



El derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires y las políticas habitacionales

Julia Virginia Rofé
Profesora regular Facultad de Ciencias Sociales,
Facultad de Ciencias Económicas-UBA

1. Introducción

En diciembre de 2010, un gran número de familias¹ realizó una toma de tierras en un espacio público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA): un área del Parque Indoamericano ubicado en Villa Soldati, al sur de la ciudad. Esta fue la primera de una serie de tomas y ocupaciones de menor tamaño en terrenos tanto públicos como privados que se sucedieron en la ciudad y en el conurbano bonaerense en los partidos de Quilmes y de Lanús.² De inmediato surgieron distintas “explicaciones, soluciones y responsabilidades” para estos conflictos urbanos que pusieron de manifiesto una problemática de larga data: el déficit de viviendas y las insuficientes políticas públicas al respecto.

A mediados de marzo fueron ocupadas por residentes del Bajo Flores un conjunto de viviendas destinadas a población de la zona del Riachuelo, dando lugar a un nuevo debate sobre el mismo tema.

Una noticia publicada el 27 de marzo de 2011 por el diario *Perfil* anunciaba el pedido por parte de la justicia de la urbanización de la Villa Rodrigo Bueno, que cuenta con cuatro manzanas ubicada junto a la Reserva Ecológica y cercana a la zona más cara de

¹ Participaron 13.300 personas divididas en 1.630 familias (Diario *Perfil*, 16 de abril 2011).

² La toma de 16 días del Club Albariños de Villa Lugano por 800 personas, por citar un caso.

Buenos Aires: Puerto Madero³. El Gobierno de la Ciudad lo consideró un disparate y una convalidación de una toma, rechazando la decisión judicial.

A fines del mes de abril se suspendió un desalojo por dos semanas para iniciar instancias de diálogo en un asentamiento denominado La Veredita o Villa Vereda en el Bajo Flores.⁴

Según cifras oficiales del Ministerio de Desarrollo Social de la CABA, las tomas y ocupaciones se multiplican a partir de 2009, en las que se contabilizaron seis. En 2010 fueron 16, movilizándose alrededor de 18.000 personas. En lo que va de 2011 se produjeron dos tomas que involucraron a 82 personas.

El Ministerio Público Fiscal dividió la Ciudad de Buenos Aires en cuatro zonas: A, B, C y D, para mejorar el conocimiento de cada una de las áreas.

La zona más afectada en 2010 por las usurpaciones fue la zona D, donde ocurrieron 321 casos⁵. Comprende los barrios de Liniers, Villa Luro, Villa Soldati, Flores, Parque Chacabuco, Mataderos, Parque Avellaneda, Villa Lugano y Nueva Pompeya. Y allí se concentran casas bajas y galpones y propiedades abandonadas (ver mapa).

La segunda zona afectada fue la A, con 252 casos de usurpaciones. Se trata del sector norte de la ciudad y abarca los barrios de Núñez, Saavedra, Belgrano, Coghlan, Colegiales, Villa Urquiza, Villa Devoto, Villa del Parque y Villa Crespo, entre otros.

La tercera zona de conflicto por las ocupaciones ilegales fue la C, con 233 hechos. Comprende los barrios de La Boca, Balvanera, San Cristóbal, Constitución y Barracas.

En la zona B (los barrios de Recoleta, Puerto Madero, San Nicolás, Monserrat y San

³ El valor del metro cuadrado en la zona de Puerto Madero ronda los 4.000 dólares (Diario *Perfil*, 27/3/2011).

⁴ La judicialización de los conflictos se ha convertido en una forma de resolución de los mismos.

⁵ Las estadísticas fueron elaboradas por la Secretaría de Política Criminal y Planeamiento Estratégico de la Fiscalía General, a cargo de Agustín Gamboa.

Telmo), se sucedieron 155 usurpaciones en 2010.

En síntesis, la toma de tierras y las ocupaciones pusieron al descubierto el gravísimo problema habitacional que padecen los residentes de la ciudad y del conurbano, aunque sus respectivos gobiernos expresan diferentes soluciones e intervenciones.

El resultado observado es un creciente proceso de fragmentación socio espacial y una desigual distribución de bienes de consumo colectivo, a pesar de la fase de crecimiento económico que atraviesa nuestro país en la presente coyuntura. Esta desigualdad refuerza la localización en las áreas mejor servidas de la ciudad pero que carecen de suelo urbano disponible para vivienda social, colapsando el sistema.

Los conflictos mencionados merecen una reflexión pero haciendo la salvedad de que ningún análisis serio de la cuestión habitacional puede dejar de lado la estrecha vinculación entre la CABA y el Conurbano. El tratamiento de esta cuestión requiere un análisis conjunto de las problemáticas relacionadas con el hábitat⁶ en lo que respecta a vivienda, infraestructura, transporte, equipamiento social y espacio público de las jurisdicciones correspondientes a la Ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y la Nación.

La estructura institucional del Estado y sus formas de intervención se transforman a medida que el capitalismo cambia y se desarrolla. En este sentido, *“el origen, expansión, diferenciación y especialización de las instituciones estatales, reflejan intentos de resolución de la creciente cantidad de cuestiones socialmente problematizadas que va planteando el desarrollo histórico de la sociedad...”* (Oszlak, 1984: 286; Oszlak y O’Donnell, 1982:99). El análisis de las políticas públicas implica considerar qué posición adopta el Estado frente a dichas cuestiones.

⁶ Hábitat: “El entorno donde el grupo familiar desarrolla sus actividades: comprende a la vivienda; a la infraestructura que sirve a la misma (agua potable, desagües, pavimentos, electricidad, alumbrado público, recolección de residuos, etc.) como a los equipamientos sociales (salud, educación, recreación, seguridad, etc.) y el sistema de transporte”. (Indec)

En este trabajo se caracteriza la situación y las políticas habitacionales de las últimas décadas poniendo el énfasis en los últimos nueve años, dado el viraje en torno a la política nacional del área a partir de 2003, cuando asume como Presidente de la Nación Néstor Kirchner.

Durante la década del 90, se produjeron las transformaciones más radicales en la configuración, tamaño y papel del Estado nacional: se contrajo al desembarazarse de su aparato productivo (vía privatizaciones), de sus órganos de regulación económica (vía desregulación), de muchas de sus funciones (vía tercerización), de la prestación directa de muchos servicios públicos (vía descentralización), de contingentes de personal (vía retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas) y de una porción de su capacidad de decisión soberana (vía internacionalización) (Oszlak, 1999).

Al considerar la política neoliberal que impulsó estas reformas y las políticas públicas de focalización para paliar los daños, podremos abordar la segregación residencial socioeconómica y los procesos de fragmentación y desintegración social que, sin dudas, se han profundizado en nuestro país a partir de la década en cuestión.

La redefinición del papel central del Estado, le dio una creciente importancia al sector privado –nacional y extranjero– para el desarrollo del espacio urbano. Sus intereses y estrategias se constituyen en un factor central, complementándose con un Estado “facilitador” para urbanizaciones cerradas, centros comerciales y de servicios que han tenido una muy buena aceptación por parte de grupos de población de medios a altos recursos económicos.

El Área Metropolitana de Buenos Aires⁷ puede ser definida como un gran escenario

⁷ El AMBA está conformada por la Ciudad de Buenos Aires y los partidos de: Alte. Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Exaltación de la Cruz, Florencio Varela, Gral. Las Heras, Gral. Rodríguez, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lobos, Lomas de Zamora, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Mercedes, Merlo, Moreno, Morón, Navarro, Pilar, Pte. Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Vicente, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate.

urbano, donde un conjunto de centros interactúan alrededor de una ciudad que mantuvo durante décadas una población estable, pero los resultados provisorios del Censo de Población de 2010 arrojan un crecimiento anual del 4,5 por mil.

Dicho sistema, que comprende la Ciudad de Buenos Aires y 31 partidos adyacentes, concentra casi un 30 por ciento de la población total del país y constituye una región que posee un fuerte peso político, demográfico y económico. Dentro del área se destaca el Conurbano Bonaerense, en el cual se consideran los partidos que rodean a la Capital Federal.

2. Análisis sociodemográfico de la Ciudad de Buenos Aires en base a los últimos Censos Nacionales de Población y Vivienda

Los resultados provisionales del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010) indican que la población asciende a 2.891.082 habitantes, correspondiendo una tasa de crecimiento medio anual intercensal de 4,5 por mil. Recordemos que la población de la ciudad no crecía desde 1947, con excepción de 1991, cuyo crecimiento fue de 1,4 por mil. Esta cifra expresa un importante crecimiento dado que fueron censados más de 115 mil nuevos habitantes.⁸

Al analizar el crecimiento por comunas se observa que las de la zona norte (13 y 14) son las más pobladas, junto con la Comuna 4 en la zona Sur. La Comuna 8 creció un 22,3% debido al aumento de la población residente en villas, que representa la tercera parte de su población. En ella se ubican seis villas (3, 15, 16, 17, 19 y 20), un núcleo habitacional transitorio (Av. del Trabajo) y seis asentamientos (Scapino, Hubac, Bermejo–María Auxiliadora–Barrio Obrero, Los Pinos–Portela, Los Piletos y Calacita) (ver cuadro y plano). Por su parte, la Comuna 2 cambió sus límites territoriales y disminuyó su población por el traspaso de parte de la villa 31–31 bis de Recoleta al Barrio de Retiro.

⁸ Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda, GCBA), sobre la base de los resultados de los respectivos censos.

De acuerdo al análisis de los censos a partir de 1960, se pone de manifiesto un crecimiento anual importante de la población residente en villas entre 1960 y 1970 (19,3%), que tiende a disminuir en el período siguiente pero se mantiene el crecimiento: 18,6% entre 1970 y 1976, produciéndose a partir de 1977 una fuerte disminución de la población debido a las políticas impuestas por la dictadura militar de erradicación de villas de la Capital Federal, expulsando a casi el 84% de los residentes villeros. A partir de 1980 y desde el retorno a la democracia se inicia el repoblamiento de las villas, aunque no se llegó a los números de la década del '70.

Si agregamos la aplicación de la ley de liberalización de alquileres en 1977 y la destrucción de tejido urbano consolidado para construir la Autopista 25 de Mayo⁹, se comprende la tasa de crecimiento negativa en el Censo de 1980 en la Ciudad de Buenos Aires (-1,7%).

Los datos sociodemográficos disponibles a octubre de 2008 y correspondientes al 2006 (Dirección General de Estadísticas y Censos) dan cuenta de que en las villas predomina la población joven —edad media de 24,4 años—, mientras que en la ciudad es de 38,7 años. Hay una mayor proporción de niños menores de 10 años, hay mayor repitencia escolar y mayor abandono a la escuela secundaria a pesar de las becas; predominan las mujeres, y las mujeres jefas de hogar, las familias numerosas y cuentan con una mayor proporción de inmigrantes de países limítrofes.

La información brindada en el último censo indica que la población en villas representa el 5,7% de la población total y las villas que más crecieron fueron las siguientes: 1-11-14, 3, 20, 21-24, 26 y 31-31 bis, ubicadas, con excepción de la última, en la zona sur y oeste de la ciudad. Mientras en la Comuna 2 (norte) el 3,9 por ciento de los hogares padecen una situación de hacinamiento, en la Comuna 8 (sur) el 23,3% sufre estas condiciones.

⁹ El conflicto con la población de la denominada “ex AU3” continúa hasta la actualidad.

Un dato interesante para analizar lo constituye la tasa de mortalidad infantil, que para el total de la población de la ciudad ha decrecido, alcanzando un valor de 6,7 por mil con relación al período 2009 (8,3 por mil). Sin embargo, si analizamos los valores según las comunas, se observa una fuerte polarización en los resultados de la medición. que se mantiene de mediciones anteriores. En las comunas de la zona norte los valores disminuyen a 2,3 por mil, como es el caso de la 13, mientras que en el sur, en la Comuna 10, sube a 9,8 por mil con respecto al total. Ese dato constituye un indicador más de la tendencia a la fragmentación socioterritorial de la ciudad.¹⁰ (Cuadro 5)

3. Análisis socio-demográfico de la población del Área Metropolitana de Buenos Aires en base a los últimos Censos Nacionales de Población y Vivienda

Los datos provisionales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 registran en el último período intercensal un aumento de la tasa anual media de la Zona Metropolitana de Buenos Aires (ZMBA) (Abba, Furlong, Susini, 2011).

La ciudad pasó de crecer desde una tasa anual del 6,4 en el período 1991–2001 a una de 13,1 personas por cada mil habitantes en el período 2001–2010, modificando la tendencia.

Hacia el interior de la ZMBA se observa que creció, en sólo nueve años, más del doble que en la década precedente en términos absolutos (1,5 millones en lugar de 750 mil). Los datos censales de 1980 señalaban que el tercer cordón mantenía mayores niveles de crecimiento como consecuencia del proceso de expulsión de la pobreza de las áreas centrales y del primer cordón hacia zonas más alejadas, menos favorecidas y peor equipadas, en donde era posible asentarse. El partido de Moreno por ejemplo, marcó un crecimiento del 48 por mil, según los datos del Censo del ochenta.

¹⁰ Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA). Estadísticas vitales

La información obtenida en el último período pone de manifiesto cambios en la ubicación de la población. En la CABA y en el primer y segundo cordón suben los valores, mientras que se produce una moderación del crecimiento en el tercer cordón.

En la década del '90, los partidos del tercer cordón mantenían una tasa promedio de crecimiento anual del 40 por mil habitantes y los del segundo de alrededor de 20 por mil, así como en el primer cordón y en la CABA se registraban tasas negativas. Es probable que la aplicación de recetas neoliberales, con altas tasas de desempleo y aumento de la pobreza, y la recomposición y achicamiento del Estado en esa década se vinculen con estas mediciones en el comportamiento habitacional. Los sectores populares se ubicaron en las zonas más alejadas del área central, peor servidas en cuanto a equipamiento y servicios, vía asentamientos.

El fenómeno que se puso de manifiesto fue una tendencia a no moverse del lugar donde se reside frente a la imposibilidad de movilizarse para buscar empleo por el costo del transporte. Hay un proceso de invisibilización de estos sectores. El movimiento piquetero tuvo y tiene una impronta territorial en tanto la organización del mismo se inicia y se sostiene en el barrio, que reemplazó al ámbito laboral como espacio de lucha reivindicativa.

Según Abba (2011), los datos del Censo 2010 muestran un cambio de tendencia, con la caída de las tasas del tercer cordón (-13,2), la moderación en el segundo cordón (4,6) y la recuperación de la Ciudad Central (4,5) y el primer cordón (5,3), que indican una tendencia a ubicarse en las zonas centrales más accesibles y mejor servidas.

Las áreas centrales, tanto de la ciudad como del conurbano, concentran la mayor localización poblacional, observándose en el sector oeste, y en particular en los partidos de La Matanza y Morón, la más alta tasa de crecimiento en la década del '70, que luego decrece y en el último período vuelve subir, duplicando la tasa de crecimiento del período anterior. Las jurisdicciones que evidencian mayor recuperación parecieran ser aquellas en las que las tasas de industrialización y en particular la presencia de PyMES en sus territorios son mayores.

A partir de 2003 se observa una recuperación económica en términos de niveles de actividad y oferta de empleo, lo que se traduce en un cambio en el patrón de ubicación de los migrantes tanto internos como externos, que se dirigen a las zonas con más oportunidades, pero que plantea serios problemas en el soporte físico con relación al equipamiento y transporte disponible. Estos pobladores buscan áreas equipadas (con infraestructura de servicios y movilidad) y con una mayor diversidad de oferta de trabajo, y por ello se acercan al centro.

Samuel Jaramillo (1990) sostiene que, con relación a los patrones de asentamiento, los sectores populares siguen en la gran ciudad en esta fase del capitalismo donde la ciudad ocupa un papel dominante en el comando de la economía global, a pesar de la existencia de nuevas tecnologías informacionales que posibilitarían la localización en cualquier parte del territorio. Las actividades se siguen localizando en zonas estratégicas de las grandes ciudades, que siguen siendo centros de poder en la toma de decisiones y están mejor equipadas y provistas de bienes de consumo colectivo. Los sectores más calificados encuentran lo que necesitan para su estilo de vida, que no aparece en otras zonas, y los trabajadores ocupados o desocupados, también eligen quedarse en la ciudad porque les presenta mayores oportunidades para su reproducción.

En muchos casos los sectores informales desarrollan actividades complementarias a la reproducción de la fuerza de trabajo ocupada, brindando productos o servicios de carácter artesanal, de baja productividad dado que estos trabajadores no pueden acceder al consumo totalmente a través del mercado, pero tienen acceso a los bienes de consumo colectivo, hospitales de alta complejidad, escuelas mejor equipadas, etc. En muchos casos esta población tiene pocas posibilidades de ingreso al mercado formal, es población excedente y en parte excluida, pero sigue viviendo en la ciudad porque es más “soportable su existencia”.

El fin de los loteos populares y la inversión en vivienda para sectores medios/altos en barrios privados ubicados en la periferia y coexistiendo con población con altos niveles de pobreza se mantiene desde fines de los '90, acentuando la fragmentación social antes mencionada.

4. Vivienda popular y políticas habitacionales

La política habitacional en nuestro país ha tenido diferentes enfoques en función del interés sobre la misma y la posición que ha adoptado el Estado con respecto al sector. En la década del 90 el Estado impulsó un proceso de transformación, saliendo del rol histórico de productor de vivienda para pasar a ser facilitador, promoviendo principalmente la participación del sector privado y reservando para la sociedad civil una participación secundaria pero muchas veces institucionalizada.

La política habitacional de los '90 sufrió un proceso de fragmentación impulsado por los procesos de descentralización de la administración de los recursos nacionales de vivienda hacia las jurisdicciones provinciales, las que tomaron un rol protagónico en la administración del Fondo Nacional de la Vivienda.

El accionar público nacional, enmarcado en el principio de subsidiariedad, se ejerció a través de acciones normativas dirigidas a la privatización de las iniciativas, la desregulación de la industria de la construcción, la reactivación del crédito hipotecario de largo plazo y el carácter compensatorio de los nuevos programas de intervención focalizados en el alivio de la pobreza.

Los esfuerzos de estas nuevas operatorias no alcanzaron a aliviar la situación de los grupos desfavorecidos por el reducido volumen de fondos disponibles en relación a las necesidades sociales a atender.

Esta situación deficitaria se hizo más compleja a partir de las nuevas necesidades emergentes por la pauperización creciente de los sectores de ingresos medios y medio bajos, empujados “hacia abajo” por el cambio de la estructura económica, la precarización del trabajo y el salario y el crecimiento del desempleo y sub-empleo derivados de las políticas del período considerado. Todo ello generó desplazamientos sociales desde el sector formal al informal que muchas veces se tradujeron en su “expulsión” de los barrios tradicionales hacia los asentamientos y barrios precarios o a áreas desvalorizadas y deficitarias.

En nuestro país, la población de bajos recursos ha tenido que buscar un lugar donde alojarse a través de múltiples formas de informalidad o ilegalidad. Las diferentes modalidades de hábitat popular incluyen conventillos, inquilinatos (una de las formas más antiguas de habitación en condiciones de gran hacinamiento), ocupación de tierras fiscales o privadas sin las condiciones de utilización para residencia, autoconstrucción de vivienda en lotes propios¹¹, ocupación de inmuebles abandonados y tomas de casas, hoteles, pensiones y piezas de inquilinato y “villas miseria”¹². En éstas últimas, sus pobladores padecieron violentos procesos de erradicación durante la dictadura militar como parte de un plan de renovación urbana y “embellecimiento de la ciudad” de Buenos Aires¹³. Hoy agregamos los núcleos urbanos transitorios o nuevos asentamientos urbanos, que están repartidos por la ciudad, en los que residen aquellos ciudadanos que no encuentran otro lugar para residir que la misma calle (Rofé, 2008)¹⁴.

Estos nuevos asentamientos se iniciaron a principios de 2000 y los encontramos en terrenos fiscales o privados no aptos para una posterior urbanización: bajo las autopistas, en los costados de las vías del ferrocarril¹⁵ o sobre la propia vereda, como es el caso del

¹¹ Su período de mayor crecimiento fue entre 1947 y 1955, consolidando la estructura espacial de los partidos del Gran Buenos Aires y extendiendo el radio de extensión de la ciudad (Clichevsky, 2003).

¹² Éstas tienen comienzo en los años '30 con la expansión urbana y las migraciones internas. La ocupación fue paulatina y sin una acción previa organizada. Este fenómeno comenzó siendo una situación excepcional y las villas eran percibidas como lugar de paso por sus habitantes, convirtiéndose luego en residencia permanente.

¹³ En la actualidad, la mayoría de las familias que las habitan tienen más de diez años de residencia en el lugar, pero continúan en condiciones de vulnerabilidad respecto de su situación legal.

¹⁴ Se han concentrado numerosos asentamientos al margen del Riachuelo y en el caso del Playón de Chacarita, calle Fraga, se hizo una acción de amparo para evitar el desalojo. Cada vez hay mayor cantidad de personas que viven a lo largo de la Avenida 9 de Julio desde la calle Brasil hasta la subida de la autopista Illia (Fuente *Página/12*, 2-09-2010).

¹⁵ Es el caso de Villa Hollywood, asentamiento localizado en Palermo, al costado de las vías del ferrocarril de la línea San Martín, en el cruce de la Avenida Juan B. Justo y la calle Honduras. Se asentaron cartoneros que se ocupaban de la recuperación de desechos cuando se suspendió el servicio del Tren Blanco, que les permitía trasladar los materiales reciclables recolectados hacia el Conurbano Bonaerense (*La Nación*, 2-08-10).

asentamiento de casi 400 familias, localizado en el Bajo Flores desde noviembre de 2010, denominado La Veredita, antes mencionado.¹⁶

En este último caso, la oferta de un subsidio de 700 pesos mensuales durante diez meses, realizada por el Ministerio de Desarrollo Social porteño –en lo que constituye la respuesta dada por el organismo frente a este tipo de situaciones– para abandonar el lugar y ser derivados a paradores y refugios dispuestos por el Gobierno porteño, es insuficiente y no resuelve su situación habitacional. La ausencia de equipamiento, la utilización de materiales de desecho (casillas de chapa, cartón y en el mejor de los casos madera, techos de bolsas, plásticos y cartones y altos niveles de hacinamiento) para la construcción de las viviendas y una amenaza constante de desalojo constituyen los principales indicadores de esta situación.

La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2006) denominó “Nuevos Asentamientos Urbanos” (NAU) a los procesos informales de ocupación de predios o inmuebles sin planificación que surgieron en los últimos años. Una de las características que presentan es la falta de organización y planificación previa a la ocupación. Estos asentamientos surgen de manera espontánea como alternativa a una acuciante problemática habitacional que no encuentra solución por vías formales y ponen de manifiesto la falta de suelo urbano disponible y la falta de regulación y ejecución de la Ley N° 1555/05, que crea el Banco de Tierras e Inmuebles de la Ciudad en el caso de Buenos Aires.

¹⁶ Ubicado en las calles Portela y Mariano Acosta, contiguo a los campos deportivos del club Argentinos Juniors, del Instituto Marianista, del club Daom y de un predio de la Fuerza Aérea. Hubo un intento de desalojo, pero se logró una postergación y la apertura de una mesa de diálogo (Fuente: *Miradas al Sur*, 30-04-11; Agencia *Télam y Página/12*, 19-04-2011).

4.1 FONAVI: un poco de historia

El Fondo Nacional de Vivienda es un organismo creado en 1972 por Ley N° 19929, con la finalidad de ocuparse de las políticas habitacionales de los sectores populares, controlando recursos cercanos al 1% del PBI.

Desde la Secretaria de Vivienda de la Nación, con una alta centralización en la toma de decisiones, esta operatoria estaba dirigida a sectores de bajos recursos. La modalidad constructiva se basaba en la construcción de grandes conjuntos habitacionales, con equipamiento físico y social a cargo de empresas constructoras privadas. No se tenía en cuenta el perfil de la demanda. Cada unidad de vivienda presentaba un alto costo y había escasa recuperación de la inversión por la inestabilidad económica. El Estado garantizaba el financiamiento a través de préstamos subsidiados a bajas tasas de interés. La construcción de vivienda social siempre fue muy inferior a la demanda.

En 1995 el FONAVI pasó a las provincias en un nuevo marco legal: la Ley 24464/95, que instaura el Sistema Federal de Vivienda. El tema del acceso a la tierra urbana no estaba considerado en esta operatoria. Frente a la nueva modalidad de producción de vivienda e infraestructura basada en la descentralización, los municipios pasaron a ocupar un rol protagónico en la medida en que los institutos provinciales de vivienda delegaron parte de sus funciones en ellos. En este contexto surgen y se difunden también las instituciones del Tercer Sector, “instituciones intermedias”, que cobran un rol cada vez más protagónico en la esfera social, especialmente en la resolución del problema habitacional.

Es importante recordar que desde la asunción del gobernador Duhalde en la provincia de Buenos Aires en 1991, el área del Conurbano, por decisión política de su gobierno, no se encontró contemplado como ámbito de localización prioritaria de programas habitacionales. El entonces Gobernador consideró que el principal problema era la escasez de infraestructura de servicios (red de agua potable, de desagües cloacales, pavimentos, etc.), de lo cual se ocupó desde 1992 el Ente de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense, invirtiendo un millón de dólares diarios en dichas obras. El gobierno de la

Provincia de Buenos Aires recibió el 33% de la coparticipación federal, dado que ese porcentaje había disminuido a un 20% durante las dictaduras militares y Duhalde solicitó una reparación que fue aceptada por el gobierno nacional.

De la recaudación del impuesto a las Ganancias se destinó un 10% al Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense, a ser ejecutado y administrado por la Provincia de Buenos Aires. Esta ley fue aprobada por todos los legisladores provinciales sin diferencias partidarias. Por otra parte, el FONAVI, que manejó la oferta pública desde 1972 hasta 1992, año en que fue descentralizado, no contemplaba a la población por debajo de la línea de pobreza.

En síntesis, durante la gobernación de Duhalde se construyó más vivienda en el interior de la provincia, con gran difusión publicitaria pero con una incidencia relativa sobre el déficit habitacional, al dejarse de lado el Conurbano, donde se concentraba dicho déficit.

En este período se sanciona la Ley 24374 del 7/9/94 (Decretos 1661/94; 1885/95), conocida como Ley Pierri, que establece un régimen de regulación dominial a favor de los ocupantes que acrediten una ocupación pública, pacífica y continua durante tres años con anterioridad al 1/1/92, cuyo destino principal sea el de casa habitación única y permanente, y que reúna las características previstas en la reglamentación.

En algunos casos, para poder aplicar la ley se tuvo que hacer excepciones a la 8912/77, que no autorizaba los lotes sin obras de infraestructura y servicios. Disminuyeron los loteos legales pero crecieron los clandestinos, con un saldo de vacíos urbanos. Según un estudio reciente del CFI (Consejo Federal de Inversiones), el 25% del área se ha urbanizado sobre zonas inundables no aptas (Clichevsky, 2003).

La pobreza tuvo una expresión territorial, en la medida en que las políticas públicas apuntaron a valorizar zonas antes no consideradas a través de la obra pública, como por ejemplo las autopistas, que permitió extender el área residencial de sectores más pudientes hacia la periferia, lugar de localización de los sectores populares.

4.2 Políticas habitacionales a partir del gobierno del Dr. Kirchner

Los datos del censo 2001 señalan un total de 2.640.871 hogares deficitarios en todo el país. Esto implica que el déficit habitacional alcanza casi al 30% de los hogares.

La asunción de Néstor Kirchner como presidente de la Nación en mayo de 2003 modificó la estrategia habitacional implementada hasta entonces, ya que se propuso centralizar las políticas sociales en torno a la construcción de viviendas para los sectores populares. Se generó una centralización en las Directivas Generales a cargo del Poder Ejecutivo Nacional (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios –Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda–), pero las tareas ejecutoras serían responsabilidad de los gobiernos provinciales y municipales, mientras los Institutos de Vivienda Provinciales serían los encargados de convocar a las licitaciones.

Los Programas implementados planificaron construir 420.000 viviendas en el período 2003-2007, divididos en dos etapas: 120.000 en la primera etapa y 300.000 en la segunda. La inversión proviene de recursos propios (Tesoro Nacional), a diferencia de períodos previos que se solventaban con préstamos externos, incrementando la deuda.

A principios de julio de 2004, Kirchner anunció la puesta en ejecución de un plan con fondos de un crédito otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para la construcción de viviendas y servicios en todo el país.¹⁷ Para este Programa el aporte de la Nación se estimó en 3.900 millones de pesos y todas las provincias estaban incluidas en él.

El convenio marco de la segunda etapa del Programa Federal de Construcción se suscribió en agosto de 2005 y previó la construcción de 300.000 nuevas viviendas en todo el país, dirigidas especialmente para sectores con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Para esta etapa el aporte de la Nación se estimó en 17.401.900 pesos.

¹⁷ La presidenta Cristina Kirchner en noviembre de 2008 lanzó un nuevo plan nacional anticrisis con el propósito de ejecutar obras públicas para garantizar el empleo. Fuente Diario *Clarín*.

Dicho acuerdo establecía que cada provincia estaría en condiciones de presentar proyectos para ser financiados en esta segunda etapa en la medida en que hubieran terminado las obras financiadas en la primera etapa y “una vez agotado el cupo fijado para este”. También se establecía que no podrían presentarse a licitación aquellas empresas que, habiendo resultado adjudicatarias en la etapa anterior, no hubieran cumplido con el plan de trabajo generando un atraso superior al 15% en el plazo de la obra. Todas las provincias también fueron incluidas en este programa.

Como se dijo, el Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) tenía como objetivo la construcción de 120.000 viviendas en su primera etapa (de 42 m² con normas mínimas de calidad), con una inversión estimada de 1.300 millones de dólares, al cual se agregó el Programa Federal Mejor Vivir que preveía 140.000 mejoramientos habitacionales, con una inversión de 466 millones de dólares y la generación de 360.000 empleos (240.000 directos y el resto indirectos). En la segunda etapa, el Programa Plurianual (agosto, 2006) se proponía la construcción de 300.000 viviendas, con una inversión estimada de 6.000 millones de dólares y una superficie de 55m² por vivienda (Rodulfo, 2007).

A pesar de las demoras en la ejecución, tal como expresa Fernández Wagner (2006), el Estado está llevando a cabo una voluminosa construcción de viviendas públicas que es histórica, pues habría que retroceder 60 años para comprobar que en sólo dos oportunidades (Primer Plan Quinquenal de Perón y principios de los años '70) pueden haberse construido tantas viviendas anuales con fondos públicos en las grandes ciudades.

Sin embargo, este conjunto de medidas antes señaladas son insuficientes frente a la magnitud del déficit. La resolución del problema habitacional requiere de mucha imaginación, creatividad, participación activa de los residentes y diversidad de instrumentos, además de construir viviendas terminadas.

Raquel Rodnik, relatora oficial de Naciones Unidas y especialista en el tema, en su visita a la Argentina en abril de 2011 informó que otros países latinoamericanos como Chile, México y Brasil han desarrollado políticas de subsidio a la compra de de-

sarrollos privados, con límites máximos de precios. Eso es una solución vía mercado con créditos y participación de privados. En los países centrales y más desarrollados, como en varias provincias de Canadá, existen cuotas destinadas a vivienda social: cualquier urbanizador debe tener una cuota de vivienda popular. Y luego el gobierno se involucra adjudicando, pero son los desarrolladores privados quienes producen viviendas completas y terminadas.

Incluso dentro de un mismo edificio los desarrolladores deben dejar algunos pisos “libres” para viviendas populares. Hay muchas políticas y ejemplos al respecto en el Reino Unido, Holanda y Francia, donde los urbanizadores deben dejar tierra para que esas parcelas o sectores vayan a un banco de tierra. Luego allí se construye y se le cobra al futuro propietario un costo mínimo por esa vivienda construida. Esto implica a aquellos sectores que no acceden a los costos de mercados pero que sí pueden pagar algo. Es muy importante tener en cuenta esto dado que en la Ciudad de Buenos Aires se ha legislado para crear un Banco de Tierras que nunca se puso en vigencia y que puede ser una vía de resolución del déficit habitacional. Es importante que los beneficiarios puedan pagar algo, aunque sea mínimo.

La especialista sugiere elaborar estrategias que coordinen y limiten la acción del mercado a través de la intervención estatal. No existe una solución única, sino que deben articularse las necesidades y las posibilidades de la demanda con la oferta disponible.

4.3 Políticas habitacionales en AMBA

De las 120.000 viviendas a construir durante la primera etapa del Plan Federal, con un monto de 1.300 millones de dólares, el 30,7% se orientó al AMBA, o sea 38.000 viviendas. La Provincia de Buenos Aires es la que mayor cantidad de hogares deficitarios posee, ascendiendo a un total de 944.532 y representando el 24,1% del total de hogares en la provincia. Geográficamente, el mayor déficit habitacional se ubica en el Gran Buenos Aires, concentrando más del 60% del total. Esto representa un 40% del total del país.

En esta provincia, el PFCV¹⁸ se instrumentó a través de dos modalidades: “Tierra y Proyecto Urbano” (TPU), mediada por el Instituto de Vivienda de la Provincia, y en forma directa entre municipios–Nación, a través del “Subprograma Federal de Construcción de Vivienda con Municipios”. En agosto de 2008, se encontraban finalizadas o en proceso de ejecución, con avance superior al 75%, 19.891 unidades, ejecutadas centralmente con TPU y localizadas en el segundo cordón del GBA, en los partidos de La Matanza, Esteban Echeverría, Moreno y Florencio Varela, que son los que concentran mayor déficit habitacional (Vio: 2009). Sin embargo, y a pesar de las correcciones efectuadas en la segunda etapa (Federal II), en la que se introdujeron mecanismos de ajuste y mejoraron los montos por unidad, hubo una notoria sub–ejecución en toda el área: en cinco años, se alcanzó aproximadamente un 52% de las metas inicialmente planteadas en la etapa I, que comprendía el primer bienio (Rodríguez, 2009).

Podemos destacar diferencias significativas en su aplicación en el primero y segundo cordón del Gran Buenos Aires. En el primer caso, municipios con cierta capacidad para formular lineamientos de política urbana –y poca oferta de suelo–, lo aprovecharon para concretar algunas obras planificadas en ciertas áreas como urbanización de villas, complementándolo con otros programas. San Isidro es un ejemplo. “En el segundo cordón, PFCV imprimió fuertes marcas territoriales a través de incrementos de la superficie urbana de los partidos, agregando y renovando el parque habitacional con niveles significativos de concentración física, reforzando el patrón de distribución de los sectores de menores ingresos acentuando su proceso de *periferización residencial*”¹⁹.

¹⁸ El PFCV incluye cuatro subprogramas: a) Subprograma Federal de Construcción de Viviendas con Municipios, b) Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, c) Subprograma Federal para el Mejoramiento urbanos, Obras de Infraestructura y Obras Complementarias y d) Subprograma Federal de Terminación de Viviendas.

¹⁹ La implantación del Barrio Santa Rosa en Florencio Varela, con 1.432 viviendas, consolida la extensión del área urbana del partido en aproximadamente 70 hectáreas (7 Km²), incrementando en un 10% su superficie actual (Rodríguez, 2009).

Si bien hubo una importante inversión en vivienda social, no se produjeron condiciones para dar soporte de este nuevo patrón de distribución de la población, que desbordó una ya muy exigida relación oferta–demanda preexistente.

5. Política Habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)

La insuficiencia de vivienda y servicios para la población de Buenos Aires es de larga data. La Ley 1408 del 29/07/2004 de la Legislatura porteña declaró el estado de emergencia habitacional. En el artículo 7 se hace referencia a la necesidad de suspender los desalojos de los ocupantes de inmuebles pertenecientes al Gobierno de la Ciudad, dado que se encuentran incluidos en el estado de emergencia habitacional citado.

La Secretaría de Desarrollo Social del GCBA se ocupó de las operaciones crediticias relacionadas con la emergencia habitacional²⁰, algunas de ellas convenidos con ONGs, a través de los cuales se entregan materiales de construcción, subsidios y alojamiento en hogares propios.

Por otra parte, actúa en el tema el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), organismo creado en reemplazo de la Comisión Municipal de la Vivienda, con las tareas específicas de otorgar acceso a la vivienda a aquellos sectores sociales que se ven incapacitados de hacerlo vía mercado, reducir el déficit habitacional, reactivar el mercado de vivienda y regularizar la situación dominial de los inmuebles, entre otras. Para realizar estas tareas esta organización desarrolló programas para los cuales asume los objetivos de organizar planes de acceso a la vivienda a través de la urbanización de tierras, incluyendo con preferencia a los “sectores organizados colectivamente” a través de acciones autogestivas. Uno de los programas, el Programa de autogestión para la vivienda (PAV) constituyó el emprendimiento más interesante de este período, dado que se basa en la

²⁰ Se refiere a un tipo de demanda que requiere una resolución urgente, pero luego de la crisis de 2001, emergencia habitacional y situación de pobreza se confunden.

entrega de créditos a familias unidas en organizaciones colectivas con personería jurídica (Cooperativas, Asociaciones Civiles, Mutuales) para la compra de viviendas, hasta un límite de precio. Acompañando esto, el Gobierno se compromete a monitorear los fondos y a poner a disposición equipos interdisciplinarios de profesionales en el tema, mientras los beneficiarios asumen la responsabilidad de administrar los recursos y pagar las deudas hipotecarias. Las leyes N° 341²¹ y N° 964 emitidas en el año 2000 y 2002 respectivamente detallan la operatoria. El Instituto otorga el Crédito Hipotecario, promueve y controla el proceso social y técnico, como asimismo financia la compra, refacción o construcción del inmueble, y también controla el uso del crédito.

Otro de los programas se ocupó de las villas y asentamientos. El Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas tuvo como objetivo primario incrementar la integración urbana. De este modo, el programa superó el criterio de la erradicación asumiendo como responsabilidad primaria la integración y la transformación de las villas en barrios²². Este programa planteó la “integración” de estos barrios a la ciudad mediante la realización de obras que incluyeron construcción de viviendas, apertura y pavimentación de calles, dotación de servicios de infraestructura y prolongación del transporte público en las villas más extensas (Rofé, 2008).

Para 2003, los avances de las viviendas ejecutadas eran del 6,35% (AGCBA, 2006) y hacia fines de 2007, el IVC construyó 1.025 viviendas, necesitando 84 años para resolver el problema habitacional. Desde su creación, este instituto tuvo graves problemas organizativos, con cambios de autoridades y con una escasa capacidad de respuesta a los problemas de vivienda social (Cohre: 2008). Con respecto a los servicios, los habitantes

²¹ Este programa (Ley 341 y el de Vivienda Porteña) fueron eliminados por la actual gestión de la CABA y se agregó, según la Ley 2258, el programa Cooperativas que consiste en otorgar subsidios a beneficiarios de viviendas.

²² La excepción la constituye la Villa 31, al estar localizada en Retiro en tierras de alto valor que son requeridas para otros usos. Una resolución reciente ordenó la erradicación de los residentes más nuevos ubicados en la denominada Villa 31 Bis.

poseen redes de distribución de servicios muy inestables. Con referencia a la electricidad, el mal estado de las instalaciones y de los cables provoca cortes de luz ya que el sistema colapsa.²³

El IVC no realizó conexiones domiciliarias en las viviendas, sino que sus obras consistieron en tender caños para ciertas calles y suministrar materiales a los vecinos para que éstos realicen la conexión final. Aparecen problemas de presión, continuidad y hasta de la calidad del agua recibida por entrar en contacto con basura y por la precariedad de las redes de desagüe cloacal y pluvial.

Este valioso intento de radicación no alcanzó las metas proyectadas, quedándose en un enunciado de intenciones. Las limitaciones en los resultados se relacionan con las dificultades de generar consensos entre los distintos sectores implicados, sin olvidar la presión del mercado inmobiliario sobre la gestión para obtener legislación que facilite el acceso a la tierra disponible para nuevas construcciones que ingresen al mercado y no para concretar las radicaciones.

El proceso de pauperización sufrido por la clase media generó una postura contraria a la inversión pública en planes de radicación sin un paralelo desarrollo de planes de viviendas que les facilitara el acceso a la propiedad a estos sectores.

Por su parte, el gobierno trató de cooptar algunas organizaciones sociales, provocando enfrentamientos y divisiones entre las mismas. Además, no se tuvo en cuenta la falta de capacidad de pago de los vecinos beneficiarios –a pesar de la intención de contemplarlo– que rápidamente buscaron estrategias como el subalquiler o la venta ilegal de

²³ Un artículo publicado en el diario *La Nación* del 20 de marzo de 2011, paradójicamente y casi de manera perversa, indicaba el despilfarro de energía eléctrica de la población villera. “Las villas porteñas, con más de 163.000 habitantes, se iluminan en la clandestinidad: con precarias y riesgosas conexiones, la electricidad llega a cada morada de los barrios marginales solventada por el gobierno de la ciudad que, en 2010, desembolsó unos 23 millones de pesos por ese concepto. Es más: según fuentes oficiales, el consumo de una vivienda en una villa es hasta cuatro veces mayor que en una propiedad promedio en un barrio urbanizado como Palermo, Villa del Parque o Belgrano”.

los departamentos asignados. Mientras tanto, la población de las villas sigue creciendo y aumenta la densidad a través de la construcción en altura y el repoblamiento de zonas erradicadas, complicando aún más el trabajo de los técnicos y especialistas.

5.1 Programa Federal de Viviendas en la CABA

En 2005, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, recibió 96 millones de pesos de parte de la Nación para la construcción de viviendas. De esta suma, el Plan Federal contribuiría con 79 millones, mientras que el resto correspondería a otro tipo de aportes, como los fondos FONAVI. Además, la Ciudad contó con aproximadamente 180 millones votados por la Legislatura para el mismo fin, cerca de 29 millones aportados por el Instituto del Juego y 6 millones y medio de un crédito BID.

En la Ciudad de Buenos Aires, la tipología de vivienda social predominante fue la de complejos de torres y tiras de planta baja y tres pisos con un costo promedio unitario de las obras ejecutadas, según datos oficiales, de 22.000 dólares, lo que da un costo por m² de 400 dólares (sin suelo). (María Carla Rodríguez, 2010). El 88% de los proyectos se concentraron en Lugano, Soldati, Parque Avellaneda (área de reserva fiscal de ejecución histórica de vivienda pública, donde el sector privado nunca desarrolló otras iniciativas) y Flores. En el caso de la villa 1-11-14, según las obras realizadas en el marco de este programa y de acuerdo al análisis de la Defensoría del Pueblo de octubre de 2008 (no se considera las viviendas intrusadas de 2006 en esa villa, se contabilizan en 2001: 40; en 2002: 634, y en 2007: 87 dando un total de 761.

En realidad, cabe destacar que la producción de vivienda popular a partir del año 2003 es muy alta, a pesar de no alcanzar las cifras anunciadas. Sin embargo los problemas habitacionales siguen siendo graves: alto costo de los alquileres, desalojos, ausencia de crédito barato para la compra de viviendas para sectores de las clases medias, crecimiento de la población en las villas que crecen en altura frente a la falta de espacio disponible y conflictos barriales por la ocupación de las viviendas asignadas como consecuencia de los planes de erradicación.

Se suma a todo esto la proliferación de los núcleos urbanos transitorios (Fernández Wagner, 2006). Uno de los graves problemas con los que se enfrenta la producción de viviendas es el largo período de ejecución, que obliga a la reformulación de los costos propuestos en las licitaciones adjudicadas e incide en la calidad constructiva del material utilizado.

En los casos en que se entregó vivienda social, los criterios de adjudicación de las viviendas no fueron transparentes y estuvieron atravesados por el clientelismo político, pues quien terminaba resolviendo la adjudicación era el puntero político y no los puntajes establecidos con prioridad a jefas de familia mujeres y a discapacitados.

En una investigación realizada sobre la villa 1-11-14 con relación a los procesos de urbanización y adjudicación de viviendas nuevas a través de entrevistas en profundidad a los actores intervinientes (Rofé, 2009), se observó que el plan se hizo por etapas y por sectores de la villa a través de una dinámica compleja y contradictoria. No se obligaba a la gente a ir a la nueva vivienda, pudiendo esperar a una próxima etapa, y mientras tanto se podían mudar a otra vivienda dentro de la villa, cuyos residentes aceptaran mudarse al complejo si estuvieran inscriptos para recibir nueva vivienda (proceso de triangulación).

La primera adjudicación fue en la zona denominada Polideportivo y se terminó en 2001. La procedencia de los beneficiarios fue heterogénea, ya que provenían de diferentes zonas de la villa, con hábitos y estrategias de vida diferentes. Las avenidas Bonorino y Riestra funcionan como barreras de separación muy marcadas, y como la adjudicación fue por sorteo en base al censo de 1999, se desencadenaron varias situaciones de conflicto, como por ejemplo poner cerca cónyuges con exclusión del hogar. En general, la relación con el vecindario no era buena y dependía del compromiso en su función del delegado y su capacidad para establecer acuerdos.

Se liberaron 3 manzanas y varias calles con el acuerdo del cuerpo de delegados y el IVC. Los vecinos solicitaron rejas porque estaban frente al barrio Illia, para protegerse de los robos. La segunda adjudicación –Bonorino 1– benefició a 300 familias que se ubicaron en tres edificios de tres pisos cada uno y tuvo mejores resultados. Se puede afirmar

que fue una radicación exitosa. La capacidad organizativa del cuerpo de delegados de la manzana 29 permitió que los vecinos tuvieran una participación activa, y hasta se ocuparon de generar espacios abiertos y acordar sus actividades. Un dato interesante es que este complejo y sus espacios abiertos, garajes, áreas de juegos, están cerrados para los que no viven allí. Algunos entrevistados afirmaron que les había cambiado la vida.

En esta segunda radicación el IVC programó un relevamiento de los residentes de la manzana a transferir, para conocer sus necesidades, y por otro lado se elaboró un sistema de puntajes y prioridades que contemplaron aquellas familias con problemas como hijos discapacitados, etc. En Polideportivo, se hizo todo por sorteo y a personas parálíticas les tocó un segundo piso, por citar un ejemplo.

Cabe aclarar que los vecinos se conocen porque se radicó una manzana entera, y por otro lado la ubicación de Bonorino1 los dejó afuera de la villa. En este caso, ellos ahora están afuera de la villa y “se sienten afuera”. Trabajaron dos equipos del IVC, uno técnico y otro social, que no tenían demasiada comunicación, y terminadas las adjudicaciones no hubo seguimiento social. La calidad de las viviendas era buena, aunque se presentaron algunos problemas con cloacas y con caños debido a la cantidad de grasas que pasaban por ellos²⁴. En síntesis, a pesar de las irregularidades, los errores y los conflictos emergentes en este período, podemos afirmar que existió una voluntad política para disminuir el déficit habitacional.

²⁴ Hay un desconocimiento de las prácticas alimenticias de los sectores populares, que consumen fritos y grasas en sus dietas, que se debieron contemplar en el tipo de cañerías usadas.

5.2 *El mercado de tierras y la creación de un Banco de Tierras en la Ciudad de Buenos Aires*

El acceso a la tierra urbana de los pobladores de Buenos Aires resulta clave en el análisis y comprensión del déficit habitacional y de la segregación.²⁵ El funcionamiento del mercado de tierra urbano es complejo y la ocupación del suelo puede estar regulada por el mercado, por el Estado a través de políticas urbanas, o por la acción de los excluidos que actúan por fuera del Estado y del mercado.

La propiedad de la tierra representa una *relación social* que determina su acceso. La tierra, como sabemos, es uno de los principales instrumentos de acumulación de riqueza. El Estado opera sobre el mercado del suelo facilitando (o no) el acceso a suelo urbano – con servicios y a precios razonables– para los sectores populares ya sea a través de obras públicas, construcción de vivienda, regulaciones o medidas fiscales.²⁶

La gestión, entonces, contribuye a la generación de vacíos urbanos, que refieren tanto a inmuebles subutilizados como a tierras vacantes, considerándolos espacios remanentes de la dinámica urbana que contrarían el principio de función social de la propiedad. Pero en la formación de estos vacíos urbanos intervienen otros procesos a tener en cuenta: “el modelo de ocupación del suelo (expansión de la mancha urbana o creación del tejido urbano), los recurrentes períodos de inestabilidad o crisis económica que además de afectar a la dinámica inmobiliaria, posicionan el suelo como una forma de inversión de pequeños y grandes capitales (aun de origen ilícito, como estrategias de lavado de

²⁵ La Segregación Residencial Socioeconómica (SRS) puede entenderse como el agrupamiento espacial de familias con similares caracteres económicos, educativos y culturales y supone formas de desigual distribución de grupos de población en el territorio.

²⁶ Es imprescindible la recuperación de plusvalías urbanas por parte del Estado, para lo cual, como expone Reese (2005), existe un amplio menú de instrumentos entre los que se incluye: a) Contribución por mejoras; b) Participación en plusvalías; c) Impuesto predial; d) Impuestos a tierra vacante o baldía; e) Suelo creado; f) Transferencia de derechos de construcción; g) Operaciones urbanas; h) Reajuste de tierras; e i) Bancos de tierras.

dinero); la brecha salarial entre sectores sociales; la multiplicidad de agentes que intervienen (formales e informales) en la producción de espacios; la coexistencia de distintos regímenes de propiedad de la tierra; la cada vez menor participación del Estado en las políticas urbanas y sociales; la poca o nula regulación de las autoridades en los procesos de ocupación del espacio” (Fausto, Rábago; 2001 citado en Cavalieri, Gerscovich y Wainstein-Krasuk; 2007: 4).

En el caso de Argentina en general y de Buenos Aires en particular, observamos una falta de marcos jurídicos y de políticas de gestión de la tierra vacante y de inmuebles subutilizados.

¿Qué ha pasado con la normativa en Buenos Aires en torno a los vacíos urbanos? En 1944 se sanciona por primera vez en Buenos Aires el Código de Edificación, cuya versión original y sus modificaciones de 1959 y 1970 regulaban básicamente la altura máxima, los distritos determinados y el área edificable en cada parcela. Se admitían, prácticamente en toda la ciudad, usos mixtos entre industria, comercio y residencia, lo cual permitía la coexistencia entre los diferentes usos y daba lugar así a la conformación de un tejido urbano mixto. En lo que respecta a los usos industriales, la superficie regulada por el código de 1944 permite que el 11,7% de la ciudad se destine al emplazamiento de distritos industriales, mientras que la modificación del '59 establece un 12% y la del '70 un 11,4% de la superficie total.

En 1977 se sancionó el Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires, que promovió convertir a la ciudad en una “ciudad dormitorio”, con predominio de las áreas residenciales y de equipamiento urbano, en detrimento de los usos industriales los cuales, a partir de esta norma, ocuparían solamente el 4,3% del territorio de la ciudad²⁷. Cabe recordar que este plan fue sancionado durante la dictadura militar que se impuso en nuestro país a partir de 1976.

²⁷ La modificación del año 2000, delimita un escaso 3% para distritos industriales.

Según el cuadro de usos del Código (cuadro de la ley 449 antes de la modificación del 2006), los distritos industriales localizados en los barrios de Paternal y Chacarita fueron suprimidos en 1977 y recategorizados a distritos de equipamiento. Lo mismo sucedió en los barrios de Villa Lugano y Villa Riachuelo. En los barrios de Pompeya, Barracas y La Boca sólo se dejó como distrito industrial a aquellas áreas que se encuentran más próximas al Riachuelo. Lo que sucedió en la práctica es que se propició el abandono de establecimientos industriales, ya sea por traslado o por cierre, generando grandes áreas degradadas (Socolov: 2008).

Hacia el año 2006 se sancionó la Ley Ciudad Productiva (2216/06) y se reglamentó la Ley de Impacto Ambiental, modificando las características de los usos del suelo. Ambas leyes, a pesar de pretender regularizar el funcionamiento de los establecimientos industriales que cumplan con la normativa ambiental (para dar lugar a la industria no contaminante), desregularon en la práctica los procedimientos de planificación al eliminar el cuadro de usos industriales del Código de Planeamiento Urbano y recurrir al mecanismo de las evaluaciones particularizadas de impacto ambiental. Las modificaciones realizadas hasta la ley 449 responden a la idea de flexibilizar las normas del Código con el fin de recuperar la actividad de la construcción, afectada por sucesivas recesiones sectoriales y crisis económicas; mientras que las modificaciones parciales realizadas desde entonces responden más bien al principio de reducción de impactos ambientales a partir de la restricción a la capacidad constructiva de las nuevas edificaciones y, en particular, las alturas.²⁸

Estas reformas a la legislación han dado lugar a la proliferación de terrenos vacantes urbanos claramente desaprovechados y susceptibles de especulación inmobiliaria, en

²⁸ El Código de Planeamiento Urbano de 1977 fue modificado en 1989 y transformado finalmente en 2000 con la Ley 449, modificada a su vez en estos ocho años por (literalmente) centenares de leyes y condicionada a su vez por leyes fundacionales de la autonomía, como la 71 (que crea justamente el Consejo del Plan Urbano Ambiental) y la 123 (de Evaluación de Impacto Ambiental). Extraído de Corti, M. "Normativa urbanística: la articulación entre planeamiento, participación y gestión. Sobre los conflictos alrededor del Código de Planeamiento Urbano de Buenos Aires" Buenos Aires, Dic. 2007, disponible en http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_62.htm.

un contexto de mayor segregación residencial de ciudadanos de menores recursos hacia las periferias de la ciudad.

Resulta imprescindible un ordenamiento legal en torno al mercado de tierras en la ciudad y para ello se legisló en torno a la creación del Banco de Tierras e Inmuebles de la ciudad.

El Artículo 8 de la ley 1251/3 crea el Banco de Inmuebles “conformado por los inmuebles que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Estado Nacional, Provincial o Municipal o entidades privadas transfieran al IVC y que sean aptos para vivienda “(...), debiendo el Poder Ejecutivo remitir (...) un listado de inmuebles de su dominio que no tengan destino específico y sean aptos para el desarrollo de planes de vivienda”. Dicho articulado fue modificado por la Ley N° 1555/05, transformando el Banco de Inmuebles por el Banco de Tierras e Inmuebles de la ciudad.

Durante el año 2006 se reestructuró internamente el IVC, generando áreas de acción directa en la ejecución complementadas con áreas de apoyo, entre las que se encuentra el Banco de Inmuebles y Gestión Urbanística, encargado de “definir, registrar, evaluar y sugerir inmuebles propios o para adquirir en el desarrollo de las operatorias del Instituto”²⁹. Según los datos, el Banco de Tierras e Inmuebles está creado por ley pero no está en funcionamiento más que en el caso de las expropiaciones dispuestas en Villa Soldati, reguladas por las leyes 1987/06, 2271/07 y el decreto 269/07, que fueron posibles por una activa participación de las organizaciones sociales de la zona.

La aplicación del Plan Federal de Viviendas, hoy fuente principal de subsidios genuinos para la construcción y mejoramiento de la vivienda, no contempla partidas especiales para la compra de tierras, que deberán ser provistas por los municipios. El no

²⁹ Según Toro, asesor de la Presidencia del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IVC) en 2007, “su creación se fundamenta en la necesidad de contar con una base de datos certeros y confiables acerca de los inmuebles con que cuenta el Instituto para desarrollar su gestión que permita, a su vez, tener información acerca de la potencialidad de los mismos para aplicarlos a la solución de problemas de carácter urbanístico, ordenando así uno de los recursos imprescindibles para la gestión urbana como lo constituye el suelo.” Fuente: Diario *Clarín*, 5 mayo 2007.

funcionamiento del Banco de Tierras hace aún más complicado el ya difícil acceso a suelo –con servicios y a precios razonables– para los sectores populares urbanos.

El suelo no se ha acabado en la ciudad. Existe suelo vacante y espacios que entran en procesos de deterioro que son posibles de reconvertir, por lo que es posible de llevar a cabo una política de suelo vinculada a construir viviendas sociales al interior de los límites urbanos de las ciudades³⁰.

Las villas están superpobladas y la construcción en altura en muchas viviendas es consecuencia de esta presión sobre el suelo de la ciudad, dado que esas habitaciones se subalquilan a valores imposibles de pagar en la mayoría de los casos. Se generó un nuevo mercado inmobiliario: el de los subalquileres dentro de las villas.

5.3 Gestión de Mauricio Macri

En diciembre de 2007 asume como Jefe de Gobierno de la Ciudad el Ing. Mauricio Macri. modificando la política habitacional sostenida hasta entonces y pasando de una política con errores y aciertos a una falta de acciones y muchos discursos.

En materia de vivienda en general, donde no se excluyen las villas, el PRO (Propuesta Republicana, el partido de Macri) ha montado un sistema para desfinanciar permanentemente la política habitacional. Ningún presupuesto que salió aprobado de la Legislatura porteña fue cumplido en su totalidad en lo que hace a vivienda y hay un nivel de subejecución alarmante. Este año, en el primer semestre, el IVC ha ejecutado el 6,7% del presupuesto asignado, debiendo haber ejecutado el 50 por ciento del mismo hasta la mitad del año, según información oficial del propio Gobierno de la Ciudad.

Durante la gestión de Ibarra y de Telerman, rondaba el 5% del presupuesto total

³⁰ La Legislatura porteña sancionó el Plan Urbano Ambiental en segunda lectura el 13 de noviembre de 2008 y que se acaba de promulgar como Ley 2930. Café de las ciudades. Año 7, N° 74, diciembre de 2008.

invertido en villas y hoy se estima menos del 1%. El PRO ha decidido invertir en áreas típicas de residencia de la clase media, que son la zona norte y centro de la ciudad.

En la nueva gestión el IVC se descentralizó en dos organismos:

1) La *Unidad de gestión*, que se ocupa de la emergencia habitacional en la ciudad en villas y asentamientos (se refiere a problemas puntuales, de saturación de cloacas, un problema eléctrico, pequeñas obras, reparación de una casa,) y elabora los listados de adjudicación de las viviendas.

2) La *Corporación del Sur*³¹, que se ocupa de la construcción de las nuevas viviendas, el mejoramiento de servicios y la apertura de calles en las áreas precarias de la ciudad.

En los hechos, con excepción de la Villa 20, no se han producido intervenciones para mencionar.

En síntesis, la política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires en la actualidad se divide en cuatro áreas:

• *Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC)*: es el organismo encargado de diseñar la política habitacional de la Ciudad (Ente autárquico, ley 1251). El presupuesto otorgado para este organismo fue decreciendo con relación al presupuesto de la CABA: en el año 2007 correspondía al 3,4%, descendiendo en el año 2009 al 1,7%. Al mismo tiempo, se redujo notablemente el porcentaje de ejecución de obras –86,70% en 2007 y 25% en 2008. Cabe aclarar que históricamente siempre ha sido bajo el valor otorgado a este organismo, pero en estos últimos años su caída indica el perfil de la política habitacional de la actual gestión.

³¹ En el año 2000 nace la Corporación del Sur Sociedad del Estado, con poder de decisión en parte de la zona sur (15 barrios) de la ciudad para privatizar tierras públicas y, a través de iniciativas de promoción inmobiliaria, permitir que la inversión privada desplace al sector público. Su objetivo es promover el desarrollo económico y territorial impulsando inversiones tanto públicas como privadas en la zona sur de la ciudad. Funciona a través de sistemas de fideicomisos y hoy se ocupa de ejecutar las obras de urbanización de las villas.

- *Ministerio de Desarrollo Social*: es el organismo encargado de atender las situaciones de emergencia habitacional. El presupuesto asignado a la demanda inmediata es 0,46% del presupuesto de la CABA. Funcionan allí tres programas: a) Asistencia Socio habitacional; b) Asistencia Integral a los Sin techo; c) Asistencia Inmediata ante la Emergencia Habitacional.

- *Corporación Buenos Aires Sur*: es una Sociedad del Estado que se encarga de la planificación y construcción en las villas del sur de la ciudad. La ley que lo regula es la 470, y su presupuesto asignado es del 0,01% del presupuesto del CABA, con un 25% de ejecución de las obras.

- *Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS)*: unidad fuera de nivel del Ministerio de Desarrollo Económico, que atiende la emergencia social y de infraestructura en las villas y asentamientos. El presupuesto asignado es el 0,01% del presupuesto de la CABA.

El presupuesto otorgado al área de vivienda corresponde al 4,4% del presupuesto total de la CABA en el año 2008, reduciéndose a 2,45% en el 2009 y al 1% para el 2010. Con respecto a la ley 1408 de Emergencia Habitacional, sancionada en el año 2004, el artículo 3 establece que debería crearse un fondo para atender la emergencia habitacional de 50 millones de pesos multiplicado por cuatro años, o sea, 200 millones de pesos, que nunca se concretó.

Con fecha del 30 de diciembre de 2010, la Defensoría del Pueblo de la CABA emite la resolución N° 4240/10 solicitando al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que en un plazo de 30 días encuentre mecanismos que brinden soluciones a las denuncias de los vecinos sobre las irregularidades en las que incurre la Unidad de Gestión de Intervención Social a la hora de atender las demandas relacionadas con la atención en casos de emergencia habitacional, fundamentalmente las referidas a solicitudes de materiales de construcción o el arreglo de viviendas, así como también a la provisión de determinados servicios básicos.

La nueva estructura burocrática implantada luego de la celebración del Convenio de Cooperación y Asistencia entre el Instituto de la Vivienda (IVC), la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado³² (en adelante, CBAS) y la Unidad de Gestión de Intervención Social³³ (en adelante UGIS), a través del Ministerio de Desarrollo Económico en el 2008, generó una situación de indefinición entre los organismos con respecto a sus propias competencias.

Asimismo, también puede observarse una desatención en cuanto a las políticas públicas de vivienda, fundamentalmente en lo relacionado con los proyectos de urbanización de las villas, la provisión de materiales para la construcción o la instalación, el arreglo y el mantenimiento de servicios básicos, como lo son el agua potable, el sistema de tendidos eléctricos y la red cloacal.

Las respuestas de los organismos cuestionados a la Defensoría del Pueblo fueron insuficientes. La principal de ellas fue la falta de presupuesto para afrontar la reconstrucción total o parcial de las viviendas, pero no cabe duda de que la distribución de funciones entre los organismos es confusa y los reclamos de estos sectores se pierden en la telaraña burocrática.

En las villas, el PRO ha instalado un aparato clientelar. Un ejemplo de esta acción clientelar es lo que en los barrios se conoce como los “pechos amarillos” (los barrenderos), el sistema de limpieza de los barrios, que a través de una cooperativa contratan a vecinos de los barrios para hacer la propia limpieza. Se les entrega un chaleco amarillo

³² Ley 470, sancionada en fecha 5 de agosto de 2000; promulgada por Decreto N° 1548/00, B.O.C.B.A. N° 1025, de fecha 12 de septiembre de 2000. Según la norma, a la Corporación Buenos Aires Sur S.E. le corresponde la realización de actividades con el objetivo de favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral de la zona sur de la Ciudad.

³³ Decreto N° 2075/07, de fecha 10 de diciembre de 2007, B.O.C.B.A. N° 2829, de fecha 11 de diciembre de 2007. El mencionado decreto le asigna a la Unidad de Gestión de Intervención Social las tareas tendientes a la formulación, implementación y ejecución de programas y planes habitacionales destinados a villas, núcleos habitacionales transitorios y barrios carenciados.

y ellos recorren los barrios levantando la basura y limpiando los espacios públicos, pero se trata de personas puestas por los punteros afines al PRO. De hecho, muchos residentes formaron parte del sistema pero luego de expresar sus diferencias, los desafectaron.³⁴

En la auditoría de la CABA se denuncia que las obras hechas por el IVC en los planes de radicación presentan irregularidades y los pobladores adjudicados señalan que los materiales de construcción son precarios y, por más que se entregan terminadas, con equipamiento con cocina, calefón y baños, los materiales son de pésima calidad y al poco tiempo empiezan las filtraciones. Finalmente, en muchos casos los punteros afines al gobierno de turno se pasean por el barrio ofreciendo el ingreso al listado de adjudicación por un monto específico que ronda entre los 8.000 y los 15.000 pesos según el departamento y según la familia, indicando un circuito perverso de cooptación y corrupción. Una vez entregadas a las familias adjudicadas, no se realiza ningún tipo de acompañamiento o seguimiento en el proceso de adaptación a la nueva vivienda.

La creación de la UCEP constituye un aspecto a evaluar en este análisis de la situación habitacional de la ciudad y las políticas implementadas.³⁵ La metodología de la UCEP en sus intervenciones consistía en el labrado de actas y la higienización de los predios afectados, asegurando un alto porcentaje de eficiencia en la recuperación del espacio público (80%). Pero en realidad la UCEP constituye un instrumento de control social que apunta a persuadir y a reprimir, si es necesario a aquellos sujetos, que viven o trabajan en la calle. La pregunta que surge es cómo es que ha aumentado tanto la población en situación de calle y

³⁴ En el caso de la villa 1-11-14 esta gestión no ha realizado inversiones, salvo pintar la fachada sobre Bonorino, y eso fue comunicado como una urbanización del predio. Esta villa se encuentra intervenida por una causa judicial para llamar a elecciones allí como modo de enfrentar a la corrupción existente con los delegados cooptados por el Gobierno de la Ciudad.

³⁵ El Ministerio de Ambiente y Espacio Público, mediante el decreto 1232-08, creó la UCEP (Unidad de Control del Espacio Público), cuyo objetivo central fue proteger el espacio público de la ciudad de los usurpadores del mismo, colaborando en el mantenimiento del orden por la vía de la persuasión y la difusión de la normativa vigente y de las sanciones correspondientes por su transgresión.

si esto se relaciona con la ausencia de una política habitacional con respecto a los sectores populares sin capacidad de ahorro ni con posibilidad de acceder a un alquiler.

La Defensoría propuso la disolución de la UCEP. Por ejemplo, la gestión de Macri utilizó la fuerza a través de la UCEP para llevar adelante “desalojos administrativos”³⁶ sin orden judicial en la zona de Barracas³⁷, ofreciendo como solución la entrega de un subsidio de \$7.000 por familia para gente en situación de calle que no resuelve el problema de fondo, que es la falta de vivienda. Otros desalojos con idéntica estrategia se produjeron en un predio de Paternal denominado La Lechería, que alojaba más de 200 familias, otro en Bolívar y Moreno y casi 200 viviendas tomadas en la ex AU3 en la zona de Villa Urquiza.

Este comportamiento está vinculado a la falta de política habitacional de esta gestión, que inmovilizó los programas anteriores como el PAV, ley 348, que fue desfinanciado y vetó parcialmente a la emergencia habitacional declarada a partir de 2004.

Gran parte de los desalojos corresponden a la zona de Barracas, zona que presenta un desarrollo inmobiliario sostenido por la existencia de terrenos y fábricas abandonadas a precios bajos con relación al resto de la ciudad y al mismo tiempo el mayor número de ocupaciones ilegales. Se observan emprendimientos tanto públicos como privados como el Centro Metropolitano de Diseño ubicado en el ex Mercado del Pescado, hoy reciclado³⁸ para tal fin.

Los sectores que no pueden acompañar el proceso de valorización del suelo son expulsados vía desalojos o deben mudarse a zonas más baratas.

³⁶ El desalojo administrativo es un instrumento legal que el Gobierno de la Ciudad puede utilizar en situaciones de riesgo o emergencia mediante el aval de informes técnicos que aseveren la urgencia. Pero en los últimos tiempos se recurrió a este recurso para echar gente a la calle.

³⁷ Ubicado en Paseo Colón al 1500. Fuente: *Página/12, Clarín.com*.

³⁸ Cerca de 500.000 personas tienen problemas de vivienda en la Ciudad. Esta situación contrasta con las prioridades de Macri, que durante 2010 destinó sólo el 2 por ciento de su presupuesto a viviendas (409,5 millones de pesos, de los cuales apenas ejecutó el 56,7 por ciento). Fuente: *Página/12, 21-03-11*.

Buenos Aires intenta convertirse en una ciudad segura para el turismo, para las inversiones inmobiliarias, para los grandes eventos. Aun en los casos de intervención directa como en la zona sur de la ciudad, apunta a modificar los usos del suelo en la zona, valorizar los terrenos y por ende expulsar a los sectores residentes en la zona de bajos ingresos.

6. Conclusiones

La ciudad es un escenario de lucha y conflicto social, en el cual múltiples factores y agentes sociales inciden sobre su conformación y organización social. Instituciones públicas, agentes privados, familias y organizaciones sociales se conjugan para conformar el espacio urbano dentro de un proceso histórico: político, económico y socio-cultural (Schteingart, 2001). Los procesos urbanos resultan entonces del conjunto de las decisiones y no decisiones de diversos agentes, quienes en su interacción definen un determinado patrón de ocupación y asignación del espacio (Oszlak, 2001). Por ello resulta necesario considerar las políticas públicas que, de manera explícita o no, inciden en la dinámica poblacional en cada período, así como las estrategias e impacto de los otros actores en la construcción (material, social, simbólica) del territorio (Echevarría, 2006).

La estrategia habitacional del gobierno de Néstor Kirchner, a través de la implementación de los Programas Federales y de los Sub-programas significó un importante avance en términos cuantitativos. Sin embargo, el aumento permanente del precio del suelo urbano, de los materiales de construcción, de los alquileres y la ausencia de crédito hipotecario a tasas razonables tanto para los sectores populares como para las clases medias agudizó la crisis habitacional. La especulación inmobiliaria alejó a la población de la posibilidad de acceso a tierra o vivienda, a pesar del crecimiento económico del período y la baja de las tasas de desempleo.

Con relación a la CABA, las diferencias políticas entre el gobierno nacional y el municipio es un elemento para tener en cuenta dado que las autoridades municipales (PRO) reclaman a la Nación la parte que le corresponde a la ciudad y que no fue tranfe-

rida, mientras que las autoridades nacionales afirman lo contrario³⁹. Estas diferencias se pusieron de manifiesto durante el conflicto por la toma del Parque Indoamericano con respecto al papel a desempeñar en el desalojo por la Policía Federal y la Policía Metropolitana.

Con respecto a las viviendas entregadas de erradicación, se observó una insuficiente participación de los vecinos para considerar realmente sus necesidades. Si bien se contemplaron los problemas legales, urbanísticos y constructivos, no se consideró adecuadamente al aspecto social, de capacitación y educación necesarias para acompañar a las familias a lo largo de todo el proceso de implementación de estas políticas.

Una compleja trama de lucha de intereses, contradicciones, discusiones entre los actores involucrados retrasa la acción estatal frente a una urgencia social que no puede esperar. La SRS es una característica destacable que se ha ido profundizando en los últimos 20 años. Esta segregación expresa una ruptura, una fragmentación de la sociedad urbana como unidad y su reemplazo por una serie de territorios marcadamente diferentes y no integrados en relación con un conjunto urbano.

Finalmente, podría decirse que la conformación y aplicación de políticas públicas que busquen mejorar la calidad habitacional necesita de creación de consensos. Sólo una vez garantizado el mismo podrá pretenderse la efectiva aplicación de las mismas (Rofé, 2009). Coincido con Rodulfo (2007) en que la existencia de consensos no supone la eliminación de conflictos y de diferentes perspectivas, sino que prioriza la construcción de un programa consensuado en torno a una concepción integral del desarrollo socio-urbano y de las políticas habitacionales: al servicio del desarrollo social, articulando lo barrial y lo urbano, promoviendo la integración social entre diversos grupos, rescatando la opción de los actores demandantes a través de su participación activa, fortaleciendo los progra-

³⁹ Existe un convenio firmado con las Madres de Plaza de Mayo para construir viviendas en la ciudad en forma paralela a la actuación del IVC. En esta etapa se está terminando un edificio para las familias perjudicadas por el incendio en Villa Cartón (2008).

mas de recuperación de barrios, incluyendo las obras de infraestructura y equipamiento necesarios y apoyando una política de suelos que evite la especulación a través de una regulación adecuada.

Con relación al aumento de la crisis habitacional metropolitana de los últimos tiempos (Café de las ciudades Corti, Marcelo, 19–12–10), es consecuencia de un aumento de la demanda de sectores inmigrantes del interior del país o países limítrofes que llegan buscando oportunidades y que carecen de recursos para obtener una vivienda. Las familias que se incorporan a la ciudad intentan localizarse en lugares centrales que le garanticen accesibilidad a la mayor diversidad posible de oportunidades laborales o planes sociales, presionando sobre el escaso suelo y vivienda en estas áreas.

Esta afirmación debe ser analizada con mucha prudencia, evitando caer en análisis simplistas y tendenciosos que apuntan a culpar la crisis habitacional al aumento de la llegada de inmigrantes extranjeros y del interior de nuestro país. Este trabajo pretende señalar la antigüedad del déficit.

La problemática habitacional tiene más de un componente. Además del suelo apto con servicios y espacio construido habitable, se requiere un sector público y privado que produzca viviendas para esos estratos socioeconómicos y financiamiento blando y de largo plazo para generar demanda efectiva. La tendencia en los últimos 20 años ha sido producir suelo en condominios dirigidos a la clase alta y medio-alta y además autopistas, desalentando la formación de barrios populares al no producir suelo con servicios, principalmente con accesibilidad física pública. Tal como comentaba Raúl Fernández Wagner, investigador de la Universidad Nacional de General Sarmiento, no se explica la toma de Soldati sin entender el problema de los barrios cerrados.

Raquel Roldnik, representante de Naciones Unidas con respecto a las ocupaciones sostiene que “hay una falta absoluta de un sistema de articulación entre provincias y municipalidades que mínimamente coordine, acuerde y articule los distintos niveles para poder promover vivienda. Entonces lo que ocurre es que los proyectos y las adjudicaciones dependen de negociaciones políticas entre Nación, provincias y municipios. Cuando

hay correspondencia de partidos se trabaja de manera conjunta. Cuando no lo hay, hay bloqueo o sabotaje mutuo, y los ciudadanos sin vivienda quedan a merced de esas negociaciones sin coordinación”.

El déficit de transporte es otro de los aspectos a tener presente en nuestro análisis, frente a los conflictos que se producen casi a diario por los ferrocarriles en mal estado y con insuficiente número de coches.

En último término, quiero mencionar el aporte importante en el camino hacia el derecho a la ciudad que significó la presentación por parte de la Provincia de Buenos Aires del proyecto de Ley de Promoción del Hábitat Popular. El proyecto, que modifica algunas disposiciones del Decreto-Ley 8912, propone los resortes jurídicos e instrumentales básicos para un desarrollo urbano que contemple los parámetros que generen una oferta adecuada de suelo, servicios y viviendas para los amplios sectores carecientes de la provincia.

Esta ley constituye un paso adelante en la intervención estatal para regular el mercado de suelos, ya que le solicita a los barrios cerrados que cedan tierras o fondos para construir vivienda social. Permite replantear los alcances del derecho a la propiedad del suelo urbano y permite reflexionar sobre la función social de la propiedad por sobre el derecho individual de la propiedad privada.

Bibliografía

Libros y Monografías

- Améndola, Giandomenico (2000); *La ciudad posmoderna. Magia y miedo de la metrópolis contemporánea*. Madrid, Celeste Ediciones.
- Blaustein, Eduardo (2006); *Prohibido vivir aquí. La erradicación de las villas durante la última dictadura militar*. Buenos Aires, Cuadernos de Causa Popular.
- Carlevarino, Graciela (2008); “Estado y sector privado: protagonistas centrales de la segregación resi-

dencial socio-económica en el partido de San Isidro-Prov. de Bs.As (Argentina)". En *Sociedades locales y desarrollo territorial en A.L. frente a los desafíos del siglo XXI*. CESLA. Universidad de Varsovia (Polonia).

- Castel, Robert (2005); "Estado e Inseguridad Social". Conferencia dada en la Subsecretaría de la Gestión Pública (Buenos Aires).
- Carman, María (2005); "Usinas de miedo" y esquizo políticas en Buenos Aires". Ponencia presentada en la VI Reunión de Antropología del Mercosur, Montevideo.
- Cavalieri, Mariana; Gerscovich Alicia y Wainstein-Krasuk Olga (2007); "Hacia un abordaje sistémico de los vacíos urbanos en la ciudad de Buenos Aires. El caso de las Comunas 4 y 12 como estudio piloto". Ponencia presentada en las Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales UBA.
- Centro de derecho a la vivienda y contra los desalojos (COHRE) (2004). *El derecho a la vivienda en la Argentina*. Informe de misión de investigación.
- Centro de derecho a la vivienda y contra los desalojos (COHRE) (2008). *El IVC frente a las villas de la ciudad: poco derecho y mucha discrecionalidad*.
- Ciccollella, P. (1999). "Grandes inversiones y reestructuración metropolitana en Buenos Aires: ¿Ciudad global o ciudad dual del siglo XXI?". En V Seminario Internacional de la RII, Toluca (México).
- Cravino, María Cristina (2007); *Las villas en la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, Buenos Aires.
- Echevarría, Andrea (2006); "Patrón de crecimiento urbano y segregación socio espacial en el Gran Buenos Aires". Maestría en Hábitat y Vivienda, de la Universidad Nacional de Mar del Plata y "Patrón de Crecimiento Urbano y segregación Socioespacial en el Gran Buenos Aires. El caso de Moreno", Mimeo, Buenos Aires.
- Jaramillo, Samuel: (1990); "El Desarrollo de la discusión sobre la urbanización latinoamericana: ¿Hacia un nuevo paradigma de interpretación?". En *La investigación urbana en América Latina* (vol. 2) ed. UNDA; CIUDAD, Quito.
- Lacarrieu, Mónica (2005); "Nuevas políticas de lugares: recorridos y fronteras entre la utopía y la crisis". En Max Welch Guerra (editor) *Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes*. Buenos Aires, Biblos. Legislación de la ciudad disponible en www.cedom.gov.ar.
- Lefebvre, Henri (1968); *El derecho a la ciudad*. Navarra, Editorial Península.
- Mongin, Olivier (2006); *La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización*. Buenos Aires, Paidós.
- Oszlak, Oscar (2001); *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires, CEDES-HVMANITAS.

- Oszlak, O. (1999); “De menor a mejor. El desafío de la segunda Reforma del Estado”. En revista *Nueva Sociedad* N° 160, abril-mayo.
- Oszlak, Oscar (comp) (1984); *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires, Paidós.
- Oszlak, O. y O’ Donnell, G. (1982); “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. En *Revista venezolana de desarrollo administrativo*, N° 1, Caracas.
- Reese, Eduardo (2005); “Políticas públicas, normativas y mercados de suelo”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Manejo de Suelo Urbano – posibilidades y desafíos en el desarrollo de la ciudad de Corrientes.
- Rodríguez, María Carla (2009); *Autogestión, políticas del hábitat y transformación social*. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Rofé, Julia Virginia (2009); “Segregación socio espacial y exclusión en Buenos Aires en el siglo XXI”. Ponencia presentada para el 53° Congreso Internacional de Americanistas. 19 a 24 de julio de 2009 . Ciudad de México. D. F.
- Rofé, Julia Virginia (2008); “Hábitat popular y políticas públicas sobre tierra y vivienda en la ciudad de Bs. As. República Argentina”. En Paulo César Xavier Pereira y Rodrigo Hidalgo (eds.). *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina*. Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile.
- Rofé, Julia Virginia (2006); Políticas habitacionales en la Argentina. En Hábitat. Programa de Capacitación y Fortalecimiento para las organizaciones sociales y comunitarias. Publicación de la Secretaría de Extensión. Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Diciembre.
- Schteingart, Marta (2001); “La división social del espacio en las ciudades”. En revista *Perfiles Latinoamericanos*, Año 9, Número 19, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México,
- Steinghart, Marta (2001); “Introducción”. En *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. Colegio de México.
- Socolov, Ivana (2008); “Gestión de la tierra en la Ciudad de Buenos Aires”. Mimeo.
- Svampa, Maristella (2005); *La Sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires, Taurus.
- Toro, Alberto (2007); “La reforma organizacional del Instituto de Vivienda de la Ciudad de Bs. As”. Ponencia presentada en el “Cuarto Congreso Argentino De Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración, Construyendo el Estado Nación para el crecimiento y la equidad”. Disponible en <http://www.ag.org.ar/4congreso/Ponencias/Toro.doc>
- Torres, Horacio (2000); “Procesos recientes de fragmentación socio espacial en Buenos Aires: la sub- ur-

banización de las élites”. Ponencia en el seminario de investigación urbana “El nuevo milenio y lo urbano”.

- Vio, Marcela / Di Virgilio, Mercedes (2009); “La Geografía del proceso de formación de la región metropolitana de Buenos Aires. Versión preliminar. Julio 2009.
- Wacquant, Loic (2007); *Los condenados de la ciudad. Guetos, periferias y Estado*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Artículos de Revistas y Publicaciones en serie:

- Abba, Artemio (2005); “Nuevas lógicas de centralidad urbana en el XXI/AMBA”-Las nuevas centralidades”. OUL-BAM. Observatorio Urbano local. CHaM. FADU, UBA.
- Abba, Artemio/Furlon, Liliana/Susini, Sonia (2011); “Revelaciones provisionales de los datos del Censo 2010. ¿Una nueva realidad de la Bs. As. metropolitana?”. OUL-BAM. Observatorio Urbano local. CHaM. FADU, UBA.
- Abba, Artemio (2011); “Una sociedad excluyente y una ciudad desbordada. La Agenda Metropolitana y un debate impostergable”. OUL-BAM. Observatorio Urbano local. CHaM. FADU, UBA.
- Álvarez de Celis, F. (2007); “Renta urbana y segregación territorial en la Ciudad de Buenos Aires.” Centro de Estudios de Desarrollo Económico Metropolitano (CEDEM). Secretaría de Desarrollo Económico. GCBA.
- Arriagada, C.-Rodríguez Vignoli, J. (2003); “Segregación Residencial en áreas metropolitanas de A.L: magnitudes, características, evolución e implicancias de política”. CELADE, N°47, Santiago de Chile.
- *Café de las ciudades*. Boletín electrónico mensual. Editor: Marcelo Corti. Bs. As. Argentina. www.cafedelasciudades.com.ar
- Carlevarino Graciela (2009); “La Segregación Residencial Socio-económica en el Partido de San Isidro-Provincia de Buenos Aires (Argentina): los “imaginarios sociales” de sus protagonistas”. Ponencia 53 ICA-México.
- Clichevsky, Nora (2003a); “Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina”. En Serie Medio ambiente y desarrollo. N°. 75. CEPAL. Naciones Unidas. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile.
- Clichevsky, Nora (2003b); “Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires”. En revista *Ciudad y Territorio* Vol. XXXV, N° 136–137, Madrid, España, Ed. Separata..
- Corti, Marcelo (2007); “Normativa urbanística: la articulación entre planeamiento, participación y gestión. Sobre los conflictos alrededor del Código de Planeamiento Urbano de Buenos Aires”. Buenos Aires.

Disponible en http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_62.htm

- Dattwyler, Rodrigo Hidalgo (2007); “¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile”. Revista *Eure* v. 33 N° 98.
- _____ (1997). “La vivienda social y los nuevos espacios urbanos en la ciudad de Santiago: La evaluación del habitante”. Revista *Geográfica*. Revista de Geografía Norte Grande, Santiago de Chile.
- Fernández Wagner, Roberto (2006); “Interrogantes sobre la sustentabilidad de la política habitacional argentina”. Conferencia en el Seminario Interamericano Ciencia y Tecnología para el Habitat Popular.
- Girola, María Florencia (2005); “Nuevos paisajes residenciales en el Gran Buenos Aires: los emprendimientos cerrados entre el urbanismo escenográfico y el urbanismo a finitario” – Revista *Litorales*. Año 5, N°6, agosto.
- http://www.nuevomadero.com/esp/vivir/noticia.asp?id_noticia=347
- Harvey, David (2008); “El derecho a la ciudad”. En *New Left Review*, N° 58, noviembre/diciembre, Madrid, Ediciones Akal.
- Katzman, Rubén (2001); “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”. Revista de la CEPAL N° 75, Diciembre.
- Kowarick, Lucio (1996); “Explotación urbana, luchas sociales y ciudadanía: retazos de nuestra historia reciente”. En revista *Estudios sociológicos* del Colegio de México, Vol. XIV, N° 42.
- Prévot Schapira, Marie-France (2003); “Buenos Aires en los años '90: metropolización y desigualdades”. En revista *Eure* (s/d). Santiago de Chile. Octubre.
- Prévot Schapira, Marie-France (2001); “Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades”. En revista *Perfiles Latinoamericanos*, N° 19. México.
- Rodríguez, Jorge y Arriagada, Camilo (2004); “Segregación residencial en la ciudad latinoamericana”. En revista *Eure* N° 89. Santiago de Chile. Mayo.
- Rofé, Julia Virginia (2000); “Políticas de vivienda popular en el Partido de la Plata. 1990–2000”. Buenos Aires. Mimeo.
- Rodulfo, María Beatriz (2007); “Políticas habitacionales en Argentina. Estrategias y desafíos” Programa de Actualización de posgrado: Hábitat y pobreza urbana en América Latina. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. UBA.
- Rolnik, Raquel (2011); Conferencia de La Relatora Especial sobre una vivienda adecuada de Naciones Unidas. Buenos Aires. 12–13 abril.
- Rodríguez, María Carla (2010); “Las políticas habitacionales argentinas post 2001: Entre la gestión de la “emergencia” y la emergencia de la producción autogestionaria”. OSERA N° 3. www.iigg.fsoc.uba.ar/

empresasrecuperadas, observatorio@mail.fsoc.uba.ar, Buenos Aires.

- Sabattini, Francisco/Sierralta, Carlos (2006); “Medición de la segregación residencial: meandros teóricos y metodológicos, y especificidad latinoamericana”. En Cáceres, G. y Sabattini, F. *Los barrios cerrados en Santiago de Chile. Entre la exclusión y la segregación social*. Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Segura, Ramiro (2006); “Segregación residencial, fronteras urbanas y movilidad territorial. Un acercamiento etnográfico”. En *Cuadernos del IDES*. N° 9. Julio, p. 3-24. Buenos Aires.
- Smolka, Martín (2005); “El funcionamiento de los mercados de suelo en América Latina; conceptos, antecedentes históricos y nexos críticos”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Manejo de Suelo Urbano-posibilidades y desafíos en el desarrollo de la ciudad de Corrientes. 5 y 6 de mayo.
- Souza, Marcelo L. de (2003); “Rio de Janeiro: una metrópoli fragmentada. Seminario sobre procesos metropolitanos y grandes ciudades”. Instituto de Geografía de la Universidad Autónoma de México. México.
- Vidal-Koppman, Sonia (2001); “Segregación residencial y apropiación del espacio: la migración hacia las urbanizaciones cerradas del AMBA (Argentina)”. En *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*-Universidad de Barcelona. <http://www.ub.edu/geocrit/nova.htm>

Otras Fuentes:

Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda, GCBA).

Entrevistas en profundidad a:

- Familias residentes en la Villa La Cava y familias de la villa trasladadas a las nuevas viviendas. (Mayo 2009-Agosto 2010).
- Legislador de la CABA, Facundo de Filippo. Septiembre de 2010.
- Dr. Destéfano, Director de la Corporación Bs. As. Sur, en el área de la villa 1-11-14, marzo 2010.
- Párroco de la Iglesia de la Villa 1-11-14. Agosto de 2009.
- Referentes de organizaciones sociales: radios, comedores, etcétera.
- Delegados de Manzana.
- Pte. de la Federación de Villas, FEDEVI, Señor Carlos Amarillo.
- Vecinos residentes de la villa 1-11-14.



ANEXO

Cuadro 1**Población total censada, índice de masculinidad, tasa de crecimiento medio anual de la población total por período intercensal. Ciudad de Buenos Aires. Años censales 1855-2010.**

Año	Período intercensal (Años)	Población Total	Índice de masculinidad	Tasa de crecimiento medio Anual de la población total (por mil)
1855	///	92.709	101,2	///
1869	13,9	187.126	123,7	50,5
1887	18,0	433.375	127,8	46,7
1895	7,7	663.854	116,1	55,4
1904	9,4	950.891	109,9	38,2
1909	5,1	1.231.698	112,5	50,7
1914	4,6	1.576.597	117,2	53,7
1936	22,4	2.415.142	99,3	19,0
1947	10,6	2.982.580	94,5	19,9
1960	13,4	2.966.634	87,6	-0,4
1970	10,0	2.972.453	85,6	0,2
1980	10,1	2.922.829	83,2	-1,7
1991	10,6	2.965.403	82,9	1,4
2001	10,5	2.776.138	82,9	-6,3
2010	8,9	2.891.082	85,8	4,5

Fuente:

Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda, GCBA), sobre la base de los resultados de los respectivos censos.

Nota: Los censos correspondientes a los años 1855, 1887, 1904, 1909 y 1936 fueron de la Ciudad, mientras que los restantes fueron nacionales.

2. Los resultados de 2010 son provisionales.

Cuadro 2:

Evolución de la población residente en villas y variación relativa porcentual intercensal. Ciudad de Buenos Aires. Años 1960-1962-1976-1980-1991-2001-2010

Año Población V.

Año	Población	V. R. %
1960	34.430
1962	42.462	23,3
1970	101.000	137,9
1976	213.823	111,7
1980	34.468	-84,1
1991	52.608	54,4
2001	107.422	104,2
2010	163.587	52,3

Nota: los datos de 2010 son provisionales.

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda, GCBA), sobre la base de datos censales y relevamientos del Instituto Municipal de la Vivienda.

Cuadro 3:**Población residente en villas de emergencia y asentamientos. Ciudad de Buenos Aires. Años 1991-2001-2010**

Villa o Asentamiento	Zona	1991	2001	2010*
	Total	52.608	107.422	163.587
1-11-14	Bajo Flores	4.894	21.693	25.973
3	Villa Soldati	3.503	7.090	10.144
6	Parque Avellaneda	5.604	7.993	9.511
12	–	1.943	–	–
13 bis	Flores	266	621	482
15	Villa Lugano	5.167	9.776	15.568
16	Villa Riachuelo	110	118	162
17	Villa Lugano	554	784	471
19	Villa Lugano	2.006	3.343	4.010
20	Villa Lugano	7.460	16.323	19.195
21-24	Barracas	10.822	16.108	29.782
26	Barracas	220	456	636
31-31bis	Retiro	5.668	12.204	26.492
NHT Av. Del Trabajo	Villa Lugano	1.645	1.735	1.836
NHT Zabaleta	Barracas	2.572	4.814	2.906
B* Calaza	–	174	–	–
Villa Dulce	–	–	280	–
Piletones	Villa Soldati	–	2.328	5.218
Calacita	Villa Soldati	–	640	499
Rodrigo Bueno	Reserva Ecológica	–	356	1.795
Ciudad Universitaria	–	–	76	–
Ex AU7 Lacarra y Av. Roca	–	–	547	–
Ex Fabrica Morixe	–	–	137	–
Nuevos Asentamientos	Chacarita y otros	–	–	8.907

* Resultados provisionales.

* Incluye nuevo asentamiento.

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda, GCBA)

Cuadro 4**Participación porcentual de la población residente en villas y asentamientos en el total de población de la comuna. Ciudad de Buenos Aires. Año 2010**

Comuna	Barrio	Porcentaje
Total		5,7
1	Constitución – Monserrat – Puerto Madero – Retiro – San Nicolás – San Telmo	14,3
2	Recoleta	0,3
3	Balvanera – San Cristóbal	—
4	Barracas – Boca – Nueva Pompeya – Parque Patricios	16,3
5	Almagro – Boedo –	—
6	Caballito	—
7	Flores – Parque Chacabuco	12,1
8	Villa Lugano – Villa Riachuelo – Villa Soldati	32,9
9	Liniers – Mataderos – Parque Avellaneda	5,5
10	Floresta – Monte Castro – Vélez Sársfield – Versalles – Villa Luro – Villa Real	—
11	Villa del Parque – Villa Devoto – Villa General Mitre – Villa Santa Rita	—
12	Coghlan – Saavedra – Villa Pueyrredón – Villa Urquiza	—
13	Belgrano – Colegiales – Núñez	—
14	Palermo	00
15	Agronomía – Chacarita – Parque Chas – Paternal – Villa Crespo – Villa Ortúzar	1,3

Nota: los datos de 2010 son provisionales.

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda, GCBA), sobre la base de datos censales.

Cuadro 5**Tasa de mortalidad infantil (por mil nacimientos) por comuna. Ciudad de Buenos Aires. Años 2008, 2009, 2010 y trienio 2008/2010**

Comunas	2008	2009	2010	Trienio 2008/10
Total	7,3	8,3	6,7	7,4
1. Constitución – Monserrat – Puerto Madero – Retiro – San Nicolás – San Telmo	8,0	8,9	9,9	8,9
2. Recoleta	5,0	5,1	6,7	5,6
3. Balvanera – San Cristóbal	5,8	5,4	4,9	5,4
4. Barracas – Boca – Nueva Pompeya – Parque Patricios	9,8	10,6	9,8	10,1
5. Almagro – Boedo	7,8	7,8	3,6	6,4
6. Caballito	6,4	5,9	3,2	5,2
7. Flores – Parque Chacabuco	6,2	7,4	7,8	7,1
8. Villa Lugano – Villa Riachuelo – Villa Soldati	11,9	12,8	7,8	11,0
9. Liniers – Mataderos – Parque Avellaneda	8,3	11,3	8,1	9,2
10. Floresta – Monte Castro – Vélez Sársfield – Versalles – Villa Luro – Villa Real	7,1	9,3	7,5	8,0
11. Villa del Parque – Villa Devoto – Villa General Mitre – Villa Santa Rita	5,9	7,1	5,4	6,1
12. Coghlan – Saavedra – Villa Pueyrredon – Villa Urquiza	5,3	6,9	6,5	6,2
13. Belgrano – Colegiales – Nuñez	4,3	5,9	2,3	4,2
14. Palermo	6,5	5,2	6,9	6,2
15. Agronomía – Chacarita – Parque Chas – Paternal – Villa Crespo – Villa Ortúzar	4,6	8,5	5,4	6,1

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda gcba). Estadísticas vitales