

## Artículos seleccionados

# De problemas colectivos y resoluciones individuales: la política de créditos del Instituto de la Vivienda en la Ciudad de Buenos Aires

**Soledad Chinni\*, Lijterman Eliana\*\* y Ozuna Mariela\*\*\***

Fecha de recepción: 13 de febrero de 2013  
Fecha de aceptación: 12 de abril de 2013  
Correspondencia a: Soledad Chinni  
Correo electrónico: solchinni@gmail.com

\* Lic. En Trabajo Social. Desempeño laboral actual: Oficina de Asistencia Técnica dependiente de la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires, Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires.

\*\* Estudiante avanzada en Trabajo Social. Desempeño laboral actual: Oficina de Orientación al Habitante dependiente de la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires, Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires.

\*\*\* Lic. en Trabajo Social. Desempeño laboral actual: Oficina de Orientación al Habitante dependiente de la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires, Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires.

### Resumen:

El presente escrito se enmarca en las pasantías de la Carrera de Trabajo Social que se llevan a cabo en la Oficina de Orientación al Habitante, dependiente de la Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dentro de las múltiples tareas que allí se realizan, desde el mes de abril de 2011, se llevan adelante acompañamientos a familias que han obtenido, a través de una sentencia judicial, la gestión de un crédito hipotecario del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires, instituido

por la Ley N° 341. En este contexto, nos proponemos explorar los obstáculos surgidos durante dichos acompañamientos. A partir de ello, desarrollaremos qué entendemos por problemática habitacional y problematizaremos una política pública que presenta grandes dificultades en su implementación, y un impacto limitado en el acceso real de los sectores populares, a una vivienda adecuada.

**Palabras claves:** Derecho a la vivienda - Problemática habitacional - Política pública.

#### Resumo

*O presente resumo enquadra é parte do estágio de carreira Trabalho Social realizado no Escritório de Orientação ao Morador Defensor dependente da Cidade Autônoma de Buenos Aires. Entre as muitas tarefas executadas lá desde abril de 2011, são realizados acompanhamentos a famílias que tenham obtido por meio de uma ordem judicial, gestão de um Instituto de Habitação da Cidade de hipoteca Buenos Aires, instituído pela Lei n ° 341. Neste contexto, propõe-se a explorar os obstáculos encontrados durante estes acompanhamentos. A partir disso, desenvolver o que queremos dizer com problemas de habitação e problematizaremos políticas públicas apresenta grandes dificuldades na sua implementação e impacto limitado sobre o acesso efectivo dos setores populares, à moradia adequada.*

*Palavras chave: Direito à moradia / Residencial problemas / Políticas Públicas.*

### Una introducción necesaria: situándonos en el objeto de estudio e intervención

El presente escrito se enmarca en las pasantías de la Carrera de Trabajo Social que se llevaron a cabo en la Oficina de Orientación al Habitante (OOH), dependiente de la Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Desde el mes de abril de 2011, se han realizado acompañamientos a familias que, bajo el patrocinio jurídico de las Defensorías de primera instancia en el fuero de lo Contencioso Administrativo y Tributario del Gobierno de la Ciudad, han obtenido a través de una sentencia judicial de amparo, la gestión de un crédito hipotecario del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC), instituido por la Ley N° 41.

Los acompañamientos consistieron en la búsqueda conjunta de propiedades que aceptasen como forma de pago dicho crédito y sus requerimientos, y además, se adecuasen a las necesidades de las familias. También se llevó adelante junto a las mismas, el proceso administrativo que desde el IVC se les requería. Y por último, se trabajó en la contención subjetiva de las familias en el proceso

de obtención de la tan esperada vivienda propia, al prolongarse su concreción. Cabe destacar que hasta mayo de 2012 se continuó con la realización de estos acompañamientos y que por diversos aspectos que desarrollaremos en este trabajo, no se logró efectuar la compra de ningún inmueble bajo esta política.

De esta manera, este artículo tiene la intención de dar cuenta de las características y dificultades que se presentan en la operatoria de hacer realmente efectivo dicho crédito. Y con ello, se espera abrir la discusión sobre la política de créditos hipotecarios individuales de la Ley N° 341 como estrategia capaz de brindar una solución definitiva a la problemática habitacional. Asimismo, se pretende que este trabajo sea útil a la reflexión del rol que está ocupando la Defensa Pública cuando interviene en la problemática de vulneración del derecho a la vivienda, llevando a cabo diversas acciones judiciales que en los últimos años han culminado en la incorporación de los afectados en el programa de créditos.

Para ello en primera instancia desarrollaremos qué entendemos por problemática habitacional y cuál es la situación en la Ciudad de Buenos Aires,

a partir de reconstruir las trayectorias habitacionales que las familias han delineado. En segundo lugar, desarrollaremos una breve descripción del IVC y sus líneas de créditos hipotecarios. En tercer lugar, presentaremos los diferentes obstáculos que, pese a la disposición del crédito, impiden su concreción. En cuarto lugar realizaremos una comparación de este crédito con otros créditos hipotecarios que también son emitidos por el Banco Ciudad de Buenos Aires. Finalmente, desarrollaremos conclusiones así como interrogantes que desde esta experiencia se han despertado.

### **De trayectorias familiares y formas de intervención estatal: hacia una caracterización de la problemática habitacional de la Ciudad**

En este apartado nos proponemos reseñar algunas características comunes de las trayectorias habitacionales de los sujetos que acompañamos. Entre los puntos en común podemos mencionar que mayoritariamente los ingresos familiares provienen de trabajos precarios ya sea por tratarse de actividades informales, inestables, o bien por proporcionar ingresos económicos que no alcanzan el salario mínimo.

En este sentido, la política social es parte fundamental en la reproducción cotidiana de las familias y, especialmente, aquella que proporciona ingresos de forma directa: distintos tipos de subsidios (principalmente de los Programas Ciudadanía Porteña, Ticket Social, Nuestras Familias, y Atención Para Familias en Situación de Calle, todos ellos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y la Asignación Universal por Hijo del Gobierno Nacional) o pensiones no contributivas.

Otra de la cualidad común es que en los grupos familiares generalmente uno de sus integrantes padece alguna enfermedad crónica de gravedad o tiene alguna discapacidad. Pero ésta no resulta

una característica coincidente de forma azarosa: en la propia normativa de la Ley N° 341 la gravedad vinculada a cuadros de salud configura un aspecto que resulta prioritario al momento de la asignación del crédito, es decir que es un elemento de peso a la hora de tomar una resolución judicial favorable. Dicho rasgo, implica que las familias por lo general requieran determinadas características edilicias en las viviendas acorde a sus afecciones a la salud.

Previo a la orden judicial que aprueba el otorgamiento del crédito, los consultantes han atravesado múltiples situaciones habitacionales que incluyen tanto estrategias populares de acceso a la vivienda como respuestas estatales paliativas.

En relación a las primeras, casi todos los consultantes viven o vivieron en habitaciones de viviendas particulares u hoteles familiares, cuyos valores de alquiler se asemejan a los de viviendas en el mercado formal (donde se requiere la presentación de garantía propietaria, entre otros requisitos). Sin embargo, es menester agregar que las condiciones de habitabilidad difieren ampliamente de éstas en tanto no poseen baño privado o cocina, no disponen del espacio adecuado para la totalidad del grupo familiar favoreciendo situaciones de hacinamiento, carecen de ventilación adecuada, de condiciones mínimas de seguridad e higiene y no resguardan la intimidad<sup>1</sup>.

Tal como algunos autores lo denominan, el acceso a habitaciones de hotel es una alternativa obligada no elegida. Muchos de ellos han vivido o viven actualmente en barrios de emergencia, en viviendas que carecen de las instalaciones e infraestructura básicas. Algunos de ellos han vivido también momentáneamente en casas de familiares o allegados, o bien ocuparon viviendas vacías ante la imposibilidad de acceder a una a través del mercado formal e informal. Estos inmuebles en su mayoría no poseen obras de mantenimien-

1. "En los hoteles la intimidad es mínima, "prácticamente inexistentes, todas las actividades son públicas y visibles (...) a lo estrecho e inadecuado de los espacios comunes se suman los reducidos espacios de las piezas que limitan la intimidad de la familia. (...) el ambiente hogareño no reconoce usos especializados; se trata de habitaciones que sirven como alba, comedor y sitio de estar, en un mismo espacio se superponen múltiples actividades (...) quedando unas supeditadas a otras. (...) En cuanto a la estructura edilicia de los hoteles, la mayoría no cumple con las condiciones mínimas de habitabilidad e higiene (...). Alquilar una pieza de hotel, en lugar de actuar como una solución provisoria y de corto plazo para atenuar el problema habitacional, parecería haberse convertido en una solución permanente. (...) Vivir en hoteles no es una opción electiva sino obligada". MARCUS J (2007): Vivir en hoteles-pensión en URRESTI et al "Familia, Hábitat Y Sexualidad En Buenos Aires: Aproximaciones desde la Sociología de la Cultura" Buenos Aires. Editorial Biblos. Pág. 139-141.

to y por ende presentan un importante deterioro edilicio. Las condiciones de habitabilidad que ofrecen estas alternativas son muy precarias: vinculadas al hacinamiento, la falta de acceso a los servicios públicos y las condiciones de higiene y seguridad, se encuentran lejos de responder a las condiciones que las familias requieren, especialmente aquellas que presentan cuadros delicados de salud.

Entendemos que las trayectorias brevemente reseñadas configuran expresiones singulares de la problemática habitacional actual. Según los datos que arroja el último Censo Nacional (2011) la población que vive en barrios de emergencia creció más del 50% en los últimos diez años, llegando a un número de 163.587 personas que vivirían en esta situación actualmente. Por su parte, en los asentamientos precarios de la Ciudad viven alrededor de 30.000 personas. Además, 21.699 personas viven en una habitación alquilada y 18.783 en habitación de hotel o pensión. A ello se suma que el 24% (340.975) del total de viviendas (1.425.840) se encuentra deshabitada.

El crítico déficit habitacional no sólo se manifiesta en el crecimiento de la población en villas, nuevos asentamientos, pensiones, inquilinatos, núcleos habitacionales transitorios, hoteles, inmuebles ocupados o en el porcentaje de población en situación de calle. Si bien todos estos espacios, con diferentes cualidades a nivel de infraestructura se caracterizan por la extrema vulnerabilidad, entendemos que debemos considerar el hábitat en un sentido más amplio, trascendiendo las unidades de vivienda específicas. Al decir de Oszlak "(...) el derecho al espacio conlleva diversas externalidades estrechamente ligadas a la localización de la vivienda o la infraestructura económica, tales como la educación, la recreación, la fuente de trabajo, la atención de la salud, el transporte o los servicios públicos (...)"<sup>2</sup>. Por lo tanto el derecho al espacio urbano debe entenderse, lato sensu, como un derecho al goce de las oportunidades

sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda o actividad. Perder o sufrir la restricción de ese derecho puede suponer, además del eventual desarraigo físico, el deterioro de las condiciones de la vida material en cada uno de los planos en que existían externalidades vinculadas con la localización espacial" (Oszlak, 1991:24). En este sentido, el derecho a la vivienda se vincula al derecho a la ciudad.

Al respecto, la mayor vulnerabilidad en materia de vivienda se encuentra en la zona sur de la Ciudad, principalmente en las Comunas 4 y 8 como producto de procesos fragmentarios y de segregación que desfavorecen la integración social (Castells, 1999). Estos procesos no son autónomos de las políticas estatales, sino que éstas últimas por acción u omisión continúan la dinámica de la década de los años '90, donde el Estado juega el papel de facilitador de las acciones del sector privado al no regular el valor del suelo, no controlar su uso especulativo y no garantizar una distribución y accesibilidad más equitativa del mismo (Cuenya, 2000).

En este sentido, desde la devaluación de principios de la década, el suelo se ha vuelto un refugio de inversión que ofrece menos riesgos y más rentabilidad que cualquier otro. Su precio ha crecido considerablemente en los últimos años, siendo hoy cinco veces mayor que el del año 2003 -inclusive para el año 2005 su valor en dólares era mayor al registrado antes de la devaluación<sup>2</sup>-. De este modo, el precio del suelo desplaza a los sectores populares a zonas cada vez más alejadas. La vivienda cobra relevancia como mercancía e inversión perdiendo su valor social y ello configura una de las principales causas por la que el mayor porcentaje de viviendas construidas son las suntuosas y lujosas<sup>3</sup>. Estas no tienen por propósito disminuir el déficit habitacional y no siempre se integran de modo inmediato al mercado inmobiliario (esperando a que siga aumentando su valor).

2. Datos tomados del artículo de Baer "Política de suelo y acceso a la vivienda". Página 12 13/11/2011 Link permanente: [www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-5575-2011-11-14.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-5575-2011-11-14.html)

3. Ello también responde a dinámicas de embellecimiento de la ciudad en la que se pretende volverla más atractiva a nivel global, más competitiva para inversores extranjeros y más interesante para habitantes solventes (Herzer, Rodríguez, Carman, entre otros autores).

Entendemos que el efectivo ejercicio del derecho a la vivienda se encuentra estrechamente ligado a las políticas públicas. Coincidimos con Yacovino al decir que “la materialización de este derecho, no obstante, encuentra sus reales alcances y límites en el proyecto político de ciudad que da sustento a las acciones y políticas estatales. En efecto, el Estado cumple un rol fundamental en la distribución social del espacio urbano. Las políticas y acciones estatales “(...) conforman el abanico de opciones habitacionales más o menos restringidos para los sectores populares de la ciudad” (Yacovino; 2010: 3).

Con esta consideración, quisiéramos introducir algunas reflexiones sobre las políticas sociales de la Ciudad en materia habitacional. Primeramente, cabe destacar que el presupuesto destinado a vivienda ha disminuido los últimos cinco años y ha sido subejecutado. En el año 2008 el presupuesto destinado representaba el 4.4% del total, sin embargo se ejecutó el 3.4%. En el año 2009, representó el 3.9% pero se ejecutó el 2.9%. El año 2010 tuvo el menor porcentaje destinado, 2.7%, siendo ejecutado el 1.8%. Ese fue el mismo porcentaje que se ejecutó en el año 2011 pese a que se había fijado el 3.6%. En el 2012 el presupuesto disminuyó al 3.0%.

Nos interesa retomar las trayectorias de los consultantes para dar cuenta de la manera en que los rasgos de estas políticas se expresan también en el nivel de la vida cotidiana. Algunos fueron desalojados y llevados transitoriamente a Paradores del Gobierno de la Ciudad. Durante ese período, los grupos familiares fueron divididos, ya que en toda la Ciudad sólo existe un parador que admite familias, siendo el resto para hombres y otros para mujeres y niños. Por otra parte, son asiduas las referencias a las situaciones de maltrato y violencia institucional en los mismos.

Igualmente, en la búsqueda de medios para acceder a una vivienda, casi la totalidad de los consultantes ha percibido el Subsidio Habitacional del

Programa “Atención a Familias en Situación de Calle”. El mismo establece una prestación monetaria mensual de seis cuotas (extendible a cuatro adicionales), cuyos valores oscilan entre \$700 y \$1200 cada una. Esta política no resuelve siquiera de modo transitorio la dificultad de acceso a la vivienda, en tanto los valores, las condiciones y su forma de ejecución, no se adecuan al mercado inmobiliario formal e informal. Este Programa, “solo tiene un alcance paliativo, asistencial, de corto plazo que en muchos casos llega a agudizar aun más la situación de los afectados”<sup>4</sup>. En vistas de ello, los consultantes también recurren a los créditos de la Ley 341, sin embargo, las familias que hemos acompañado no han accedido al mismo tramitándolo por su propia cuenta, sino que lograron la aprobación del crédito una vez resuelto en el marco judicial.

### **Sobre el IVC y su política de créditos individuales**

El Instituto de la Vivienda de la Ciudad es el organismo encargado de planificar y ejecutar las políticas habitacionales definidas por la gobernación porteña, para dar respuesta definitiva a los problemas de vivienda de los sectores de menores recursos. El mismo se creó en el año 2003 a través de la ley local N° 1.251 y fue concebido como una institución superadora de la Comisión Municipal de la Vivienda. En este sentido, pasó a ser el organismo público con la obligación de encabezar lo establecido por la Ley de la Ciudad N° 341, sancionada en el año 2000 y su modificatoria, la Ley 964/2003. Dichas normativas expresan que el IVC deberá ser quien “instrumentará políticas de acceso a vivienda para uso exclusivo y permanente de hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional, asumidos como destinatarios individuales o incorporadas en procesos de organización colectiva verificables, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro, mediante subsidios o créditos con garantía hipotecaria”<sup>5</sup>.

4. Rodríguez M. (2011). Las formas “pobres” de hacer ciudad: un recorrido histórico sobre las modalidades de hábitat popular y su incidencia en la agenda estatal. La revista del CCC. Número N° 13. Buenos Aires. Septiembre / Diciembre 2011, Pág s/d.

5. Art. 1 de la Ley N°341 de la Legislatura del GCBA.

De esta manera, la Ley instauro dos líneas de créditos hipotecarios, individual y colectiva, ambas destinadas a la construcción o refacción de viviendas económicas, así como también a la compra de una vivienda única y permanente en el ámbito de la Ciudad<sup>5</sup>. Para ello, el IVC cuenta con la facultad de administrar los fondos que le sean asignados<sup>6</sup> desde el presupuesto de la Ciudad (una de las jurisdicciones más ricas de Latinoamérica<sup>7</sup>), y de los aportes del Estado Nacional a través del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y de los planes Federales de Construcción de Viviendas, Plurianual para la Construcción de Viviendas y Federal de Mejoramiento de Viviendas.<sup>8</sup>

En la actualidad es la línea de crédito individual la que ha pasado a constituir la política pública por excelencia que implementa el Gobierno de la Ciudad para dar respuesta de manera permanente a la problemática habitacional de los ciudadanos, al encontrarse los planes de vivienda congelados en los hechos. Si bien en sus orígenes la Ley fue creada con fuerte incidencia de las organizaciones de base, que se traduce en la incorporación como beneficiarios del programa crediticio a las familias agrupadas e incorporadas a cooperativas, mutuales y asociaciones sin fines de lucro, manifestando el asociativismo como medio para obtener una solución habitacional; hoy la línea de crédito colectiva se encuentra relegada y ha perdido su preeminencia por la aplicación de créditos hipotecarios individuales.

Cabe mencionar entonces, algunas características y particularidades del funcionamiento del crédito individual. En relación a los destinatarios del mismo, pueden acceder a este crédito sólo aquellas familias de escasos recursos y en situación

crítica habitacional (sentencia firme de desalojo, necesidad de mudarse a causa de una enfermedad grave) o que se encuentren atravesando alguna de las situaciones especiales (situaciones de violencia familiar, ex soldados combatientes de las Islas Malvinas y Atlántico Sur, y madre o padre solos con hijos menores de edad).

Las familias deben percibir ingresos mínimos, al valor de la Canasta Básica Total (CBT)<sup>9</sup> o superior a ella (equivale a lo que el INDEC define como superior a la Línea de Pobreza). Para dar cuenta de los mismos sólo se exige declaración jurada de ingresos. A su vez los solicitantes deberán acreditar 2 años de residencia en la CABA, así como toda documentación que pueda constatar algunas de las situaciones contempladas en la Ley. Para ello deben llenar un formulario con toda la documentación y caracterización del grupo familiar.

De esta manera, los créditos están destinados exclusivamente para la compra de vivienda única y permanente en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. El monto máximo del crédito actualmente corresponde a \$165.000<sup>10</sup> por grupo familiar, pudiendo cubrir entre el 80% y 100% del valor de la propiedad. En consecuencia, el valor máximo de la propiedad a adquirir puede ser de \$250.000.

Por otro lado, la vivienda que se desee comprar debe ser evaluada por los arquitectos que estudiarán las condiciones edilicias del inmueble, y tasada por los peritos del Banco de la Ciudad. Ello tiene un plazo de 90 días, que transcurrirán luego de que se haya presentado la totalidad de la documentación requerida por el IVC del inmueble ofertado. Dicha documentación consta básicamente de título de propiedad, DNI del pro-

5. Art. 4 Op. Cit.

6. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes, Centro del Derecho a la Vivienda y Contra el Desalojo (2007). "El IVC frente a las villas de la ciudad: Poco derecho y mucha discrecionalidad".

7. Op. Cit.

8. Ley N° 1.251 de la Legislatura del GCBA

9. CBT incluye bienes y servicios no alimentarios. En julio 2011 era de \$1.334, 49 para una familia tipo (dos adultos y dos niños). Fuente: [www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/74/canasta\\_08\\_11.pdf](http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/74/canasta_08_11.pdf) y [www.indec.mecon.ar/principal.asp?id\\_tema=84](http://www.indec.mecon.ar/principal.asp?id_tema=84)

10. El Art.1 de la Ley 964 enuncia "Facúltase a la autoridad de aplicación de la presente ley a incrementar el límite establecido en este artículo en aquellos casos en que la variación de la situación económica general o modificaciones a las normativas edilicias vigentes así lo ameriten".

pietario, plano del inmueble, entre otras, donde uno de los requisitos más relevantes es la firma de conformidad de reserva del precio de la vivienda a la venta, en pesos argentinos, durante el periodo de 90 días, por parte del propietario del inmueble<sup>11</sup>. Los créditos son con garantía hipotecaria a favor del IVC y la devolución es en cuotas mensuales no superiores al 20% del ingreso total familiar, con un plazo máximo de 30 años y a una tasa de interés entre 0% y 4% anual.

### **Luego del otorgamiento: los laberintos de la política del crédito individual**

Luego de un año de trabajar con numerosas familias sin haber obtenido resultados positivos en la búsqueda y adquisición de inmuebles aptos para la compra a través del crédito del IVC, estamos en condiciones de afirmar que la política crediticia constituye una “solución problemática”. Intentaremos aquí dar cuenta de los diferentes aspectos que hacen a la dificultad de concretizar dicha compra. Para ello, se desagregarán las dificultades que fueron desarrollándose a lo largo de los acompañamientos a los consultantes.

#### **a) Sobre “incompatibilidades” de lógicas: los procedimientos del programa de créditos del IVC y la dinámica del mercado inmobiliario.**

El programa de créditos hipotecarios del IVC presenta ciertas características en su funcionamiento que no se adecuan a la dinámica del mercado inmobiliario formal ni informal. En este punto, se destaca que el mercado inmobiliario maneja sus operaciones de venta de viviendas en moneda dólar de forma predominante. La totalidad de las inmobiliarias que se han consultado a lo largo de este año trabajan únicamente en dólares, contrariamente a los pesos argentinos a otorgarse por el crédito.

Por otro lado, el número de viviendas en la CABA, plausibles a ser adquiridas por el precio máximo entregado por el IVC, es muy reducido. Generalmente éstas se ubican en barrios del sur

de la ciudad, aledaños a asentamientos urbanos o villas, y su estado general suele presentar altos niveles de deterioro. Asimismo, el escaso monto reduce la posibilidad de compra, a inmuebles que no disponen de más de tres ambientes, siendo insuficiente en ocasiones, para la cantidad de miembros del grupo familiar. En consecuencia, la búsqueda suele contemplar alternativas que no resultan adecuadas a la composición y necesidades de las familias.

En relación a estos obstáculos, en la práctica del equipo interviniente del Área Social de la de la Oficina de Orientación al Habitante, se ha optado por solicitar al IVC que ampliara el margen de búsqueda de inmuebles a zonas de un radio máximo de 30 km alrededor de la Ciudad. No obstante, conseguir esta aprobación no implicaba evitar en la nueva búsqueda inmuebles deteriorados cercanos o en el marco de asentamientos urbanos precarios. Además, muchas veces las familias requieren vivir en la CABA porque reciben tratamiento médico especializado o han podido armar una red de servicios colectivos y públicos que sostienen su reproducción cotidiana.

Otra de las dificultades que se presentan es que el IVC no permite que el interesado en la compra de una vivienda, pueda realizar una reserva de la misma, al no entregarle de antemano dinero para ello, configurando el riesgo de perder la vivienda por otro comprador. Este obstáculo se complejiza cuando el vendedor requiere el dinero para a su vez comprar otro inmueble para su residencia y debe pagar una reserva por él.

Como ya hemos mencionado, el IVC solicita la presentación de múltiples documentos referidos a la vivienda en cuestión. Uno de los documentos es un escrito que debe ser firmado por el dueño del inmueble, que señala que él mismo reserva el precio de la vivienda en pesos argentinos por 90 días. Asimismo, se estipula que durante este período el IVC realizará las evaluaciones pertinentes de estructura edilicia y tasación. La resistencia por la firma de esta documentación, se encuentra en el temor de la desvalorización del monto fijado,

11. La información descripta se ha obtenido en la experiencia de acompañamiento y que no existe información pública al respecto.

ya que implicaría congelarlo durante dicho período en un contexto de alta fluctuación del dólar.

A su vez, los obstáculos referidos a los pasos administrativos del trámite no son menores. Un claro ejemplo es el hecho de que las inmobiliarias responden de manera reticente a aceptar dicho crédito, refiriendo a malas experiencias de ventas previas que han tenido. Manifiestan que no se cumple con el plazo estipulado y que han experimentado ventas que llevaron una demora de 2 años. Ello no se revierte pese a que como agentes de la OOH respaldemos la búsqueda de los consultantes.

La reticencia a aceptar el crédito es manifiesta también por los propietarios directos al no aceptar como forma de pago un cheque a cobrar en 48 horas, con el correspondiente impuesto al cheque -una forma más de devaluar el inmueble-. En este sentido, esta modalidad de pago no les permite, entre otras cuestiones, disponer del dinero a tiempo para entregar el inmueble vendido y adquirir una nueva vivienda.

Ahora bien, considerando hipotéticamente si todas las trabas anteriormente mencionadas pudieran ser sorteadas, aún existen otras vinculadas a los informes que elevan el tasador y arquitecto del IVC sobre la evaluación de la propiedad. Si el inmueble es tasado por debajo del precio acordado, el vendedor rechazaría la venta. Siendo que los inmuebles a los que se accede por lo general constituyen antiguos planes de vivienda del propio IVC, este organismo tiene un registro estandarizado de tasaciones cuyos valores se encuentran congelados hace años, y esto ha llevado recurrentemente a bajas tasaciones que provocaron la caída de la posibilidad de compra. Si la tasación fuese por encima, las familias compradoras deberían abonar la diferencia. En la totalidad de los casos trabajados las mismas no pueden afrontar este gasto, más aun considerando que también deberían abonar la comisión inmobiliaria y escrituración.

Por lo demás, siendo que la mayoría de los inmuebles plausibles a adquirir por lo general se encuentran en estado deficitario, se ha observado

que muchos de ellos carecen de la documentación requerida. Por otro lado, el IVC no permite bajo ninguna circunstancia que la compra de una vivienda se realice en otra situación documental a la que ellos proponen. A su vez, en casos donde se posea esta documentación, se corre el riesgo de que la evaluación arquitectónica sea rechazada. Es común la negación al crédito por humedad en las paredes, rajaduras y tuberías averiadas. Ello significa que los tipos de inmueble que en general pueden ser aptos para los criterios que dispone el IVC (por su precio, situación dominiar, etc.), no resultan aptos para las condiciones de habitabilidad que este organismo establece (y por supuesto, para las necesidades familiares, como ya hemos apuntado).

Al mismo tiempo, una vez que la documentación es fiscalizada y aprobada por IVC, el período para que se efectivice el pago del inmueble no es menor a otros tres meses.

#### **b) Sobre la población beneficiaria y la construcción de la problemática habitacional**

Otra de las cuestiones que imposibilita la compra es la dificultad de las familias de solventar, luego de la compra, los gastos diarios de la vivienda: servicios, impuestos varios, la cuota del crédito (20 % del ingreso) y las expensas. Esto se debe a la fragilidad de los ingresos que poseen, devenidos de su informal inserción al mercado laboral y a que la concreción del crédito afectaría la percepción de algunos programas sociales con los que cuentan para engrosar sus ingresos mensuales, en caso de mudarse a la Provincia de Buenos Aires (principalmente el Subsidio Habitacional arriba citado y Ciudadanía Porteña).

En este sentido, las familias ven constituido su ingreso con diferentes programas sociales ya que presentan numerosas problemáticas sociales y de salud, que hacen que los costos de su reproducción sean más elevados. Al respecto, si bien el crédito contemplaría a familias que no cumplen con los requisitos habituales de los créditos hipotecarios, esta línea del IVC no admite en su desarrollo las características específicas de la modalidad de reproducción de la vida de las mismas,



dificultando que ellas puedan sostener una continuidad en el pago del crédito, o bien, que tengan que buscar inmuebles cuyos costos de mantenimiento sean muy bajos.

Además, se observa que el foco de la intervención está puesto en la operación de compra-venta de un inmueble (de manera deficiente, como venimos desarrollando) con lo que la problemática habitacional de los sujetos pasa a ser definida como la falta de una vivienda. Aquí podemos realizar dos señalamientos.

En primer lugar, retomando lo desarrollado en el segundo apartado, el recorte de lo habitacional como lo relativo a la vivienda concreta, deja por fuera de la problemática otros aspectos como el tipo y calidad de equipamientos colectivos presentes en los territorios. No es indistinto para las personas vivir en zona norte, sur u oeste de la CABA, dado que las mismas se encuentran equipadas de diferente modo y esto repercute de forma directa en las modalidades de reproducción de la vida que los sujetos llevan adelante. Desistir esto por fuera de la definición del problema, hace excluirlo del horizonte de intervención por parte del Estado, como podemos notar que sucede en las diferentes líneas de acción del IVC, y como se ha puesto de manifiesto al momento de relatar las trayectorias habitacionales de estas familias y las formas de resolución de su problemática por parte de las agencias públicas.

En otro sentido, es dable precisar que, dadas las características del crédito, hay un punto que suele desdibujarse en todo el proceso de búsqueda de inmuebles. Al ser las posibilidades concretas tan acotadas y al tenerse la expectativa de que este crédito habilita una puerta de entrada a la vivienda definitiva (y con ello al cese de trayectorias habitacionales inestables y precarias), existe una tensión constante entre aceptar las ofertas disponibles y resignarlas en pos de hallar una que resulte adecuada para la familia.

**c) Sobre las expectativas despertadas y la imposibilidad de su concreción: el padecimiento subjetivo**

Todas las familias con las que se ha tomado contacto han transcurrido por un largo recorrido, hasta que finalmente debieron acudir a la justicia para acercarse a una solución habitacional definitiva. La Defensa tiene el rol institucional de confeccionar una estrategia para la convalidación del derecho a la vivienda, entre otros, por lo que los consultantes suelen esperanzarse ante la opción del crédito individual, desconociendo los procedimientos que implica la efectivización del mismo, contando con un gran recorrido institucional previo a llegar a la acción judicial que estudiamos.

Es decir, las múltiples trabas burocráticas (dirigirse a diferentes instituciones, presentar documentación que les ha costado otro trámite para conseguirla, esperar a ser atendidos, esperar para recibir respuestas) van progresivamente deteriorando el ánimo de estas personas, quienes deben revivir en numerosas ocasiones toda su trayectoria al deber relatarla a diferentes agentes públicos. Una vez que logran la gestión del crédito con éxito, las expectativas aumentan considerando que se finalizaría la precaria situación habitacional con una resolución definitiva. Los diferentes impedimentos desmoralizan a los consultantes, más aún cuando reciben un continuo maltrato, ya sea desde las inmobiliarias como desde el IVC.

De este modo, todo el proceso es habitado por las personas con una alta carga afectiva y emocional, en gran medida tensionante, y en ámbitos institucionales, por lo demás, hostiles. En algunos casos, el desgaste físico y psíquico es tal que genera el deseo de abandonar el crédito por la necesidad de finalizar con la angustia, cansancio e incertidumbre.

### **“Para cada quien lo de cada cual”: sobre las diferentes (y desiguales) líneas crediticias**

A lo largo de este trabajo hemos desarrollado los modos en que los créditos individuales otorgados por el IVC se desarrollan como política estatal: sus condiciones de acceso y las características de la población beneficiaria; los diferentes escollos en la búsqueda de propiedades adecuadas y

en la concreción de la operación de compra; los sentidos y prácticas que tiende a configurar en torno a lo habitacional.

Quisiéramos referirnos ahora, a las diferentes líneas crediticias desarrolladas desde el Banco Ciudad, institución financiera también involucrada en el otorgamiento del crédito estudiado anteriormente. El Banco Ciudad presenta cinco líneas de créditos hipotecarios que tienen en común el objetivo de facilitar el acceso a créditos hipotecarios, presentando algunas particularidades diferenciales. Para dar cuenta de ellas, haremos una breve descripción de cada línea.

En primer lugar, el plan "Ciudad Vivienda" constituye un préstamo a 20 años de plazo, con combinación de tasas fijas y variables de interés. Se dirige a trabajadores de diferentes categorías empleados en relación de dependencia, trabajadores independientes y monotributistas; todos ellos deben acreditar dicha situación. Los inmuebles aceptados deben contar con título de propiedad, planos municipales, y sus dueños deben firmar una intención de venta. Los solicitantes pueden ser propietarios de otros inmuebles y acceder a este crédito que no tiene restricciones en el monto del préstamo.

Cabe destacar que bajo esta modalidad crediticia, existe un subprograma de créditos que comparte las mismas características pero se dirige a la compra de inmuebles situados en la zona sur de la Ciudad Autónoma y el Distrito Tecnológico; establece un monto máximo de \$350.000 para la compra y los sujetos solicitantes no deben ser propietarios.

En segundo lugar, el plan "Vivienda Escalonado" también es un préstamo a 20 años, pero con un monto máximo de \$750.000 y una tasación fija que establece cuatro tramos de interés anual ascendentes (en el primer tramo es del 13% de interés, en el segundo de 16%, en el tercero 20% y el cuarto 23%). Esta financiación cubre el 75% del valor total de la vivienda a comprar. En lo relativo a los requerimientos para los solicitantes y los tipos de inmuebles aceptados no presenta restricciones de zona ni por ser propietario de otros inmuebles.

La tercera línea crediticia es "Ciudad Social", dirigida especialmente a la compra de una "vivienda económica" o la adquisición de lotes junto con una "vivienda muy accesible" y a solicitantes que no posean otras propiedades. Consiste en un préstamo de un plazo de entre 12 a 15 años, siendo de un máximo de \$250.000, en vínculo con el reducido precio establecido para la adquisición amplia, la ubicación a todo el radio de CABA y al Gran Buenos Aires. Exige a los solicitantes capacidad de ahorro previo como condición de acceso al crédito: éste solo financia el 80% del valor total y el 20% restante debe ser abonado anticipadamente por los solicitantes a través del pago de seis cuotas mensuales fijadas por el mismo Banco. Establece como condición de acceso a esta línea crediticia, la conformación de un grupo de tres a diez personas a fin de que las mismas constituyan un vínculo de "garantía solidaria" durante dos años, que ofrezca un compromiso colectivo del pago, con una tasa fija de 14%.

Otra alternativa de crédito es "Vivienda Ahorro", que también apunta a la compra de viviendas económicas, precisando que ésta debe ser única, familiar y permanente. Presenta varias coincidencias y semejanzas con la línea antes mencionada (el monto máximo de la vivienda, la financiación de un 85% del total) pero no establece los modos en que debe desarrollarse el "ahorro" y se dirige a grupos familiares no asociados. Tiene un plazo de 20 años y una tasa variable de 17,47%.

Finalmente, el plan "Vivienda Jefas de Familia" tiene como beneficiarias a mujeres solteras, viudas o divorciadas o con hijos o cónyuges con alguna discapacidad. Al igual que el resto de los créditos citados, deben certificar ser empleadas en relación de dependencia, monotributistas o trabajadoras independientes. Los préstamos pueden tener una tasa fija (a 22% de interés), variable (a 15%) o combinada (de entre 15 y 19,9%) a 20 años, financiando hasta un 80% del valor de la propiedad cuyo monto máximo no debe superar los \$500.000.

A simple vista las diferentes modalidades crediticias se distancian fuertemente de la establecida en la Ley N° 341 en varios sentidos. En lo re-

lativo al establecimiento de un monto máximo, el caso de los créditos otorgados por el IVC, es sensiblemente menor a los que rigen el resto de las líneas crediticias del Banco Ciudad, sesgando de forma notoria las zonas donde es posible hallar viviendas a ese reducido costo. En cuanto a la cobertura financiera del crédito, el plan crediticio del IVC es el único que puede financiar la totalidad del valor de la vivienda. Y en relación a la forma de financiación, se observa una clara diferencia en el hecho de que a través del crédito del IVC los plazos contemplados son más extensos y con una tasa de interés menor.

En función de ello, entendemos que el eje central de estas diferencias refiere a la condición de los sujetos solicitantes. Las distintas líneas de créditos del Banco Ciudad establecen que los sujetos deben pertenecer a las categorías de empleados bajo relación de dependencia, trabajadores independientes (profesionales) o monotributistas, y según los ingresos mensuales que acrediten percibir, se estipula el tipo de programa al que pueden acceder.

En cambio, la condición que determina el acceso al crédito hipotecario del IVC no es necesariamente la de trabajador, sino el nivel de criticidad de la situación habitacional del sujeto y sus bajos recursos económicos, siendo la evaluación de los ingresos mensuales un prerrequisito de ingreso a dicho programa. En este sentido, una misma institución prestadora de créditos hipotecarios, moldea las características de los préstamos (condiciones de acceso, monto de la propiedad, financiamiento, plazo de la operatoria) creando diferentes programas de acuerdo a la condición de los destinatarios, que construye sobre dos pivotes principales: la inserción en el mercado de trabajo y la situación habitacional.

De este modo, podemos ver que el Banco Ciudad ha trazado dos tipos de sujetos diferentes: por un lado, los “trabajadores”, incluidos en circuitos formales de trabajo, a los cuales el Banco les dedica una variedad de opciones de préstamos que se adecuan a las diferencias y particularidades que puedan presentarse entre ellos; y el grupo de los “necesitados”, correspondiente a los expulsados

del mercado laboral formal, de bajos recursos, con problemáticas de salud crónicas y carencia habitacional estructural, a quienes destina una única opción crediticia en la actualidad, la mencionada política del IVC.

Pero no sólo advertimos las consideraciones de sujetos diferenciales. En nuestra experiencia de acompañamientos a los consultantes nos hemos encontrado con una segunda gran diferenciación. A través de los relatos de agentes inmobiliarios hemos accedido a la información de que los diversos créditos expresan diferencias en concreción. Nos han manifestado que los créditos destinados a los sujetos “trabajadores” no presentan una reserva del vendedor en pesos, un plazo de 90 días para que el Banco realice las evaluaciones de infraestructura y tasación, ni un pago a través de un cheque y en moneda argentina. Por el contrario, sólo exige al propietario una conformidad de venta, se estipula un plazo de entre 5 y 7 días para las evaluaciones pertinentes por parte del Banco Ciudad y se cuenta con el dinero del crédito en efectivo en dólares y el día del acto de venta ante escribano público (debido a que el beneficiario recibe el monto en pesos antes de la operación pudiendo realizar el cambio monetario a tiempo).

Así, no sólo vemos una consideración de sujetos diferentes por parte del Banco Ciudad, sino una valoración de los mismos también diferencial. Quienes son destinatarios del Crédito de la Ley N° 341 deben sortear obstáculos en la operatoria que no aparecen en los demás créditos que ofrece el mismo Banco. Se evidencia entonces, un desinterés en las instituciones que intervienen en el cumplimiento de esta Ley, en crear posibilidades crediticias de acceso a la vivienda para los sectores de menos recursos y con una situación habitación crítica.

Quienes son destinatarios del programa crediticio de la Ley, son claramente desvalorizados por el Banco Ciudad y el IVC en tanto sujetos de segunda categoría, al relegar la gestión de sus créditos en el tiempo y no brindarles respuestas a los obstáculos que hemos analizado. Aunque los sujetos que acompañamos estén bajo la ór-

bita de un procedimiento judicial, aun así persiste una impune restricción del ejercicio de sus derechos constitucionales, basada en la discriminación y segregación social de los sectores más desfavorecidos.

### **Conclusiones: apuntes para repensar la intervención pública sobre lo habitacional**

Quisiéramos retomar la pregunta en torno a la problemática habitacional en la CABA y sus diferentes formas de resolución. Hemos encontrado que, tanto la política crediticia del Banco Ciudad dirigida a sectores medios y medio- bajos de la sociedad, así como los créditos individuales del IVC, enfocan la problemática en tanto "falta de vivienda", y su resolución pone el eje, por ende, en la capacidad de pago de las familias. Este punto nos merece dos tipos de reflexiones.

En primer lugar, si recuperamos los obstáculos para la compra de viviendas que hemos desarrollado, encontramos que, dado el bajo monto máximo admitido, los únicos inmuebles disponibles se ubican en las zonas más deterioradas de zona sur de la CABA, las cuales suelen presentar una infraestructura y red de servicios públicos sumamente deficitarias. En este sentido, si centramos nuestra atención en la falta de vivienda como problemática habitacional, perdemos de vista una parte importantísima de la misma: lo vinculado a las oportunidades que habilita el territorio para la reproducción cotidiana de la vida de las familias.

En segundo lugar, al considerar la capacidad de pago, la resolución de la problemática se re- sitúa en el plano de lo privado. Dado que es la inserción diferencial en el mercado de trabajo y/o la disposición de ciertos ingresos aquello que determina el acceso a diferentes líneas crediticias (y con ello, a montos máximos más o menos elevados, a períodos más largos o abreviados de duración de la operatoria, por ejemplo), las relaciones de carácter privado por excelencia como son las que los individuos establecen en el "mercado", son el punto de partida para la gestión de intervenciones estatales (como el IVC) y de las instituciones financieras (Banco Ciudad).

Pero son un punto de partida que luego no es retomado para plantear formas públicas de intervención en la problemática habitacional: ¿cómo sostener la capacidad de pago por parte de las familias implicadas en la Ley N° 341 de créditos individuales de las cuotas de los mismos, y de gastos adicionales como por ejemplo impuestos y expensas? ¿Y los gastos propios de la adquisición de inmuebles como los de escrituración? Si consideramos además que el problema habitacional tiende a ser definido como la "falta de una vivienda" y el mismo, además, se desplaza al ámbito privado ¿cómo podemos pensar que se construye desde la política pública aquellas cuestiones que hacen al territorio y al hábitat que no se restringen únicamente a la vivienda, como la educación, la salud, el transporte? ¿Son también necesidades que los sujetos deben resolver de forma privada e individual?

Esto se torna especialmente relevante al momento de volver a ubicarnos ante el problema y definirlo de otro modo. A lo largo del trabajo se ha puesto de manifiesto que aquello que prima para la resolución de las necesidades en materia de vivienda es la lógica del mercado inmobiliario y que, en este sentido, la distribución de las residencias y la diferenciación social del paisaje urbano tiene como eje ordenador el precio de las viviendas. Ahora bien, de acuerdo a lo expresado por Castells, las características de las viviendas y de sus residentes, "fundamentan el tipo y nivel de los equipamientos" (Castells, 1978: 203).

La distribución de los lugares de residencia sigue a su vez las leyes generales de distribución de los productos, del ingreso, estableciéndose así una relación directa entre ambos procesos. De este modo, las condiciones de vida se vincularán de forma inmediata con una localización particular en la estructura urbana. Ahora bien, justamente esta posición en la estructura urbana moldea las condiciones de reproducción de la vida, dado que la existencia o no de equipamientos colectivos en el orden de lo educativo, de lo sanitario, construye formas más o menos privadas, más o menos socializadas, de resolución de esas necesidades.

En este sentido, si bien con la política de créditos otorgados por el IVC se apuntala el acceso

a ciertas condiciones que habiliten la compra de un inmueble, su intervención reafirma la desigual distribución de las viviendas y oportunidades del espacio. Esto constituye un punto nodal al momento de pensar en otro tipo de intervenciones estatales que puedan contemplar cierta integralidad de la problemática.

Surge entonces el interrogante acerca de la potencialidad de la Defensa Pública para una actuación que pueda apuntalar una deconstrucción de estos modos de definir la problemática, de manera de poder desplegar otras prácticas y respuestas ante una problemática compleja y colectiva como la habitacional; porque las respuestas individuales y fragmentarias muestran su revés a diario, como hemos pretendido expresar.

## Bibliografía

- ACIJ, CAREF, COHRE (s/f): El IVC frente a las villas de la ciudad: Poco derecho y mucha discrecionalidad. Online: [www.cafedelasciudades.com.ar/terquedades\\_67\\_p.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/terquedades_67_p.htm) (Fecha de consulta Marzo 2012)
- Carman, M. (2006<sup>a</sup>): El barrio del Abasto, o la invención de un lugar noble. *Revista Runa* n. XXV. Buenos Aires.
- Carman, M. (2011): El proceso de ennoblecimiento y la salida negociada de los innobles en Buenos Aires. *Cad. Metrop.* v. 13, n. 25. Brasil.
- Castells, M (1999): *La cuestión urbana*. Siglo XXI. México.
- Cuenya, B. (2000): *Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX*. Ed. s/d. Buenos Aires.
- Marcus J. (2007): *Vivir en hoteles-pensión en Urresti et al "Familia, Hábitat Y Sexualidad En Buenos Aires: Aproximaciones desde la Sociología de la Cultura"* Editorial Biblos. Buenos Aires.
- Oszlak, O.(1991): *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, CEDES/ Hvmánitas, Buenos Aires.
- Rodríguez M (2011): Las formas "pobres" de hacer ciudad: un recorrido histórico sobre las modalidades de hábitat popular y su incidencia en la agenda estatal. *La revista del CCC*. Número N° 13. Septiembre / Diciembre 2011, Buenos Aires.
- Valentini, M. (2011): El caso "L": ¿la excepción que confirma la regla? Un análisis del programa de créditos hipotecarios individuales de la Ley 341. Expuesto en las Jornadas "Derechos Sociales en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Una aproximación desde la Teoría, las instituciones y la acción", UBA, ACIJ y UNLa. Buenos Aires.
- Yacovino P. (2010): Alcances y limitaciones del derecho a la vivienda. Los asentamientos Rodrigo Bueno y la Aldea Gay y los programas de recuperación de terrenos. *INTERSECCIONES ANTROPOL*, VOL.11, N.1. Buenos Aires.
- Herzer, H., C. Rodríguez, M. Di Virgilio, M. Lanzetta Y A. Redondo (1995) *Hábitat popular, organizaciones territoriales y gobierno local en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Análisis comparativo de dos estudios de caso. Documento de trabajo No. 1. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.

