

PLAN ESTRATEGICO

Buenos Aires futuro

FORO DE VIVIENDA

Documento marco

"LA CUESTION HABITACIONAL EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. Problemas y alternativas de solución" ¹

preparado por
Arg. Félix Bombarolo ²

Agosto del 2003, Buenos Aires, Argentina

¹ Artículo preparado en el marco del proceso de diseño del Plan Estratégico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

² Arquitecto argentino, con estudios en sociología y desarrollo local; especializado en diseño y evaluación de programas sociales en América Latina y el Caribe; docente universitario; asociado a "organización poleas" (felixbom@arnet.com.ar , www.organizacionpoleas.net)

Documento marco

"LA CUESTION HABITACIONAL EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. Problemas y alternativas de solución"

INDICE

A. ANTECEDENTES

B. LA CUESTION HABITACIONAL, ASPECTOS GENERALES

- b.1. Algunas cuestiones conceptuales y de abordaje a considerar
- b.2. Algunas cifras del censo 2001

C. POBLACION CON PROBLEMAS DE ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA : SITUACIÓN, ACCIONES Y PROPUESTAS

- c.1. Población asentada en villas de emergencia
- c.2. Población que vive en inquilinatos y hoteles
- c.3. Población habitando 'casas tomadas'
- c.4. Población residente en conjuntos habitacionales producidos por el Estado
- c.5. Población viviendo en zonas de alta precariedad habitacional (zona sur)
- c.6. Otras situaciones a considerar

D. MARCO INSTITUCIONAL DEL TEMA HABITACIONAL EN LA CIUDAD

- d.1. El rol del Estado y sus diferentes áreas de intervención
- d.2. El financiamiento público y privado para el mejoramiento habitacional
- d.3. El papel de las organizaciones de la sociedad civil

E. A MODO DE CIERRE

F. ANEXOS

- f.1. Listado de documentos analizados
- f.2. Listado de personas / instituciones entrevistadas

A. ANTECEDENTES

Desde mediados del año 2001 el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha venido desarrollando una serie actividades tendientes a fortalecer el proceso de elaboración del Plan Estratégico de la ciudad.

Entre estas actividades, se destaca la realización de los llamados "Foros temáticos", realizados desde la Coordinación del Plan Estratégico con el objetivo de promover la discusión y el aporte de ideas desde la ciudadanía sobre diferentes temáticas vinculadas al Plan. Los Foros se organizan a partir de la apertura de dos tipos de espacios de debate: uno virtual (en la página web del Plan) y otra presencial (generada en un taller de intercambio entre diversos actores sociales de la ciudad).

Durante el año 2001 se realizó el 'Foro de Transporte', cuyas conclusiones se plasmaron en un documento editado y difundido en el 2002. Durante el presente año también se lanzaron los foros de salud, seguridad y el 'Foro de Vivienda', cuyo espacio virtual se encuentra abierto desde hace varios meses.

Entre los meses de abril y junio del 2003 se realizaron en el marco del Foro de Vivienda una serie de reuniones con representantes de diversas instituciones involucradas en la temática, universidades, colegios profesionales, organizaciones vecinales, ONGs, Estado Nacional, y otras (ver listado adjunto). El objetivo de dichas reuniones fue analizar el estado de situación de la cuestión habitacional en la ciudad, tanto en la identificación de las principales áreas problemáticas así como también las ideas y propuestas existentes para enfrentar tales problemas.

Además de las reuniones mencionadas, se realizó una revisión de documentación existente sobre la materia. Se analizaron documentos de organismos públicos y privados que han abordado esta problemática desde la academia y desde la gestión en los últimos cinco años en la ciudad (ver listado en anexo).

Como cierre de este proceso de revisión y debate interinstitucional, se realizará en agosto del 2003 un evento de cierre del proceso, un Seminario - Taller en el que se espera que representantes de los diversos actores sociales interesados en la cuestión, intercambien ideas y propuestas.

El presente documento tiene como objetivo presentar los principales matices e interrogantes que rodean esta temática desde una perspectiva amplia y servir de 'disparador y orientador' para los debates que se espera realizar en el Seminario mencionado.

El trabajo recoge básicamente las ideas generadas en el Foro virtual, en los documentos analizados y en las reuniones mantenidas en los últimos meses. Se espera que los resultados de este proceso, los documentos producidos, y el resultados de los debates, sea publicado y difundidos por el Plan Estratégico de la Ciudad durante el presente año, y que sirvan de referencia para la administración que asumirá la gestión pública de la ciudad a partir del diciembre del 2003.

B. LA CUESTION HABITACIONAL, ASPECTOS GENERALES

b.1. Algunas cuestiones conceptuales y de abordaje a considerar

Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda realizado a fines del 2001 (Censo 2001), habitan la Ciudad Autónoma de Buenos Aires **2768772 personas**, casi 7% menos de los habitantes registrados en el Censo 1991.

Sin bien los indicadores sociodemográficos señalan a Buenos Aires como una de las ciudades que ofrece una mejor calidad de vida a sus habitantes, es necesario señalar que entre 1992 y el 2002, **se duplicó el número de personas viviendo bajo la línea de pobreza**, pasando del 6,6% a **13,4% del conjunto de la población** (CPECBA, 2002, pág. 64). A inicios del 2003, cerca de **370000 personas** no alcanzaban a obtener ingresos suficientes para garantizar su alimentación y otros componentes básicos para su subsistencia.

Es en este marco que se reabre con fuerza durante el 2003 en la ciudad, el debate sobre el papel del Estado y la efectividad de las políticas públicas para hacer frente a los problemas sociales emergentes y causantes de las situaciones de pobreza, cada vez más presentes en la ciudad.

Es en este contexto también que, junto con la aparición en la escena pública de problemas como la desnutrición, el desempleo y la inseguridad, reaparecen los diagnósticos y las propuestas para enfrentar uno de los emergentes más serios de la situación descrita: **la dificultad de buena parte de la población de acceder a condiciones habitacionales dignas**. Es sobre esta cuestión en particular que centraremos la atención en este documento.

Es importante señalar que es largo y complejo el debate alrededor del abordaje de la cuestión habitacional, debate jalonado por decenas de teorías y posturas técnicas y políticas, que han marcado el desarrollo del hábitat en Buenos Aires, al menos, en las últimas cinco décadas. Más allá de cuestiones operativas que refieren más bien a propuestas de solución al problema de vivienda, los puntos en conflicto han rondado en las últimas dos décadas alrededor de varias cuestiones vinculadas al sentido mismo del tema a considerar:

- a. el problema habitacional, ¿debe entenderse solo como una cuestión de falta de viviendas...?...
- b. ¿es posible y pertinente separar al análisis de la cuestión habitacional del resto de problemáticas sociales....?...
- c. ¿qué estándares de calidad nos definen la 'dignidad' de una vivienda ...?
- d. ¿es posible abordar la problemática habitacional de la ciudad, sin considerar su vínculo con el área metropolitana...?

En relación al primer interrogante, es creciente en los últimos años el consenso alrededor de la idea que indica que 'lo habitacional' no refiere sólo a 'la casa', sino a una situación más amplia, que incluye el espacio urbano, el equipamiento, los servicios, y toda cuestión que condicione el espacio vital de las personas. Lo habitacional entonces, en este documento, será tomado desde esta perspectiva; concentraremos la mirada en los aspectos más críticos del déficit de vivienda,

pero referiremos también a aspectos inherentes a su entorno, tomando ambas cuestiones como un único conjunto problemático.

En relación al segundo interrogante, resulta necesario revisar si es posible abordar la cuestión habitacional de forma 'aislada' de otras cuestiones de índole social, como lo son el empleo, los ingresos, la educación, la salud y la seguridad de quienes habitan los espacios de los que hablamos. Pues sobre este tema también aparece una fuerte tendencia a privilegiar el 'abordaje integral' de las cuestiones sociales por sobre la tradicional 'visión sectorial', desde la cual es posible analizar y producir acciones en cada una de las áreas sociales sin considerar el resto de los temas que afectan la vida de las personas. Si bien la tendencia general y vocación de este trabajo se orienta hacia la integralidad, por cuestiones de organización del Plan Estratégico y de las áreas de intervención del Gobierno de la Ciudad, y por la propia limitación de este ámbito de discusión, el documento sólo aborda cuestiones habitacionales, esperando que éstas puedan cotejarse y complementarse con el análisis del resto de las problemáticas sociales de la población de la ciudad.

En relación al tercero de los cuestionamientos, será necesario dar una mirada a los parámetros (o estándares) con los que estamos definiendo el 'hábitat deficitario' y proponiendo soluciones habitacionales apropiadas o 'dignas'. Las estadísticas sobre las cuáles trabajamos habitualmente están confeccionadas con parámetros de 'precariedad' o 'hacinamiento' elaborados con criterios pensados en la década de los 70 y que quizás sea necesario revisar. El mismo interrogante podemos realizarnos en términos de las propuestas habitacionales, sobre la cantidad de metros cuadrados por personas que consideramos apropiados y el tipos de diseño o calidad de materiales que suponemos básicos para garantizar la 'dignidad' (lo aceptado) de las políticas y programas habitacionales.

Una última consideración general que ha estado presente en los debates mantenidos durante la vigencia del Foro, ha sido la pertinencia o posibilidad de abordar las cuestiones habitacionales o urbanas de la ciudad, sin tener en cuenta su inclusión en el área metropolitana y sus vínculos con los partidos del Gran Buenos Aires. Pues en este caso, al igual que con el tema de la integralidad de la cuestión social, podremos acordar que es difícilmente seccionables la vida y el desarrollo de la ciudad de lo que sucede en el resto del conurbano. No obstante esta afirmación, el documento no se detiene en el análisis de estas vinculaciones que, en general, son solo sugeridas o enunciadas en algunos de los trabajos revisados, pero no abordadas de manera central. De tal manera, igual que en el caso anterior, abogamos porque la información y debates que aquí se presentan, aporten a futuros análisis y acciones que abarquen toda el área metropolitana.

Habiendo presentado estas consideraciones de índole general, nos proponemos conocer un poco más de la situación habitacional de la ciudad desde los datos que se disponen .

b.2. Algunas cifras del Censo 2001

Existen muchos datos alrededor del número de familias que viven en la ciudad con dificultades habitacionales, muchos de ellos desactualizados, otros deducidos de estudios muestrales al menos cuestionables, algunos de fuentes desconocidas.

La información más completa, actualizada y comparable históricamente que poseemos sobre la situación habitacional de la ciudad, son los resultados en el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda realizado por el INDEC a fines del año 2001. La información que allí aparece fue procesada y difundida en mayo del 2003 por la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales dependiente de la Secretaría de Obras Públicas, Presidencia de la Nación ³.

Según esta información, existen en la ciudad **108255 hogares deficitarios**, poco más del 10% de la población de la ciudad tiene problemas habitacionales. Según el Censo, el déficit se redujo en cerca de un 30% en el período intercensal 1991 / 2001, básicamente por la drástica reducción de las situaciones de hacinamiento en 'viviendas buenas', que aún sigue constituyendo el problema principal dentro de la conformación del déficit, según se muestra en el Cuadro 1.

El estudio también señala que el 1,1% de las viviendas que existen en la ciudad, son precarias, es decir, **10781 viviendas entran en la categoría de rancho, casilla**, local no construido para vivienda o vivienda móvil. Existían a fines del 2001, **18608 piezas en hoteles y pensiones, y 20826 piezas en inquilinatos**. El 5,76% de las viviendas presentaban situaciones de tenencia irregular.

Un dato relevante en este contexto, es que el número de **viviendas desocupadas** creció de 31559 en 1991, a **126956 en el 2001**, es decir, según este dato, el 37,2% de las viviendas de la ciudad se encontraban desocupadas a la hora de realizarse el Censo.

Cuadro 1
Déficit habitacional de la
Ciudad Autónoma de Buenos Aires; 1991 / 2001

	1991	2001
TOTAL DE HOGARES	1023468	1024231
TOTAL DE HOGARES DEFICITARIOS	143153	108255
• EN VIVIENDA RECUPERABLES	33007	31925
• EN VIVIENDAS IRRECUPERABLES	15030	10761
• CON HACINAMIENTO EN VIVIENDAS BUENAS	95116	65569

Fuente: DIRECCION NACIONAL DE POLITICAS HABITACIONALES (2003)

Según se aprecia, cerca de **400000 ciudadanas y ciudadanos de Buenos Aires padecen serios problemas habitacionales**, sin embargo, la cuestión no ha estado en el centro del debate público al menos en los últimos años en la ciudad.

³ Agradecemos a la Lic Mabel Jiménez, Directora Nacional de Políticas Habitacionales, por la información suministrada.

Presentamos en las próximas páginas una caracterización del déficit habitacional porteño, los principales problemas y las estrategias de solución implementadas o propuestas en los últimos años.

C. POBLACION CON PROBLEMAS DE ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA : SITUACIÓN, ACCIONES Y PROPUESTAS

La población más afectada por la dificultad en el acceso a una vivienda adecuada, se concentra en la ciudad en: villas de emergencia, inquilinatos y hoteles, casas tomadas, conjuntos habitacionales producidos por el Estado, barrios de alta precariedad habitacional. Si bien como vimos en el capítulo anterior, el censo 2001 nos dice que cerca de 400000 personas habitan viviendas deficitarias, más de la mitad de ellas afronta situaciones francamente críticas, como indica el Cuadro 2, que muestra la población estimada viviendo en villas, núcleos habitacionales transitorios, hoteles, pensiones y casas tomadas:

Cuadro 2
Personas estimada viviendo en situación habitacional crítica

SITUACION	PERSONAS
VILLAS Y NHT	110000
HOTELES Y PENSIONES	8500
VIVIENDO EN LA CALLE	1500
CASAS TOMADAS	130000
TOTAL	250000

Fuente: elaboración propia en base a información aparecida en
LA NACION 2002, SANCHEZ 2003 y datos de la Secretaría de Desarrollo Social

c.1. Población asentada en Villas de Emergencia y Núcleos Habitacionales Transitorios

Según datos de la Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, vivían en la ciudad a fines del 2002, asentados en **15 villas de emergencia y 3 Núcleos** Habitacionales Transitorios (NHT), **110387 personas**, ocupando alrededor de 310 hectáreas (LA NACION, 2002).

La población viviendo en villas y NHT ha crecido **en los últimos 20 años, multiplicándose casi en 9 veces** (12593 personas en 1983 a 110387 en el 2003).

En el Cuadro 3 se observa un detalle de la villas y NHT, su ubicación, superficie y cantidad de población:

Cuadro 3
Situación de las Villas de Emergencia
y Núcleos Habitacionales Transitorios en la Ciudad de Buenos Aires

BARRIO	UBICACION	SUP. EN ha	CANT. DE HAB.
1-11-14	Bajo Flores	46,67	21799
3	Soldati	30,22	7133
6	Lugano	10,47	8013
13 bis	Bajo Flores	0,25	620
15	Lugano	36,50	9874
16	Lugano	0,97	119
17	Lugano	0,94	785
19	Lugano	7,25	3330
20	Lugano	53	16384
21-24	Barracas	65,48	16072
26	Barracas	0,55	455
31	Retiro	10,5	8238
31 bis	Retiro	4,2	4004
Calacita	Soldati	0,95	649
Los Piletones	Soldati	6,8	2645
Del trabajo, NHT	Mataderos	3,31	1744
Zabaleta, NHT	P.Patricios	14,6	4832
Rivadavia, NHT	Bajo Flores	14,6	3727
TOTAL			110387

Fuente. Dirección General de Estadísticas y Censos del GCBA, (LA NACION, 2002)

Con el restablecimiento de la democracia a fines de 1983, culminó la política pública destinada a erradicar a la población de las villas y comenzaron a generarse acciones tendientes a consolidar los asentamientos. Las principales líneas de trabajo se centraron en:

- regularización dominial
- mejoramiento de infraestructura (agua, electricidad, gas)
- dotación de equipamiento comunitario (escuelas, centros de salud, centros comunitarios)
- regularización de la traza urbana y vínculo con las zonas linderas
- mejoramiento de viviendas

Uno de los temas principales que obstaculiza la resolución del problema de las villas, es la situación dominial de las tierras afectadas. Existen al menos 5 situaciones dominiales que se presentan en los 18 asentamientos identificados (CNV, 2003):

- i. terrenos del Estado Nacional (afectados por el decreto del PEN/1001/90, transferidos al Programa Arraigo)
- ii. terrenos de la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires (afectados por el decreto del PEN/1737/90)
- iii. terrenos de la CMV
- iv. terrenos privados (cuya incidencia no supera el 10% del total de las tierras en cuestión)

El Estado democrático se hizo presente elaborando y ejecutando diversos programas, como el Plan Piloto de Recuperación, renovación e Integración Urbana de la Villa 6, desarrollado por el gobierno de la ciudad desde 1987, o el Plan de Radicación de Villas y Barrios Carenciados de la MCBA, desarrollado entre 1989 y 1995 (que contó con el apoyo del programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD)⁴. La más reciente acción pública se desarrolla desde el año 2000 desde la CMV, con el llamado Plan de urbanización en villas, barrios carenciados y núcleos habitacionales transitorios, que propone diversas líneas de acción para efectivizar la radicación: apertura de calles peatonales y vehiculares, pavimentación, redes de infraestructura y saneamiento ambiental, construcción de viviendas colectivas e individuales, equipamiento comunitario (CMV, 2003)⁵.

La acción realizada desde el Estado nacional (Plan Arraigo) y desde las diversas dependencias del Estado municipal (Secretaría de Planificación, CMV, y otras), ha sido intensa en las últimas dos décadas. La inversión de tiempo y recursos destinados a solucionar los problemas habitacionales de los pobladores de las villas, ha sido considerable, sin embargo, la situación no ha mejorado todo lo esperado. Ante esta situación de indefinición, el 30 de diciembre de 1998 la legislatura porteña sancionó la ley 148, otorgando un plazo máximo de cinco años al ejecutivo para culminar la urbanización y saneamiento de las villas. El plazo vence a fines del 2003, y la solución aparece cada vez más lejana.

Es necesario decir también, que en los últimos años el Estado Nacional, a través del Programa de Mejoramiento de Barrios, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Medioambiente, propuso al gobierno de la ciudad implementar el programa en las villas de la ciudad. El programa se ejecuta con relativo éxito desde 1996 en varias provincias del país; es financiado por el BID y aporta fondos y recursos técnicos para mejoramiento urbano, infraestructura, y mejoramiento de viviendas. Hasta el momento no se ha logrado establecer acuerdo alguno para que el programa se implemente en la ciudad.

La resolución definitiva de la situación de las personas que habitan villas y NHT, requerirá de una decisión política consistente, de la implementación técnica de un abanico creativo y diverso de soluciones y del involucramiento directo de los ciudadanos afectados, pero requerirá también, previamente, mirar lo realizado en las últimas dos décadas y resolver algunos interrogantes:

⁴ Es posible obtener un excelente análisis de la acción de este programa en LEZCANO JORGE (1997)

⁵ Agradecemos a las autoridades de la CMV por la información suministrada

¿Cuáles son los motivos de este aparente fracaso de la acción del Estado...?, ¿qué lecciones han dejado los diversos programas implementados...?, ¿cómo frenar el crecimiento en población y extensión de las villas...?, ¿en qué casos y porqué se debe considerar la radicación o erradicación de la población...? (especial consideración para la polémica Villa 31 y 31 bis), ¿cuáles son las claves para mejorar la tarea en futuras acciones públicas de radicación...?

c.2. Población que vive en inquilinatos y hoteles

Según datos suministrados por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad, existían a mediados del 2003 alrededor de 2500 familias de bajos ingresos viviendo en alrededor de 100 hoteles pagados por el Estado municipal. (8500 personas, VALMAN 2003) . La crisis condujo a fines del 2001 a una superpoblación en los hoteles y las familias, que originalmente debían acceder al hotel transitoriamente, terminan quedándose 2, 3 y hasta 4 años allí. La enorme inversión pública realizada en los últimos años en el pago de los hoteles pone en cuestión el sentido mismo de esta manera de enfrentar el problema habitacional. Hay quienes sostienen que con lo invertido hasta el momento se hubieran construido centenares de nuevas viviendas para aquellas familias; y los subsidios no se detienen.

Ante el colapso del sistema de hoteles, desde el 2002 se cerró la admisión de nuevas familias y se generó en su reemplazo un 'subsidio directo a las familias damnificados' . El subsidio cubre por alrededor de 6 meses la estadía de las familias en hoteles o alquiler de habitación mientras se generan nuevas condiciones de acceso a vivienda estable.

Una de las experiencias novedosas y de relativamente reciente aplicación para enfrentar este problema, es la "Operatoria de autogestión y emergencia habitacional", enmarcada en la Ley 341, sancionada por la legislatura porteña a inicios del años 2000. Desde esta operatoria se ha promovido y atendido técnica y financieramente durante el 2001 y 2002 a 17 cooperativas de familias que habitan hoteles financiados por el Estado municipal. El proceso de diseño y gestión de la compra, construcción nueva o reciclaje cuenta con la activa participación de los destinatarios de los programas, lo que cambia el sentido de la tradicional relación Estado - sociedad civil en los programas sociales en general y habitacionales en particular (CNV, 2002).

c.3. Población habitando 'casas tomadas'

Si bien no existen datos precisos, se estima que la población que habita 'casas tomadas'⁶ en Buenos Aires asciende a 130.000 personas distribuidas en 10.000 casas. El fenómeno parece crecer año a año y algunos estudios indican que la movilidad de los habitantes de las casas es muy poca, el periodo medio de permanencia de personas en ellas es de trece años y suele entrar en ellas mas gente de la que sale (SANCHEZ, 2003).

El único universo estudiado y atendido con cierta sistematicidad por el Estado municipal, es el de las casi 1100 familias que en viven en propiedades de la comuna (alrededor de 5000 personas) en

⁶ Llamaremos aquí 'casas tomadas', a aquellos inmuebles de propiedad pública o privada, en diverso estado de construcción, intrusados y habitados por grupos de personas que no son los propietarios de los mismos.

la zona afectada por la apertura de la traza de la autopista AU3 ⁷ (que atraviesa los barrios de Saavedra, Coghlan, Belgrano, Villa Crespo, Balvanera, Parque Patricios y Nueva Pompeya). En el año 2000 se aprobaron una serie de leyes destinadas a dar crédito y a relocalizar a las familias ocupantes (DANDAN, 2000, sobre datos de la CMV)).

c.4. Población residente en conjuntos habitacionales producidos por el Estado

En las décadas del 60 y 70 la CMV financió y construyó una serie de conjuntos habitacionales para sectores de bajos ingresos. Inscriptos en la lógica de los 'megaconjuntos', predominante en la época, los complejos sufrieron el paso del tiempo y quedaron cuestionados como propuestas urbanísticas apropiadas para atender problemáticas sociales como las que pretendía enfrentar.

Miles de personas que habitan los conjuntos en cuestión padecen en la actualidad una situación habitacional degradada. La CMV realiza desde los 80 diversas obras para atender el mantenimiento de estos conjuntos, realizando tareas como:

- reparación edilicia
- arreglo de cloacas
- refacción de áreas recreativas
- apertura de calles

Los barrios aludidos son 12: Rivadavia II, C. Samoré, Piedrabuena, Justo Suarez, Copello, Irala, Mariano Castex, Lafuente, Soldati, Savio, Ilia y Nágera (CMV, 2002).

Adicionalmente, buena parte de la población que habita los conjuntos sufre problemas de retraso en la escrituración; la Ley 177 establece mecanismos para solución de este problema, que es asumido por la Gerencia de Registros y Adjudicación de Inmuebles de la CMV.

c.5. Población viviendo en zonas de alta precariedad habitacional (zona sur)

Además de las situaciones particulares planteadas, la ciudad presenta una cada vez más marcada situación de inequidad territorial, expresada también en el tema habitacional. La población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se concentra en la zona sur de la ciudad, en el área comprendida por los Centros de Gestión y Participación (CGP) 3, 8, 4, 1, 5 y 2 sur. Vive en esa franja cerca del 30% de la población de la ciudad, pero se concentra allí el 60% de la población con NBI. Los índices de precariedad y hacinamiento superan largamente los del promedio de la ciudad, entre un 11% y un 18% de la población de estas zonas habita viviendas deficitarias (CPECBA, 2002).

Más allá de las acciones dirigidas a atender situaciones específicas en la zona sur (villas, NHT, conjuntos habitacionales, inquilinatos y hoteles), la CMV puso en marcha en el 2002 el "Programa autogestión para la vivienda", un programa de créditos hipotecarios para familias de ingresos medios-bajos. Los créditos son otorgados individualmente al grupo familiar o a

⁷ Se trata de edificaciones de diverso tipo y estado, expropiados por el Estado municipal en los 70 para la construcción de la autopista AU3, que quedaron abandonados al detenerse la construcción.

colectivos de familias agrupadas en forma de cooperativas. Los fondos pueden ser dirigidos a compra de terreno, mejoramiento o construcción de viviendas en barrios de zona sur (especialmente la Boca, Barracas, San Telmo, San Cristóbal, Flores, Liniers). Entre el 2002 y el 2004 está prevista la construcción / mejoramiento de 572 unidades habitacionales, mejorando la situación habitacional de alrededor de 1100 personas (CMV, 2002).

En esta misma dirección, es posible decir que fueron variados los intentos realizados por las diversas administraciones en las últimas dos décadas por atender la problemática habitacional de la zona sur. El Programa de Recuperación de la Boca, algunas acciones planificadas desde la Corporación del Sur y el más reciente Programa de Rehabilitación del Hábitat en el Barrio de la Boca, fueron algunos de los intentos que obtuvieron resultados diversos.

c.6. Otras situaciones a considerar

Además de los problemas mencionados, otros dos grupos poblacionales bien diferenciados a tener en cuenta a la hora de pensar en la cuestión habitacional de Buenos Aires:

- existe en la ciudad un número considerable de personas viviendo en la calle, estaciones de tren, subte, plazas, bajo autopista, umbrales de negocios y viviendas; según datos recientes de la Secretaría de Desarrollo Social, existían a mediados del 2003 entre de 1200 y 1500 personas viviendo en esta situación (VALMAN, 2003). Para enfrentar este problema social complejo, la Secretaría implementa desde 1999 el programa "Buenos Aires Presente (BAP)", desde donde se recorre noche a noche la ciudad, se brinda atención a las personas detectadas y también a través de una línea de 0800, donde las vecinas y vecinos informan de personas con necesidad de atención. El GCBA posee además cinco 'hogares' (uno para mujeres y cuatro para varones) y un 'parador' en la zona de Retiro (200 camas), en los que se atiende transitoriamente situaciones críticas de personas sin lugar donde vivir (alrededor de 2000 personas). Los 'sin techo crónicos', como se los denomina, constituyen un número creciente de personas, cuya problemática resulta difícil y su situación habitacional requiere de consideración especial.
- en una situación bien diferente, aunque también con problemas habitacionales a considerar, se encuentran miles de familias de ingresos medios que, a partir de la crisis de los últimos años, han perdido capacidad para acceder al mercado en busca de mejorar, ampliar, construir o comprar viviendas. Este universo poblacional, disperso en toda la ciudad, quizás más difuso que los casos anteriores, constituye un gran interrogante para la acción estatal porteña. Se trata de una enorme población que tradicionalmente tuvo capacidad de ahorro o acceso al crédito en la banca pública o privada y que desde hace años padece la baja de sus ingresos y la imposibilidad de mantener adecuadamente sus viviendas o acceder a nuevas unidades (empleados públicos, oficios de baja calificación, pequeños comerciantes). No hay datos precisos sobre este conjunto de personas, aunque pareciera necesario considerar esta cuestión en el marco de una futura acción pública de mejora habitacional.

D. MARCO INSTITUCIONAL DEL TEMA HABITACIONAL EN LA CIUDAD

d.1. El rol del Estado y sus diferentes áreas de intervención

El rol del Estado en la resolución de las dificultades de acceso a una vivienda digna de la población de Buenos Aires, ha estado concentrado en las últimas dos décadas en varias organismos de nivel nacional y municipal:

- El Plan Arraigo, dependiente del gobierno nacional
- La Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano (y sus sucesivas transformaciones institucionales)
- La Comisión Municipal de la Vivienda (CMV)
- La Secretaría de Planificación del GCBA
- La Secretaría de Desarrollo Social del GCBA
- La Corporación de Sur del GCBA

Cada una de estas dependencias ha tenido a lo largo del tiempo diversas potestades por sobre el diseño de la política y acciones públicas habitacionales, y ha manejado diversas porciones de presupuesto público destinado a tal fin.

No obstante la diversidad de dependencias, es la CMV el organismo destinado a focalizar en el tema habitacional en la órbita del gobierno local. La CMV fue creada en 1962, y en sus 40 años de labor a construido 47000 unidades habitacionales en la ciudad (CMV 2003). De ella dependen buena parte de las acciones que se realizan en la actualidad, descriptas en este documento.

La Secretaría de Desarrollo Social ha estado tradicionalmente encargada de atender situaciones vinculadas a familias viviendo en 'casas tomadas', inquilinatos y hoteles. También tiene injerencia en ciertas tareas de asistencia en villas, donde habitualmente ha entregado materiales de construcción para mejoramiento habitacional.

A la acción y rol de las áreas 'centrales' del ejecutivo municipal, debemos sumar el papel que juegan en la actualidad los Centros de Gestión y Participación (CGP) y que deberían jugar en un futuro cercano las Comunas. Si bien el proceso de descentralización avanza lentamente, será necesario revisar como este proceso incorpora la descentralización del diagnóstico, diseño y ejecución de la política habitacional.

Los interrogantes principales alrededor de este tema, parecieran entonces girar en torno a: ¿Cómo debería organizarse institucionalmente la acción del Estado municipal...?, ¿cuál debería ser el rol de la CMV y de las diversas áreas del ejecutivo municipal en este marco....?, ¿cómo hacer más eficiente la acción del Estado en materia habitacional...?, ¿quién debería liderar y quiénes deberían participar de un proceso de elaboración de una política pública habitacional unificada para la ciudad...?.

d.2. El financiamiento público y privado para el mejoramiento habitacional

La mayor parte del financiamiento público destinado a la cuestión habitacional en Buenos Aires, es manejado por la CMV. Los fondos provienen de tres diversas fuentes: recupero de prestamos (cartera hipotecaria), fondos del presupuesto del GCBA y aportes del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI).

El financiamiento ha venido decayendo en los últimos años, a partir del de la merma en el recupero de los préstamos (producto de la crisis financiera de fines del 2001) y del paulatino recorte de los fondos recibidos del FONAVI. A partir de esta situación, la CMV junto a otros Institutos de vivienda del país, plantean la creación de un 'Fideicomiso federal' que permita captar fondos del mercado de capitales para invertir en mejoras habitacionales; esto requeriría necesariamente, hacer más eficiente la administración de la cartera hipotecaria (CMV, 2003).

En cuanto a la cuestión financiera, pareciera necesario no solo analizar el origen de los fondos públicos para la atención de las cuestiones habitacionales, sino también los mecanismos de priorización y asignación del gasto público en la materia. En este sentido, habrá que considerar como la definición de la inversión en vivienda se inscribe en el proceso del 'Presupuesto participativo' que se lleva adelante en la ciudad desde hace corto tiempo. También ha habido avances en los debates sobre la conveniencia de que la inversión pública se dirija a subsidiar la 'oferta' de servicios habitacionales (lo que tradicionalmente se ha hecho) o más bien debería financiar 'la demanda', es decir, a la población afectada. Sobre esta última opción ha habido interesantes propuestas, algunas ya mencionadas, como la de las cooperativas de inquilinos y habitantes de hoteles⁸.

Desde el sector privado, desaparecido el crédito desde fines del 2001 y con un alto costo del dinero inaccesible para los sectores de bajos ingresos, existen algunas propuestas, aún en ciernes, sobre la posibilidad de involucrar más decididamente a las AFJP en el mercado inmobiliario, generando fondos a los cuáles puedan acceder no sólo quienes tienen capacidad de ingresar en el mercado de capitales, sino también aquellas familias de bajos ingresos que intentan mejorar su situación habitacional (PLATO, 2002).

También será necesario analizar, si consideramos que la crisis financiera argentina está vías de solución, cuál será el rol que podrían jugar los bancos estatales que tradicionalmente han sido de vital importancia para el acceso a la vivienda de sectores medios y medios bajos porteños. Privatizado el Banco Hipotecario, el Banco Ciudad y el Banco Nación se han transformado en los principales pilares de una posible regeneración del crédito subsidiado para vivienda en la ciudad, y su articulación con el resto del sistema de financiamiento será clave para la elaboración de futuras políticas habitacionales integrales en Buenos Aires.

⁸ Es importante en este punto revisar la experiencia del financiamiento público a cooperativas de vivienda implementado en Uruguay desde la década de los 70, que ha producido interesantes resultados en la ciudad de Montevideo.

d.3. El papel de las organizaciones de la sociedad civil

Existe un creciente consenso en admitir que el camino de la optimización de la acción del Estado deberá pasar, entre otras cosas, por el incremento del volumen y calidad de participación de los ciudadanos en la definición, ejecución y control de la gestión pública. Desde el gobierno de la ciudad se ha abierto desde la década de los 90 numerosos canales de participación ciudadana, y pareciera que la definición de una política habitacional de nivel local deberá, en algún momento, considerar canales de participación social más amplios.

De la historia reciente de acciones públicas en materia de vivienda, pueden mencionarse algunos casos en los que las organizaciones de vecinas y vecinos , ha resultado efectiva, por ejemplo:

- El rol jugado por el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados (MVBC) durante la década de los 90, especialmente en el diseño e implementación del Plan de Radicación de Villas y Barrios Carenciados de la MCBA, ya mencionado (ver LAZCANO, 1997). La 'Mesa de Concertación', generada en torno a plan de radicación resulta una experiencia intersectorial novedosa en la ciudad de la cual es posible obtener interesantes aprendizajes.
- También aparece como relevante el papel que juegan los Consorcios de copropietarios de los 12 conjuntos habitacionales construidos por la CMV, que se constituyen en un actor clave en la resolución de los problemas de mantenimiento de los conjuntos , de escrituración y pago de las deudas de los vecinos y vecinas para con el Estado.
- Es destacado el papel jugado desde fines de los 80 por la Cooperativa de Vivienda, Crédito y Consumo 'El Ceibo', que nuclea familias de ocupantes de 'casas tomadas'. El objetivo central de la cooperativa ha sido solucionar necesidades básicas de alimentación, salud o educación de las familias ocupantes.. Desde la cooperativa se realizaron diversas propuestas al gobierno local para solucionar la situación habitacional de los ocupantes, aunque con dispar respuesta. A inicios del 2000 se constituye la Cooperativa de Servicios 'El Ceibo', para regularizar y organizar la actividad de los recuperadores de materiales reciclables; desde el 2001 recibe apoyo de la Facultad de Arquitectura de la UBA. (SANCHEZ 2003).
- Por último, resulta relevante a considerar a la hora de analizar el papel de las organizaciones sociales en la política habitacional de la ciudad, es el rol de las cooperativas conformadas para acceder a la "Operatoria de autogestión y emergencia habitacional". La experiencia está en marcha al momento de realizarse este documento, pero presenta aristas alentadoras en relación a la posibilidad de generar, a través de la política pública, mecanismos de fortalecimiento comunitario, orientando hacia una nueva y más madura relación sociedad civil - Estado. El Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) ha jugado un papel vital en el avanza hacia esta nueva dirección.

E. A MODO DE CIERRE

"La problemática de la vivienda debe ser resulta desde la perspectiva del desarrollo humano" (MDA, 2003), señalan a mediados del 2003 quienes desde diversos sectores trabajan en el marco del Diálogo Argentino.

Esto implica que una política habitacional no debe ser entendida como un conjunto de programas de construcción o mejoramiento de viviendas, sino como una cuestión más integral, que se articula a acciones de promoción del empleo, la salud, la educación y la seguridad, enmarcándose en procesos de desarrollo social más amplios.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires afronta un enorme desafío en este sentido, el desafío de atender diversas situaciones y procesos sociales que afectan seriamente a cerca de 400000 ciudadanas y ciudadanos (villas, conjuntos habitacionales, barrios carenciados, hoteles e inquilinatos, casas tomadas y otras), donde la acción habitacional deberá considerar las múltiples aristas que dan forma al desarrollo de aquellas poblaciones.

La relación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil se encuentra en el centro de este debate público, especialmente a partir de la crisis política y económica de fines del 2001. Las políticas habitacionales no escapan de los replanteos generados a partir de la crisis. La participación de la ciudadanía es vista como un valor y una necesidad si es que se quiere fortalecer el proceso de democratización de la sociedad iniciado hace 20 años. Las políticas públicas deberían contribuir a esta construcción, la habitacional, entre ellas.

La búsqueda de la equidad también se encuentra entre los desafíos más serios que la ciudad deberá enfrentar en los próximos años; la brecha entre quienes acceden fácilmente a los frutos del bienestar generado por toda la sociedad y quienes se ven privados de hacerlo, es cada vez más grande, y se marca notoriamente en Buenos Aires. Desde esta perspectiva, la acción del Estado ha intentado en los últimos años generar procesos sociales y de redistribución que mejoren esta situación. La concentración de los esfuerzos y recursos públicos en dotar de mayores facilidades de acceso a la vivienda a quienes no tienen posibilidades concretas de acceder en el mercado, pareciera ser una tarea decididamente estatal.

La tarea por venir es ardua, los debates y cuestiones a enfrentar, están planteados.

D. ANEXOS

d.1. Listado de documentos analizados

COORDINACION PLAN ESTRATEGICO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (CPECBA, 2002), "Buenos Aires indicadores / 02", Coordinación Plan Estratégico, Buenos Aires, Argentina.

COORDINACION PLAN ESTRATEGICO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (CPECBA, 2003), "Documento de avance", elaborado por las Comisiones de Trabajo del Consejo del Plan, Coordinación Plan Estratégico, Buenos Aires, Argentina.

CMV (2002), "Cien días de gestión", documento de trabajo, Buenos Aires, Argentina.

CMV (2003), "Comisión Municipal de la Vivienda", documento de presentación institucional, Buenos Aires, Argentina.

CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA (CNV, 2002), "Ciudad de Buenos Aires, nuevas soluciones para problemáticas complejas", en revista del CNV, septiembre del 2002, Buenos Aires, Argentina.

CONSEJO NACIONAL DE LA VIVIENDA (CNV, 2003), "Plan de urbanización en villas y barrios carenciados", en revista del CNV, mayo del 2003, Buenos Aires, Argentina.

CRAVINO MARIA CRISTINA (2001), "La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Area Metropolitana de Buenos Aires", presentado en "LAND TENURE ISSUES IN LATIN AMERICA SLAS 2001 CONFERENCE BIRMINGHAM, April 6-8", Birmingham, Inglaterra.

DANDAN ALEJANDRA (2000), "Ocupas de verdad", nota aparecida en el diario PAGINA 12 del 26 de noviembre del año 2000, Buenos Aires, Argentina

DIRECCION NACIONAL DE POLITICAS HABITACIONALES (DNPH, 2003), "Situación habitacional año 2001. Resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del 2001", documento de trabajo, Buenos Aires, Argentina.

DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS (2003), "SEC informa. Sistema Estadístico de la Ciudad", informe abril 2003, Buenos Aires, Argentina

ELIAS JORGE (1997); "El proceso de las Casas Tomadas en la Ciudad de Buenos Aires", presentado en las Jornadas de Casas Tomadas: Nuevo Fenómeno de Pobreza Urbana, en el Centro de Informaciones de las Naciones Unidas en Noviembre de 1997, documento de trabajo, Buenos Aires, Argentina

JEIFETZ & RODRIGUEZ (1997), "Patrimonio municipal, ¿para quién...?", en "Autogestión, rehabilitación, concertación. Experiencias en políticas de vivienda popular", Subsecretaría de Vivienda, Secretaría de Desarrollo Social, Buenos Aires, Argentina.

JOZAMI EDUARDO (2000), "Políticas de inclusión social a partir de las ciudades, y el fortalecimientos de las asociaciones y redes", documento de trabajo, Buenos Aires, Argentina.

LA NACION (2002), "Se duplicó la población de las villas", nota aparecida el 13/08/02, pág. 18., con datos suministrados por la Dirección General de Estadísticas del GCBA, Buenos Aires, Argentina.

LEZCANO JORGE (1997), "La política de radicación de villas de la Capital Federal", serie de estudios 16, Fundación CECE, documento de trabajo, Buenos Aires, Argentina.

MESA DEL DIÁLOGO ARGENTINO (MDA, 2003), "Síntesis de conclusiones de los expertos convocados a la 'Jornada sobre Políticas Públicas de vivienda, tierra y desarrollo urbano', documento de trabajo, Buenos Aires, Argentina.

PLATO MIGUEL (2002), "El futuro del sector inmobiliario. Propuestas para la reconstrucción del mercado", presentación realizada en el marco de Expovivienda 2002, Buenos Aires, Argentina.

SANCHEZ YZABAL ALFONSO (2003), "Cartoneros y casas tomadas en el área metropolitana de Buenos Aires", en <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n22/aaauza.html> , Madrid, España

VACATELLO, LILIANA (1999), “ Una aproximación diagnóstica de la problemática habitacional de los hoteles y pensiones ubicados en los barrios de Balvanera y Recoleta”, Documento nro. 25, Centro de Documentación el Políticas Sociales, Secretaría de Promoción Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

VALMAN LEANDRO (2003); "Los itinerarios de la pobreza", reportaje en revista "Contratiempo", julio del 2003, Buenos Aires, Argentina.

d.2. Listado de personas / instituciones participantes de las reuniones previas al Foro

Raúl Fernández Wagner, Universidad de General Sarmiento

Mabel Jiménez, Dirección Nacional de Políticas Habitacionales

Carlos Pisoni, Observatorio Social

Florencia Almanci, IIED.AL

Julio Keselman, Sociedad Central de Arquitectos

Norberto Pasos, centro Argentino de Ingenieros (CAI)

Genoveva Mahieu, Universidad del Salvador

José Miranda, Centro Argentino de Ingenieros

Ljubi Klein, Comisión Municipal de la Vivienda, CMV, GCBA

Liliana Furlon, Secretaría de Desarrollo Social, GCBA

Andrés Bortagaray, Coordinación Plan Estratégico Ciudad de Buenos Aires

Verónica Luque, Coordinación Plan Estratégico Ciudad de Buenos Aires

Nombre de archivo: DOC MARCO.doc
Directorio: C:\AudioFXS\orgapoleas.net\docs\actualizaciones\dic03
Plantilla: C:\WINDOWS\Application Data\Microsoft\Plantillas\Normal.dot
Título: PLAN ESTRATEGICO
Asunto:
Autor: Felix
Palabras clave:
Comentarios:
Fecha de creación: 30/10/03 12:02
Cambio número: 2
Guardado el: 30/10/03 12:02
Guardado por: Felix
Tiempo de edición: 1 minuto
Impreso el: 08/12/03 15:24
Última impresión completa
Número de páginas: 18
Número de palabras: 6.284 (aprox.)
Número de caracteres: 35.822 (aprox.)