



**Las necesidades habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires:
cuántos, quiénes, cómo y por qué**

*Hilda Herzer
María Mercedes Di Virgilio
Área de Estudios Urbanos, IIGG
Facultad de Ciencias Sociales-UBA*

LA PROBLEMÁTICA HABITACIONAL...

Acontecimientos como los del Parque Indoamericano, La Veredita y el acampe en la calle México pusieron al descubierto la gravedad del problema habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. A pesar que la población de la ciudad no crece desde fines de la década de 1940 y de que en las últimas décadas su parque de viviendas se ha multiplicado; el aumento producido, desde el año 2003, en los valores del suelo y de los inmuebles –merced a la dinamización del negocio inmobiliario y de la construcción– sumado a la carencia de una política habitacional integral restringieron fuertemente las posibilidades de acceso de los sectores de menores ingresos a una vivienda. En este contexto, aun cuando el artículo 14-bis de la Constitución Nacional consagra el derecho que tienen todos los habitantes de nuestro país a una vivienda digna y de calidad y la cláusula 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires plantea la obligatoriedad del poder público de generar las condiciones de acceso y el goce del derecho a la vivienda adecuada; el derecho a la vivienda ha sido sistemáticamente vulnerado. Más aún, el mercado aparece como la esfera central de satisfacción de las necesidades habitacionales y la lógica del mercado tiene directa consecuencia en la situación habitacional de los sectores de menores ingresos residentes en la ciudad.

A nadie se le escapa el hecho que la vivienda es un componente básico de la calidad de vida de las personas y de los colectivos. Sin embargo, acceder a una vivienda no es cosa sencilla. Por tratarse de un bien costoso, el acceso compromete fuertemente la capacidad de ahorro de las unidades domésticas: cuando dicha capacidad no existe o se ve seriamente limitada, el problema de la vivienda se torna acuciante y el derecho quebrantado. En la

Ciudad de Buenos Aires, este problema tiene raíces históricas y estructurales que se han agravado en los últimos diez años.¹ Por un lado, la ineficiencia de las políticas públicas y, por el otro, ese doble juego, tantas veces contradictorio, del crecimiento económico que no logró beneficiar a todos los porteños y que vis a vis generó un altísimo incremento de los valores de los índices de la construcción de la Ciudad, abrieron profundas brechas en materia habitacional. En ese contexto, numerosos sectores de la población local (grandes sectores castigados por esa exclusión) fueron privados del goce del derecho a una vivienda adecuada.

Una de las contracaras de la crisis de los años 2001–2002 es que la ciudad ha sido testigo del crecimiento del negocio inmobiliario y de la construcción. Este auge incrementó exponencialmente el valor del suelo y de las propiedades inmuebles, restringiendo aún más el acceso a la vivienda de los sectores de menores recursos. Asimismo, la necesidad de contar con terrenos aptos para los nuevos emprendimientos urbanos impulsó el cambio de destino de muchas viviendas, en especial de las casas alquiladas u ocupadas en forma irregular por personas pertenecientes a los sectores medio–bajos o bajos provocando su desplazamiento fuera de la ciudad.² A su vez, debido al alza de los precios de los

¹ A lo largo de la historia de la ciudad no ha existido una política de vivienda que acoja y brinde oportunidades a todos los sectores sociales. Este fenómeno se agrava a partir de la implementación de las políticas neoliberales que desmantelaron al Estado y dejaron al conjunto de la sociedad librada a las fuerzas del mercado y, aún más, en los últimos años con la llegada al Ejecutivo local del primer gobierno de corte fuertemente neoliberal desde la existencia de la autonomía porteña. A ello deben sumarse las consecuencias del desempleo y del empleo precario que obligaron a los sectores sociales empobrecidos –ante la imposibilidad de acceder a una vivienda– a incrementar, en los últimos tiempos desde el advenimiento de la democracia, estrategias alternativas de acceso al techo. La emergencia habitacional, tal y como se ha dado en llamar a este problema que se arrastra con altos y bajos desde hace años, se manifiesta en la actualidad de manera descarnada permitiéndonos comprender por qué nunca como ahora la vivienda se ha transformado en un tema de movilización social.

² El crecimiento de un mercado inmobiliario motorizado por la especulación en el marco de la concentración creciente de la riqueza explica que por ejemplo exista un sólido mercado de viviendas de 500 m² o más. Como consecuencia de ese desarrollo de una burbuja especulativa los precios se han elevado fuera del alcance del poder adquisitivo del salario medio.

inmuebles, aumentó también el valor de los alquileres y los requisitos exigidos para calificar como locatario, hecho que excluyó del mercado a sectores medios y medio-bajos. Como consecuencia directa de este fenómeno, hubo un fuerte incremento en la cantidad de procesos de desalojo ingresados a la Justicia, sin que se genere en la agenda estatal un espacio de discusión que tome en consideración la dimensión habitacional del problema legal. Si bien en su mayoría los desalojos han sido impulsados por particulares, un número importante ha sido promovido por el propio Gobierno de la ciudad, en aquellos casos en los que tierras e inmuebles que están bajo su dominio, y por el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE), en terrenos de propiedad del Estado nacional. Tal como se puede observar, la oferta del mercado habitacional formal ha mostrado en las últimas décadas su incapacidad para cubrir la demanda de sectores de menores ingresos. La menor incidencia del Estado en el sector y la falta de crédito derivaron, casi como la crónica de una muerte anunciada, en el incremento de la franja de población en situación de riesgo habitacional.

En este marco, el trabajo avanza en la elaboración de un diagnóstico del problema de la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. Para ello, intenta dimensionar cuáles son las necesidades habitacionales insatisfechas en la población residente en la Ciudad. Luego, avanza en el análisis de los factores que permiten comprender cómo ha evolucionado ese déficit en la última década, a quiénes afectó y por qué. En ese derrotero, el artículo pasa revista a la evolución de los indicadores utilizados para medir el déficit habitacional contextualizándolos y haciéndolos dialogar con información que permite comprender la escasa disponibilidad de inmuebles destinados a los sectores de menores ingresos y las características de la estructura del empleo como condicionantes del acceso a la vivienda. Asimismo, da cuenta de la magnitud del déficit en las tipologías propias del hábitat informal y de sus dinámicas. Finalmente repasa algunas de las respuestas que en este sentido ha venido dando el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCABA) en materia de política pública habitacional.

1. ¿Cómo ha evolucionado el déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires?

Ofrecer una medida que permita estimar la magnitud del problema habitacional no es una tarea sencilla. Esta dificultad se relaciona con la complejidad del problema y con las restricciones que presentan las fuentes, en general, y los indicadores, en particular, que permiten aproximarse a su medición. Éstos se centran fundamentalmente en el estado de la construcción de los inmuebles clasificando a los hogares según desarrollen su vida cotidiana en viviendas deficitarias irrecuperables, viviendas deficitarias recuperables, o viviendas buenas.³ A estas tres categorías, elaboradas a partir de dimensiones de tipo constructivo y de dotación de servicios, se suma una tercera que relaciona las características de la vivienda y con la composición de los hogares, incorporando entre las situaciones deficitarias a aquellas familias que conviven en condiciones de hacinamiento (dos o más personas por cuarto).

En la Ciudad de Buenos Aires, entre 1991 y 2001, de acuerdo a los datos oficiales disponibles,⁴ la incidencia del déficit habitacional aumentó tanto en términos relativos como absolutos. El déficit habitacional afectaba al final del periodo a unos 86.185 hogares (que representaban el 8,4% del total de los hogares residentes en la CABA): 5.690

³ Vivienda deficitaria irrecuperable: viviendas que por la calidad de los materiales con que han sido construidas, son irrecuperables y deberían ser reemplazadas por nuevas unidades de vivienda. Son las viviendas precarias (ranchos, casillas, locales no construidos para fines habitacionales). Vivienda deficitaria recuperable: viviendas que si bien presentan rasgos de precariedad (falta de terminaciones, carencia de instalaciones sanitarias) son pasibles de ser recuperadas mediante obras de refacción o completamiento. Vivienda buena: viviendas en buen estado, agrupa las categorías de casa y departamento.

⁴ La fuente es el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con base en Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Interesa destacar que las cifras del IVC difieren de las elaboradas por la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales de la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano con base en la misma fuente. Según los datos de la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano, en 2001 el déficit afectaba a 645.395 personas. En este trabajo, por tratarse de un diagnóstico de la situación de la CABA exclusivamente que exige trabajar con una multiplicidad de información producida por organismos locales, se optó por priorizar los datos del IVC.

hogares más que en 1991⁵. En ese marco, 229.306 porteños estaban afectados por situaciones habitacionales deficitarias.

¿Qué pasa en la actualidad? ¿Cómo han evolucionado estos guarismos en la primera década del siglo XXI? Según estimaciones realizadas con base en datos del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires (2009) e información provisional del Censo Nacional de Población y Vivienda (INDEC, 2010), en la actualidad 108.225 familias en la Ciudad conviven con situaciones habitacionales deficitarias (ver Cuadro 1): un 9,95% del total de hogares residentes y 22.040 hogares más que en 2001.

Tal como surge de los datos consignados hasta aquí, entre 1991 y 2010 la proporción de hogares afectados por problemas habitacionales en la Ciudad aumentó un 34%. Del aumento ocurrido a lo largo de los últimos 20 años, aproximadamente el 74% se explica por el del período 2001/2010. La situación en este período se torna aún más crítica si se tiene en cuenta que en las estadísticas oficiales los hogares que habitan en inmuebles ocupados⁶ y los que se encuentran en situación de calle⁷ están habitualmente sub-estimados.

¿A qué tipo de hogares afecta más intensamente el aumento del déficit habitacional? Si bien entre 1991 y 2001, la cantidad de hogares afectados por situaciones habitacionales deficitarias se explicaba en una importante proporción por aquellos hogares que habitaban viviendas deficitarias recuperables, en la actualidad ese patrón parece haber cambia-

⁵ En 1991 el déficit habitacional afectaba a 80.495 hogares que representaban el 7,9% del total de hogares residentes en la Ciudad, según datos de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales de la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano.

⁶ En 2001, en la Ciudad de Buenos Aires, se estimaba en 12.000 los hogares ocupantes de inmuebles. Asimismo, para 2001 se observaba sólo la cuarta parte de los hogares ocupantes en 1991 (Rodríguez, Di Virgilio *et al.*, 2007).

⁷ Desde el GCBA se realizan conteos anuales de la población durmiendo en la calle en ciertos puntos de la ciudad, dentro de esta cifra no se incorporan las personas que están durmiendo en centros de atención o alojamientos. De este modo, se realiza una subestimación de la población. Según datos del IX Censo Anual de 2009 del Ministerio de Desarrollo Social del GCBA, 1.400 personas viven hoy en las calles porteñas (Rosa, 2010). Estimaciones de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad (2009) arrojan un total de 1.950 personas.

do: de los 108.225 hogares que conviven con problemas habitacionales, el 74%⁸ habita en tipologías de vivienda sumamente deficitarias (casilla, rancho, inquilinato, pieza de hotel, etc.) en las que los problemas constructivos se superponen y conviven con situaciones de hacinamiento críticas.

2. ¿Cómo se explica este empeoramiento de la situación habitacional porteña? ¿Qué factores colaboraron para llegar hoy a esta situación?

Por un lado, la ya olvidada crisis de 2001/2002 dejó huellas en las condiciones de vida de los habitantes de la Ciudad. En el contexto de la crisis, a pesar de ser uno de los distritos más ricos del país, las condiciones de vida de los habitantes de la CABA se vieron seriamente deterioradas: los hogares pobres residentes en la Ciudad treparon, entre mayo de 2000 y el mismo mes de 2003, de 7,2% a 17,1% (INDEC, 2011). A pesar de que, desde fines de 2002, las condiciones del mercado de trabajo comenzaron a mejorar y que, a la par del crecimiento económico, los niveles de ocupación se incrementaron rápidamente y la tasa de desocupación retrocedió sin pausa. En el mismo período de 2009, según datos oficiales, un 7% de los hogares residentes en la CABA continuaban desarrollando su vida cotidiana bajo la línea de la pobreza. Esa cifra contrastaba con las 94.000 familias (el 14,2 por ciento de la población local) que a fines de 2009 habían recibido algún subsidio alimentario de parte del gobierno porteño.⁹

Esta situación parece explicarse por dos cuestiones. Por un lado, a diferencia de lo ocurrido con el empleo, los salarios se recuperaron con lentitud y aún hoy se encuentran, en términos reales, en niveles promedio inferiores a los de 2001. Si bien, en los años recientes, el nivel de actividad económica ha crecido al 9% anual acumulativo y la cantidad

⁸ En 2001, ese porcentaje representaba el 58% de los hogares.

⁹ Esa cifra no incluía las 37.000 raciones diarias de comida que se reparten entre los 350 comedores escolares de la Capital (*La Nación*, 23 de septiembre, 2009).

de puestos de trabajo se ha incrementado aproximadamente en dos millones y medio; los ingresos laborales reales no parecen seguir el ritmo de esta recuperación económica y del aumento del empleo. Asimismo, la brecha entre los salarios extremos ha vuelto a incrementarse desde fines de 2004 (CENDA, 2007 y 2010). En este marco, aun cuando se continúen registrando incrementos significativos en el empleo, la concentración de los ingresos y el aumento de la brecha entre los salarios extremos limitan las posibilidades efectivas de este patrón de crecimiento para producir mejoras en las condiciones de vida de la población.

Si tenemos en cuenta que la distribución de ingresos y bienes entre los hogares está íntimamente unida con su capacidad para aprovechar (o no) las oportunidades habitacionales existentes en el medio urbano y que las situaciones de pobreza condicionan enormemente la disponibilidad de recursos con los que cuenta la unidad doméstica para acceder efectivamente a dichas oportunidades, es posible pensar que una importante proporción de hogares que residen en la Ciudad y que son pobres por ingresos ven seriamente afectadas sus oportunidades de acceso a soluciones habitacionales sin que medie acción pública efectiva –tal como la implementación de políticas crediticias específicas para sectores de bajos ingresos, de sistemas de acceso a la vivienda con ahorro previo, etcétera.

En 2009, fruto de que los acuerdos salariales firmados durante el año en su mayoría superaron el 20%, el poder de compra del salario con respecto al valor de las viviendas mejoró en términos nominales. Sin embargo, la inflación, el corto plazo de los depósitos y la ausencia de una política crediticia orientada a dar respuesta a las necesidades habitacionales de sectores de ingresos medios y bajos impidieron el acceso efectivo al crédito y a cuotas hipotecarias al alcance del asalariado medio.¹⁰ Por tratarse la vivienda de un activo de elevado valor económico, no necesariamente una mejora en los salarios medios puede ser aplicada a la compra de un inmueble. Para que ello ocurra, es necesario que del salario pueda derivarse un excedente destinado al ahorro. Sólo en esas condiciones la me-

¹⁰ La situación se torna aún más crítica para los asalariados informales no registrados.

jora nominal puede convertirse en real y el ingreso mensual permitir el pago de una cuota hipotecaria para la compra de vivienda. En un contexto en el que la cuota para la compra de un tres ambientes usado alcanza en promedio el 81% del salario medio registrado,¹¹ el acceso a la vivienda a través del crédito hipotecario resulta inviable para amplios sectores de la población (Reporte Inmobiliario, 2005).

A las huellas de la crisis de 2001/2002 en las condiciones de vida de los porteños, se agregan los efectos de la dinámica propia del mercado inmobiliario. En este marco, vale la pena analizar qué tipo de soluciones habitacionales se han construido en la Ciudad en la última década y cuál ha sido su capacidad para dar algún tipo de respuesta a la crítica situación de los hogares que ven seriamente afectadas sus oportunidades de acceso al hábitat.

Tal y como es posible observar en el Cuadro 2, entre 2003 y 2006, se autorizaron 15 millones de m² de construcción en el Área Metropolitana de Buenos Aires. El distrito porteño concentró más de la mitad de la superficie solicitada para edificar. En la Ciudad sólo 5 de los 47 barrios porteños concentraron, en los 4 años considerados, más de la mitad de la superficie permisada. Solamente el barrio de Palermo participó en casi un 20% sobre el total de m² autorizados para construir. En líneas generales, las áreas que el sector inmobiliario escogió para sus desarrollos inmobiliarios se ubican en el eje norte (Palermo, Belgrano, Núñez) y, en menor medida, el eje oeste (Caballito, Flores), históricas zonas de alta renta. La proximidad a las centralidades lineales más dinámicas, la conectividad, la calidad urbanística y composición socioeconómica de los barrios continuaron orientando las preferencias de inversión de los promotores inmobiliarios (Baer, 2008). A fines de la década (2009), si bien la cantidad de metros cuadrados autorizados para nuevas edificaciones en estos barrios cayó –producto de que el mercado de compra de tierras e inmue-

¹¹ La cuota aproximada para acceder mediante un crédito hipotecario a la compra de una unidad de 3 ambientes en Capital Federal en 2001 insumía el 40% de un sueldo promedio. En 2005 representaba el 60% (*Reporte Inmobiliario*, 12 de mayo de 2005).

bles experimentó una importante contracción como consecuencia de la crisis mundial—, la tendencia no parece haberse alterado significativamente. Como contrapartida, de la zona sur si bien continúa siendo la menos requerida para construir, Barracas presenta una tendencia alcista en la demanda (DGEyC, 2011).

El desagregado de la información de los permisos de construcción permite detectar una participación creciente del uso residencial en los proyectos inmobiliarios. En el año 2002, el 72% de la superficie solicitada para construir fue destinada a este uso. Cuatro años más tarde, dicha participación había ascendido a un 86%, privilegiándose la construcción de vivienda multifamiliar por sobre la vivienda unifamiliar.¹² Cuando se analiza la categoría de vivienda que se autorizó para construir,¹³ se observa que el 40% de los m² permitidos para edificar vivienda multifamiliar entre 2003 y 2006 correspondió a la tipología residencial *suntuosa*. Esto significa que el espacio residencial proyectado para atender a los sectores de altos ingresos fue mayor que el solicitado para ampliar la oferta residencial a los estratos medios (las dos categorías subsiguientes promedian un 38%). Por su parte, la superficie residencial destinada a los sectores de ingresos medio–bajos y bajos, la *multivivienda sencilla*, explica sólo un quinto de la superficie permitida durante el mismo período (Baer, 2008).¹⁴

Al finalizar la década, la tendencia no parece haberse modificado significativamente: los desarrollos inmobiliarios continúan focalizándose en el eje norte de la Ciudad y en las categorías de vivienda destinadas a hogares de ingresos altos: en febrero de 2011, Belgrano, Palermo y Villa Urquiza concentran los desarrollos y, en menor medida, Caballito.

¹² En 2002, la participación de este tipo de edificación era poco menos del 81%, para el 2006 había superado el 97%.

¹³ La DGFOyC desagrega los usos residenciales según cuatro niveles: sencilla, confortable, lujosa y suntuosa.

¹⁴ Llama la atención el notable incremento que experimentó la categoría suntuosa: mientras que entre 1991 y 2001 su participación era del 20% sobre el total de los permisos, en el período que va desde principios de la década de 2000 a 2006 alcanzó un 43%. En contraposición, las multiviviendas de menor categoría perdieron peso relativo en los últimos años (Baer, 2008)

La mayoría de las viviendas localizadas en Palermo y Belgrano corresponde a la categoría de *suntuosas*. En esas localizaciones y segmentos los inmobiliarios se aseguran una demanda estable, con capacidad de compra y que se traduce en márgenes de ganancia seguros.

Finalmente, otro aspecto a considerar en un balance de los factores que permiten comprender la actual situación habitacional de los porteños es la evolución del precio de los inmuebles y de los terrenos. La salida de la crisis de 2001/2002 estuvo acompañada de fuertes incrementos en los precios de los inmuebles y de los terrenos localizados en la Ciudad: entre 2001 y 2004, por ejemplo, el precio de los terrenos había acumulado un alza del 80% (medidos en pesos). Los lotes se cotizaban promediando la década a precios aún superiores en dólares a los vigentes en el año 2001. Una situación similar se evidenciaba en la evolución del valor por m² en dólares para departamentos usados buenos de 2/3 ambientes: mientras que a comienzos de la década el valor del m² ascendía a u\$s 1.000, en 2007 era de u\$s 1.450, trepando hasta u\$s 1.560 en 2010 (Reporte Inmobiliario. <http://www.reporteinmobiliario.com/informes/Noticiero.php>. Consultado el 3 de mayo de 2011).

En ese contexto, el sueldo promedio para trabajadores registrados en Capital Federal era de \$1.470, según el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones de la AFIP (SIJP). Esa cifra a marzo de 2005 trepaba a \$1.554. Con base en esta remuneración bruta, la más alta en promedio en función de corresponder a los sueldos privados registrados, la cantidad de ingresos anuales de los que se debía disponer para la compra de una unidad de tres ambientes de unos 60m², en un barrio medio de Capital Federal, alcanzaba los 6,7 años. Esa proporción durante el último año de la convertibilidad era de 3,5 ingresos anuales. Todo esto implica que a mediados de la década de 2000 se requería un 91% más de años de salario para la compra de la misma unidad habitacional (Reporte Inmobiliario, 2005). Aun cuando, tal como señaláramos anteriormente, el poder de compra del salario con respecto al valor de las viviendas en los últimos años de la década mejoró en términos nominales; la mejora no alcanzó a paliar los efectos de la inflación y la inercia del aumento de los valores del m².

El precio de los alquileres ha seguido un derrotero similar. Mientras que en 2001 el 37% de ese ingreso debía destinarse al alquiler de un departamento de 3 ambientes, en

2005 debía asignarse, cuando menos el 45%. En la actualidad, la situación parece haber empeorado: en 2010 el alquiler promedio de un departamento de 3 ambientes en la Ciudad había aumentado el 413% respecto de los valores de 2001¹⁵, (ver cuadro 3).

Estos indicadores, revelan el cambio operado con respecto a las posibilidades efectivas de acceso a la vivienda por parte de importantes sectores de la población residente en la Ciudad. No es extraño entonces que unos 108.225 hogares convivan con situaciones habitacionales deficitarias (ver Cuadro 1). Según fuentes no oficiales, estas situaciones involucran a 12.000 habitantes dentro de 150 asentamientos, 170.000 personas que habitan en 16 villas de emergencia, 110.000 en barrios y complejos municipales con graves fallas estructurales, otras 5.000 sobreviven bajo las chapas de dos complejos habitacionales transitorios, 9.000 viven en inquilinatos y otras 6.000 en hoteles y pensiones. A estas situaciones deben sumarse además los habitantes de la calle y aquellos que residen en inmuebles ocupados, poblaciones para las cuales los números son más que inciertos. Veamos con mayor detenimiento qué ha sucedido con algunas de estas situaciones a lo largo de la década y cuál es actualmente su magnitud.

3. ¿A quiénes y cómo afecta el déficit?

Tal como hemos podido observar, cotidianamente en la ciudad miles de hogares conviven con situaciones de déficit habitacional. El proceso de empobrecimiento –que se inicia hace más de tres décadas y se profundiza a inicios del siglo, el fuerte aumento de los valores del suelo, el tipo de productos priorizado por la actividad inmobiliaria y la falta de una política de créditos orientada a sectores medios y bajos vis a vis la incapacidad que ha demostrado tener el poder adquisitivo de los hogares para hacer frente a los gastos en vivienda han precipitado la intensidad y la magnitud del déficit habitacional. En este marco, la ausencia de una política de producción de suelo urbano y de vivienda

¹⁵ En 2001, el valor promedio era de \$436. En 2010, ascendía a \$1.801.

claramente orientada a dar respuesta al problema de los sectores de menores ingresos permiten comprender por qué durante la última década se multiplicó la población en villas, surgieron nuevos asentamientos, se desarrollaron nuevas modalidades de alquiler encubiertas y se consolidaron situaciones de ocupación y de población que viven en la calle (campamentos).

Según datos del Censo 2010, el 5,7% de la población de la Ciudad vive en una villa porteña: unas 163.587 personas que representan aproximadamente el 52% más de la población residente en 2001 (Cuadro 4).¹⁶ Ubicada en el barrio de Barracas, la 21–24 es la villa más poblada: residen allí casi 30.000 personas luego de haber experimentado en el período un importante crecimiento (89,9%). Le siguen en tamaño, las villas 31–31bis y la 1–11–14. La villa 31–31 bis, si bien se ha convertido en el barrio más mediático de los últimos años por su ubicación en la metrópolis, no es el que más ha crecido: sobresalen dramáticamente el asentamiento Reserva Ecológica (Rodrigo Bueno) (685%) y el barrio Los Piletones (124%). En algunos barrios, se observan procesos de de–crecimiento poblacional vinculados a planes de urbanización y ordenamiento urbano (Villa 13–13 bis y 17). Cuando se analiza la localización de las urbanizaciones populares, no pasa inadvertido al observador atento que su amplísima mayoría se localiza en el sur y suroeste de la Ciudad. A excepción de la villa 31–31bis, también se localizan en esa área los barrios más poblados.

Las villas se pueden definir como ocupaciones de tierra urbana vacante que producen tramas urbanas muy irregulares. Es decir, no se trata de barrios amanzanados ni integrados a la ciudad formal, sino organizados a partir de pasillos por los cuales generalmente no pueden pasar vehículos. Su desarrollo responde a prácticas individuales y diferidas en el tiempo, a diferencia de otras ocupaciones protagonizadas por colectivos que proceden planificadamente. En la Ciudad de Buenos Aires, se asentaron en tierras de propiedad fiscal (Cravino, 2001). En sus orígenes, los ocupantes construían sus viviendas con materiales precarios y, con el correr del tiempo, realizaban mejoras de diferente envergadura y

¹⁶ Según datos de la DGEyC, en 2010, residen en la Ciudad 2.891.082 habitantes.

calidad. En todos los casos se trataba de viviendas en una sola planta que, a partir de un núcleo originario, se iba desarrollando progresivamente.

Luego de su erradicación forzada durante la última dictadura militar, las urbanizaciones populares no han dejado de crecer: si bien la población residente en las villas en la actualidad es menor que la que las habitaba en 1976, entre 1980 y 2010 ha experimentado un crecimiento relativo del 342%. A mediados de los años noventa, cuando la tierra urbana disponible en las villas comenzó a agotarse y ya no era posible el desarrollo de nuevas *invasiones*, se inicia un proceso progresivo de densificación de las urbanizaciones populares. Primariamente, a través de la ocupación de sectores vacantes (hoyas, bordes de vías de ferrocarril, etc.) y, posteriormente, a través de la construcción en altura. Paralelamente, comienzan a desarrollarse nuevos mecanismos para el acceso a las viviendas en las villas: se dinamiza la compra y venta de casas —es decir, de las estructuras construidas por los pobladores— y el mercado de alquileres.¹⁷

El agotamiento de la tierra disponible en las villas de emergencia más antiguas de la ciudad, impulsó nuevos procesos de invasión en pequeños intersticios urbanos como, por ejemplo, los bajo autopistas, lotes (en general, de propiedad fiscal) desocupados, etc. Muchas de estas nuevas urbanizaciones pasan desapercibidas al observador, ya que se ocultan detrás de paredones o de tapias recubiertas con publicidad de productos de moda. En la actualidad, según datos del año 2010, los nuevos asentamientos urbanos suman unos treinta (30) (seis más que en 2006) y constituyen el nuevo y precario hábitat de un universo de aproximadamente 12.000 habitantes que, a pesar de su evidente presencia, resultan invisibles para las políticas del gobierno local (Cuadro 4). “A diferencia de las

¹⁷ Las transacciones de compra y venta en el sub-mercado de vivienda popular existe desde hace varias décadas; a pesar de ello, ha sido escasamente estudiado en el ámbito local. Situación similar se observa en relación al mercado de alquiler que se desarrolla con intensidad en las últimas décadas. Coulomb ha sido pionero en el estudio de estos temas en las ciudades de México. Entre otros trabajos pueden leerse: Coulomb (1991), *¿Todos propietarios? Vivienda de alquiler y sectores populares en la Ciudad de México*, CENVI, México. (1984), “La producción de vivienda en renta” en *Memoria del Encuentro para la vivienda, México*, SEDUE/Gobierno del Estado de México, México.

villas tradicionales, la mayoría de estos asentamientos se emplazan en terrenos que presentan características topográficas inadecuadas para su urbanización (terraplenes de ferrocarril, bajo autopistas, etc.). Las construcciones son muy precarias y no reúnen niveles mínimos de consolidación. Carecen de infraestructura y de los servicios más elementales. A la precariedad de este hábitat se adiciona como otra nota distintiva, la inseguridad en materia de tenencia que soportan sus ocupantes, toda vez que la mayoría de estos enclaves se emplazan sobre terrenos de dominio privado con un riesgo de desahucio muy alto, circunstancia que indudablemente contribuye a agravar los niveles de vulnerabilidad detectados. Del universo relevado en 2006, cinco se encuentran en situación de desalojo, por lo que la amenaza de lanzamiento alcanza a más de seiscientos cincuenta (650) familias en situación de vulnerabilidad” (Defensoría del Pueblo de la Ciudad, 2006).

A estas formas de hábitat popular que se desarrollaron, y aún se desarrollan, sobre tierra vacante, se suman los conventillos e inquilinatos. En sus orígenes, proliferaron en los barrios de La Boca, Barracas y San Telmo que, organizados en función del movimiento y de las actividades comerciales del puerto del Riachuelo, reciben importantes contingentes de inmigrantes de ultramar que engrosaban en gran medida, durante esta etapa, el proletariado urbano. Los conventillos y los inquilinatos tradicionalmente se vincularon con el mercado informal de alquileres de piezas con cocina y baño compartidos. Desde fines de los años ochenta y, fundamentalmente, en los noventa, la desaparición de algunos antiguos dueños de los tradicionales conventillos facilitó el advenimiento de los inquilinos en ocupantes. Durante el período 2001–2010, estas formas de hábitat popular se han visto fuertemente afectadas por “la presión inmobiliaria que demanda terrenos para la inversión y creciente demanda turística que comienza a reducir comparativamente la rentabilidad habitacional” de este tipo de ofertas (CPAU, 2011), de allí que se observaran incendios de conventillos en ubicaciones centrales del barrio de La Boca que permitieron la posterior edificación de locales comerciales de venta de artículos turísticos.¹⁸

¹⁸ Notas de campo, año 2008 y 2009.

Asimismo, hacia fines de la dictadura militar —que se extendió desde 1976 hasta 1983— comienza a desarrollarse la ocupación de inmuebles vacantes de propiedad pública y privada como modalidad de autoproducción del hábitat popular en la Ciudad. La ocupación de inmuebles conforma un caso paradigmático entre las formas de apropiación del espacio urbano por parte de algunos grupos de los sectores populares que revela la importancia que toma la ciudad para dichos sectores como un ámbito de sobrevivencia para afrontar la crisis y el empobrecimiento. Según datos de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad del año 2006, puede hablarse de 200.000 personas ocupando y habitando todo tipo de inmuebles de propiedad pública y privada en la Ciudad de Buenos Aires: casas unifamiliares, viejas fábricas y hospitales abandonados, estructuras de hormigón que las familias completan precariamente, bajos y linderos de autopistas. Las ocupaciones se desarrollan privilegiadamente en zonas de la ciudad donde confluyen deterioro físico y cercanía a fuentes reales o potenciales de trabajo —barrios como Villa Crespo, Almagro, Paternal, Palermo, Monserrat, San Telmo, La Boca, San Cristóbal. Uno de los casos más significativos por su extensión es la traza de la ex Autopista 3 (AU3), varias manzanas ocupadas por 1.500 familias aproximadamente, en la zona norte de la ciudad, en un sector residencial de medios y altos ingresos (Herzer *et al.* 1997) que están siendo desalojados.

Por último, la ciudad es también hogar de los *homeless* que desarrollan su vida cotidiana en el espacio público. El fenómeno de los *homeless* crece a partir de los 90 y se consolida con la crisis de 2001. En el año 2000 se realizó, en la Ciudad de Buenos Aires, el tercer Censo de Población “Sin techo” en situación de calle en el mes de noviembre. El censo arrojó un número final de 1.103 personas “sin techo” (Cuadro 6): este total se obtuvo de la suma de la cantidad de personas relevadas en calle (705), sumadas las personas que solicitaron pernocte, el día del relevamiento, en las distintas instituciones (398). En este caso se definió como unidad de análisis a todas las personas que se hallaban pernoctando en lugares públicos o privados, sin contar con infraestructura tal que pueda ser caracterizada como vivienda aunque la misma sea precaria. A inicios de la década, la mayor concentración de población “sin techo” en la ciudad fue hallada entre las avenidas Pueyrredón–Jujuy, Amancio Alcorta–Brandsen. En este circuito imaginario que incluye

los barrios de Balvanera, Constitución, Congreso, Barrio Norte, Recoleta y Retiro habitan 486 “homeless”. Dicha concentración coincide con la fuerte red asistencial y comercial en la zona. La menor concentración de personas sin techo se da en los barrios de Villa Devoto, Villa del Parque, Soldati, Villa Pueyrredón y Agronomía, porque estas son zonas de casas bajas con menor circuito comercial y asistencial. La situación de inicios de 2000 parece haberse consolidado transcurridos largos 10 años: el conteo realizado en diciembre de 2010 arrojó que hay 1.287 personas adultas viviendo en la Ciudad de Buenos Aires, una cifra que prácticamente se mantiene estable respecto de 2009, cuando se contabilizaron 1.356 personas en esa situación. Las localizaciones más frecuentes tampoco parecen haber cambiado (Rosa, 2011).¹⁹

4. Sobre llovido, mojado

Históricamente, la ciudad de Buenos Aires se destaca por la escasa inversión y la menor productividad de la misma en materia habitacional.²⁰ Sólo basta decir que el promedio de ejecución de vivienda por parte de la Comisión Municipal de la Vivienda²¹ a lo largo de su vida desde 1969–2003 no ha superado las 400 unidades anuales. Si nos detenemos en los últimos años de gestión, se observa que la ejecución presupuestaria de la ciudad cayó de un 86,68% en 2007, a un 67,36% en 2008 y a un 45,91% en 2009. También se advierte que el porcentaje sobre el gasto total del presupuesto en vivienda viene descendiendo desde 2005 cuando era del orden del 5,3%, para pasar en 2009 al 1,49%.²² En 2011, el presupuesto del Instituto de la Vivienda aumenta 210 millones de pesos, de

¹⁹ Interesa destacar que desde las ONGs que asisten a la población en situación de calle se han realizado numerosas críticas a la metodología utilizada en la realización de los relevamientos y, por ende, a la veracidad de sus cifras.

²⁰ Rodríguez *et al.* (2007).

²¹ La Comisión Municipal de la Vivienda ha sido el organismo autárquico responsable de la política de vivienda en la ciudad hasta diciembre de 2003, año en el que fue sustituido por el Instituto de la Vivienda (IVC).

²² En 2006 fue del 3,92%; en 2007, fue del 2,91% y en 2008, 2,4%.

manera de compensar (al menos por ahora en teoría) los montos no asignados durante 2010; en teoría porque al momento de ser escrito este artículo no sabemos si se ejecutará el 100% del presupuesto en los rubros asignados o se desviará hacia otras finalidades como fuera el caso durante el año pasado (Cuadro 7).

5. Hagamos un poco de historia actual

EL IVC se crea en 2003 sustituyendo a la Comisión Municipal de la Vivienda; tiene por objeto la ejecución de la política de vivienda del gobierno de la ciudad. En marzo 2008 se firma un convenio por el cual se delegan las facultades del IVC para urbanizar las villas en la Corporación del Sur S.E.²³ y en la Unidad de Intervención y Gestión Social²⁴ (UGIS), una dependiente del Ministerio de Desarrollo Urbano y la otra del Ministerio de Desarrollo Social. Esta transferencia de funciones y recursos del Instituto de la Vivienda hacia las instituciones recién nombradas supone que la política habitacional de la CABA se divide en 4 sectores o sea que supone la fragmentación administrativa de las unidades encargadas de ejecutar las políticas de vivienda.

En el año 2010, la tendencia hacia la fragmentación se profundiza: al analizar el presupuesto de la ciudad se encuentra que hay partidas destinadas a políticas habitacionales en el Ministerio de Ambiente y Espacio Público a través del Programa Mejoramiento

²³ Corporación del Sur es una Sociedad del Estado creada en 2000 por la ley 470. La Corporación Buenos Sur S.E. "se crea a los fines de desarrollar actividades de carácter industrial, comercial, explotar servicios públicos con el objeto de favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral de la zona, a fin de compensar las desigualdades zonales dentro del territorio de la Ciudad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución de la Ciudad, los lineamientos del Plan Estratégico y del Plan Urbano Ambiental, las previsiones del ordenamiento normativo y en concordancia con lo dispuesto por el artículo 8.1.2 del Código de Planeamiento Urbano en materia de renovación urbana.

²⁴ La UGIS fue creada en diciembre de 2007. Su función consiste formular e implementar programas de asistencia comunitaria y atención a la emergencia en villas, núcleos habitacionales transitorios y asentamientos reconocidos en la Ciudad de Buenos Aires.

de Villas (ver Cuadro 8 y 9). Asimismo, las hay en el Ministerio de Desarrollo Urbano a través de la Unidad Ejecutora de la ex AU3 y del Ministerio de Desarrollo Social a través de la asistencia integral a los sin techo y de la asistencia habitacional y finalmente en el Ministerio de Desarrollo Económico, con partidas destinadas a la UGIS, A continuación veamos qué pasó con el presupuesto en materia de vivienda, su ejecución en el año 2010 y lo planteado para 2011.

Tanto el secretario de Coordinación de la Legislatura y ex presidente de la Comisión de Vivienda, Facundo Di Filippo, como el legislador Martín Hourest coinciden en señalar que en los últimos 3 años se derivaron 591 millones de pesos hacia otras áreas de gobierno, cuyo destino original era la inversión en vivienda social. Las cifras de 2010 hasta el estallido de las tomas habían pasado desapercibidas. “Si se descuentan los sueldos del personal, la ejecución del IVC en los primeros meses del año fue de apenas el 10 por ciento, y si se cuenta sólo lo invertido en obras en construcción, la ejecución llega a un ínfimo uno por ciento”, advirtieron. El presupuesto para el IVC, tal como lo aprueba la Legislatura, viene subiendo desde 2007, sobre todo porque se nutre del 70 por ciento de las utilidades por la explotación de juegos de apuestas en la Ciudad.

Para el 2011, se prevé una suma de 814,6 millones para el IVC, el doble de lo asignado en 2010. Si bien este es el órgano de aplicación de las políticas habitacionales en la ciudad, el presupuesto 2011 asigna además partidas a la Corporación Buenos Aires Sur, 36,8 millones; a la UGIS, 51,5 millones; a la Dirección de Atención Inmediata del Ministerio de Desarrollo Social, 123,7 millones; a la Unidad Ejecutora de la ex AU3, destinados a subsidios para desalojos, 196,7 millones; y al Programa de Mejoramiento de Villas, 30 millones.

6. ¿Qué pasa con los programas para los cuales se prevé asignación de fondos?

Hacia 2010, el Programa Autogestionario de Vivienda (PAV) –créditos ley 341/964– creado en el año 2000 para otorgar créditos a hogares organizados en torno a cooperativas, asociaciones civiles, solidarias, etc., sólo ejecuta el 28% de su presupuesto. El pro-

grama tiene 534 cooperativas inscriptas, compuestas por 10.472 familias. Para 2010, 109 cooperativas habían logrado comprar el terreno. De este último total, el 47,7% no había iniciado obras por falta de fondos mientras que el 38,5% estaba en ejecución y sólo el 13,6% había terminado la obra.

Si bien, la ejecución presupuestaria del Instituto de la Vivienda, en el año 2010, ha sido muy baja; sobresalen el Programa de Reintegración y Transformación en villas²⁵ donde sólo ejecuta el 0,6% y el Programa de Rehabilitación de La Boca²⁶ que ejecuta el 5,2%. Si bien los bajos niveles de ejecución del presupuesto en vivienda eran ya evidentes en 2009, en 2010 se mantiene la misma tendencia.

Programa Mejor Vivir²⁷ es una idea excelente en la medida que se trata de intervenir sobre el parque habitacional existente. En los primeros años de su implementación, se había organizado un sistema a través del cual pequeñas empresas o cooperativas podían llevar adelante obras de rehabilitación en edificios existentes. Se preveía la organización de grupos que requerían la certificación de las obras por parte del IVC. El trámite de certificación demoraba un tiempo considerable que afectaba el cobro de los trabajos en tiempo y provocaba que a veces quedaran en mitad de camino. Finalmente, los grupos se desarmaban. En la actualidad, se realiza a través de empresas formales incluyendo las grandes. Ahora las obras de mejoramiento prevén un monto máximo de \$23.600 por cada vivienda

²⁵ Este programa es para construcciones, son obras en ejecución para mejorar la calidad de vida de los habitantes de Villas, NHT y Barrios carenciados para adecuar las condiciones de habitabilidad al estándar de la Ciudad (infraestructura).

²⁶ Su finalidad es mejorar las condiciones de habitabilidad de los conventillos propiedad del IVC en el barrio de La Boca, acompañando a los grupos familiares para que logren la obtención de la vivienda definitiva. Está destinado a la construcción, recuperación y compra de viviendas para familias de ingresos bajos y medio-bajos.

²⁷ Tiene el fin de mejorar las condiciones de habitabilidad de viviendas que se han visto deterioradas por la falta de mantenimiento a lo largo del tiempo, contribuyendo con aquellas familias que habitando en viviendas de su propiedad necesitan realizar mejoras en baños, cocinas, instalaciones eléctricas y de gas, impermeabilización de techos y filtraciones de humedad, entre otras.

y son realizadas por empresas constructoras elegidas por el beneficiario de un registro público abierto a tales efectos. Para el propietario, el costo de las mejoras realizadas en su vivienda es abonado mediante la suscripción de un crédito a sola firma a pagar en cuotas iguales, mensuales y consecutivas, sin interés ni ajuste por inflación en un plazo máximo de 30 años.

El Programa de rehabilitación del hábitat de La Boca para conventillos propiedad del IVC está orientado a mejorar las condiciones de habitabilidad en los conventillos, revalorizando el hábitat y la arquitectura popular como patrimonio histórico y cultural de la ciudad. De los 21 conventillos propiedad del IVC en los cuales viven 280 familias, 7 fueron rehabilitados hace ya varios años.

La recuperación de la traza correspondiente a la ex AU3 es llevada adelante por una unidad ejecutora compuesta por diversas dependencias del GCBA, entre ellas el IVC, que tiene a su cargo las soluciones habitacionales para las 1.100 familias que viven en los inmuebles de propiedad de la comuna. La traza recorre la Ciudad desde la Av. General Paz, en el barrio de Saavedra, hasta Puente Alsina, Nueva Pompeya atravesando los barrios de Coghlan, Belgrano, Villa Crespo, Balvanera y Parque Patricios. Los planes a desarrollar en los distintos tramos de la traza, tienen por objetivo valorizar el espacio público, movilizar los recursos que representan las propiedades públicas, financiar la venta a los ocupantes de aquellos inmuebles que por sus características edilicias y valores de mercado se adapten a las posibilidades y necesidades de las familias. En diciembre de 2007, sólo 27% de las familias que residen en los inmuebles de propiedad de la comuna había concretado algún tipo de solución (Rodríguez, Canestraro y Von Lücken, 2010). El fracaso de este programa y su progresivo estancamiento, sumado a la resistencia de los ocupantes de la traza al intento de desalojo forzoso –que motivó una acción judicial de amparo²⁸– y a la privatización de la traza –con el abortado proyecto de la Corporación Puerta Norte²⁹–,

²⁸ “Un veto que agrava la emergencia habitacional”. *Página/12*, 14 de enero de 2009.

²⁹ “La inmobiliaria Macri sigue en plena expansión”. *Página/12*, 13 de septiembre de 2009.

derivó en la reciente sanción de la Ley N° 3396 de 2009³⁰. Esta ley modifica parcialmente el programa de recuperación preexistente para el caso específico del sector 5, generando fuentes de financiamiento que privatizan parcialmente la traza a través de la subasta pública de una parte del stock de inmuebles involucrados, crea una Unidad Ejecutora para el programa y una comisión de seguimiento en la Legislatura (Guevara, 2010).

A las iniciativas descriptas hasta aquí se suman el programa de rehabilitación del conjunto habitacional Colonia Sola que tiene por objetivo normalizar la compra del predio donde se asienta dicho conjunto habitacional, realizada por la Asociación Mutual Colonia Sola al Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (O.N.A.B.E.), en jurisdicción de la Estación Solá –ex línea Roca– del barrio de Barracas. También involucra la subdivisión en propiedad horizontal de las 71 viviendas que lo conforman, la rehabilitación integral, que incluye la provisión de núcleo sanitario en cada una de las unidades y conservación de este conjunto histórico.

El programa vivienda con ahorro previo para organizaciones sociales es una iniciativa del IVC cuyo objetivo es dar solución al problema del déficit habitacional de la ciudad. Los destinatarios son grupos familiares con ingresos mensuales promedio ubicados en la franja entre \$800/\$2.200 aproximadamente, pertenecientes a una organización sin fines de lucro, mutual o sindicato y que puedan demostrar formalmente sus ingresos. Se da prioridad a las organizaciones con experiencia comprobable en la prestación de beneficios para sus miembros, con estructura institucional y administrativa acorde. Las cuotas mensuales no pueden ser mayores al 30% del ingreso familiar de los solicitantes la tasa de interés varía entre el 1% y el 4% y se deberá constituir garantía hipotecaria a favor del IVC.

El programa vivienda porteña tiene como objetivo el desarrollo de proyectos que promuevan la construcción de viviendas para sectores medios e incentiven la generación de empleo. Consiste en la primera operatoria de cofinanciamiento público privado para la

³⁰ “Una salida para la traza ex AU3”. *Página/12*, 9 de diciembre de 2009.

construcción y la adquisición de viviendas en la Ciudad. Participan de este programa el Instituto de Vivienda, el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, los desarrolladores inmobiliarios y los futuros compradores de vivienda. Los desarrolladores privados aportan el terreno y el proyecto y desarrollan la construcción. El banco, financia el 70% del costo de la construcción. El IVC evalúa técnicamente los proyectos, financia el 25% del crédito. El programa de rehabilitación y mantenimiento de conjuntos y barrios construidos por la ex Comisión Municipal de la Vivienda involucra a los barrios Presidente Rivadavia I, Rivadavia II, Soldati, Piedrabuena, Presidente Illia. Mariano Castex, Cardenal Samoré, Consorcio XVI, J.J. Castro, Nágera, Savio III, Semana de Mayo; habitados por 50.000 personas aproximadamente. Se trata de mantener la infraestructura, recuperar estructuralmente los inmuebles, arreglar humedades, ascensores, pintura, albañilería, etcétera.

El Programa de regularización jurídica y financiera intenta regularizar la situación dominial y financiera de 20.000 viviendas que fueron entregadas por la ex Comisión Municipal de la Vivienda a lo largo de todo su ejercicio y que no están escrituradas y muchas de ellas no están habitadas por los adjudicatarios originales. Este programa se implementa para contrarrestar las deudas por expensas de las unidades no escrituradas; la creación de un mercado irregular de transferencias; la inseguridad jurídica de los poseedores y el deficiente mantenimiento de las unidades no escrituradas.

A pesar de contar con una extensa nómina de programas e iniciativas de acción, del presupuesto total para el año 2010, la gestión destinó el 1,5% para atender la problemática de la vivienda. En concreto, se ha ejecutado apenas la mitad (50,5%) de lo que se tenía previsto para programas habitacionales. Esta baja ejecución del área de vivienda contrasta con la ejecución del resto de las partidas (91,8% es el nivel de ejecución general de gastos de la Ciudad) y particularmente de algunas, como es el caso de las partidas de vinculadas con el mantenimiento de la vía pública, contrato de basura, las transferencias a los subtes y la propaganda oficial (todas las cuales superan el 95% de ejecución). Por ende, no se trata de un problema de gestión que impide la ejecución de obras, sino que es un dato revelador de la falta de voluntad política para ejecutar las obras de vivienda.

7. Concluyendo

Hay una ausencia de la efectiva implementación de políticas de vivienda social cuya consecuencia evidente y visible es el conflicto en torno de las tomas de viviendas: imágenes recientes repetidas es los diferentes escenarios del Parque Indoamericano, La Veredita y la calle México, entre otros, son parte de las acotadas alternativas que la población tiene para resolver sus necesidades frente al abandono del gobierno de la ciudad.

En este contexto, el corolario más terrible y preocupante es el incremento de las situaciones degradantes desde una perspectiva habitacional y urbana que son el resultado de la falta estructural de respuestas a las situaciones de déficit habitacional en la ciudad, pero que además están impulsadas por la creciente prosperidad de los hogares con mayores ingresos de la ciudad, por el sector servicios y por el turismo, lo que genera mayores posibilidades de empleo en el sector servicios y en la construcción para los trabajadores de menor nivel de calificación laboral e inclusive una mayor posibilidad para aquellos que subsisten como cartoneros.

Dada la inexistencia de una oferta consistente de vivienda social, la demanda se concentra en las villas densificándolas, en la ocupación de propiedades vacantes –contrarrestada por la creciente ola de desalojos–, y el asentamiento en lugares intersticiales, como los bordes de las vías del tren, del Riachuelo, bajo las autopistas o en la calle. En este marco, la urbanización de las villas de la CABA es un objetivo alcanzable. Sin embargo, en ausencia de una política de vivienda social integral, resolverá parcialmente el problema que padecen los hogares de menores ingresos residentes en la ciudad. Dará respuesta a una cuestión urbana específica de la CABA que permitirá el desarrollo de una estrategia de mejoramiento social y urbano en las áreas en donde estas villas se insertan. En ausencia de una política de vivienda no sólo local sino regional, aquellos hogares pobres para los cuales no hay lugar en la ciudad serán muy probablemente desplazados nuevamente por las condiciones imperantes del mercado inmobiliario y reproducirán el hábitat de la pobreza en otra forma y en otro lugar. Esta situación es particularmente alarmante si se advierte que la CABA es sólo una parte de un conglomerado mucho más grande y

extenso tal como es el área metropolitana de Buenos Aires

¿Cómo se podrían contrarrestar estas tendencias?

1. Frente a la inexistencia de grandes terrenos vacantes en la ciudad —a excepción de los existentes en la zona sur—, sería posible aprovechar los sitios intersticiales vacantes o bien comprar lotes chicos vacíos articulando la producción de vivienda social para sectores medios bajos y bajos con procesos de densificación y completamiento de tejido de forma razonable y sostenible (no se trata de hacer unidades de 30 metros para un hogar compuesto por 5 personas).

2. Impulsar el desarrollo de políticas crediticias parece ser una herramienta imprescindible a fin de facilitar el acceso a la vivienda de aquellos sectores más desfavorecidos.

3. Impulsar mecanismos y acciones orientadas a la utilización de los inmuebles de propiedad pública para la generación de soluciones habitacionales a través de opciones como las concesiones de permisos de uso, las ocupaciones especiales (adquisición de la propiedad mediante su ejercicio en las condiciones y durante el tiempo previsto legalmente), las situaciones de tenencia intermedias o los fideicomisos de organizaciones comunitarias, entre otras, podrían colaborar en un mediano plazo a la solución parcial del déficit.

4. Diseñar políticas de suelo (no sólo habitacionales) que se orienten a regular las áreas de inversión privada parece ser una condición si el Estado desea cumplir con su función de garante del acceso a la vivienda.

5. Parecería resultar evidente que no basta con diseñar un repertorio de políticas de regularización de la tenencia, de mejoramiento del suelo y de la vivienda, de construcción de viviendas, sino no existe una férrea voluntad política por llevarlas adelante. Asimismo, estas políticas deberían estar acompañadas de intervenciones estatales integrales y regionalmente articuladas, por ejemplo, la provisión de servicios públicos, las obras de infraestructura para generar espacios públicos (parques, escuelas, hospitales), la traza de calles, la mejora del transporte público y el saneamiento de riesgos ambientales, entre otras.

Bibliografía

- Baer, L. (2008); “La producción reciente del espacio residencial de la Ciudad de Buenos Aires. Un análisis desde la dinámica del mercado inmobiliario formal en los 2000”. Trabajo presentado en el Seminario “Ciudad y programas de hábitat”. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines, 4 y 5 de diciembre, 2008.
- CENDA (2007); “El trabajo en Argentina: condiciones y perspectivas”. Dossier n°1, Enero. Buenos Aires.
- CENDA (2010); “El trabajo en Argentina”. Informe laboral n° 19. Buenos Aires.
- Comisión de Vivienda Legislatura de la Ciudad, 2010. Informe sobre “Política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires. Análisis presupuestario 2005–2009”. Dip. Facundo Di Filippo, Presidente.
- Coulomb, R. (1984); “La producción de vivienda en renta” en *Memoria del Encuentro para la vivienda*, México, SEDUE/Gobierno del Estado de México, México.
- Coulomb, R. (1991); *¿Todos propietarios? Vivienda de alquiler y sectores populares en la Ciudad de México*, CENVI, México.
- CPAU (2011); “Informe sobre Pobreza Urbana: Ojos que no ven, corazón que no siente”. *Suplemento Revista NOTAS*. IHU–Instituto del Hábitat Urbano. Buenos Aires.
- Cravino, M. C. (2001); “La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. Artículo presentado en Land Tenure Issues in Latin America. Slas 2001 Conferencia, Birmingham, April 6–8.
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2009); “El Derecho a la Vivienda. La Vigencia de los Derechos Humanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a la luz del Derecho Supranacional”. Buenos Aires.
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2006); “Informe de Situación Desalojos de Nuevos Asentamientos Urbanos”. Buenos Aires. Mimeo.
- DGEYC (2011); “Resultados provisionales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 en la Ciudad de Buenos Aires”. Ministerio de Hacienda GCBA, GCBA.
- Di Virgilio, María Mercedes (2007); “Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios en Buenos Aires”. Tesis para acceder al grado de Doctor en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales. Buenos Aires.

- Guevara, T. (2010); ¿La ciudad para quién? Políticas habitacionales y transformaciones territoriales en la Ciudad de Buenos Aires. Proyecto CONICET, Presentación 2010. Mimeo.
- Herzer, H. *et al.* (1997); ‘Aquí, está todo mezclado...’ Percepciones de familias ocupantes de inmuebles sobre su situación habitacional. El caso de la Ex-AU3”. En *Revista Mexicana de Sociología. Universidad Autónoma de México*. México. Noviembre.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2011); “Censo 2010. Resultados provisionales. Cuadros y gráficos”. Ministerio de Economía, Presidencia de la Nación.
- Rodríguez M. C. Canestraro M. L y Von Lücken M. (2010); “On Defeats and Triumphs in Exercising the Right to the City: Reflections Based on Recent Experiences in Cities in Argentina”. En Ana Sugranyes y Charlotte Mathivet (Editores); *Cities for all. Proposals and experiences towards the right to the city*. Habitat International Coalition. Santiago, Chile.
- Rodríguez M.C., Di Virgilio M. *et al.* (2007); “Políticas de hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en al área metropolitana de Buenos Aires”. Area de Estudios Urbanos Instituto de Investigaciones Gino Gemani– Grupo Argentina de producción Social del Hábitat HIC–AL FVC–MOISEDECA.
- Rosa, P. (2010); “Entramado de relaciones: Las Organizaciones de la Sociedad Civil y la asistencia a los habitantes de la calle en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Informe de avance Tesis Doctoral. Doctorado en Ciencias Sociales, Instituto de Desarrollo Económico y Social – IDES/ Universidad Nacional de Gral. Sarmiento – UNGS. Mimeo.
- Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación del Ministerio de Desarrollo Social (2009); “Serie Informes de Condiciones de Vida, Documento Vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. La situación en el 2008”. Coordinación Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires. Mimeo.



ANEXO

Cuadro 1**Hogares según situación habitacional y según hacinamiento. CABA. 2001 y 2010.**

Situación habitacional y hacinamiento		Total	Tipo de Vivienda								
			Casas ¹		Depto	Casilla	Rancho	Piezas en Inquilinato	Piezas en Hotel	Local no construido	Vivienda Movil
			Tipo A	Tipo B							
Total de Hogares	2001	1.024.231	237.827	11.099	725.110	7.811	415	20.826	18.608	2.461	74
	2010	1.086.618	216.149	10.186	799.751	80.410					
No presentan situación de hacinamiento habitacional	2001	925.661	231.783	5.422	706.263	3.735	221	7.785	9.429	1.647	54
	2010	1.032.260	210.097	5.210	782.956	53.875					
Presentan Situación de Hacinamiento Habitacional	2001	98.570	6.044	5.677	18.847	4.076	194	13.041	9.179	814	20
	2010	54.358	6.052	4.976	16.795	26.535					
Total de Hogares Deficitarios	2001	86.185	6.044	11.099	18.847	7.811	415	20.826	18.608	2.461	74
	2010	108.225	6.044	4.976	16.795	80.410					

Fuente: Año 2001: Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en base a datos del Indec, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Año 2010: Estimados con base en Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación del Ministerio de Desarrollo Social, CABA 2009 e INDEC 2010 (resultados provisionales).

¹ Se define como casa a la vivienda con salida directa al exterior (sus moradores no pasan por patios, zaguanes o corredores de uso común). La casa tipo B es aquella que cumple por lo menos una de las siguientes condiciones: no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda; no dispone de retrete con descarga de agua; tiene piso de tierra u otro material precario. El resto de las casas es considerado como casas de tipo A.

Cuadro 2

**Superficie autorizada para contruir (m²) por tipo (%) en el AMBA.
Acumulado años 2003 a 2006.**

Superficie m ²		Uso (Porcentaje)	Tipo (Porcentaje)		Categoría (Porcentaje)		
AMBA 14.950.443 (100%)	CBA 7.656.761 (51,2%)	No Residencial 14,9%					
		Residencial 85%	Ampliaciones	8%			
	Multivivienda		89%	Sencilla	19%		
	Univivienda		3%	Confortable	28%		
GBA 7.293.682 (48,8%)	No Residencial 44%			Lujosa	10%		
		Residencial 56%	Ampliaciones	13%	Suntuosa	43%	
			Multivivienda	41%			
				Univivienda	46%		

Fuente: Baer, 2008.

Cuadro 3

INDICE VALOR LOCATIVO 3 AMB. CAP. FED.									
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
\$ 436	\$ 401	\$ 472	\$ 570	\$ 720	\$860	\$ 1.088	\$ 1.382	\$ 1.611	\$ 1.801
DIFERENCIA PORCENTUAL CON RELACIÓN AL AÑO ANTERIOR									
	-8,03	17,71	20,76	26,32	19,44	26,51	27,02	16,57	11,79
INDICE VALOR LOCATIVO AÑO 2001 = 100									
100	91,97	108,26	130,73	165,14	197,25	249,54	316,97	369,50	413,07

Fuente: Reporte Inmobiliario. <http://www.reporteinmobiliario.com/informes/Noticiero.php> Consultado el 3 de mayo de 2011.

Cuadro 4**Evolución de la población en villas en la Ciudad de Buenos Aires**

Villa o asentamiento	1976	1980	1991	2001	Datos post censo 2001	2010	% Variación relativa 2001-2010
Total	213.823	37.010	52.608	107.805	–	163.587	51,7
1–11–14	36.515	3.114	4.894	21.693	–	25.973	19,7
3	48.737	2.097	3.503	7.090	7.551***	10.144	43,1
6	13.775	1.982	5.604	7.993	9.136****	9.511	19,0
13–13 bis	355	319	266	621	–	482	–22,4
15	14.579	7.137	5.167	9.776*	–	15.568	59,2
16	200	180	110	118	–	162	37,3
17	1.750	714	554	784	–	471	–39,9
19	9.000	2.438	2.006	3.343	3.467**	4.010	20,0
20	21.305	4.144	7.460	16.323	17.820****	19.195	17,6
21–24	12.120	6.525	10.822	16.108	–	29.782	84,9
26	125	117	220	456	–	636	39,5
31–31 bis	24.324	796	5.668	12.204	14.584****	26.492	117,1
N.H.T. Av. Del Trabajo	1.558	1.525	1.645	1.735	1.869***	1.836	5,8
N.H.T. Zavaleta	2.367	2.110	2.572	4.814*	2.814**	2.906	–39,6
Villa Dulce	–	–	–	280	–	–	–
Piletones	–	–	–	2.328	2.606***	5.218	124,1
Carrillo 2	–	–	–	383	–	–	–
Calacita	–	–	–	640	430***	499	–22,0
Reserva Ecológica	–	–	–	356	–	2.795	685,1
Ciudad Universitaria	–	–	–	76	–	–	–
Ex AU7 (Lacarra y Av.Roca)	–	–	–	547	808***	–	–
Ex Fca. Morixe	–	–	–	137	–	–	–
Nuevos asentamientos (Chacarita y otros)	–	–	–	–	–	8.907	–

Fuente: Di Virgilio, 2007 y Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA), 2011.

Nota: *Incluye nuevo asentamiento; **Dato relevado en 2002; ***Dato relevado en 2003; ****Dato relevado en 2004.

Cuadro 5**Nuevos Asentamientos Urbanos en la Ciudad de Buenos Aires: ubicación, nombre y cantidad de familias residentes. Año 2006.**

Ubicación	Nombre	Cantidad de Familias
Suárez y Pedro de Mendoza (La Boca)	S/Nombre	100
Lamadrid y Pedro de Mendoza (La Boca)	S/Nombre	100
Avda. España 1800	Rodrigo Bueno	500
Avda. Lacarra y Avda. Roca	Autopista AU 7	700
Terrenos Ferroviarios Caballito	S/Nombre	S/D
Avda. Lacarra 2049 (entre las calles Santander, Fernández y la Avda. Santiago de Compostela)	Lacarra	40
Avda. Pinedo entre Suárez y Quinquela Martín	Nueva Esperanza	55
Avda. Riestra entre Portela y Mariano Acosta (Bajo Flores)	Los Pinos	250
Avda. Piedrabuena y las vías del Ferrocarril	Barrio Obrero	27
Miralla 3953 (Villa 20, Lugano)	S/Nombre	12
Francisco Cruz, Pola, Escalada y Chilavert (Villa 20)	S/Nombre	100
Manzana 28, Villa 20 (Lugano)	S/Nombre	100
Avda. Piedrabuena y Zuviría (Manzana 32 – Villa 15)	S/Nombre	170
Avda. Piedrabuena y Zuviría (Manzana 26 bis – Villa 15)	S/Nombre	130
Agustín Magaldi y Riachuelo	S/Nombre	55
Vélez Sarsfield 1988	Vélez Sarsfield	15
Puente Alsina y Riachuelo	El Pueblito	S/D
Puente Bosch (frente a Villa 26)	Puente Bosch	S/D
Calle Iguazú. Villa 21 / 24 (Barracas)	La Toma	S/D
Río Cuarto y Avda. Zabaleta (Barracas)	Villa La Robustiana	S/D
Ciudad Universitaria (Pabellón II)	Villa Ciudad Universitaria	76

LA PROBLEMÁTICA HABITACIONAL...

Fraga 850 (esq. Avda. Forest)	Chacarita	120
Avda. Bermejo y Avda. Gral. Paz (frente a Villa 19)	Bermejo	60
Caballito	Ex Fábrica Morixe	42

Fuente: Defensoría del Pueblo de la Ciudad, 2006.

Cuadro 6

Población en situación de calle relevada en conteos del GCBA. 1997-2010.

Año	Total
1997	1.085
1998	927
1999	-.-
2000	1.103
2001	-.-
2002	1.124
2003	-.-
2004	1.103
2005	890
2006	793
2007	1.029
2008	-.-
2009	1.356
2010	1.287

Fuente: Rosa, 2011.

Cuadro 7

Porcentaje de Ejecución del presupuesto del Instituto de Vivienda de la Ciudad

Año	% de ejecución
2010	44,6
2009	66
2008	25
2007	86,70
2006	85,50
2005	65,90

Presupuesto del IVC sancionado en pesos corrientes y proporción del presupuesto total de la CABA

Año	Pesos	Porcentaje
2009	286.077.330	1,7%
2008	484.425.710	3,2%
2007	333.254.385	3,4%
2006	379.681.093	5,1%
2005	304.568.035	5,4%

Fuente: Comisión de Vivienda Legislatura de la Ciudad, 2010. Informe sobre “Política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires. Análisis presupuestario 2005–2009”. Dip. Facundo Di Filippo, Presidente.

Cuadro 8

INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AL 31/12/2010			GASTOS POR UNIDAD EJECUTORA Y PROGRAMA		
Unidad Ejecutora	Programa	Descripción	Presupuesto Vigente	Ejecutado	%
Jefatura de gobierno	290	Instituto de la Vivienda	520.219.799	231.993.200	44,6
	290	9 Actividades comunes a los Programas 100 a 109	102.649.210	87.677.549	85,4
	290	100 Créditos Ley 341/964	108.621.342	63.761.791	58,7
	290	101 Vivienda Porteña	12.312.513	12.312.513	100
	290	102 Colonia Sola	2.819.773	2.819.773	100
	290	103 Regularización dominial y financiera Programa de reintegración y transformación en villas	116.890	116.890	100
	290	104	38.681,75	213.000	0,6
	290	105 Rehabilitación La Boca	40.856.561	2.123.951	5,2
	290	106 Rehabilitación de conjunto urbanos	63.888.913	41.919.483	65,6
	290	108 Mejor Vivir	35.647.765	3.105.197	8,7
	290	109 Viviendas colectivas con ahorro previo	114.625.765	17.943.026	15,7
	8503	12 Mejoramiento de villas ¹	15.000.000	13.835.058	92
Desarrollo Económico	108	14 Corporación Del Sur s.e	38.986.496	38.986.496	100
		UGIS		65.019.482	
Desarrollo Social	478	45 Dirección general atención inmediata		108.748.567	

Fuente: ASAP

INFORME DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL
GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
Cuarto Trimestre 2010

¹ Se trata del monto previsto de inversión para la villa 31 y 31 bis

Cuadro 9

INFORME DE ASIGNACION PRESUPUESTARIA AÑO 2011 GASTOS POR UNIDAD EJECUTORA Y PROGRAMA			
Unidad Ejecutora	Programa	Descripción	Presupuesto Vigente
Jefatura de gobierno	290	Instituto de la Vivienda	735.131.165
	290	9 Actividades comunes a los Programas 100 a 109	105.836.000
	290	100 Créditos Ley 341/964	210.170.000
	290	101 Vivienda Porteña	2.000.000
	290	102 Colonia Sola	2.362.000
	290	103 Regularización dominial y financiera	
	290	Programa de reintegración y transformación en villas y NHT	32.387.000
	290	105 Rehabilitación La Boca	145.375.000
	290	106 Rehabilitación de conjunto urbanos	123.443.755
	290	108 Mejor Vivir	9.850.000
	290	109 Viviendas colectivas con ahorro previo	74.707.400
	8503	12 Mejoramiento de villas	
Desarrollo Económico	108	14 Corporación Del Sur s.e	36.800.000
		16 Unidad de gestión de intervención social en	51.560.714

Fuente: Presupuesto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires año 2011

En http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/presupuesto2011/presupuesto_2011/03_ley_3753/04_presupuesto_juridiccional/Jur20.pdf