra nueva.

Aquí nos interesa mostrar las principales tendencias que se registraron en el presupuesto destinado a la política habitacional. Los números que presentamos no están ajustados al índice de inflación, que diferentes instituciones sitúan en el 25% anual, ya que lo que buscamos aquí es analizar la evolución general del presupuesto. Dicho esto, debe tenerse en cuenta que el valor real de los montos asignados se vio en todos los casos devaluado por dicho contexto inflacionario.

Para caracterizar el período bajo análisis, resulta pertinente hacer una breve referencia de las tendencias inmediatas precedentes. En una lectura de nivel general, se observa que durante la gestión de gobierno de Aníbal Ibarra (2000 – 2006), se produjo un incremento significativo en el porcentaje de participación del presupuesto orientado a vivienda sobre el gasto total de la ciudad, que llegó a ser del 5,3% en 2005. El financiamiento de los programas pasó de $56 millones de pesos en 1997 a $333 millones de pesos en el año 2007. También mejoró la ejecución presupuestaria, que a partir del año 2006 comenzó a superar el 80% del total asignado (ver CUADRO 1).

Esta tendencia comenzó a revertirse en el año 2007, cuando el presupuesto sufre una reducción de casi 70 millones de pesos. Este proceso de recorte continuó durante la gestión de Mauricio Macri (2007 – hasta la actualidad), cuando el porcentaje de participación del presupuesto en los programas habitacionales descendió al 2,7%. En este sentido, el trienio 2007-2009 fue un período crítico. A partir de 2010 los fondos destinados a los programas se incrementaron en términos absolutos, pero su ritmo de crecimiento ha estado muy por debajo del índice de inflación lo cual implicó una reducción del presupuesto real (como se mencionó anteriormente), a lo que se suma la sub-ejecución presupuestaria sistemática, que se verifica desde 2009 hasta 2013 (CUADRO 1). En 2014, el presupuesto de la política habitacional sufre una nueva reducción en términos absolutos de 100 millones de pesos, para el proyectado, respecto de 2013.

A partir del año 2008, también se observa una diversificación del presupuesto entre los diferentes organismos. Esto se vincula con la fragmentación administrativa de las operatorias habitacionales, en el marco del desgüace del IVC. Los fondos con los que cuenta para dicho organismo son, desde 2012, equivalentes

o levemente inferiores al total asignado al resto de los organismos intervinientes. Se destaca, por el contrario, la asignación presupuestaria destinada a la atención de la emergencia, que se realiza mediante operatorias ejecutadas por la *UGIS* y por el *MDS*. En el primer caso, en las villas. En el segundo, asistiendo a la población en situación de calle.

Siguiendo con el análisis tendencial se observa que la principal disputa tuvo lugar en torno a la operatoria de villas. La fragmentación administrativa de la política habitacional, se sostuvo a través de la diversificación y desfinanciamiento del PRIT. La desactivación de este programa se tradujo en el reajuste y reasignación de los recursos financieros y administrativos del *IVC* en otros organismos.

Durante la gestión Ibarra-Telerman[15], el Programa de Regularización, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT), fue el que tuvo mayor peso en materia habitacional. Su presupuesto no sólo se vio incrementado año a año y tuvo buenos niveles de ejecución, sino que además fue significativamente mayor al del resto de los programas (ver cuadro 1). Esta tendencia se revierte durante la gestión de Mauricio Macri, pues el presupuesto del PRIT desciende abruptamente pasando de 130 millones de pesos en 2007 a tan solo $3 millones en 2013 (ver cuadro 1). Complementariamente, se creó el programa de Intervención Social en Villas de Emergencia y NHT el cual provee asistencia en casos clasificados como “de emergencia”. El contraste entre las asignaciones de presupuestarias de este programa y el tradicional PRIT, muestran que la problemática de las villas dejó de ser atendida a través de intervenciones de mejoramiento del hábitat y comenzó a ser tratada como una situación excepcional de emergencia.

Se destaca también la evolución del presupuesto del PAV y de la *Unidad Ejecutora de la Ex AU3*. El Programa de Autogestión de la Vivienda sufrió una anulación total de su presupuesto en el año 2007, producida en un contexto en el que el ejecutivo local intentaba cerrar la incorporación de organizaciones sociales al

[15]Jorge Telerman reemplazó a Aníbal Ibarra frente a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tras ser destituido mediante juicio político en marzo 2006.

programa. Posteriormente, se produjo una recuperación en el fondeo, aunque –como se verá más adelante- esto no implicó una ampliación de la operatoria.

Si bien el presupuesto destinado a la Ex AU3 era bajo, éste se anuló por completo en el año 2009. Esta medida fue adoptada en un contexto en el que el suelo de la traza era disputado por el ejecutivo local para el impulso de desarrollos inmobiliarios, con el consiguiente intento de crear la abortada Corporación del Norte para ejecutar dicha política. En el marco de un polémico acuerdo que permite al *GCBA* la venta de terrenos públicos a empresas inmobiliarias con la condición de que se radiquen algunas de las familias de la traza, el presupuesto se incrementa. La dinámica de las asignaciones de este programa refleja en cierta medida el derrotero que fue siguiendo la cuestión de la traza.

Una lectura de corte muestra que las operatorias originadas en el marco de procesos sociales que implicaron la movilización activa y participación directa de los afectados en su formulación y, en algunos casos, gestión, fueron precisamente los que resultaron desalentados en la dinámica presupuestaria desde 2008. Se observan dos casos "paradigmáticos". El Programa Colonia Sola, cuyo presupuesto fue históricamente insignificante e incluso nulo (2007 y 2008), fue incrementado en el periodo 2010-2011. Esto ocurrió en el marco de un recurso judicial y un fallo positivo obtenido por las familias del complejo, luego de que se produjera un accidente como resultado de las paupérrimas condiciones edilicias del mismo. Luego de realizados algunos arreglos parciales y de carácter coyuntural, su presupuesto volvió a reducirse. El segundo caso, corresponde al Programa de Rehabilitación de los Conventillos de La Boca, en donde tuvo lugar una situación similar. La interposición de un recurso de amparo por parte de la *Defensoría del Pueblo de la Ciudad*, permitió un incremento de los recursos presupuestarios, aunque su ejecución hasta el año 2011 fue muy baja. Si bien la operatoria está lejos de completarse, para el 2014 el presupuesto estimado es menos de la mitad que en 2013.

Si bien durante este período la productividad de las operatorias habitacionales ha sido baja, se observa que los programas orientados a la producción de vivienda nueva son los que recibieron las mayores asignaciones

presupuestarias. Las que tuvieron mayor impulso fueron las iniciativas orientadas al financiamiento de la demanda: se añadieron nuevos programas a los preexistentes, contaron con un presupuesto mayor que en otros períodos, y fueron priorizadas en la asignación presupuestaria de este periodo. Se destaca en particular el Programa de Vivienda con Ahorro Previo, cuyo presupuesto de $237 millones es el más alto del 2014 (ver CUADRO 1). Cabe señalar, sin embargo, que la ejecución de estos presupuestos ha sido baja, lo cual comenzó a revertirse recién a partir del año 2012.

Continuando con la lectura de corte y tomando como eje el presupuesto estimado para el año 2014 observamos que estas tendencias se acentúan. Por un lado, se mantiene la hegemonía del Programa de Intervención Social en Villas, a través del cual se otorga un tratamiento coyuntural a problemas estructurales del hábitat. Por el otro, se produce un espectacular incremento del presupuesto del Programa de Viviendas con Ahorro Previo. Exceptuando esos programas, la mayoría de las operatorias tienen asignado un presupuesto significativamente menor que en 2013.

Los programas de Hábitat e Inclusión Social, originados a instancias del ejecutivo, han mejorado su presupuesto. Éste, sin embargo, continúa siendo bajo teniendo en cuenta la magnitud de la problemática que deben atender.

CUADRO 1. Presupuesto vigente y porcentaje devengado de las operatorias habitacionales. CABA. Periodo 2005-2013

Programa	2014	2013		2012		2011		2010	
	Sancionado	Vigente	% Devengado	Vigente	% Devengado	Vigente	% Devengado	Vigente	% Devengado
IVC	451.600.000	550.405.064	83,3	587.729.532	67,7	550.311.166	46,4	417.453.696	36
Hotelados	500.000	800.000	36,2	15.800.000,00	0,0	500.000,00	0,0	-	
Créditos Ley 341/964	49.300.000	91.937.798	77,0	118.910.129,00	66,8	154.964.684,00	59,5	108.621.342	56,7
Vivienda Portería	0	0	0,0	1.769.170,00	50,0	3.698.095,00	0,0	12.312.513	100,0
Colonia Sola	1.000.000	0	0,0	126.750,00	100,0	3.258.680,00	89,8	2.819.773	100,0
PRIT	3.000.000	2.874.173	24,2	4.435.324,00	25,1	16.226.477,00	30,8	38.681.749	0,6
Rehabilitación La Boca	62.700.000	112.422.545	90,5	72.711.835,00	84,0	46.124.898,00	33,8	40.856.561	5,2
Rehabilitación de Conjuntos Urbanos	92.100.000	194.455.086	92,1	183.880.116,00	91,5	153.184.539,00	60,4	63.888.913	65,6
Mejor Vivir	1.300.000	12.296.067	8,6	21.485.827,00	8,8	15.520.357,00	13,1	35.647.765,00	8,7
Viviendas con Ahorro Previo	237.100.000	131.701.839	77,4	161.940.336,00	49,2	156.835.436,00	28,7	114.625.080	21,1
Créditos Primera Vivienda	4.600.000	3.917.556	72,6	6.670.045,00	83,9				
Ministerio de Desarrollo Urbano									
Unidad Ejecutora Ex AU3	10.600.000	7.697.025	99,0	2.026.473,00	94,7	2.022.692,00	97,5	15.250.558	62,3
Unidad de Gestión e Intervención Social - UGIS									
Intervención social en villas de emergencia y NHTs	207.800.000	205.694.391	98,1	167.918.601,00	97,6	76.168.287,00	96,9	73.681.098	86,2
Corporación Buenos Aires Sur S.E									
PROSUR Hábitat									
Secretaría de Hábitat e Inclusión Social - SECHI	**110.200.000**	**74.332.813**		**46.404.451**					
Act.Comunes A Los Programas 19, 20 Y 30	37.000.000	32.966.132	96,8	12.415.673,00	94,4				
Hábitat	49.100.000	28.628.282	97,0	13.022.186,00	98,8				
Inclusión Social	22.400.000	8.660.441	99,8	10.813.714,00	97,2				
Mejoramiento De Villas	38.700.000	37.044.090	96,6	22.568.551,00	99,5				
Ministerio de Desarrollo Social									
Dir. Gral. de Atención Inmediata (programas habitacionales)	58.100.000	242.804.321	99,4	192.304.691,00	97,3	142.515.822	96,9	199.125.703	54,6

presupuestaria específica

Programa	2009		2008		2007		2006		2005	
	Vigente	% Devengado	Vigente	% Devengado	Vigente	% Devengado	Vigente	% Devengado	Vigente	% Devengado
IVC	268.870.218	49,4	282.402.577	90,9	206.787.173	94,3	271.401.991	81,8	253.081.256	69,7
Hotelados	108.664.159	34,7	62.581.318	92,6	0	0,0	52.794.019	100,0	54.727.858	89,7
Créditos Ley 341/964	27.313.878	38,9	7.875.903	100,0	296.750	97,4	1.560.689	100,0		
Vivienda Portería	1.586.342	0,0	0	-	0	-	9.500	100,0	650.000	100,0
Colonia Sola	46.590.539	84,2	59.226.743	95,7	130.959.982	92,1	133.904.086	81,7	144.828.386	59,4
PRIT	8.679.113	5,8	2.315.534	84,6	0	-	6.410.292	62,6	5.950.742	43,1
Rehabilitación La Boca	sin datos	-	83.998.718	96,8	27.068.180	95,7	24.904.672	78,3	8.955.862	43,4
Rehabilitación de Conjuntos Urbanos	15.110.065,00	69,2	15.552.847,00	9,8						
Mejor Vivir	50.926.122	57,4	50.851.514	97,6	46.865.985	99,5	45.676.887	67,3	34.861.364	93,39667796
Viviendas con Ahorro Previo										
Créditos Primera Vivienda										
Ministerio de Desarrollo Urbano										
Unidad Ejecutora Ex AU3	0	-	4.750.586,00	72,0	1.456.316	96,6	6.141.836	65,9	3.087.224	51,3
Unidad de Gestión e Intervención Social - UGIS										
Intervención social en villas de emergencia y NHTs	59.617.127,00	96,6	40.301.780,00	64,4						
Corporación Buenos Aires Sur S.E										
PROSUR Hábitat										
Secretaría de Hábitat e Inclusión Social - SECHI										
Act.Comunes A Los Programas 19, 20 Y 30										
Hábitat										
Inclusión Social										
Mejoramiento De Villas										
Ministerio de Desarrollo Social										
Dir. Gral. de Atención Inmediata (programas habitacionales)	112.349.663	95,1	104.019.721	73,6	72.760.571	96,6	12.507.431	95,1	9.690.646	95,8

Fuente: Elaboración propia en base a cuentas de inversión del GCBA desde el año 2007 al 2013 (información proporcionada por el ex legislador Fabio Basteiro) y al informe "Programas que atienden la problemática habitacional en la Ciudad de Buenos Aires"(Ministerio Público Tutelar y CELS, 2013).

Nota 1: La división de las operatorias entre organismos se realizó siguiendo su distribución actual y sólo se tomaron las asignaciones presupuestarias de las operatorias habitacionales desarrolladas por cada organismo, es decir no se incluyó el presupuesto asignado a los gastos administrativos ni a programas de otra índole.

Nota 2: En los programas habitacionales del *Ministerio de Desarrollo Social* se contabilizó el presupuesto de las operatorias: Asistencia Socio-habitacional, Asistencia a Familias de Alta Vulnerabilidad Social, Asistencia Integral a los Sin Techo y Asistencia inmediata ante la Emergencia Social entre 2010 y 2014; Asistencia Socio-Habitacional, Asistencia Integral a los Sin Techo y Asistencia Inmediata ante la Emergencia Social entre 2008 y 2009; Asistencia Socio-Habitacional y Asistencia Integral a los Sin Techo en 2007; y el Programa Socio-Habitacional y el Programa de Paradores entre 2005 y 2006.

Nota 3: El financiamiento del PROSUR Hábitat no se desprende del presupuesto de la *Corporación Buenos Aires Sur*. Asimismo, la actual gestión del *GCBA* ha evitado que se conozca qué recursos fueron asignados al programa y los porcentajes de ejecución, negando de este modo el acceso a la información pública.

5. La ejecución de las políticas habitacionales

5.1 Los programas sectoriales de villas[16]: el PRIT, el PROSUR, el Programa de Intervención Social y la relocalización de villas en el marco del saneamiento de la cuenca.

En la actualidad la política sectorial de villas se compone por el Programa de Regularización, Integración y Transformación de villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT), el Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo (PROSUR Hábitat) y el Programa de Intervención Social en Villas de Emergencia. Tanto el PRIT como el PROSUR tienen como objetivo intervenir en las villas a través del impulso de operatorias de regularización urbana y dominial. El Programa de Intervención Social, en cambio, tiene como principal finalidad prestar asistencia en casos de emergencia.

[16] Consideramos a las villas parte del patrimonio urbano existente de la CABA autoproducido por la población.

El PRIT está bajo la órbita del *IVC*, el PROSUR en la de la *CBAS* y el Programa de Intervención Social en la de la *UGIS*. La fragmentación administrativa de las operatorias de villas tiene también un fundamento territorial: sólo la villa 31-31 bis[17] quedó bajo la jurisdicción del PRIT, mientras que las restantes pasaron a la órbita del PROSUR Hábitat[18].

El PRIT fue creado por Decreto 206/01 durante la Jefatura de Gobierno de Aníbal Ibarra, con el fin de dar mandato a la Ley 148/98. Sin embargo, éste decreto modificó los procedimientos de gestión promovidos por la Ley, al asignar a órganos del ejecutivo las funciones que eran de la *Comisión Coordinadora Participativa*. En los hechos el programa no involucró transformaciones sustanciales con respecto a su predecesor, el Programa de Regularización de Villas y NHTs.

Los Nuevos Asentamientos Urbanos (NAUs), que tienen la misma composición social y características urbanas que las villas tradicionales, fueron excluidos de la operatoria. En este marco, algunas organizaciones impulsaron el derecho a la radicación de sus barrios a través de instancias judiciales. De esta manera, se logró frenar el desalojo de la villa Rodrigo Bueno e incluir al barrio Los Piletones en las operatorias de villas (Rodríguez, 2009). Posteriormente, se sumó a estas iniciativas el Playón Chacarita.

Asimismo, el retraso histórico que venían sufriendo los procesos de radicación motivó que diferentes organizaciones de villas impulsaran normativas específicas en la legislatura. Se destacan la Ley 403/2000 de la villa 1-11-14, la Ley 1.770/05 de la villa 20, la Ley 1.333/04 del Barrio Ramón Carrillo. Ninguna de ellas se cumplió plenamente.

A través del PRIT el *IVC* desarrolló entre 2003 y 2007 intervenciones de ordenamiento parcelario y regularización del trazado urbano. Esto involucró procesos de esponjamiento, y la apertura y pavimentación de calles. También se

[17]Para profundizar en este caso de estudio se sugiere consultar Cravino M.C. (2009).

[18] La Costanera Sur Rodrigo Bueno ha quedado exenta del Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo (PROSUR Hábitat). Asimismo, la intervención del Programa de Regularización, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT) es prácticamente inexistente, pues en la mayoría de los casos interviene la UGIS para casos de emergencia.

realizaron algunas obras de infraestructura de servicios y de construcción de vivienda nueva (Di Virgilio, Arqueros Mejica y Guevara, 2010).

Aunque el presupuesto asignado al programa se incrementó significativamente en este período, las obras avanzaron lentamente y a un ritmo mucho menor que el crecimiento poblacional de los barrios. Esto generó que las mejoras en el hábitat realizadas en el marco de este programa y del Programa de Radicación (1989-2000) fueran quedando obsoletas. En 2007 comenzó a evidenciarse el colapso de la infraestructura en algunas villas, por ejemplo la 19, que tenían niveles de cobertura aceptables (ver CUADRO 2) (Arqueros Mejica, 2013).

Sin embargo, a partir del 2008, las intervenciones orientadas a realizar transformaciones estructurales en el hábitat se minimizan e incluso tienden a desaparecer. El PRIT comenzó a atravesar un proceso de ahogo financiero. El PROSUR carece de sustentabilidad financiera, lo cual le impide elaborar una propuesta integral y lo obliga a avanzar a través de intervenciones puntuales y coyunturales. En este marco se creó el Programa de Intervención Social en la órbita de la *UGIS*, a través del cual se comenzó a dar un tratamiento "de emergencia" a situaciones originadas en problemáticas estructurales: comienzan a enviarse camiones cisterna para abastecer a las viviendas con agua, camiones vectores para destapar cloacas y pozos ciegos, y se conforman "cooperativas" para intervenir en situaciones de corte de energía (diarios) (Arqueros Mejica y Canestrato, 2011).

Simultáneamente, cobran peso iniciativas orientadas a la pintura de los frentes de algunas casas, la ampliación y rehabilitación de algunos comedores comunitarios, y la construcción y mejoramiento de equipamiento recreativo. En menor medida, se completa las aperturas de calles iniciadas en la gestión anterior y se repavimentan calles y pasillos. Estas intervenciones se ejecutaron modestamente en las villas 3, 19, 20, 31-31bis y el asentamiento Los Piletones.

A partir del año 2010 el PROSUR comienza a priorizar los procesos de regularización dominial. Se destaca el inicio de la regularización dominial de algunos terrenos de la villa 19, en el marco de un proceso conflictivo. Para llevarlo

adelante, el ejecutivo local impulsó una ley específica en la legislatura, que (re)flexibilizaba las regulaciones urbanas establecidas en el U31[19]. La norma, además, desvincula el proceso de regularización dominial del de regularización urbana, que deja de estar supeditado al primero (Arqueros Mejica, 2013).

Los hogares que iniciaron el proceso no alcanzan la centena. Una proporción importante de las familias del barrio se niega a ingresar en la operatoria de regularización, por considerar que las condiciones de habitabilidad de sus viviendas son inadecuadas o bien por desacuerdos con las familias vecinas sobre que parte del terreno corresponde a cada una.

El controversial rumbo que adoptó la política de villas en este período, se agravó aún más con las intervenciones desarrolladas por el *GCBA* en el marco del Plan de saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo.

Este plan promueve, entre otras cuestiones, la relocalización de las familias localizadas en el Camino de Sirga con el espíritu de facilitar el acceso a la vivienda digna y frenar la situación de riesgo a la que se encuentran expuestas por habitar en espacios con contaminación ambiental. La operatoria es promovida por la Autoridad de la Cuenca (el *ACUMAR*), pero implementada y ejecutada en la ciudad por el gobierno local.

Originalmente la propuesta incluía la relocalización de los hogares en situación de riesgo a conjuntos habitacionales construidos por el *IVC* en localizaciones próximas a su emplazamiento original. La ejecución de obras se

[19] El distrito U31 fue creado en 1991 a través de la Ordenanza 44.873. El mismo flexibiliza las regulaciones urbanas para el caso de las villas y define las formas y procedimientos para avanzar en los procesos de regularización dominial (Di Virgilio, Arqueros Mejica y Guevara, 2010). Estas regulaciones se flexibilizaron aún más en la Ley 4232/12sancionada para impulsar la regularización dominial de la villa 19, en tanto reduce el tamaño mínimo de los terrenos y permite regularizar bajo las figuras de condominio y propiedad horizontal. La regularización se efectúa sobre los terrenos, no sobre las viviendas. Este combo tiene consecuencias concretas. En primer lugar, al focalizarse en el terreno, omite intervenir en situaciones de hacinamiento, emergencia y precariedad edilicia, y en el mercado de alquiler de habitaciones. En segundo lugar, promueve el hacinamiento al reducir los tamaños mínimos y fomentar pequeños englobamientos parcelarios –a través del condominio y la propiedad horizontal- para ajustar los terrenos al mínimo requerido. Asimismo deja sin efecto la supeditación del proceso de regularización dominial al de regularización urbana (Arqueros Mejica, 2013).

demoró y comenzaron las renegociaciones de los plazos con la autoridad de la cuenca. Sin embargo, éstas no se iniciaron.

En este marco, el gobierno de la ciudad comenzó a relocalizar a las familias en conjuntos habitacionales localizados en la comuna 8, lejos de su emplazamiento de origen. Esto afectó a aproximadamente 200 hogares, que habitaban en los barrios de La Boca y Barracas. Resta relocalizar a 1.336 familias de diferentes villas y asentamientos. En la actualidad se encuentran en ejecución 220 viviendas en el Conjunto Castañares[20] (Villa Lugano), en las cuales se planea realojar familias de la villa 21-24(Arqueros Mejica, 2013).

Tal como se plantea su ejecución en la ciudad, esta operatoria promueve la erradicación de villas y asentamientos. Esto despertó una fuerte disputa entre el *GCBA* y las familias afectadas a la misma, que se niegan a ser trasladadas a las nuevas localizaciones. Las mesas de diálogo a través de las cuales se buscó superar el conflicto fueron desarticuladas a instancias del *GCBA*, que dejó de concurrir a las reuniones.

[20] Este conjunto se originó en el marco del Programa Sueños Compartidos, financiado por la Nación y ejecutado por la *Fundación Madres de Plaza de Mayo*. El mismo está localizado en la intersección de las avenidas General Paz y Castañares. Originalmente el proyecto incluía 780 viviendas de diferentes dimensiones, dispuestas en edificios en tiras. Al 2011, se habían entregado 240 viviendas a familias de Villa Cartón y relocalizados del Camino de Sirga. Ese año, en el marco de denuncias de corrupción, la Fundación se desvincula del proyecto y la ejecución de las obras en la ciudad se transfiere a empresas privadas.

CUADRO 2. Población en villas años 2001 y 2010, y cobertura de las redes de agua y cloacas en las villas de la ciudad al año 2007.

Prestación/villa		31 "Retiro"	31 bis	26 "Riachuelo"	21-24 "Barrac	3 "Fátima"	20 "Lugano"
Población	Censo 2001	12.204		456	16.108	7.090	16.323
	Censo 2010	26.492		636	29.782	10.144	19.195
casos relevados (2007)		2872	1780	159	-	1972	5237
Agua	dentro de la vivienda	79,30%	59,20%	83%	sin datos	77,79%	72,47%
	dentro del terreno	7,70%	22,70%	8,20%		9,08%	6,22%
	fuera del terreno	1,50%	2%	0,60%		0,30%	0,29%
	por cañería	86,40%	82,70%	91,20%	sin datos	86,56%	78,12%
	perforación	1,50%	1%	0,60%		0,81%	0,86%
Cloacas	con desembocadura a la red pública	78,90%	66%	90,50%	sin datos	82,76%	70,54%
	pozo ciego	6,70%	15,40%	1,20%		2,94%	7,88%

Prestación/villa		17 "Barrio Piret"	19 "Barrio INTA"	18 "EMAUS"	6 "Cildañez"	15 "Ciudad Oculta"	13bis	1--11--14 "Flores"
Población	Censo 2001	784	3.343	118	7.883	9.778	921	21.883
	Censo 2010	471	4.010	162	8.511	15.568	482	25.973
casos relevados (2007)		194	1156	-	2472	2458	-	5753
Agua	dentro de la vivienda	80,20%	78,73%	sin datos	86,20%	65,67%	sin datos	67,13%
	dentro del terreno	5,60%	5,45%		44,40%	9,48%		17,90%
	fuera del terreno	0,50%	0,17%		0,36%	1,98%		0,81%
	por cañería	95,87%	83,13%	sin datos	90,33%	75,73%	sin datos	84,84%
	perforación	4,12%	1,04%		0,84%	72,00%		0,33%
Cloacas	con desembocadura a la red pública	43,29%	77,16%	sin datos	82,80%	40,74%	sin datos	56,45%
	pozo ciego	52,05%	6,22%		7,35%	34,18%		28,79%

Fuente: elaboración propia en base a datos de Sindicatura General de la Ciudad (2007).

Nota: el relevamiento se realizó sobre una muestra de personas que habitaban las villas al 2007. Se desconocen datos relativos a cómo fue tomada.

5.2 Operatorias orientadas a la rehabilitación del patrimonio construido: el Programa de Rehabilitación de Conjuntos Habitacionales, el Programa Colonia Sola y el Programa de Rehabilitación de los conventillos de La Boca.

El Programa de Rehabilitación de Conjuntos Urbanos comenzó a cobrar fuerza a partir del año 2000, luego de la sanción de la Ley 177/99. La operatoria abarca un total de diez conjuntos construidos por el *IVC*, que presentan fallas estructurales y vicios constructivos e irregularidades en el dominio de las viviendas, y en los reglamentos de copropiedad y administración, entre otras cuestiones. Estos barrios están afectados además al Programa de Asistencia Integral a Consorcios -que tiene por objeto facilitar la conformación de consorcios- y al Programa de Regularización Dominial -a través del cual se promueve la titulación de las viviendas-(Raspall, 2012).

A partir del año 2008 el presupuesto del Programa de Rehabilitación de Conjuntos Urbanos comenzó a incrementarse notablemente, hasta llegar a constituirse en la operatoria de mayor peso ejecutada por el *IVC* entre los años 2011 y 2013. Sin embargo, éste se redujo a más de la mitad en el presupuesto esperado del 2014 (ver CUADRO 1).

En el período 2005-2007, las intervenciones en el marco de este programa estuvieron dirigidas a la atención de fallas estructurales y constructivas que, en algunos casos, habían sido la explicación de accidentes ocurridos en los complejos. Estas se localizaron en los conjuntos Piedrabuena, Soldati y General Savio.

A partir del año 2008, el programa comienza a ejecutarse en un número de conjuntos mayor, pero con intervenciones aisladas en las que predominan acciones de mejoramiento de fachadas y en la iluminación de espacios comunes y públicos (ver CUADRO 3). Tres años más tarde el ejecutivo local impulsa los procesos de regularización dominial, a través de la Ley 3.902/11 y el Decreto reglamentario 512/12.

Estas normativas promueven el traspaso del dominio de las viviendas que se encuentran en una situación dominial irregular a sus ocupantes y la regularización del pago en cuotas de los hogares que presentan deudas. Tal como ocurrió en el caso de la villa 19, esta ley flexibiliza los criterios fijados en la normativa preexistente (en este caso la Ley 177), desvinculado el proceso de mejoramiento del hábitat del de regularización dominial.

Esto despertó controversias en la Legislatura y entre habitantes de los barrios alcanzados por la Ley 3.902/11 y el Decreto reglamentario 512/12, quienes reclaman que la escrituración esté supeditada al mejoramiento integral de los conjuntos. En la actualidad, parte de los hogares de los complejos resisten su inclusión en la operatoria.

CUADRO 3. Intervenciones desarrolladas por el Gobierno de la Ciudad entre 2005 y 2012 en los conjuntos habitacionales construidos por el IVC.

Año/Barrio	Soldati	Piedrabuena	Rivadavia I	Rivadavia II	Los Perales
2006 - 2007	Aislamiento de techos	Construcción de 14 escaleras y apuntalamiento en escaleras del sector bajo	-	-	-
	Inicio de la recuperación del tendido de gas desde el sector 29 al 32	Reemplazo del tendido de gas en los edificios 35A y 45A	-	-	-
	Inicio de la recuperación de los ascensores en los nudos 1 y 5	-	-	-	-
	Inicio de obras de reemplazo de las cañerías de agua en todo el barrio	Reemplazo del tendido de gas en 119 UF	-	-	-
2008		Recuperación de fachada por emergencia en el edificio 39 - A - 40 y colocación de refuerzos en edificios puente	-	-	-
2009	Avance en obras iniciadas en el período anterior		Reacondicionamiento de espacios públicos, verdes y desagües pluviales	-	-
2010	Reparación de fachadas edificio 100, reparación de motores cisterna 3 y 2, desobstrucción de cámaras de desagües pluviales y cloacales, recuperación de luminarias en pasillos y senderos peatonales	Recuperación de gabinetes de gas en distintos edificios y recuperación de la cañería en algunas UF, entrega de membranas y materiales de construcción a consorcios, inicio de la recuperación de 68 ascensores en 31 edificios, reparación de fachadas y escaleras en el sector 54A	Recuperación de luminarias en pasillos y sendas peatonales	Recuperación de luminarias en pasillos y sendas peatonales	-
2011		-	-	-	Recuperación de fachadas
2012	Sin datos	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a Auditoria General de la Ciudad de Buenos Aires (2008) y Ministerio Público Tutelar y CELS (2013).

CUADRO 3. Intervenciones desarrolladas por el Gobierno de la Ciudad entre 2005 y 2012 en los conjuntos habitacionales construidos por el IVC.

Año/Barrio	Samoré	La Fuente	Savio III	Castex	Copello
2005 - 2007	-	-	Limpieza de tanque, cambio de tapas en tanques y estudio de agua en las Torres I y II	-	-
	-	-	Independización de las llaves en el tablero eléctrico para los ascensores y la sala de maquinas, reparación en el motor de bombeo en la Torre III	-	-
	-	-	-	-	-
	-	-	Aislación de techos y colocación de membranas en la Torre I	-	-
2008	-	-	-	Contrucción de Bypass en cloacas, finalización de obras de desagues pluviales y colocación de rejillas, limpieza y desinfección de los tanques cisterna	-
2009	-	-	-	-	-
2010	-	-	Recuperación de luminarias en pasillos y sendas peatonales, colocación de un cerco perimetral en la Torre I, recuperación de ascensores en las Torres I y II, entrega de membranas	-	-
2011	Recuperación de luminarias en espacios públicos y recuperación de fachadas	Recuperación de luminarias en espacios públicos	-	-	Recuperación de luminarias en pasillos y sendas peatonales
2012	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a Auditoria General de la Ciudad de Buenos Aires (2008) y Ministerio Público Tutelar y CELS (2013).

El Programa Conjunto de Viviendas Colonia Sola se creó en el año 2000 a través de la Ley 459, para atender la problemática del conjunto habitacional construido en 1889. En la actualidad el conjunto se compone de 71 viviendas que están habitadas por 110 familias. La operatoria se orienta a la rehabilitación integral del conjunto y la normalización del proceso de venta a la *Mutual Colonia Sola*. Su seguimiento fue asignado en el marco de su ley de creación a una Comisión conformada por representantes de la *Mutual*, del *IVC* y de la *Comisión de Vivienda de la Legislatura*. El presupuesto de este programa fue históricamente bajo -a veces nulo- y sus niveles de ejecución variaron entre el 100% y el 0% (ver CUADRO 1).

En 2006 se inició el trámite de normalización del proceso de venta, a través de la suscripción de la escritura traslativa del dominio entre la *Mutual* y el *Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE)* –que era el propietario del conjunto-.

A pesar de las reiteradas advertencias e intervenciones realizadas por la *Defensoría del Pueblo de la Ciudad* el proceso de rehabilitación del conjunto comenzó en 2010, cuando el *Juzgado nro. 12* liberó una medida cautelar y realizó una intimación del *IVC* en el marco del recurso de amparo iniciado por los habitantes del conjunto luego de que se produjera un derrumbe.

En 2012 un diagnóstico realizado por el *IVC* informaba que las condiciones edilicias y de infraestructura del conjunto son deficitarias, el cual presenta además riesgo estructural. Ese año se encontraban en ejecución algunas obras orientadas al mejoramiento de la edificación y a la recuperación de infraestructura básica de servicios. Sin embargo, el proceso de rehabilitación aún se encuentra incompleto.

El Programa de Rehabilitación del Hábitat de La Boca (PRHLB) está orientado al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los conventillos y la revalorización del hábitat y la arquitectura popular como patrimonio histórico y cultural de la ciudad. Su presupuesto hasta el año 2010 fue más bien bajo y sufrió

sub-ejecuciones (ver CUADRO 1). El PRHLB es actualmente un programa cerrado. Hacia el año 2013, comprendía a una población de 324 familias: 101 en las obras terminadas y entregadas, 162 en las que resta intervenir, 62 en los hogares de tránsito. Es decir, queda por resolver la situación de 223 familias que son beneficiarias del programa.

De los conventillos de propiedad del IVC desde la década del 80, cuando fuera creado el RECUP-Boca, 7 fueron rehabilitados en la década de 1990. En la década del 2000, se iniciaron 4 obras nuevas (para 93 familias) y algunas de las restantes familias comenzaron a ser trasladadas a Hogares de Tránsito. En 2009 el programa se encontraba paralizado(Guevara, 2012).

El presupuesto de la operatoria se incrementó notablemente luego que la *Defensoría del Pueblo* interponga un recurso de amparo en la justicia en 2010. Sin embargo, a la fecha, el *IVC* rehabilitó sólo uno de los 9 conventillos comprometidos en el Programa y no hizo entrega de las 8 unidades funcionales a todas las familias que lo habitaban. En el 2012 se encontraban en proyecto 5 conventillos más que contaban con un total de 78 unidades funcionales. En síntesis, se llevan 30 años de proceso inconcluso de esta operatoria.

5.3 Programas de ejecución de vivienda nueva: el programa de Autogestión de la Vivienda, los programas convencionales de construcción de vivienda "llave en mano", el programa Viví en tu Casa y la operatoria de la Ex AU3.

En la década del 2000 la construcción de vivienda nueva en la ciudad se ejecutó a través del Programa de Autogestión de la Vivienda y del Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV).

Estos dos programas presentan grandes diferencias. El PFCV es una operatoria diseñada y financiada por el *Ministerio de Infraestructura y Planificación Federal de la Nación*, y ejecutada en la Ciudad por el *IVC* en el marco de la operatoria "Mejor Vivir" y "Viví en tu casa". El PFCV se propone la

construcción de conjuntos de viviendas para atender el déficit habitacional bajo la modalidad "llave en mano". En la ciudad esta operatoria se desarrolla bajo modelos de ejecución privado-empresariales(Cravino, 2012).

El Programa de Autogestión de la Vivienda (Ley 341) también se orienta a la construcción de conjuntos de viviendas para atender el déficit habitacional, pero bajo la modalidad autogestionaria. Esto quiere decir que organizaciones constituidas por las familias involucradas en el programa administran los recursos en su carácter de destinatario colectivo del crédito y participan de todas las etapas del proyecto en el marco de modelos de gestión cooperativos, incluyendo definir quién ejecuta las obras.

Ambos programas promueven la construcción de vivienda, pero sólo el Programa de Autogestión de la Vivienda financia la compra de suelo. En el Plan Federal el suelo debe ser cedido por la ciudad o adquirido por las empresas adjudicatarias de las obras utilizando parte de los fondos asignados. Esta diferencia motivó que los conjuntos construidos en el marco de este programa se localizaran preferentemente en el sudoeste de la ciudad, en donde el precio del suelo es más bajo (Ostuni, 2010). Los conjuntos construidos a través del PAV, en cambio, se caracterizan por localizarse en áreas centrales de la ciudad (Zapata, 2012).

La ejecución de los fondos del Plan Federal, a través del Programa "Viví en tu Casa" a nivel local, fue tradicionalmente baja y su productividad siguió la misma tendencia: las soluciones habitacionales ejecutadas son menores que las que el presupuesto habilita. En 2007 del presupuesto total del plan, se encontraba vigente poco más de la tercera parte. De las 31 obras proyectadas solo se habían iniciado 13, y de las 11.000 unidades de vivienda previstas originalmente solo se habían anunciado 2.487 (Ostuni, 2010). Desde 2008 a la actualidad, se entregaron en el marco de esta operatoria 226 viviendas y 76 cocheras en el conjunto "Parque Avellaneda". En la actualidad se encuentran en ejecución 884 viviendas más, 226 en el conjunto "Parque Avellaneda"[21], 438 en el conjunto "Casa Amarilla"[22] y 220

[21] Las unidades de este conjunto están asignadas a la Cooperativa 23 de Mayo (de empleados de la legislatura), la Cooperativa Río Iguazú (de empleados de prefectura), la Cooperativa de consumo y vivienda Cosquín, y el sindicato Sutecba.

en el conjunto "Torres de Lugano (localizado en Villa Riachuelo)" (de las cuales 25 ya fueron otorgadas)[23].

Una tendencia similar siguió la operatoria "Mejor Vivir", también financiada con fondos del Plan Federal. Este programa se orienta a la recuperación del patrimonio construido, a través del otorgamiento de créditos de hasta $23.600 pesos por vivienda. El crédito no tiene intereses ni ajustes por inflación y puede ser devuelto en cuotas en un plazo de hasta 30 años. El presupuesto vigente de la operatoria se ha caracterizado por ser bajo y el mismo sufrió constantes sub-ejecuciones.

El Programa de Autogestión para la Vivienda, por su parte, tuvo algunos avances hasta el año 2006 en que comienza a ser desalentado. En los primeros años de la década, 110 cooperativas lograron avanzar en los procesos de compra de terrenos, de las cuales 41 de ellas ya iniciaron los procesos de ejecución de obras, 24 organizaciones ya finalizaron sus construcciones (767 familias ya están ocupando estas unidades) y el resto aún espera poder iniciar obra. En el año 2006 comienzan a denegarse las solicitudes de ingreso al Programa por parte de cooperativas nuevas y en 2007 se intenta ahogarlo financieramente. En 2008 se consolida la tendencia con el cierre total del registro, aunque comienza a recuperarse el presupuesto del programa. Sin embargo, la ejecución de los fondos fue poco más de la mitad del total del presupuesto asignado o menor. Como consecuencia de este proceso y ante la falta de regulación de los valores del suelo, se reducen la cantidad de inmuebles escriturados (desde 2008 el programa ya no compra nuevas tierras) y se retrasan los inicios de obra. La productividad del programa paso de 354 viviendas entre 2004 y 2007, a tan solo 170 entre 2008 y 2012(Zapata, 2012).

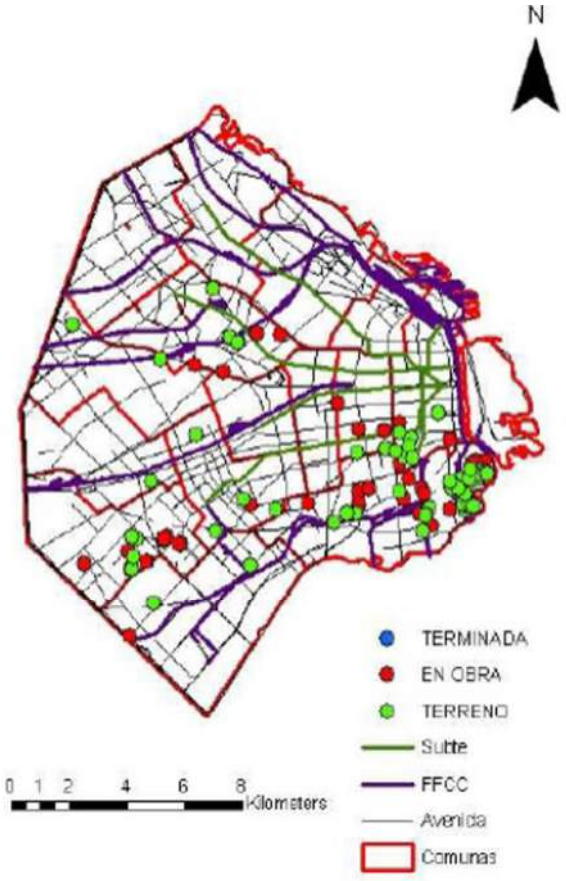
La particularidad que asume el PAV en la cartera de programas del IVC es que las experiencias ya concretadas de autogestión demostraron mejores resultados

[22] Cabe señalar que la construcción de este conjunto del barrio de La Boca se inició en 2010, luego de una fuerte disputa judicial entre la Asociación Civil Casa Amarilla y el Gobierno de Mauricio Macri.

[23] La adjudicación de las unidades de este conjunto, como se verá más adelante, fueron desafectadas de este programa y actualmente están siendo asignadas a demanda general mediante el Programa Mi Primera Casa. Hacia finales del 2013 se habían entregado 25 viviendas.

que otras obras desarrolladas en paralelo por el IVC. Además de ser ejecutadas directamente por las cooperativas con altos niveles de participación social en las tomas de decisión vinculadas con la construcción de sus obras, este programa logra demostrar una eficientización de los gastos estatales ya que el valor de construcción por metro cuadrado de las operatorias finalizadas demostraron ser menor que el invertido por el propio IVC en obras desarrolladas en el marco del PFCV. Sus operatorias lograron también mejores resultados en términos de calidad constructiva y localización, lo que redundó en mejores procesos de integración social de sus adjudicatarios a la trama urbana en la que se insertaron a partir de diseños arquitectónicos alternativos al tradicional para una vivienda social, con superficies adecuadas a la composición familiar de las familias cooperativas, una revalorización de la dimensión estética de la vivienda que repercutió en términos de calidad. Adicionalmente, la escala de los pequeños complejos habitacional (un promedio de 20 unidades) permitió una localización de privilegio, en plena centralidad urbana, que rompió con la tradicional dinámica de segregación urbana de las políticas habitacionales para los sectores de menores recursos (Zapata, 2012).

MAPA 3. Localización de los terrenos y obras de Plan de Autogestión de la Vivienda. CABA. 2011.



Fuente: Guevara, Raspall y Zapata(2011).

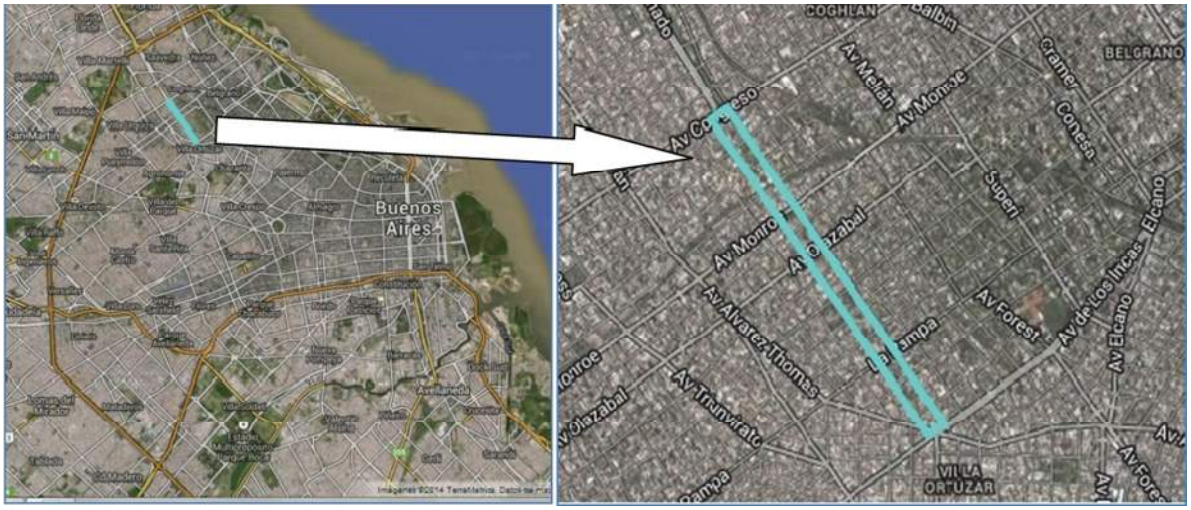
El Programa de Recuperación de la Traza de la ex AU3 (PRTExAU3) se originó en el año 2000 a través de la Ley 324. La localización de la traza –en uno de los barrios más caros y paquetes de la ciudad- ha influido en su derrotero. La operatoria no sólo ha avanzado lentamente, sino que además se sancionaron normativas que permitieron avanzar en la trama con procesos de desalojos[24]. El presupuesto del programa fue tradicionalmente modesto (ver CUADRO 1), lo cual incidió el estancamiento de la operatoria. Esto se verifica incluso luego de la sanción de la Ley 3.396/09, que dispuso la creación de un fondo específico

[24] En este sentido, en el año 2008 la Ley 1.165 estableció una política de subsidios para avanzar en el desalojo del sector 5 de la traza.

conformado con los ingresos provenientes de la venta de terrenos de la misma traza para desarrollos inmobiliarios en la zona.

En el período iniciado en 2008 la gestión de gobierno enfatizó la ejecución del proyecto del Barrio Parque Donado Holmberg. Éste se desarrolló a través de la venta de terrenos de la traza a empresas privadas para la ejecución de proyectos inmobiliarios destinados a sectores ABC1[25], y el emplazamiento de equipamiento colectivo y espacios públicos. Las subastas de los terrenos comenzaron en 2010. En paralelo el *GCBA* invirtió en el mejoramiento de la conectividad del barrio a través de la extensión de la línea B de subterráneos y la construcción de pasos bajo nivel, lo cual implicó un subsidio al sector privado mediante el aumento de la renta del suelo. El importante grado de avance que esta operación muestra (actualmente están en proceso de construcción y venta de unidades de 2, 3 y 4 ambientes de 60 a 120 mts² con cochera, pileta, laundry y gimnasio propio), contrasta con las escasas y lentas iniciativas orientadas a resolver la situación habitacional de los ocupantes de la traza.

MAPA4: Plan de urbanización en la Traza de la ex Autopista 3. Ciudad de Buenos Aires



Fuente: Consejo Económico y Social de la Ciudad(2013).

[25] Mediante la Ley N°3.396 sancionada en 2009 se estipula la urbanización y puesta en valor de una parte del sector 5 de la traza, la que toma el rectángulo que forman las calles Holmberg, Av. de los Incas, Donado y Av. Congreso, en donde se alojan todavía unas 412 familias.

5.4 Programas de financiamiento de la demanda: Primera Casa B.A., Vivienda con Ahorro Previo, Vivienda Porteña y la operatoria individual de la Ley 341.

Estas operatorias tienen en común que promueven el acceso a la vivienda a través del otorgamiento de créditos hipotecarios. Sin embargo, están dirigidas a diferentes sectores socioeconómicos y son disímiles en cuanto a sus objetivos de escala urbana.

La operatoria individual de la Ley 341 está dirigida a sectores de bajos recursos y en situación de emergencia habitacional. Otorga créditos con garantía hipotecaria con el fin de que los destinatarios de la misma accedan a la compra de una vivienda usada y económica. Los hogares interesados en entrar en la operatoria deben demostrar ingresos de entre $3.135 y $4.861, dependiendo de su tamaño (datos de 2012). El número de créditos otorgados en el marco del programa fue de 779 entre 2003 y 2007, y descendió a 491 entre los años 2008 y 2012.

Los Programas Primera Casa B.A., Vivienda con Ahorro Previo y Vivienda Porteña están dirigidos a sectores de ingresos medios, con capacidad de demostración de ingresos y la tenencia de un ahorro previo –al momento de ingreso al programa- del 20% del valor total de la vivienda a adquirir. En todos los casos el crédito debe utilizarse para vivienda única, familiar y de ocupación permanente. Las tres operatorias fueron iniciativas del ejecutivo local -Vivienda con Ahorro Previo de la gestión de Aníbal Ibarra y las restantes de Mauricio Macri- y son implementadas por el *IVC* –en un rol de captador de la demanda- y el *Banco Ciudad* –de implementación de las operatorias-.

El primero de estos programas está dirigido a destinatarios de entre 18 y 50 años de edad, cuyos ingresos sean equivalentes de 1 a 4 salarios mínimos en el caso de hogares de un solo miembro y de 1 a 5 salarios mínimos en hogares de mayor tamaño. Las tasas de interés oscilan entre un 10,5% el primer año hasta un 17,5% desde el cuarto. La operatoria financia hasta el 85% del valor de venta de la propiedad, que puede oscilar entre los $750.000 en los destinatarios sin hijos y $1.000.000 para aquellos que tengan hijos. La selección de los posibles moradores

se realiza a través de un sistema de puntaje social, pero en el marco de un proceso poco transparente. Las viviendas pueden estar localizadas en la ciudad o a 100 km de la misma. En el año 2012, la operatoria contaba con 205 adjudicatarios.

Este programa carece *ad hoc* de objetivos urbanos, pues a lo que apunta es a dinamizar el mercado inmobiliario de compra-venta de inmuebles nuevos. Pero ante la incongruencia de los valores del suelo en relación a los montos financiados, en la actualidad el *IVC* puso a disposición de este programa las 242 viviendas del edificio "Torres de Lugano" (localizado en el barrio de Villa Riachuelo) construido originalmente por el Programa Viví en tu Casa con fondos provenientes al Plan Federal de Construcción de Viviendas, mediante empresas constructoras de capitales privados.

Los Programas Vivienda con Ahorro Previo y Vivienda Porteña, sí contemplan entre sus objetivos la movilización del mercado inmobiliario[26]. El Programa Vivienda con Ahorro Previo se propone influir en los precios del suelo de zonas deprimidas de la ciudad y ofrecer alternativas de vivienda a sectores de ingresos medios pertenecientes a una organización social sin fines de lucro, mutual o sindicato. Los créditos pueden financiar hasta un 95% del valor final del inmueble a una tasa de interés que oscila entre 1% y el 4% del monto total. Su devolución se realiza en cuotas de hasta un 30% de los ingresos familiares, que pueden extenderse hasta un máximo de 35 años. El *IVC* aporta la tierra y proyecto de los conjuntos habitacionales y planifica, evalúa, ejecuta y controla el desarrollo del proceso. Las asignaciones presupuestarias de este programa se incrementaron a partir del año 2008, pero se mantuvieron los notables niveles de ejecución que lo caracterizaron desde su origen (ver cuadro).

El Programa Vivienda Porteña tiene por objetivos facilitar la implementación de proyectos inmobiliarios y generar alternativas de vivienda para sectores medios. Las asignaciones presupuestarias de este programa fueron de moderadas a bajas (ver CUADRO 1). Confluyen en la misma el *IVC*, el *Banco Ciudad*, desarrolladores inmobiliarios y los adjudicatarios de los créditos. La construcción de los conjuntos

[26]Luis Baer y Juan Ignacio Duarte (2008) realizan un análisis afín a éste para casos del AMBA.

se realiza con fondos públicos provistos por el *Banco Ciudad*, que con el *IVC* también otorga los créditos a los respectivos adjudicatarios.

Para acceder a un crédito a través de esta operatoria los hogares deben demostrar ingresos de $4.500 o más. Existen tres opciones de crédito: a. el mismo puede financiar un 15% del valor final de la vivienda; b. un 25% del precio de venta a una tasa del 6%, en este caso el crédito es otorgado por el *IVC* y el plazo de devolución es de hasta 5 años c. un 60% del valor de final a tasa variable, en este caso el crédito es otorgado por el *Banco Ciudad* y su plazo de devolución es de hasta 20 años.

En el marco de esta operatoria se entregaron un total de 445 viviendas entre los años 2010 y 2012. De ese total, 302 corresponden al proyecto Torres de San Jorge destinado a afiliados de la *UOCRA*. El sindicato aportó el terreno en donde se emplaza el edificio y la construcción del mismo contó con fondos adicionales provenientes del Plan Federal. El programa se encuentra estancado desde el año 2012.

En base a lo producido por todas estas operatorias hasta diciembre de 2013, se puede ver que en total, el Gobierno de la Ciudad produjo 3.279 viviendas desde 2000 hasta la actualidad (año 2013), es decir, un promedio de 234 viviendas por año. Vale tener en cuenta en éste cálculo que a 1.359 viviendas se accedió mediante un crédito hipotecario bancarizado a sectores con cierta capacidad de demostración de ingreso, por lo que la respuesta estatal al déficit habitacional en el período analizado es paupérrimo. En este cuadro, cabe señalar, y el cuadro síntesis es elocuente al respecto, que la operatoria de mayor ejecución ha sido aquella sostenida e impulsada en forma directa por sus adjudicatarios organizados, la Ley 341 colectiva.

CUADRO 4. Estimativo global de producción de vivienda construida y créditos otorgados para compra de vivienda por el IVC. CABA. Período 2000-2013.

Operatorias	Cantidad de viviendas producidas	Cantidad de viviendas en ejecución o por iniciarse
Programas Sueños Compartidos	240	220
Programa de Rehabilitación del Barrio de La Boca	101	78
Programa de Autogestión de la Vivienda	767	1.717
Programa Federal de Construcción de Vivienda I y II	251	884
Ley 341 - Operatoria Individual	1.270	0
Programa Mi Primera Casa	205	0
Programa Vivienda Porteña	445	0
Total	**3.279**	**2.899**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de programas habitacionales.

5.5 Los programas orientados a personas en situación de calle y en emergencia habitacional.

Desde el *Ministerio de Desarrollo Social*, más concretamente desde la *Dirección General de Atención Social Inmediata*, se implementan programas de subsidios y asistencia orientados a familias en situación de emergencia habitacional y de calle, a saber: el programa Asistencia Socio Habitacional; Asistencia a Familias de Alta Vulnerabilidad Social, Asistencia Integral a los Sin Techo y Asistencia Inmediata Ante la Emergencia Social" (Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, 2013).

El Programa de Asistencia Socio Habitacional tiene por objetivo brindar ayuda a familias con problemas habitacionales con el fin de acompañar y sostener a las mismas hasta la obtención de una salida habitacional definitiva a través, por ejemplo, de Ley 341. Dentro de este programa se encuentra la modalidad Vivienda Transitoria que, mediante la entrega de subsidios, colabora con el alojamiento temporario de las familias que están conformadas en cooperativas y que se encuentran involucradas en procesos de obtención de vivienda definitiva en el marco de los programas dependientes del *IVC*. Concretamente, el subsidio está destinado al alquiler y mantenimiento del inmueble en el cual transitoriamente

residen las familias hasta la obtención de la vivienda definitiva. En lo que refiere a los hotelados, las personas alojadas en hoteles beneficiarias del Programa Social establecido en el Art. 19 del Decreto N° 895-GCBA-2002, tienen la posibilidad de percibir, por única vez, entre un monto en concepto de subsidio o crédito hipotecario, con el objeto de contribuir al logro de soluciones habitacionales. Interesa señalar que los ingresos a esta modalidad están vedados desde agosto de 2002(Ministerio de Hacienda, 2014).

En cuanto al Programa de Asistencia a Familias de Alta Vulnerabilidad Social, éste consiste en otorgar subsidios habitacionales a las familias en situación de calle con el objetivo de mitigar la emergencia habitacional de los residentes en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estos subsidios son otorgados por un plazo máximo de hasta 6 meses o de un pago por única vez equivalente al monto de hasta 6 cuotas de un subsidio ordinario.

El Programa Asistencia Integral a los Sin Techo, por su parte, otorga acompañamiento a "la población en condiciones de riesgo, afectada por situaciones de emergencia socioeconómica, con derechos vulnerados y/o en estado de exclusión social de ambos sexos con o sin necesidades especiales, albergándolos temporariamente en hogares propios y/o conveniados hasta lograr su reinserción social" (Ministerio de Hacienda, 2014, pág. 31). Por lo expuesto, este programa cumplimenta el objetivo de atender de forma inmediata a las personas sin techo que se encuentran en la Ciudad de Buenos Aires brindando apoyo profesional en torno a las necesidades de alojamiento, alimentación y cuidado sanitario. La población que se asiste refiere a mujeres y hombres -entre los 21 y los 60 años de edad- que por razones socio-económicas y/o familiar no se encuentran en condiciones de acceder a una vivienda propia. En el caso de las mujeres se incluyen a aquellas que se encuentran con hijos a cargo menores de 18 años. Con respecto a personas con necesidades especiales el límite de edad es 58 años, también pueden ser padre/madre solos con niñas/os con necesidades especiales[27].

[27] Las discapacidades contempladas son: sensorial, neurolocomotora, mental (sin síndromes psiquiátricos actuales) y visceral.

De esta manera el programa brinda albergue temporario en hogares propios, hogares bajo convenio con ONG`s, hogares para personas con necesidades especiales y paradores. Asimismo se realizan actividades de esparcimiento, desarrollo cultural y educativo de las personas afectados/as por las condiciones sociales que los llevaron a esa situación de vulnerabilidad y carencia de vivienda (Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, 2013).

Con respecto al Programa de Asistencia Inmediata ante la Emergencia Social, el mismo está orientado a atender a grupos familiares, hombres y mujeres solos, que se encuentren en riesgo social, comprendiendo en este concepto situaciones de calle extremas, carente de alojamiento tanto permanente como provisorio, riesgo social, derechos vulnerados o población en general damnificada por catástrofes y/o desastres que los colocan en situación de vulnerabilidad psico-social (Ministerio de Hacienda, 2014). La atención primaria social que aquí se lleva a cabo se canaliza a través del Programa Buenos Aires Presente que funciona con unidades móviles y equipos profesionales en calle, todos los días las 24 horas, cuyas intervenciones están destinadas a brindar respuesta -ya sea orientación, información, y asesoramiento sobre servicios sociales- mediante la asistencia y contención de psicólogos y trabajadores sociales. Asimismo, se proveen insumos y elementos de imprescindible necesidad, medicamentos y prótesis ortopédicas según la asistencia profesional y los informes sociales derivados desde la *Dirección de Atención Social Inmediata* y el *Banco de Elementos Ortopédicos*.

La intervención puede originarse a partir de avisos recibidos en la Línea Social Gratuita 108 o mediante otros servicios descentralizados. El programa cuenta con dos centros de seguimiento y acompañamiento social. Uno ubicado en La Boca centrado en brindar cobertura de necesidades básicas a hombres solos mayores de 60 años que se encuentran en situación de emergencia habitacional. La prestación que ofrece el establecimiento incluye los servicios de baño, cena, pernocte y desayuno. Asimismo, se ofrecen talleres de reinserción socio-laboral ante situaciones de carencia o crisis de las relaciones familiares y de convivencia. Esta asistencia se brinda de manera transitoria hasta que a la persona se le otorgue

un subsidio habitacional o hasta encontrarse disponible el ingreso a un establecimiento dependiente de la *Dirección General de Tercera Edad*. El otro centro se encuentra en la Costanera y funciona como el único dispositivo en el que ingresa la familia como tal y comparte un espacio común durante el día (áreas sociales). A las prestaciones de albergue, desayuno y cena se les suma la de atención médica primaria, asistencia social inmediata, talleres de capacitación, actividades formativas y recreativas y tratamiento profesional orientado a la re-vinculación de las personas(Ministerio de Hacienda, 2014).

En lo que refiere a los montos presupuestarios de estos programas puede verse que desde el 2007 hasta el 2013 éstos aumentaron en un 201% (pasando de $80.639.104 a $242.804.321). En todos estos años el nivel de ejecución ha sido alto, por encima del 94% y hacia el cuarto trimestre del año 2013 se ejecutó un 99.4% del presupuesto, lo que representa un total de 241 millones de pesos (Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, 2013).

Reflexiones finales

Si bien es sabido que la problemática habitacional de la Ciudad de Buenos Aires es histórica -pues sus orígenes se remontan a los años de conformación del Estado argentino- y estructural -en tanto que está atravesada por las características de la dinámica de producción de la ciudad en una sociedad capitalista-, en las últimas décadas ésta se ha agravado en el marco de la reestructuración neoliberal del modelo de acumulación.

El avance del neoliberalismo se plasmó a nivel territorial a través de la ampliación y profundización de prácticas mercantilizadoras del espacio urbano, en donde su sobrevaloración como artefacto de cambio -por sobre su valor de uso- excluyó de su acceso a amplios sectores de la población.

La liberalización de los precios de los bienes urbanos impactó en una regresiva distribución del recurso suelo –y de las oportunidades urbanas asociadas a él- entre los diferentes sectores socio-económicos de la ciudad. La brecha

existente entre los ingresos y el precio del suelo condicionó a los trabajadores (que además se vieron afectados por una precarización en sus modalidades de ingreso y permanencia en el mercado laboral) a vivir en vulnerables condiciones de habitabilidad.

En este marco, el escenario local en materia habitacional en la última década estuvo caracterizado por:

-El agravamiento y agudización de la situación de hacinamiento por cuarto y cohabitación de los hogares porteños.

-Un significativo aumento de la población inquilina por encima de los propietarios, revirtiendo los índices históricos y configurándose como una nueva problemática habitacional a resolver.

-Una gran proporción de los inquilinos con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que deben recurrir al mercado informal de alquiler de piezas en inquilinatos y hoteles en villas, asentamientos, o barrios del centro y sur de la ciudad, como única forma posible de acceso a la vivienda y a la ciudad.

-Un aumento significativo de la población en villas y asentamiento en los últimos diez años concentrándose la mayoría de esta población en la comuna 8, sur de la ciudad.

Interesa señalar que cuatro grandes aspectos caracterizaron la política habitacional desplegada en la Ciudad de Buenos Aires en estos últimos años: 1) aquellas orientadas a la rehabilitación del patrimonio construido, 2) las operatorias cuyo fin promueven la producción de vivienda, 3) los programas destinados a financiar la demanda a través de la asignación de créditos para la compra de una vivienda en el mercado y 4) los programas de subsidios orientados a tratar la problemática de los sin techo y en emergencia habitacional.

De manera desigualmente priorizadas, en relación a la primera línea de acción, el gobierno local tendió estrategias de “regularización” de la situación de tenencia del dominio del suelo y de la trama urbana en las villas, NHTs, y conjuntos de vivienda social deteriorados mediante operatorias ex post orientadas. En correlato a estas intervenciones, los NAUs, hoteles pensión, ocupaciones de

inmuebles no se constituyeron en objeto de política pública a pesar de su condición de hábitat vulnerable; de hecho desde el Estado se impulsaron procesos de desalojos de estas tipologías localizadas en zonas de renovación y/o recualificación urbana. En lo que remite a los programas de rehabilitación de conjuntos y conventillos las contramarchas han hecho que las mejoras se realicen de manera muy lenta sin contemplar las necesidades de las familias.

En relación a la segunda línea de acción, el gobierno local produjo obra nueva en escasa proporción en relación al déficit (un escaso promedio de 234 viviendas al año) y con importantes dificultades de ejecución. Además, a este escenario hay que adicionarle la carencia de sustentabilidad financiera de los programas, lo que redundó en escasa productividad y en el peor de los casos, paralizaciones de obras. La particularidad de esta línea es que se impulsaron operatorias que nuclean a los tradicionales actores del modo de producción "llave en mano" (priorizados por la gestión), pero también experiencias de producción autogestionaria del hábitat que cuestionan la producción mercantil de la vivienda social.

Con respecto a la tercera línea de acción, el Estado desplegó un paquete de políticas de financiamiento de la demanda bajo una definición de dinamización económica fuertemente impulsada desde la estatidad. Esto se plasmó mediante la creación de nuevos programas orientados a dar solución al problema habitacional a través de créditos otorgados directamente por el *Banco Ciudad* y destinados, por tanto, a sectores de cierto nivel adquisitivo.

Las características que asumió esta nueva orientación política le asigna un lugar de privilegio a la mercantilización de la resolución de la problemática habitacional en donde el Estado se limita a jugar un rol de facilitador. Esta facilitación desarrollada por el Estado se instrumentó mediante la sanción de normativas (cambio de códigos de edificación, etc.), la no intervención estatal en la dinámica de valorización del suelo (con efectos restrictivos hacia los sectores populares); y la ejecución de políticas cortoplacistas y paliativas expulsoras de los

sectores populares (con impactos de elitización) de la ciudad acentuó la disputa por el espacio urbano entre los distintos sectores urbanos[28].

Esta modalidad de intervención en la ciudad claramente dio cuenta de una disminución significativa tanto de la gestión como de la inversión público-estatal en materia de vivienda que, como correlato, ubicó al capital privado en el centro del desarrollo y la configuración urbana. Esta manera de gestionar estimuló el desarrollo de una dinámica estrictamente neoliberal en la producción de una ciudad global.

En cuanto a la cuarta línea de acción, la modalidad de subsidio orientada a personas en situación de calle y en emergencia habitacional no solo adquiere un carácter paliativo, focalizado y asistencial sino que presupuestariamente ha presentado mayor nivel de ejecución y financiamiento, tendencia que muestra cómo es pensada la problemática habitacional en el actual gobierno de la ciudad lejos de pensar en políticas integrales que permitan resolver cabalmente la problemática de estas familias.

En general la política habitacional careció de un enfoque de integralidad priorizándose un diseño focal según el tipo habitacional al que estén dirigidas y omitió la dinámica metropolitana en la que está inserta la Ciudad de Buenos Aires. Esto puede explicarse, en parte, por el desgüazamiento y fragmentación institucional de áreas históricamente encargadas de abordar la problemática habitacional.

La reducción de funciones del *IVC* y la dispersión de las mismas mediante la creación de nuevas áreas con jerarquías y niveles de autonomía diversa ha dado lugar a intervenciones en materia de vivienda y hábitat sin una coordinación interna, en muchos casos impidiendo un proceder acorde y coherente hacia la comunidad afectada. Esta dispersión institucional de la problemática de vivienda abonó -en los últimos años- a un proceso de flexibilización de la política y en una

[28] No obstante, en algunos casos como en los conventillos y villas de la ciudad el recurso de amparos mediante el proceder de la justicia y el rol desempeñado por la Defensoría del Pueblo como otras entidades contraloras invitan a pensar el rol del ejecutivo en la resolución de la problemática habitacional. La figura de la justicia ante el ejecutivo es un aspecto a considerar ante la vulneración de derechos de quienes residen y habitan la ciudad.

completa falta de complementariedad entre las diversas intervenciones, lo que se expresó también en la falta de un abordaje integral de la problemática que apunte a un desarrollo más igualitario de la ciudad y de su población. Asimismo la decreciente inversión en vivienda y la sub-ejecución presupuestaria -en aquellos programas dónde el presupuesto fue mayor- pasó a adquirir un rol central desde el 2007 a la actualidad.

En este marco la problemática habitacional no ha sido abordada de manera integral desde una perspectiva de desarrollo sostenido del hábitat y de derecho a la vivienda y a la ciudad para los sectores sociales con problemáticas habitacionales, sino que se implementaron políticas económicas en el ámbito de la vivienda y del hábitat en un contexto de dinamización inmobiliaria y de condiciones de libre mercado. Por ende, del análisis realizado de la actuación del Estado en materia de vivienda se concluye que las posibilidades de acceso a un hábitat digno en la Ciudad de Buenos Aires se encuentran sujetas a la capacidad de acceso vía el mercado desconociendo la realidad de una porción significativa de los trabajadores porteños. Desarrollar una batería de medidas tendientes a ampliar este ingreso no ha sido una prioridad del gobierno local actual. Más bien, por el contrario, las medidas implementadas por el *Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires* tendieron a agudizar y profundizar las desigualdades socio-urbanas ya existentes en la ciudad, estimulando procesos segregatorios para el grueso de la población afectada por la emergencia habitacional.

Bibliografía

Arqueros Mejica, S. (2013). *Producción Social del Hábitat y políticas públicas en las villas de la ciudad de Buenos Aires. El caso de Barrio INTA. Tesis de Maestría en Economía Urbana.* Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.

Arqueros Mejica, S., y Canestrato, M. L. (2011). Intervenciones del Estado en la regularización de villas y asentamientos: alcances, límites y contradicciones. En M. M. Di Virgilio, H. Herzer, G. Merlinsky, y M. C. Rodríguez, *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina* (págs. 39-74). Buenos Aires: Café de las Ciudades.

Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires. (2008). *Informe Final 893, Instituto de la Vivienda -Programa Mejor Vivir-, Periodo Auditado 2006. Aprobado: 10/07/2008*. Bueno Aires: GCBA.

Baer, L. (2010). Mercado de suelo y producción de la vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los años 2000. *XI Seminario Internacional. Red iberoamericana de investigadores sobre Globalización y Territorio*. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.

Baer, L., y Duarte, J. (2008). Mercado inmobiliario, déficit habitacional y políticas de vivienda. Algunas reflexiones sobre el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires en la actualidad. *Seminario "Gestión del Desarrollo del Territorio Metropolitano"*. Medellín.

Baggio, M., y Verón, N. (2009). Entre la penalización y la asistencia: la construcción de sujetos "merecedores" de políticas públicas destinadas a la atención de la "emergencia habitacional" en la Ciudad de Buenos Aires. *VI Encuentro Interdisciplinario "Las Ciencias Sociales y Humanas en Córdoba"*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires. (2013). *Diagnóstico Socio-Habitacional de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: CEyS.

Cravino, M. C. (2009). *Entre el arraigo y el desalojo. La Villa 31 de Retiro. Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana.* Los Polvorines, Buenos Aires: ICO-UNGS.

Cravino, M. C. (2012). *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los programas federales de vivienda en el AMBA (2004-2009)*. Los Polvorines: CICCUS-UNGS.

Di Virgilio, M. M., Arqueros Mejica, S., y Guevara, T. (2010). Veinte años no es nada. Procesos de regularización en villas y asentamientos informales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Ciudad y Territorio*(165), 109-129.

Guevara, T. (2012). *Políticas habitacionales y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de La Boca. Tesis para optar por título de doctorado*. Buenos Aires: FSOC-UBA.

Guevara, T., Raspall, T., y Zapata, M. C. (2011). Acceso al suelo de calidad para sectores populares. Balance de la Ley Nº 341/964 y el Programa de Autogestión de la Vivienda. En M. Di Virgilio, G. Merlinsky, H. Herzer y M. C. Rodríguez, *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina* (págs. 109-130). Buenos Aires: Ed. El café de las ciudades.

Harvey, D. (2000). *Espacios de esperanza*. Madrid: Akal.

Harvey, D. (2007). *Breve historia del Neoliberalismo*. Madrid: Editorial Akal.

Ministerio de Desarrollo Urbano. (2014). *Relevamiento de mercado inmobiliario en la ciudad de Buenos Aires, 2001-2012*. Buenos Aires: GCBA.

Ministerio de Hacienda. (6 de Marzo de 2014). *Informe Política de la Jurisdicción 45. Ministerio de Desarrollo Social*. Obtenido de Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/presupuesto2013_final/jur45_

Ministerio Público Tutelar y CELS. (2013). *Programas que atienden la problemática habitacional en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ministerio Público Tutelar.

Observatorio de la Desigualdad Social. (2013). *Desigualdades socio-urbanas en clave residencial y migratoria en la Región Metropolitana de Buenos Aires (2010-2012). Un estudio orientado al debate y diseño de políticas urbanas en materia de desarrollo e integración social en CABA*. Buenos Aires: Pontificia Universidad Católica Argentina.

Ostuni, F. (2010). *Políticas habitacionales nacionales y escenarios locales. Aproximaciones a la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires. Tesis para optar por títilo de maestría*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Raspall, T. (2012). Mejoramiento, rehabilitación y regularización dominial de la vivienda social en la ciudad de Buenos Aires. *III Reunión y III Congreso "Ciudades de la Gente" del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social*. Río de Janeiro: CLACSO.

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

Rodríguez, M. C., y Di Virgilio, M. M. (2011). Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial. En M. C. Rodríguez y M. M. Di Virgilio, *Calidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar* (pág. 402). Buenos Aires: Prometeo Libros.

Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Akal.

Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires. (2007). *Diagnóstico institucional. Asentamientos precarios, villas, NHT, inmuebles intrusados, barrios municipales y complejos habitacionales*. Buenos Aires: GCBA.

Techo. (2013). *Relevamiento de asentamientos informales 2013*. Buenos Aires: Techo.

Theodore, N., Peck, J., y Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Revista Temas Sociales*(66).

Trivelli Oyarzún, P. (1981). Elementos teóricos para el análisis de una nueva política de desarrollo urbano: Santiago de Chile. *Revista Interamericana de Planificación, XV*(60), 44-69.

Zapata, M. C. (2012). *El programa de autogestión para la vivienda: ¿una política habitacional habilitante del derecho a la vivienda y a la ciudad?. Tesis de Maestría*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.